

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

DIOGO FERNANDES GRADIM

**AUTONOMIA PARTIDÁRIA E CONTROLE: *compliance* financeiro
partidário**

Belo Horizonte

2022

DIOGO FERNANDES GRADIM

AUTONOMIA PARTIDÁRIA E CONTROLE: *compliance*
financeiro partidário

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Direito
Constitucional, Eleitoral e Hermenêutica pela
Universidade Federal de Minas Gerais.

Orientador: Rodolfo Viana Pereira.

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

Gradim, Diogo Fernandes
G732a Autonomia partidária e controle [manuscrito]: *compliance* financeiro
partidário / Diogo Fernandes Gradim. - 2022.
88 f.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais,
Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 83-88.

1. Direito eleitoral - Brasil - Teses. 2. Partidos políticos - Teses.
3. Fundos para campanha eleitoral - Teses. I. Pereira, Rodolfo Viana.
II. Universidade Federal de Minas Gerais - Faculdade de Direito. III. Título.

CDU: 329(81)



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

UFMG

ATA DA DEFESA DA DISSERTAÇÃO DO ALUNO DIOGO FERNANDES GRADIM

Realizou-se, no dia 12 de agosto de 2022, às 13:30 horas, Ambiente digital da Faculdade de Direito da UFMG, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de dissertação, intitulada *Autonomia partidária e controle: compliance financeiro partidário*, apresentada por DIOGO FERNANDES GRADIM, número de registro 2020652751, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Rodolfo Viana Pereira - Orientador (UFMG), Prof(a). Marilda de Paula Silveira (Faculdade IDP), Prof(a). Bernardo Gonçalves Alfredo Fernandes (UFMG).

A Comissão considerou a dissertação:

Aprovada, tendo obtido a nota 90.

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

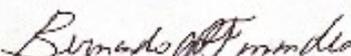
Belo Horizonte, 12 de agosto de 2022.

RODOLFO VIANA
PEREIRA:00374475
644

Assinado de forma digital por
RODOLFO VIANA
PEREIRA.00374475644
Data: 2022.08.12 16:00:41
0300

Prof(a). Rodolfo Viana Pereira (Doutor) nota 90.

Prof(a). Marilda de Paula Silveira (Doutora) nota 90.


Prof(a). Bernardo Gonçalves Alfredo Fernandes (Doutor) nota 90.

AGRADECIMENTOS

Ninguém chega a este momento, por mais independente e capacitado que seja, sem receber muita ajuda. No meu caso, sinto que tenho ainda mais a agradecer pelo extenso círculo de pessoas que, de uma forma ou de outra, participou da trajetória feita até aqui.

À minha família, que mesmo antes de eu começar a educação formal já havia iniciado minha alfabetização, que enxergou esse momento bem antes de mim, que me permitiu fazer a escolha de percorrer esse caminho, que esteve ao meu lado no percurso e continua enxergando o futuro e acreditando. Meu pai Jefferson, minha mãe Elaine, minha Tia-mãe Lene, minha madrinha-Tia Márcia são o começo deste título. Durante essa caminhada outras pessoas da família ajudaram e muitas que ajudaram viraram família. Pelo acolhimento, o lar, o apoio e o convívio prazeroso, agradecimentos especiais a Derli e Carlos, Fabiana e Bruno, Tia Stela, Fernanda e Marcela, meu padrinho Binha. A todos os tios e tias, primos e primas que apoiaram e torceram durante o processo de reprovações, aprovação e pesquisa, meu muito obrigado. Sem vocês não seria possível.

À comunidade acadêmica da pós-graduação em direito da UFMG, que contribuiu em cada disciplina, cada seminário, cada avaliação, meu muito obrigado. Ao meu orientador, professor Rodolfo Viana, minha pesquisa em Direito Eleitoral não existiria sem sua orientação, mas principalmente sem que fosse desde a graduação essa referência qualificada e acessível.

Muito obrigado aos meus colegas e minhas colegas de mestrado, que dividiram as angústias desse processo e trocaram ideias, e especialmente a Sabrina, que abriu caminhos, ocupou espaços e inspirou. A todas as pessoas que pesquisam ou trabalham com direito eleitoral no Brasil inteiro e que foram compreensivas e receptivas com meus contatos, pessoais ou virtuais, muito obrigado. A “tia” Mara, que me pegou pela mão e me levou longe pelo caminho dos estudos desde os 10 anos, e a todos os meus professores e todas as minhas professoras, minha gratidão eterna.

A Bruna, Bárbara e Camila, que viram de perto os tropeços e corridas dessa caminhada, e a todas as pessoas amigas, aos antigos como Jefferson, Hiago, Gimena e Bianca, aos novos como Lucas, Victoria e Aysla (melhor tradutora e revisora), passando pelos intermediários como Gabriel e Kelly, de Belo Horizonte e Pedra Azul, que compreenderam a ausência, a indisponibilidade mesmo em férias, e torceram por mim. Muito obrigado.

À minha amiga que se tornou meu amor, Camila, por compreender as ausências, por dividir comigo as alegrias, por me apoiar quando tive dificuldade, por estar ao meu lado dizendo que ia dar certo quando duvidei, por ser lar. À pequena Isa, por trazer leveza aos momentos mais tensos. Sem cada um e cada uma de vocês não seria possível. Vocês também estão se tornando mestres.

RESUMO

Esta dissertação visa propor a criação de um programa de *compliance* financeiro partidário no direito brasileiro, delimitando os deveres que podem ser criados e os efeitos que a implementação do programa de *compliance* pode gerar no direito eleitoral sancionador. Para isso, foram analisados três conceitos que serviram de base para a proposta de *compliance*. O primeiro é a autonomia partidária prevista na Constituição, que garante liberdade contra interferências na atividade principal, mas admite limitações como a obrigação de prestar contas. O segundo é o princípio constitucional do controle enquanto elemento-garantia da constituição, que possui dimensões limitadora e promotora e busca conformar agentes públicos e privados que sejam objeto de interesse público através de meios democraticamente legítimos de controle. O terceiro é o *compliance*, forma de autorregulação regulada que cuja aplicação no direito penal e na prevenção à lavagem de dinheiro tem grande conhecimento e experiências acumuladas, especialmente recomendações internacionais e regulamentações internas. A partir dessas três ideias foi proposta a definição de linhas gerais do *compliance* financeiro dos partidos por lei, com regulamentação por resolução do TSE, recebimento de comunicação de operações suspeitas pelo Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral. A implantação do programa atendendo aos requisitos mínimos exclui a responsabilidade eleitoral e a cassação por fatos que envolvam direta ou indiretamente finanças partidárias e possibilitará a responsabilização individual de pessoas que descumprirem deveres de vigilância.

Palavras-chave: Autonomia partidária. Controle. Prevenção à Lavagem de Dinheiro. *Compliance* financeiro partidário.

ABSTRACT.

This dissertation aims to propose the creation of a partisan financial compliance program in Brazilian law, delimiting the duties that can be created and the effects that the implementation of the compliance program can generate in sanctioning electoral law. For this, three concepts were analyzed that served as the basis for the compliance proposal. The first is the party autonomy provided by Constitution, which guarantees freedom from interference in the main activity, but admits limitations such as the obligation to render accounts. The second is the constitutional principle of control as a guarantee element of the Constitution, which has limiting and promoting dimensions and seeks to conform public and private agents that are the object of public interest through democratically legitimate means of control. The third is compliance, a form of enforced self-regulation whose application in criminal law and in the prevention of money laundering has extensive knowledge and accumulated experiences, especially international recommendations and internal regulations. Based on these three ideas, it was proposed the guide lines of financial compliance of the parties by law, with regulation by norms provided by TSE, receipt of communication of suspicious operations by the Electoral Justice Intelligence Nucleus. The implementation of the program, meeting the minimum requirements, excludes electoral responsibility and banning processes for facts that directly or indirectly involve party finances and will allow the individual accountability of people who fail to comply with surveillance duties.

Keywords: Party Autonomy. Control. Prevention of money laundering. Compliance of political parties.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABR – Abordagem Baseada no Risco
AI – Agravo de Instrumento
AIME – Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
AgR – Agravo Regimental
APNFD – Atividades e Profissões Não-Financeiras Designadas
BACEN – Banco Central do Brasil
CE – Código Eleitoral
CP – Código Penal
CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CRFB/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
EC – Emenda Constitucional
EUA – Estados Unidos da América
GAFI – Grupo de Ação Financeira
JE – Justiça Eleitoral
KYC – Know Your Client
KYE – Know Your Employee
KYP – Know Your Partner
KYS – Know Your Supplier
LE – Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997)
LPP – Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995)
PEP – Pessoas Expostas Politicamente
PLD – Prevenção à Lavagem de Dinheiro
RE – Recurso Extraordinário
REspEL – Recurso Especial Eleitoral
SISCOAF – Sistema de Controle de Atividades Financeiras
SPCE – Sistema de Prestação de Contas Eleitorais
STF – Supremo Tribunal Federal
TCU – Tribunal de Contas da União
TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. PARTIDO COMO PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO: AUTONOMIA COMO COROLÁRIO E GARANTIA CONSTITUCIONAL.	11
2. CONTROLE COMO ELEMENTO-GARANTIA DA CONSTITUIÇÃO.....	15
2.1. Contenção.....	19
2.2. Promoção.....	20
2.3. Meios de controle: classificação e legitimidade democrática.....	21
3. COMPLIANCE: DEFINIÇÃO, PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E COMPLIANCE PARTIDÁRIO E ELEITORAL.....	22
3.1. Conceito para além do cumprimento de normas: mudança de mentalidade.....	22
3.2. Criminal compliance e prevenção à lavagem de dinheiro.....	26
3.2.1. <i>Definição e objetivos.....</i>	<i>26</i>
3.2.2. <i>Atribuição de deveres: regulamentação nacional e internacional da Prevenção à Lavagem de Dinheiro.....</i>	<i>28</i>
3.2.3. <i>Imputação de responsabilidade da pessoa jurídica.....</i>	<i>43</i>
3.2.4. <i>Imputação de responsabilidades individuais.....</i>	<i>50</i>
4. ESTRUTURA DO COMPLIANCE PARTIDÁRIO.....	52
4.1. Delimitação do conceito direito eleitoral sancionador: o ilícito financeiro partidário e seus efeitos.....	55
4.2. Delimitação dos riscos financeiros dos partidos.....	66
4.2.1. <i>RONI (Recurso de Origem Não Identificada).....</i>	<i>67</i>
4.2.2. <i>Doação acima da capacidade econômica do doador.....</i>	<i>69</i>
4.3. Deveres do partido.....	70
4.3.1. <i>Due diligence partidária: KYD (Know Your Donnor), KYS (Know Your Supplier) e outras informações relevantes.....</i>	<i>72</i>
4.3.2. <i>Dever de reportar movimentações suspeitas: fornecimento de informações ao Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral.....</i>	<i>73</i>
4.4. Efeitos da implantação adequada do compliance.....	77
4.4.1. <i>Responsabilidade partidária.....</i>	<i>78</i>
4.4.2. <i>Responsabilidade individual.....</i>	<i>80</i>
CONCLUSÕES.....	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	83

INTRODUÇÃO.

O financiamento de partidos e campanhas eleitorais é um dos pontos mais sensíveis na história recente do Brasil. Preocupações com casos corrupção, interesses por trás das doações, igualdade e transparência motivaram, primeiro, a legalização de doações por pessoas jurídicas e, em momento posterior, a declaração de inconstitucionalidade dessas doações. Como afirma Santano, a primeira eleição direta para Presidente da República após a redemocratização trouxe ao centro do debate questões como “(...) o problema da prestação de contas dos recursos utilizados nas campanhas, principalmente frente ao crescente número de escândalos envolvendo a questão do financiamento de partidos e das campanhas eleitorais”¹.

A preocupação com a origem desses recursos e a sua relação com esquemas de corrupção motivaram também mudança de interpretação do crime previsto no artigo 350 do CE, visando abranger também a omissão de receitas ou despesas nas prestações de contas. Nenhuma dessas soluções parece ter sido satisfatória na prevenção e combate do financiamento irregular dos partidos políticos, algo que tem sido objeto de preocupação também em outros países do mundo.

Direta ou indiretamente, arrecadação e aplicação de recursos na política passa pelos partidos que, seja arrecadando ou aplicando recursos diretamente e em seu nome, recebe e repassa os recursos oriundos dos fundos públicos (FEFC e FP) de financiamento das atividades ordinárias e eleitorais.

A atividade partidária admite controle em alguns aspectos, dentre os quais está a atividade financeira, o que está concretizado na obrigação de prestar contas à Justiça Eleitoral (artigo 17, III, da CRFB/1988). A nº 9.096/1995, que regulamenta os partidos políticos atualmente, também prevê que a atividade financeira que deve ser objeto de prestação de contas à Justiça Eleitoral por força do artigo 30 e seguintes da LPP.

Somente a prestação de contas, no entanto, não vem sendo suficiente para prevenir e combater riscos relacionados ao financiamento irregular dos partidos, o que suscita o debate sobre a possibilidade de estabelecer outros mecanismos de controle.

A garantia constitucional da autonomia partidária coloca limites aos mecanismos de controle, que não podem sacrificar a autonomia dos partidos para produzir e executar um determinado programa partidário.

A possibilidade de um *compliance* financeiro partidário, dada a natureza do instituto como uma autorregulação regulada, mostra-se promissora e de necessária investigação. Em termos metodológicos, esta investigação pode ser enquadrada como jurídico-descritiva, conforme

¹ SANTANO, Ana Cláudia. **O financiamento da política no Brasil**: ensaio preliminar e novos desafios. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (Coord.). Partidos políticos e seu regime jurídico. Curitiba: Juruá, 2013, p. 108.

classificação trazida por Gustin e Dias². A investigação de tipo jurídico-descritivo, conforme definição das autoras, não compreende uma atividade meramente descritiva, mas abrange a “*decomposição de um problema jurídico em seus diversos aspectos, relações e níveis*”³ o que seria característico de uma atividade não somente descritiva, mas também compreensiva. Especialmente na análise das finanças partidárias, autonomia partidária, controle e *compliance*, trata-se de uma tentativa de compreensão.

Poderíamos também destacar o aspecto propositivo fortemente presente no *compliance* partidário, porém, conforme Gustin e Dias:

(...) sendo as pesquisas jurídicas um campo especial das Ciências Sociais Aplicadas, toda e qualquer investigação deverá ter finalidade propositiva, por sua própria natureza de ciência aplicada. Assim, entendemos que todos os demais tipos são, também, propositivos, o que invalida a existência de um tipo especial com essa finalidade precípua.⁴

Para isso, serão analisados três conceitos que servirão de base para a proposta de *compliance*. O primeiro é a autonomia partidária prevista na Constituição, seu conteúdo e seus limites.

O segundo é o princípio constitucional do controle enquanto elemento-garantia da constituição, suas dimensões limitadora e promotora e os meios de controle.

O terceiro é o *compliance*, seu conceito, sua aplicação no direito penal e na prevenção à lavagem de dinheiro, especialmente recomendações internacionais e regulamentações internas.

A partir dessa linha de raciocínio, é possível observar que a pesquisa se enquadra, nos termos propostos por Gustin e Dias, majoritariamente na vertente teórico-metodológica denominada jurídico-dogmática⁵. Nas definições das autoras, “*Desenvolve investigações com vistas à compreensão das relações normativas nos vários campos do Direito e com a avaliação das estruturas interiores ao ordenamento jurídico*”⁶. Tal perspectiva metodológica é utilizada nos capítulos sobre autonomia partidária e parcialmente no capítulo sobre *compliance* quando analisa o instituto na seara criminal e na PLD (Prevenção à Lavagem de Dinheiro).

Em menor medida na vertente jurídico-teórica também é adotada. É entendida pelas autoras da seguinte forma:

A vertente jurídico-teórica, conforme Witker (1985), acentua os aspectos conceituais,

² GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática – 2. ed. – Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 29.

³ GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática – 2. ed. – Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 29.

⁴ GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática – 2. ed. – Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 30.

⁵ GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática – 2. ed. – Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 21.

⁶ GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática – 2. ed. – Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 21.

ideológicos e doutrinários de determinado campo que se deseja investigar. Essa vertente relaciona-se, mais diretamente, com a esfera da Filosofia do Direito e com as áreas teórico-gerais dos demais campos jurídicos. E deverá seguir os mesmos passos das demais, à exceção dos procedimentos metodológicos das pesquisas de campo. Isso não significa, porém, que as investigações inseridas nessa vertente não tenham natureza aplicada como as demais, visto que toda investigação no campo das Ciências Sociais Aplicada, deve visar uma aplicação prática, mesmo que não imediata.⁷

Esta última vertente abrange a abordagem metodológica aplicada no capítulo sobre a teoria do controle e o controle enquanto princípio constitucional e na parte do capítulo sobre *compliance* quando apresenta seu conceito.

A partir dessas três ideias, será abordada a possibilidade da previsão, por lei, da implantação de um programa de *compliance* financeiro nos partidos políticos, podendo gerar efeitos sobre imputação de responsabilidade ao partido, aos filiados envolvidos na gestão financeira ordinária e eleitoral.

1. PARTIDO COMO PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO: AUTONOMIA COMO COROLÁRIO E GARANTIA CONSTITUCIONAL.

Um dos pilares teóricos desta dissertação é a autonomia partidária. Com assento constitucional, trata-se de garantia expressamente incluída na CRFB/1988 em razão do contexto histórico imediatamente anterior à constituinte onde houve ampla interferência nas atividades de organização, militância, eleitorais e parlamentares dos partidos.

Embora não se trate de uma espécie de soberania que não se submete ao controle ou poder de nenhuma autoridade, trata-se de princípio caro à democracia representativa brasileira e que tem sido reafirmada em diversas oportunidades em que foi tensionada como na verticalização das coligações⁸ e na duração de órgãos partidários provisórios⁹. Em ambos os casos foram aprovadas ECs para alterar o artigo 17 da CRFB/1988 e garantir a autonomia partidária.

Em sua redação atual, dispõe o artigo 17:

Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: Regulamento
I - caráter nacional;
II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;
III - prestação de contas à Justiça Eleitoral;

⁷ GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática** – 2. ed. – Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 22.

⁸ A verticalização foi criada pela ResoluçãoTSE nº 20.993/2002 (CAGGIANO, Monica Herman Salem. Coligações partidárias: verticalizar ou não-verticalizar. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 100, p. 201-207, jan./dez. 2005)

⁹ A limitação da validade dos órgãos provisórios a 180 foi feita pelo TSE na ResoluçãoTSE nº 23.571/2018, art. 39 (<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-571-de-29-de-maio-de-2018-2013-brasilia-df>).

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

Conforme dispõe o artigo 1º da LPP, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado. Tal afirmação não é uma investigação vazia sobre a natureza jurídica, mas possui implicações sobre a resolução de problemas concretos envolvendo o regime jurídico dos partidos.

Embora haja pontos duvidosos sobre o limite da autonomia partidária, não há grandes controvérsias sobre seu conceito. Em geral é compreendida como a autonomia do partido para definir seu programa, sua organização e os critérios políticos de sua atuação.

Rafael Moreira Mota afirma que *“conferir autonomia significa, portanto, diminuir ou extinguir os mecanismos de controle externos de atuação de determinados entes ou pessoas”*¹⁰

O artigo 17, § 1º, Constituição da República garante aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura, organização e funcionamento. A doutrina em Direito Partidário afirma também essa autonomia. Barros, em trabalho dedicado ao tema, afirma que o princípio da autonomia partidária *“(...) deve ser compreendido como a liberdade interna que o partido possui para regulamentar as normas sob as quais funcionará a grei, desde o estabelecimento do seu programa até a positivação das normas do Estatuto Partidário”*¹¹, destacando ainda quatro espécies de autonomia: ideológica, eleitoral, organizacional e financeira, sendo mais importantes para esta pesquisa as duas últimas.

Mezzaroba destaca a centralidade da liberdade na constitucionalização dos partidos políticos ao redor do mundo, merecendo destaque aqui a liberdade externa, que consiste em limitar a atuação do Estado na formação, existência, atividades e relações de concorrência dos partidos¹². Mezzaroba enuncia que *“(...) pela primeira vez no Brasil, uma Constituição passa a delegar aos próprios Partidos autonomia para regulamentar matérias interna corporis, como estrutura, organização e funcionamento”*¹³. Salgado também afirma a autonomia dos partidos políticos para criação, fusão, incorporação, extinção, definição de estrutura interna, organização e funcionamento, ressaltando que *“(...) a amplitude deste conceito, no entanto, deve ser compreendida em conformidade com osistema constitucional”*¹⁴.

¹⁰ MOTA, Rafael Moreira. **O controle judicial da autonomia partidária**. 2018. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2018, p. 38.

¹¹ BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária: uma teoria geral**. São Paulo: Almedina, 2021, p. 106.

¹² MEZZARROBA, Orides. **Teoria geral do direito partidário e eleitoral**. – 1. ed. – Florianópolis: Qualis Editora, 2018, p. 153.

¹³ Idem, ibidem, p. 281.

¹⁴ SALGADO, Eneida Desiree. Os partidos políticos e o estado Democrático: a tensão entre a autonomia partidária e a exigência de democracia interna. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (Coord.). **Partidos políticos e seu**

A democracia que a CRFB/1988 pretende garantir dentro dos partidos não pode ser vista de forma ingênua de modo a desconsiderar a agressividade dos conflitos e disputas políticas, tampouco a garantia de democracia interna se presta à eliminação desses conflitos ou de sua intensidade. Exatamente no sentido inverso, o que se pretende é que sejam garantidas as condições para que as disputas ocorram e não, lado outro, que não seja possível a um líder partidário mobilizar manobras para impedir que filiados ou tendências dissidentes o confrontem nas convenções ou outras disputas internas.

A Constituição Federal, promovendo inovação em relação à ordem jurídica anterior, estabeleceu que os partidos políticos não necessitam de autorização estatal para se constituírem e gozam de autonomia. O artigo 17 da CRFB/1988 afirma expressamente a liberdade para criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, destacando em seu parágrafo primeiro aspectos abrangidos por essa autonomia.

A autonomia também se aplica, logicamente, à atividade financeira dos partidos políticos. Essa autonomia financeira e orçamentária permite que os recursos do FP, de doações privadas, de contribuições de filiados sejam aplicados de forma autônoma e independente.

Os critérios de distribuição dos recursos entre candidatos do mesmo partido são predominantemente políticos. Neste sentido a regulamentação da Resolução TSE nº 23.607/2019:

Art. 18. As doações realizadas por pessoas físicas ou as contribuições de filiadas ou filiados recebidas pelos partidos políticos em anos anteriores ao da eleição para sua manutenção ordinária, creditadas na conta bancária destinada à movimentação financeira de "Outros Recursos", prevista na resolução que trata das prestações de contas anuais dos partidos políticos, podem ser aplicadas nas campanhas eleitorais, desde que observados os seguintes requisitos cumulativos:

(...)

II - observância das normas estatutárias e dos critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção nacional, os quais devem ser fixados objetivamente e encaminhados ao Tribunal Superior Eleitoral até 15 de agosto do ano eleitoral; (Vide, para as Eleições de 2020, art. 7º, inciso IV, da Resolução nº 23.624/2020)

Ressalvadas as reservas de financiamento para mulheres e pessoas negras, que atendem a critérios constitucionais de isonomia, é mantida a autonomia dos partidos para decidir sobre a aplicação dos recursos financeiros de que dispõem e dos bens que compõem seu patrimônio.

Mesmo que óbvio, sempre importante reforçar que a autonomia para estabelecer e difundir seu programa político somente será minimamente viável se for possível investir financeiramente nessas ideias, o que envolve também a tutela de um espaço de autonomia e liberdade para que se decida tanto a ideia que será patrocinada como os meios que serão utilizados para difundi-la.

Santano, citando Nassmacher, afirma que “*não pode haver democracia sem partidos, e não pode haver partidos sem os recursos necessários para sua manutenção*”¹⁵. Não somente

manutenção, mas para que tenha condições de cumprir um de seus propósitos que a disputa pelo poder.

Uma das facetas da autonomia partidária é a autonomia de organização interna das entidades. Tal questão levou a uma compreensão de que, ressalvadas situações específicas onde haja interferência nas eleições, a Justiça Eleitoral tem considerado questões *interna corporis* alguns questionamentos de irregularidade em procedimentos internos dos partidos. Afirma a autora que “*com efeito, os casos envolvendo as alegações de irregularidades na ata de convenções partidárias, as dissoluções de diretórios e órgãos ou comissões provisórias pelo órgão hierarquicamente superior como “questões interna corporis (...)”*”¹⁶.

O artigo 17, inciso III, da CRFB/1988, estabelece expressamente uma das restrições constitucionalmente admitidas à autonomia partidária, que é a obrigação de prestar contas à Justiça Eleitoral.

Os partidos possuem sua atividade financeira regulada pelo Título III da LPP e na Resolução TSE nº 23.604/2019. O primeiro dispositivo do Título III da LPP é o artigo 30, que dispõe que “*O partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas*”.

Tal dispositivo, mais que regulamentar o controle direto pela Justiça Eleitoral, estabelece deveres de organização interna dos partidos e que pode ser lido, no contexto desta análise, como um fundamento da imposição de deveres que podem também ser relacionados à criação de um programa de *compliance*.

Conforme afirma Ezikelly Barros, direitos e garantias fundamentais podem sofrer restrições infraconstitucionais. Essas restrições, no entanto, devem atender a determinados requisitos:

Assim, à luz da teoria dos limites dos limites, entendo que a regulamentação de medidas restritivas à autonomia partidária somente será considerada legítima se houver a garantia da preservação do núcleo essencial desse direito fundamental, se essas restrições forem claras, genéricas e abstratas, realizadas de maneira proporcional e razoável¹⁷.

Ao tratar das limitações infraconstitucionais, Barros¹⁸ aborda as primeiras consultas relacionadas à autonomia partidária e, dentre elas, a Consulta 10042, que questionou a compatibilidade entre o poder normativo do TSE e a autonomia partidária prevista na CRFB/1988. Tal consulta foi respondida afirmativamente, o que é de grande importância para este trabalho dada

TJERNSTRÖM, Maja. (eds.). **Funding of Political Parties and Election Campaigns**. Stockholm: International IDEA, 2003, p. 4 *apud* SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo. (coords.) Partidos políticos e seu regime jurídico. Curitiba: Juruá, 2013, p. 106.

¹⁶ BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral. São Paulo: Almedina, 2021, p. 119.

¹⁷ BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral. São Paulo: Almedina, 2021, p. 111.

¹⁸ BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral. São Paulo: Almedina, 2021, p. 118.

a extensa regulamentação das finanças partidárias por meio de resoluções do TSE. Atualmente, a Resolução que trata da matéria é a Resolução TSE nº 23.604/2019.

Além disso, normas infraconstitucionais que regulamentam a atividade financeira dos partidos foram analisadas à luz da autonomia partidária e consideradas constitucionais. Barros traz o exemplo da obrigatoriedade de abertura de conta corrente, que teve sua razoabilidade questionada e reafirmada no julgamento do AI 381380, Relator Ministro Marcelo Ribeiro, julgamento em 15/09/2011, DJE de 17/10/2011¹⁹. Também foram mantidas normas de atividade financeira que exigem a anuência do órgão nacional do partido para assunção de dívida de campanha de candidato em detrimento de decisões do próprio partido²⁰.

A fiscalização da aplicação de recursos do fundo partidário por outros órgãos que não a JE foi considerada violação à autonomia partidária pelo TSE na análise de legalidade da fiscalização da aplicação de recursos do Fundo Partidário por fundações dos partidos pelo Ministério Público comum. A autonomia protege os partidos, portanto, contra fiscalizações e ingerências indevidas na sua atividade financeira.

Além da possibilidade de fiscalização da atividade financeira dos partidos, é importante observar que a visão sobre os limites que a autonomia partidária impõe ao controle dos gastos partidários sofreu mudanças ao longo do tempo, permitindo um maior controle²¹. Exemplificativamente, o Min. Luiz Fux propôs que a análise de proporcionalidade no julgamento das contas deve considerar não somente o percentual mas o valor absoluto da irregularidade, admitindo desaprovação das contas caso o percentual pequeno implique valor nominal alto²².

2. CONTROLE COMO ELEMENTO-GARANTIA DA CONSTITUIÇÃO.

Não há muito espaço para um questionamento da possibilidade de controle dos partidos políticos em alguma medida. Assim como a autonomia, também está prevista na CRFB/1988 (artigo 17, inciso III) a prestação de contas à Justiça Eleitoral, dever que possui como principais diplomas regulamentadores a LPP, na LE, Resolução TSE nº 23.604/2019 (resolução das finanças e contabilidade dos partidos) e Resolução TSE nº 23.607/2019 (resolução de arrecadação e gastos eleitorais).

O controle está, portanto, igualmente inserido no desenho jurídico-político dos partidos políticos a partir de 1988. Pensar os limites do controle envolve necessariamente examinar o conteúdo do controle.

A visão de controle aqui adotada não será a de mera contenção da atuação partidária, em

¹⁹ BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral. São Paulo: Almedina, 2021, p. 142.

²⁰ BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral. São Paulo: Almedina, 2021, p. 142-143.

²¹ BARROS, Ezikelly. **Autonomia partidária**: uma teoria geral. São Paulo: Almedina, 2021, p. 151.

²² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Prestação de Contas nº 27268**, Relator Ministro Luiz Fux, julgamento em 27/04/2017, DJE de 12/03/2018.

tensão com a autonomia. Na linha do que defendido por Pereira, será utilizada uma teoria do controle abrangente e situada²³. Nas palavras do professor:

Abrangente porque crê que sua noção possui possibilidades de sentido para além do espectro restrito da limitação e da paralisação e para além do enfoque exclusivo nos poderes estatais. Situada porque pretende ser uma construção teórica adaptada a um determinado modelo de constitucionalismo democrático.²⁴

Na análise das teorias e teóricos clássicos, Pereira traz a classificação feita por Loewenstein:

Ao tratar das funções exercidas pelo poder e pelos instrumentos de controle no âmbito do processo governamental, classificou os seguintes tipos: a) controles horizontais, compostos por controles intra-orgânicos, que operam internamente a uma determinada instituição detentora de poder e por controles interorgânicos, que se realiza através das distintas interações entre tais instituições; e b) controles verticais, que atuam entre a totalidade dos detentores de poder e as demais forças sociopolíticas existentes na sociedade.²⁵

O *compliance* é uma mistura entre ambos os tipos, com predominância do controle horizontal nos processos de mapeamento de risco, implantação do programa, atribuição de deveres, recebimento e apuração de denúncias. O controle vertical permanece possível, ao menos em tese, na avaliação dos requisitos mínimos do *compliance*.

Além da investigação teórica do controle enquanto categoria autônoma, a relação dessas ideias específicas de controle dentro do constitucionalismo com o *compliance* financeiro partidário não é trivial ou intuitiva, de modo que desde já serão feitas algumas ligações antes mesmo de tratar do *compliance* de forma mais detida. Sobre essa importância:

Além desse requisito mais amplo de coerência teórica, a abordagem deve também enfrentar as perguntas acerca das funcionalidades do controle, da sua estrutura, dos seus limites e das possíveis tipologias. O transpasse de um plano de indagações mais abstrato a um patamar mais concreto e pragmático não é isento de risco e de dificuldade, mas impõe-se como condição obrigatória.²⁶

Destaca o autor a relação próxima entre controle e constituição, relação esta que faz com que esta dependa daquele do ponto de vista teórico, mas não só, “*uma vez que a criação de arranjos institucionais, de instâncias de fiscalização, de procedimentos de inspeção e de mecanismos de prevenção e de reparação ocupam um lugar de destaque junto ao patrimônio*

²³ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 196.

²⁴ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 196.

²⁵ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 198.

²⁶ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 200.

*constitucional*²⁷.

Na definição de Karl-Ulrich Meyn, citado por Pereira, o controle não deve ficar restrito ou subordinado a outras categorias ou princípios constitucionais como o da separação de poderes, por exemplo. Deve ganhar autonomia e relevância teórica e dogmática para que fique situado ao lado de princípios como o republicano, soberania popular, democrático, dentre outros.

Controle seria, segundo essa concepção, “*a presente proposição se fundamenta (...) na tese de que a ideia do controle é, ao lado de outros princípios constitucionais fundamentais, imanente à Constituição e que o controle como princípio constitucional se apresenta como um instituto dogmático fundamental*”²⁸.

A ideia de Estado de Direito e a ideia de constitucionalismo estão intimamente ligadas às ideias de limitação do poder do estado e garantia de direitos, ainda que em variadas concepções a depender do paradigma constitucional. O controle, entendido como princípio constitucional autônomo, tem objeto mais amplo que o Estado e suas estruturas.

O objeto do controle é assim definido:

No âmbito deste trabalho, compõem o objeto privilegiado do controle, enquanto categoria dogmática, as ações ou omissões praticadas por agentes públicos ou privados, afetas a interesses públicos ou privados, afetas a interesses públicos e que se encontram em dissonância com o marco constitucional.

Essa amplitude faz com que tal ideia seja aplicável e importante para o presente trabalho dado que, na atual ordem constitucional, os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado. Conforme exemplos dados por Pereira, “*atos privados ou coletivos, cuja fonte se localiza na sociedade civil, também podem ocasionar prejuízos a interesses públicos, como, por exemplo, práticas de abuso de poder econômico em campanhas eleitorais, danos ao meio ambiente, entre outros*”²⁹.

Nada obstante, o controle também não terá objeto universal, ficando restrito a partir do critério de interesse público. Inafastável, também, o interesse público inerente à atividade partidária. Seu papel na democracia representativa, especialmente se considerada a ausência de candidaturas avulsas, é de central importância. Sobre a função dos partidos, afirmou Bobbio:

Ao analisar o desenvolvimento dos partidos, viu-se como eles foram um instrumento importante, senão o principal, através do qual grupos sociais sempre mais vastos imergiram no sistema político e como, sobretudo, por meio dos partidos, tais grupos

²⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 202.

²⁸ MEYN, Karl-Ulrich. **Kontrolle als Verfassungsprinzip**: Problemstudie zu einer legitimationsorientierten Theorie der politischen Kontrolle in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Baden-Baden: Nomos, 1982 *apud* PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 203.

²⁹ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 207-208.

puderam exprimir, de modo mais ou menos completo, as próprias reivindicações e as próprias necessidades e participar, de modo mais ou menos eficaz, da formação das decisões políticas.³⁰

Pereira define 4 (quatro) núcleos fundamentais, dos quais dois são especialmente importantes para este trabalho:

b) recorda que a prática dos comportamentos visados não se insere apenas no raio de ação do Estado, mas também pode advir dos próprios sujeitos constitucionais privados (individuais ou coletivos) ou de agentes que se situam em zonas intermédias; c) restringe a análise apenas aos temas qualificados de interesse público, excluindo do campo de investigação aqui trilhado temas que dizem respeito tão-somente à esfera privada,³¹

A dualidade do controle pode ser compreendida quando analisamos o quarto núcleo, que é a incompatibilidade constitucional. Isso porque tal incompatibilidade não se apresenta apenas nas ações potencialmente excessivas e abusivas do poder, mas também em suas omissões. Ambos os aspectos serão importantes considerando que a própria implementação do *compliance* pode ser uma manifestação do controle de omissões no tratamento de determinados riscos.

Se a finalidade mediata do controle traduz-se na garantia da normatividade constitucional, então, toda ausência, insuficiência de atividade de poder constitucionalmente exigida torna-se, conseqüentemente, objeto de ajustamento, tornando claro que, para além do poder em ação, também o poder em omissão integra o objeto do controle.³²

A doutrina sobre controle analisa ainda a relação deste princípio com a sanção, debatendo sobre a necessidade ou não de uma atuação sancionatória do controlador. Em geral, entende-se que o controle implica uma “*pretensão de ajustamento que se traduz em uma sanção, seja ela jurídica ou política*”³³.

O *compliance* promove uma relação interessante entre prevenção e sanção. Da mesma forma que privilegia uma autorregulação através da implantação de mecanismos que minoram os riscos de ocorrência de atos ilícitos, contribuem para que, quando os ilícitos ocorrerem, haja uma forma mais criteriosa de aplicação da sanção, sobretudo da identificação da autoria em organizações complexas.

O controle, por pressupor uma desconformidade, não será sempre aplicável. Haverá entre *compliance* e controle uma atuação ora complementar, quando ocorrer o ato ilícito e o *compliance* gerar efeitos na aplicação de sanções, ora alternativo, quando os mecanismos do programa

³⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004, p. 904.

³¹ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 205.

³² PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 206.

³³ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 212.

implantado forem suficientes para afastar os riscos e prevenir a desconformidade.

Ainda que se considere um aspecto promotor do controle, que lida com uma desconformidade por omissão, não é possível pensar o *compliance* como instrumento desse controle já que ele se dará num momento prévio à verificação da conformidade.

2.1. Contenção.

É tida como essência do controle pela implicação mútua com o constitucionalismo e este, por sua vez, ter sido demandado historicamente para garantir liberdades e conter o poder.

Os institutos, processos e técnicas dogmáticas de controle constitucional foram talhados originalmente para esse desiderato. Já se ressaltou que, na origem do constitucionalismo clássico, tal noção de limitação fundava a própria razão de ser da ordem constitucional, fato esse que moldou, igualmente, os sistemas concretos de controle. O sistema constitucional se diluía em um conjunto normativo atrelado à contenção da ordem política estrita e convivia com uma esfera de ação privada dele dissociada e descrita como espaço de autonomia e liberdade.³⁴

Isso levou a um enviesamento do controle, bem como um déficit de constitucionalidade em espaços privados. No Brasil, é possível citar que o julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 201.819/RJ³⁵ pelo STF representou um marco no reconhecimento da eficácia horizontal dos direitos fundamentais, ou seja, sua aplicação às relações entre particulares.

Por isso, ao se reservar à constituição apenas o papel de contenção da atividade estatal e, sobretudo, de sujeição da administração pública a uma legalidade restritiva, a constitucionalidade se confundia com um sistema operacional de controles negativos sobrepostos à função política.³⁶

A função limitadora ganha destaque tanto quanto o poder apresentar-se como instrumento de projetos individualistas³⁷.

Pereira dá a separação de poderes como exemplo de outras funções para além da limitadora, como eficiência e lastro democrático e, neste trabalho, buscamos construir uma relação dessa função dúplice do controle com atividade financeira partidária³⁸.

Ao tratar do tratamento dado ao controle antes de ser um princípio constitucional autônomo, “*o descreviam como componente da função parlamentar ou inseriam-no no contexto do*

³⁴ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 219.

³⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 201.819/RJ**. 2ª Turma, relator Ministra Ellen Gracie, redator p/ acórdão Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 11/10/2005, DJ de 27/10/2006.

³⁶ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 219.

³⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 219.

³⁸ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 221.

controle financeiro”³⁹.

Para efeitos deste trabalho, é possível fazer uma aproximação entre a dimensão limitadora do controle com a autonomia partidária. O processo de avaliação de conformidade constitucional e controle na dimensão limitadora pode ser aproximado da autonomia partidária na medida em que demanda do agente controlador uma atuação para impedir uma atuação abusiva e exorbitante do poder a fim de manter um espaço de liberdade.

2.2. Promoção.

Assim como a história do Estado de Direito e do Constitucionalismo no período liberal impulsionou a função limitadora do controle, a mudança no paradigma do constitucionalismo para o constitucionalismo social implicou um ganho de atenção para a função promotora.

A inserção de direitos sociais no catálogo de direitos fundamentais forçou a teoria do controle a acompanhar a mudança e acrescentar uma nova dimensão.

Por outras palavras, a já muito debatida alteração de paradigmas constitucionais – que também gerou uma revisão no catálogo dos direitos fundamentais – implicou, por sua vez, a alteração nas exigências de controle, visto que a garantia desses direitos passou a incluir também para o Estado a obrigação de realizar um conjunto de positivas.⁴⁰

A criação de mecanismos de controle adaptados a essa função promotora é imprescindível.

(...) o fato de a constituição se um vetor de habilitação da convivência mediante a criação e controle de procedimentos, direitos e poderes, percebe-se que isso leva, no campo da dogmática, à necessidade de serem talhadas técnicas de controle que, ao fazerem atuar a normatividade constitucional falhada, impulsionem os agentes e órgãos controlados a transformarem sua “situação de poder” em uma situação ativa de produção e de eficiência.⁴¹

O *compliance*, cuja definição e contornos serão melhor expostos no capítulo seguinte, pode ser um desses mecanismos, sobretudo após a fase de mapeamento de riscos quando detectada alguma falha nos processos que permita ilegalidades ou mesmo práticas habituais ilícitas.

Se a liberdade era o ponto central da separação de poderes enquanto manifestação do controle limitador, a eficiência passa a ser o núcleo da separação de poderes sob a ótica do controle promotor. Nas palavras do autor:

(...) para que o desempenho global do sistema seja capaz de suprir a quantidade de

³⁹ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 225

⁴⁰ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 225.

⁴¹ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 227.

expectativas sociais, a versão liberal teve que se reformular, acarretando a primazia dos mecanismos de cooperação mútua e de outorgas especiais de competências conjuntas sobre as técnicas clássicas de bloqueios recíprocos entre os poderes.⁴²

Essa ampliação do controle para acrescentar a dimensão promotora propiciou deturpações em prejuízo da dimensão limitadora.

Por isso, muito embora o surgimento do constitucionalismo social tenha ocasionado a abertura de novos horizontes interpretativos para as técnicas de controle, ele não tratou de modo adequado o problema da arbitrariedade no uso da máquina pública, o que provocou a mitigação dos mecanismos de controle em vários contextos nacionais.⁴³

Pensando no controle da atividade financeira dos partidos, a depender da forma como for criada a obrigatoriedade de implantação de um programa de *compliance*, quais deveres mínimos forem instituídos, quais riscos mínimos devem estar mapeados e cobertos e quais medidas de correção de processos e criação de cultura mínimas forem exigidas, é possível pensar numa dimensão promotora que prejudique o espaço de liberdade tutelado pela dimensão limitadora.

2.3. Meios de controle: classificação e legitimidade democrática.

Nos tópicos anteriores buscamos analisar se e em que medida poderia ser o *compliance* uma manifestação do princípio do controle. Ao analisarmos as classificações dos meios de controle conseguiremos visualizar de forma mais precisa essa sobreposição e os distanciamentos.

Em relação ao momento podem ser prévios quando “*ocorrem, normalmente, em estágios preparatórios à atividade principal e viabilizam ao órgão controlador oportunidades de influência em momentos nos quais as decisões ainda se mantem abertas*”⁴⁴. Se combinada com a dimensão promotora, é possível que o *compliance* esteja totalmente abrangido pelo controle.

Mais à frente, Pereira cita atividades de mapeamento de risco ambiental e preventivas de danos ao consumidor⁴⁵ como exemplos do controle prévio e, embora aplicáveis em diferentes áreas, o núcleo da ação controladora prévia nesses exemplos, mapeamento de riscos e prevenção respectivamente, fazem parte da implantação de um programa de *compliance*.

Controle concomitante, cuja definição é intuitiva, pode também ser a classificação de determinados deveres criados por um programa de *compliance* financeiro partidário para atuar na correção de arrecadação e aplicação de recursos partidários.

⁴² PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 229.

⁴³ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 233.

⁴⁴ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 241

⁴⁵ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 241

O controle posterior, igualmente intuitivo, pode também abranger atos e efeitos de um programa de *compliance*, seja no recebimento de denúncias, na indicação de medidas corretivas de processos, na imputação ou exclusão de responsabilidades.

Além disso, como implicação da supremacia constitucional, a democracia deve ser critério de legitimidade do controle sob duas perspectivas diferentes, quais sejam a democratização do meio de controle e como resultado da atividade controladora.

Nas palavras de Pereira:

(...) por um lado, cumpre garantir a democratização dos instrumentos de controle, ou seja, justificar a previsão de técnicas, mecanismos, institutos e processos que atribuam a função controladora à gestão participativa, arejando-a e fortalecendo-a com a agregação de nos agentes ao círculo tradicional e oficial a que estava acostumada. Por outro lado, importa ressaltar as potencialidades do controle como vetor de democratização, ou seja, as possibilidades dos institutos de controle constitucional servirem de estímulos ao fortalecimento da vivência democrática, por suscitarem maiores níveis de interesse e de participação nos assuntos públicos, ao promoverem a aproximação facilitada entre esses e o conjunto global de sujeitos constitucionais.⁴⁶

Não é legítimo, portanto, que o controle sobre os partidos exercido através do *compliance* desconsidere a exigência de democracia, seja do próprio programa, seja do resultado, que deve ser de incremento da democracia intrapartidária.

Embora em menor dimensão e de forma indireta, o princípio democrático também exerce função na fase corretiva do controle.

Portanto, o caso específico do controle-garantia, este se coaduna com a face menos divulgada do princípio democrático, subsumida na atitude de fiscalização e de correção de tais distintas manifestações de poder que se realizam e em uma determinada comunidade política.⁴⁷

Os limites democráticos devem, pois, se fazer presentes na elaboração e execução de um programa de *compliance* financeiro partidário.

3. COMPLIANCE: DEFINIÇÃO, PREVENÇÃO À LAVAGEM DE DINHEIRO E COMPLIANCE PARTIDÁRIO E ELEITORAL.

3.1. Conceito para além do cumprimento de normas: mudança de mentalidade.

O *compliance* é um instituto cuja aplicação aos partidos políticos vem sendo debatida recentemente⁴⁸ e que, por ser uma forma de autorregulação que visa prevenir a prática de ilícitos,

⁴⁶ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 247.

⁴⁷ PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático**: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 249.

⁴⁸ Veja-se, por exemplo, iniciativas legislativas levadas a efeito por meio do PLS 60/201 e do PLS 429/2017.

identifica-los e aplicar as sanções poderia aumentar a eficácia das normas sobre financiamento de partidos sem que houvesse uma interferência maior na autonomia constitucional dos partidos.

Braithwaite afirma, sobre o modelo de autorregulação regulada:

O conceito de autorregulação forçada é uma resposta tanto à atraso, burocracia, custos, e embrutecimento da inovação que pode resultar da imposição de regulamentações governamentais detalhadas sobre negócios, e à ingenuidade de confiar nas empresas para se regularem. Sob a autorregulação forçada, o governo obrigaria cada empresa a escrever um conjunto de regras sob medida para o conjunto único de agências que enfrentam essa empresa.⁴⁹

Sarcedo contextualiza o *compliance* como um dos pilares da governança corporativa a partir de uma ideia de que há distanciamento e algumas tensões entre acionistas e administradores profissionais. Pensando no controle dos tecnocratas pelos acionistas, a governança foi construída sobre 4 (quatro) pilares. Conforme lista Sarcedo, citando Rosseti e Andrade:

(...) *fairness*, que é a necessidade de justiça e equidade no tratamento dos acionistas minoritários, garantindo—lhes participação equânime nos resultados da empresa e participação efetiva nas assembleias; *disclosure*, que trata da necessidade de transparência nas informações corporativas, mormente aquelas de grande relevância, assim consideradas as que impactam os resultados da empresa ou as que envolvem riscos ou oportunidades negociais; *accountability*, ou seja, a necessidade de prestação de contas de forma responsável, com base nas melhores técnicas contábeis e de auditoria; e, por último, o *compliance*, ligado à conformidade e ao cumprimento das normas regulatórias, legais e administrativas aplicáveis à empresa.⁵⁰

Pinto e Brener defendem que “*Os programas de compliance são sistemas de organização corporativa que implicam a adoção de um conjunto de medidas para assegurar e internamente o cumprimento normativo, bem como evitar e combater a corrupção*”⁵¹.

Coutinho, ao tratar da aplicação do instituto no ambiente corporativo, aduz que os programas de *compliance* “*programas de compliance são importantes ferramentas de gestão no âmbito das corporações para autocontrole, orientação e monitoramento das condutas*”⁵².

Veríssimo define, citando Kuhlen, como “*medidas pelas quais as empresas pretendem*

⁴⁹ Tradução livre de: “The concept of enforced self-regulation is a response both to the delay, red tape, costs, and stultification of innovation²⁰ that can result from imposing detailed government regulations on business, and to the naivete of trusting companies to regulate themselves. Under enforced self-regulation, the government would compel each company to write a set of rules tailored to the unique set of contingencies facing that firm.” (BRAITHWAITE, John. Enforced self-regulation: A new strategy for corporate crime control. *Michigan law review*, v. 80, n. 7, 1982, p. 1470).

⁵⁰ SARCEDO, Leandro. *Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica*: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 54. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

⁵¹ PINTO, Felipe Martins; BRENER, Paula Rocha Gouvêa. Responsabilidade corporativa e *compliance*: novas estratégias de prevenção à criminalidade econômica in FORTINI, Cristiana (Coord.). *Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 339.

⁵² COUTINHO, Aldacy Rachid; MARRAFON, Marco Aurélio. Compliance eleitoral: breve análise dos projetos de lei nº 60/2017, nº 429/2017 e nº 663/2015 do Senado Federal e sua importância para a democracia brasileira. *Estudos Eleitorais*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 11-31, maio/ago. 2018, p. 13.

*assegurar-se que as regras vigentes para elas e para seus funcionários sejam cumpridas, que as infrações se descubram e eventualmente sejam punidas*⁵³, afirmando ainda que há especificidades a depender do ramo do direito e do problema que visa enfrentar.

Além do aspecto preventivo, defende Veríssimo que *“impõe à empresa o dever de apurar as condutas ilícitas em geral, assim com as que violam as normas da empresa, além de adotar medidas corretas e entregar os resultados de investigações internas às autoridades”*⁵⁴.

Salles define o *criminal compliance* como *“instrumento de detecção e prevenção de delitos em decorrência da atividade empresarial, cujo objetivo precípua é evitar a responsabilização criminal da Organização e de seus dirigentes”*⁵⁵.

Rodrigues afirma que *“o compliance das empresas busca analisar criticamente os riscos e implementar as rotinas de correção”*⁵⁶. Gloeckner afirma que *compliance* não é a mera eficácia das normas, mas tem como núcleo *“o grau de adesão dos destinatários da norma nos processos de atuação e na análise de obediência dos parâmetros legais por ela instituídos”*⁵⁷.

Rios e Antonietto definem *compliance* tratam do contexto onde o instituto fora criado e da forma como a mera tradução do termo pode levar a incompreensões, destaca que, além do mero cumprimento de normas, busca um modelo de organização que estimule uma mudança de cultura⁵⁸. Mais à frente, definem *compliance* como *“um conjunto de medidas pelas quais as empresas buscam garantir o cumprimento das regras vigentes, relacionadas com a sua atividade, bem como observar princípios de ética e integridade corporativa”*⁵⁹.

Ana Catarina Martins define, na seara criminal, como *“o ‘cumprimento normativo voluntário’, a adoção de medidas que visam garantir que a pessoa coletiva, bem como todas as pessoas singulares que a integram ou com ela colaboram, cumprem os desígnios penais, o dever-*

⁵³ KUHLEN, Lothar. **Cuestiones fundamentales de compliance y derecho penal**. In: KUHLEN, Lothar, PABLO MONTIEL, Juan; URBINA GIMENO, Íñigo Ortiz. Compliance y teoría del derecho penal. Madrid: Marcial Pons, 2013 *apud* VERÍSSIMO, Carla. Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 91.

⁵⁴ CARLI, Carla Veríssimo de. **Anticorrupção e compliance: a incapacidade da lei N° 12.846/2013 para motivar as empresas brasileiras a adoção de programas e medidas de compliance** – Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016, p. 78. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/99813/DE%20CARLI_Carla_anticorrupcao_compliance_incapacidade.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 20 jul. 2022.

⁵⁵ SALLES, Leonardo Guimarães. **Criminal compliance: a delimitação da responsabilidade penal nas organizações empresariais complexas**. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016, p. 92. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SallesLG_1.pdf. Acesso em 1 jun. 2022.

⁵⁶ RODRIGUES, Joaquim Pedro de Medeiros. **Os programas de compliance como sintoma do avanço do direito penal contemporâneo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2020, p. 45. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2902/1/Disserta%20c3%a7%20c3%a3o_%20JOAQUIM%20PEDRO%20ODE%20MEDEIROS%20RODRIGUES_MESTRADO%20EM%20DIREITO_2019.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

⁵⁷ GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. Criminal compliance, lavagem de dinheiro e o processo de relativização do Nemo tenetur se detegere: cultura do controle e política criminal atuarial. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**. Brasília, v. 1, n. 1, 2014, p. 149.

⁵⁸ RIOS, Rodrigo Sánchez; ANTONIETTO, Caio. Criminal Compliance: Prevenção e Minimização de Riscos na Gestão da Atividade Empresarial. **Revista brasileira de ciências criminais**, v. 114, mai.-jun. 2015, p. 342.

⁵⁹ RIOS, Rodrigo Sánchez; ANTONIETTO, Caio. Criminal Compliance: Prevenção e Minimização de Riscos na Gestão da Atividade Empresarial. **Revista brasileira de ciências criminais**, v. 114, mai.-jun. 2015, p. 342.

ser jurídico-penal”⁶⁰.

Em trabalho voltado para a seara eleitoral, Barreto Neto e Neves entendem demasiado vago o termo *compliance* e sugerem a adoção de governança corporativa, entendida esta como “*diretrizes e princípios gerais que propõe normas externas e internas, com vista do aprimoramento contínuo de procedimentos operacionais padrão e gerenciamento de riscos da pessoa jurídica, nas pessoas nela inserida e a terceiros, trazendo parâmetros técnicos e comportamentais éticos*”⁶¹.

Campos, Alves e Assis afirmam, ao tratar das características, que “*(...)o compliance envolve o cumprimento de normas legais, mas também se relaciona com o investimento em pessoas, processos e conscientização*”⁶².

Pinheiro afirma que, para além da legalidade, a ideia de *compliance* “*(...) abranger o fomento de uma cultura de ética e de boa governança, fundada em rigorosos padrões de boa conduta*”⁶³, observando que seria de pouca relevância a criação de estrutura de controle interno focada nas contas partidárias dada a existênciadados mecanismos externos.

Também no sentido de propor um conceito para além do mero cumprimento de normas, Martins, citando Ivo Coca Vila, estabelece 07 (sete) elementos necessários para o *compliance* e entre eles está a cultura, definida como “*(...) consciência/interiorização, por parte de todos trabalhadores e administradores, da constante e absoluta necessidade de atuar em conformidade com o Direito, em todos os níveis de atuação da sociedade*”⁶⁴.

Caroline Pinheiro, Caroline Ayupe e Hugo Ferreira Neto entendem que *compliance* é “*(...) conjunto de institutos aptos a permitir que um empresário desenvolva comportamento conforme ao ordenamento jurídico, deve-se estabelecer mecanismos para que, em setores sensíveis, haja a possibilidade de uma análise dos riscos*”⁶⁵.

⁶⁰ MARTINS, Ana Catarina. **A relevância dos mecanismos compliance na determinação da responsabilidade penal da pessoa coletiva** – Dissertação (Mestrado em Direito) – Gabinete de estudos de pós-graduados da Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020, p. 17. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/44540/1/ulfd144232_tese.pdf. Acesso em 24 de maio de 2022.

⁶¹ BARRETO NETO, José Maurício Linhares; NEVES, Fernando Henrique Cardoso. Compliance Eleitoral para partidos: conformidade para a Democracia. **Revista Justiça Eleitoral em Debate** - v. 10. n. 1. Rio de Janeiro, 2020, p. 12.

⁶² CAMPOS, Adriana; ALVES; Adamo Dias; ASSIS, Christiane Costa. Compliance eleitoral: representação, representatividade e participação política no Estado Democrático de Direito in VASCONCELOS, Antônio Gomes; CHIMURIS, Ramiro (coord. e org.). **Direito e economia: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público**. Napoli – Italia: La Città del Sole, 2020, p. 324.

⁶³ PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário: uma primeira reflexão crítica dos Projetos de Lei n°s 60/2017 e 429/2017. Do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 233.

⁶⁴ IVÓ COCA VILA, “Programas de Cumplimiento como forma de autorregulación regulada?”, Ob. cit., pp. 55 a 59 *apud* MARTINS, Ana Catarina. **A relevância dos mecanismos compliance na determinação da responsabilidade penal da pessoa coletiva** – Dissertação (Mestrado em Direito) – Gabinete de estudos de pós-graduados da Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020, p. 20. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/44540/1/ulfd144232_tese.pdf. Acesso em 24 de maio de 2022.

⁶⁵ DA ROSA PINHEIRO, Caroline; AYUPE, Carolina Guimarães; NETO, Hugo Vidigal Ferreira. A abordagem baseada no risco e combate à lavagem de dinheiro: como o compliance pode auxiliar no combate à coculpabilidade às

Seja pela falta de transparência ou pelo risco de retroalimentar esquemas de corrupção, o financiamento irregular de partidos políticos merece atenção do direito eleitoral, o que nos leva a discordar de Pinheiro quando afirma a suficiência do controle externo⁶⁶. O *compliance*, por ser uma forma de autorregulação, pode aumentar a eficácia das normas sobre a matéria, definir os deveres de cada pessoa para fins de prevenção e eventual e posterior responsabilização e privilegiara autonomia partidária quando em comparação com a regulação heterônoma pelo Estado.

A ausência de parâmetros legais e mesmo de produção teórica sobre o *compliance* partidário no ordenamento jurídico brasileiro traz os problemas do limite da exigência desses programas de *compliance* em pessoas jurídicas que possuem um regime jurídico próprio definidona Constituição da República e nas leis ordinárias sobre a matéria.

3.2. Criminal compliance e prevenção à lavagem de dinheiro.

3.2.1. Definição e objetivos.

A compreensão adequada do instituto do *compliance* na seara criminal exige a compreensão de um dado pano de fundo. Ao analisar tal quadra histórica, Silveira e Dinis afirmam uma mudança da lógica normativa e impositiva do direito penal para uma lógica mais próxima da autorregulatória própria da economia, o que também coincide com o desenvolvimento do Direito Penal Econômico:

Partindo-se de premissas éticas comportamentais prévias, novas lógicas de mercado parecem ter sido impostas ao Direito Penal, em um viés de *criminal compliance*. A significativa compreensão dessa mudança contextual somente pode ser entendida se, antes de mais nada, for possível perceber que se está em um novo cenário penal.
(...)
O mercado, em sua agilidade adquirida, passa a trabalhar com novos instrumentos, também de influência penal, os quais trazem mutação às próprias bases da questão criminal⁶⁷.

Um sistema normativo que acolha o *criminal compliance* possui maior afinidade com sistemas que também acolhem a responsabilidade penal de pessoas jurídicas. No caso brasileiro o instituto tornou-se mais um reforço punitivo, criando deveres os quais descumpridos podem atrair a incidência de norma penal, do que em instituto relacionado à prevenção e à autorregulação⁶⁸.

Destaca a preocupação, dentro de um contexto de inserção de institutos de Direito Premial como a delação premiada, é com a “*validade e legitimidade de estipulação de formas modais de autorregulação empresarial e como estas implicam em efeito cadeia, em efeitos penais, gerando o*

avessas?. **Revista Científica do CPJM**, v. 1, n. 03, 2022, p. 165.

⁶⁶ Idem, ibidem, p. 234.

⁶⁷ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

⁶⁸ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**.. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

que denomina-se *criminal compliance*”⁶⁹. Observa-se que o ponto central da preocupação na seara penal pode também ser transposto para a área eleitoral, qual seja a validade e legitimidade de obrigações criadas nos programas de *compliance*.

A base do *criminal compliance* seria a criação de controles interno e externo, limitação e equilíbrio de poder, limitação de oportunidades de negócio⁷⁰.

Caracteriza inicialmente o *criminal compliance* como “*resultado da evolução dos conhecidos códigos de conduta corporativos, com premissas suplementares de implementação de condão penal*”⁷¹.

Destaca uma origem nos EUA com propósito de “*prevenção de delitos econômicos empresariais através de uma correção estatal e privada, estabelecendo o que Siber denomina de sistemas autorreferenciais de autorregulação regulada*”⁷². Tal prevenção, pensada para crimes praticados dentro de uma organização empresarial, podem ser adaptados para uma organização partidária, atualmente pessoa jurídica de direito privado.

A função pública na democracia representativa, que fundamenta uma série de proteções e garantias, demanda adaptações das ideias inicialmente concebidas para empresas privadas, porém a dificuldade de delimitação de obrigações e imputação de responsabilidade dentro de dada organização permanece como ponto problemático comum entre as estruturas.

Dado contexto problemático provocou uma mudança no panorama do *criminal compliance*, que é a necessidade de atribuição individual de responsabilidade e a dificuldade de fazê-lo em um ambiente com divisão horizontal e vertical de funções.

Débora Cardoso, analisando *criminal compliance* relacionado à lavagem de dinheiro em instituições financeiras, afirma:

(...) o conceito de *compliance* descreve a necessária obediência às normas sobre prevenção e combate ao crime de lavagem, e impõe aos sujeitos legalmente obrigados, sob pena de sanções administrativas e até mesmo sanções criminais, a prevenção, a investigação e a comunicação às autoridades competentes dos delitos praticados em razão da atividade empresarial (p. 36).

Na diferenciação da ideia de controles internos, a autora afirma que *compliance* é uma espécie do gênero controles internos, afirmando textualmente que controles internos são a “(...) *totalidade das políticas e procedimentos instituídos pela instituição financeira, para assegurar que os riscos inerentes às suas atividades sejam reconhecidos e administrados adequadamente*” (p.

⁶⁹ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

⁷⁰ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

⁷¹ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

⁷² SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

41). Afirma ainda que o *compliance* possui a função de fiscalizar e avaliar se outras medidas de controle interno estão sendo eficazes na prevenção de riscos⁷³.

Ana Catarina Martins, citando Filipa Marques Júnior e João Medeiros, traça uma linha de raciocínio no sentido de expor os riscos a que a atividade empresarial está sujeita, no caso do direito penal o risco a bens jurídicos, e são apresentados como princípios do *criminal compliance* a antecipação, a prevenção, a detecção, a reação⁷⁴. Martins acrescentando um passo importante à sua lista de passos do *compliance* também para o *compliance* financeiro dos partidos políticos, que é a atualização constante dos sistemas de *compliance*, especialmente tendo em vista novos riscos e novos deveres que surgem posteriormente à formulação e implantação dos programas⁷⁵.

Sarcedo afirma que há três razões principais para o crescimento do *compliance* são a padronização do direito de acordo com o padrão estadunidense, necessidade de transparência, boa gestão e prevenção de crimes na empresa e resposta aos escândalos e fraudes. As duas últimas razões são também aplicáveis aos partidos, com as devidas adaptações.

É preciso dar transparência e prevenir ilícitos nos partidos políticos tendo em vista o sua função na representação política e nas democracias, bem como é possível listar vários escândalos envolvendo financiamento de partidos no Brasil.

3.2.2. Atribuição de deveres: regulamentação nacional e internacional da Prevenção à Lavagem de Dinheiro.

Inicialmente é preciso tecer considerações sobre a legitimidade da atribuição de obrigações legais a agentes privados com vistas a prevenir a prática de ilícitos. Isso porque o artigo 5º, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

O fundamento da imposição legal de tais obrigações está no dever coletivo, não só do poder público, de contribuir para o combate à lavagem de dinheiro. As disposições constitucionais sobre o sistema financeiro também dispõem no sentido de que é inviável sua utilização para legitimar a fruição de ativos que sejam produto de crime.

⁷³ CARDOSO, Débora Motta. **A extensão do compliance no direito penal**: análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro – Tese (doutorado). Programa de pós-graduação em direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013, p. 41.

⁷⁴ FILIPA MARQUES JÚNIOR/JOÃO MEDEIROS, “A elaboração de programas de compliance”, in MARIA FERNANDA PALMA, AUGUSTO SILVA DIAS E PAULO DE SOUSA MENDES (Coord.), Estudos sobre Law Enforcement, Compliance e Direito Penal, 1ª Ed. Almedina, pp. 124 e 125 *apud* MARTINS, Ana Catarina. **A relevância dos mecanismos compliance na determinação da responsabilidade penal da pessoa coletiva** – Dissertação (Mestrado em Direito) – Gabinete de estudos de pós-graduados da Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/44540/1/ulfd144232_tese.pdf. Acesso em 24 de maio de 2022.

⁷⁵ MARTINS, Ana Catarina. **A relevância dos mecanismos compliance na determinação da responsabilidade penal da pessoa coletiva** – Dissertação (Mestrado em Direito) – Gabinete de estudos de pós-graduados da Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020, p. 22. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/44540/1/ulfd144232_tese.pdf. Acesso em 24 de maio de 2022.

Dados os riscos também grandes que envolvem o financiamento da política, a ideia de instituir pessoas cuja atividade seja especialmente sensível e atribuir a elas obrigações especiais, sejam elas as mesmas daquelas definidas na Lei nº 9.613/1998 ou outras especialmente definidas para o âmbito dos partidos. Maior exemplo do especial risco que a política atrai para movimentações financeira é a categoria definida na Circular BACEN nº 3.339/2006, de PEP, exigindo informações e mantendo registros mais rigorosos para tais pessoas. Dentre tais pessoas estão, por exemplo, detentores de mandatos eletivos e dirigentes de partidos políticos, conforme estabelece o artigo 1º, parágrafos 2º a 4º, da Circular nº 3.339/2006.

Um órgão internacional importante, especialmente no que toca à lavagem de dinheiro, é o GAFI, cuja função definida na introdução de seu conjunto de recomendações como “*definir padrões e promover a efetiva implementação de medidas legais, regulatórias e operacionais para combater a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação*”⁷⁶. Segundo Wajngarten, a influência das recomendações do GAFI, embora não sejam tão perceptíveis nas leis penais e processuais penais, é notável nas normas infralegais⁷⁷.

Um ponto importante de ser tratado é a localização do órgão responsável pelo *compliance* dentro da estrutura da empresa. Débora Cardoso, por analisar riscos de lavagem de dinheiro em instituições financeiras, traz o organograma de dois grandes bancos brasileiros demonstrando que os órgãos encarregados do *compliance* se reportam à cúpula dos bancos, mesmo em estruturas diferentes, o que é adequado diante da necessidade de autonomia.

Conforme afirma a autora, “(...) *para que a política de compliance seja de fato efetiva é necessário que a função do compliance officer tenha a mais absoluta independência e isenção diante dos conflitos de interesses eventualmente existentes nas instituições financeiras*”⁷⁸. Também mantida a pluralidade de estruturas permitida pela autonomia de organização que possuem os partidos, inclusive com garantia em sede constitucional, um órgão encarregado do *compliance* também deveria se reportar à cúpula partidária por razões análogas.

Outro ponto importante destacado por Cardoso é a necessidade que o órgão encarregado do *compliance* possua amplo acesso a informações e acesso a ocupantes de outros cargos a fim de identificar riscos e corrigir processos, elementos também importantes no âmbito partidário.

⁷⁶ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA. **Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Paris, 2020. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>. Acesso em 03 jul. 2022.

⁷⁷ WAJNGARTEN, Raquel Nuvolini. **Crime de lavagem de dinheiro: o soft law e a proteção da privacidade**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2022, p. 181. Disponível em: https://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/bitstream/handle/123456789/16612/cchsa_ppgdir_me_Raquel_NW.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 19 jul. 2022.

⁷⁸ CARDOSO, Débora Motta. **A extensão do compliance no direito penal: análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro** – Tese (doutorado). Programa de pós-graduação em direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013, p. 61.

Além disso, é possível observar um aspecto importante da função do *compliance officer* que é, a exemplo dos anteriores, aplicável ao âmbito da atividade financeira dos partidos, que é a obrigação de proteger não apenas a organização dos riscos de sua atividade, mas terceiros. O problema dessa posição de proteção de terceiros é que pode gerar conflito de interesse quando o ilícito beneficia a organização em detrimento de terceiros e o *compliance officer* faz parte dessa organização como empregado no caso das instituições financeiras ou como filiado no caso dos partidos. É preciso um especial cuidado para que o conflito de interesses não esvazie a autonomia, independência e assertividade necessárias a um programa eficaz.

Adotando a tradicional classificação da lavagem em 3 fases (colocação, ocultação e integração), Débora Cardoso afirma a participação ativa das instituições financeira na primeira fase, onde o dinheiro é inserido no sistema financeiro mediante, por exemplo, depósitos fracionados em conta corrente, podendo haver participação da instituição financeira quando se omite na exigência de identificação completa do titular⁷⁹. Afirma ainda que a segunda fase foi a que sofreu maiores modificações com o advento das transferências eletrônicas.

Cada empresa deve montar seu programa de compliance considerando uma análise prévia da “(...) estrutura da pessoa jurídica, de suas relações interpessoais e inter departamentais, observando-se a distribuição de competências e funções existentes”⁸⁰.

Para chegarmos à atribuição de deveres, Bertoni aponta um conjunto de elementos principais que são (i) a elaboração de um código de conduta; (ii) estabelecimento de um *compliance officer*; (iii) criação de uma estrutura de monitoramento; (iv) criação de uma ferramenta de denúncias de irregularidades; (v) estabelecimento de um processo continuado de formação e capacitação; (vi) estabelecimento de sanções; e (vii) criação de um plano de reação frente às irregularidades.⁸¹

O GAFI estabelece, em sua recomendação nº 1, uma mudança em relação ao paradigma até então vigente que era de listar operações cujo reporte à autoridade competente era obrigatório para, dando maior autonomia aos agentes sujeitos a obrigações de reportar operações, estabelecer uma política de prevenção à lavagem de dinheiro com a indicação de parâmetros de risco. Com isso, pode haver simplificação de medidas recomendadas pelo GAFI quando houver menor risco e medidas mais completas e complexas nos casos de maior risco. Conforme trecho da recomendação nº 1:

⁷⁹ CARDOSO, Débora Motta. **A extensão do compliance no direito penal**: análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro – Tese (doutorado). Programa de pós-graduação em direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013, p. 138-139.

⁸⁰ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

⁸¹ BERTONI, Felipe Faoro. O delito de lavagem de capitais e o desenvolvimento do criminal compliance. **Revista Jurídica Eletrônica da UFPI**, v. 1, n. 03, 2014. Disponível em <http://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/2303>. Acesso em 19 de maio de 2022, p. 116.

Os países devem identificar, avaliar e compreender os riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo para o país, e tomar medidas, inclusive designando uma autoridade ou mecanismo para coordenar as ações de avaliação de riscos, e aplicar recursos com o objetivo de garantir que os riscos sejam efetivamente mitigados. Com base nessa avaliação, os países devem aplicar uma abordagem baseada no risco (ABR) para garantir que as medidas de prevenção ou mitigação da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo sejam proporcionais aos riscos identificados⁸².

Pinheiro, Ayupe e Ferreira Neto a definem como “(...) *estratégia de identificação, análise e compreensão dos riscos de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo*”⁸³ e apresentam três ideias relacionadas ao risco como sendo centrais para a compreensão da abordagem como um todo: (i) risco, (ii) apetite de risco e (iii) tolerância de risco⁸⁴. Risco seria a “*combinação de consequências de um evento (incluindo mudanças nas circunstâncias) e a probabilidade da ocorrência associada*”⁸⁵, apetite de risco seria a “*a quantidade e tipo de riscos que uma organização está preparada para buscar, reter ou assumir*”⁸⁶ e tolerância de risco seria “*a disposição em suportar o risco após o tratamento deste, a fim de atingir seus objetivos*”⁸⁷.

Tal abordagem visa maior eficiência no investimento de recursos dos agentes controlados, bem como da autoridade controladora, porém pressupõe uma capacidade de avaliação desses riscos e atuação de acordo com o resultado da avaliação. Isso permite, por exemplo, que outros agentes que não os descritos como instituições financeiras ou APNFD, possam ser obrigadas a algumas providências de prevenção à lavagem de dinheiro e/ou financiamento ao terrorismo.

Conforme item 8 da Nota Explicativa da recomendação nº 1, uma avaliação de risco e seu registro são obrigatórios no paradigma da ABR:

Deveria ser exigido que as instituições financeiras e APNFDs adotem medidas apropriadas para identificar e avaliar seus riscos de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo (para clientes, países ou áreas geográficas; e produtos, serviços, transações ou canais de entrega). As instituições financeiras e APNFDs deveriam documentar tais avaliações para poderem demonstrar seus fundamentos, mantê-las atualizadas e possuir mecanismos apropriados para fornecer informações de avaliação de risco para as autoridades competentes e EARs [Entidades de Autorregulação]. A natureza e extensão de qualquer

⁸² GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA. **Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Paris, 2020. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>. Acesso em 03 jul. 2022, p. 12.

⁸³ DA ROSA PINHEIRO, Caroline; AYUPE, Carolina Guimarães; NETO, Hugo Vidigal Ferreira. A abordagem baseada no risco e combate à lavagem de dinheiro: como o compliance pode auxiliar no combate à culpabilidade às avessas?. **Revista Científica do CPJM**, v. 1, n. 03, 2022, p. 166.

⁸⁴ DA ROSA PINHEIRO, Caroline; AYUPE, Carolina Guimarães; NETO, Hugo Vidigal Ferreira. A abordagem baseada no risco e combate à lavagem de dinheiro: como o compliance pode auxiliar no combate à culpabilidade às avessas?. **Revista Científica do CPJM**, v. 1, n. 03, 2022, p. 166.

⁸⁵ DA ROSA PINHEIRO, Caroline; AYUPE, Carolina Guimarães; NETO, Hugo Vidigal Ferreira. A abordagem baseada no risco e combate à lavagem de dinheiro: como o compliance pode auxiliar no combate à culpabilidade às avessas?. **Revista Científica do CPJM**, v. 1, n. 03, 2022, p. 166.

⁸⁶ DA ROSA PINHEIRO, Caroline; AYUPE, Carolina Guimarães; NETO, Hugo Vidigal Ferreira. A abordagem baseada no risco e combate à lavagem de dinheiro: como o compliance pode auxiliar no combate à culpabilidade às avessas?. **Revista Científica do CPJM**, v. 1, n. 03, 2022, p. 166.

⁸⁷ DA ROSA PINHEIRO, Caroline; AYUPE, Carolina Guimarães; NETO, Hugo Vidigal Ferreira. A abordagem baseada no risco e combate à lavagem de dinheiro: como o compliance pode auxiliar no combate à culpabilidade às avessas?. **Revista Científica do CPJM**, v. 1, n. 03, 2022, p. 166.

avaliação de risco de lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo deveriam ser proporcionais à natureza e ao tamanho do negócio.⁸⁸

Uma reação conforme a avaliação de risco e uma revisão constante também estão previstas, desta vez no item 9 da Nota Explicativa para a recomendação nº 3. Na nota explicativa para a Recomendação nº 10, parágrafo H, há uma exposição exemplificativa de fatores de risco que devem atrair *due diligences* mais completas relacionadas a clientes que podem advir do próprio cliente, do país ou local ou do produto, serviço, transação ou canal de entrega, listando algumas diligências complementares que podem ser feitas em caso de risco alto:

- Obter informações adicionais sobre o cliente (por exemplo, ocupação, volume de bens, informações disponíveis em fontes públicas, internet etc), e atualização regular dos dados de identificação do cliente e real beneficiário.
- Obter informações adicionais a respeito da natureza da relação de negócios pretendida.
- Obter informações sobre a fonte dos recursos ou fonte de riquezas do cliente.
- Obter informações sobre os motivos das transações pretendidas ou feitas.
- Obter aprovação da alta gerência para iniciar ou continuar a relação de negócios.
- Conduzir monitoramento reforçado da relação de negócios, aumentando o número e cronograma dos controles aplicados, e selecionar padrões de transações que requeiram mais análises.
- Exigir que o primeiro pagamento seja feito por meio de uma conta em nome do cliente com um bando sujeito a padrões de DDC similares⁸⁹.

Tal paradigma, por se tratar de visão que expõe por excelência a condição do *compliance* de autorregulação regulada, além de obrigar a uma avaliação de risco, possui grande aplicabilidade aos partidos políticos.

A recomendação nº 10 aborda a necessidade de que instituições financeiras sejam obrigadas a promover *due diligence* em relação aos clientes de instituições financeiras em alguns casos:

- (i) estabelecerem relações de negócios;
- (ii) realizarem transações ocasionais: (i) acima do limite designado aplicável (US\$/EUR 15.000); ou (ii) que forem transferências eletrônicas nas circunstâncias cobertas pela Nota Interpretativa da Recomendação 16;
- (iii) houver suspeita de lavagem de dinheiro ou financiamento do terrorismo; ou
- (iv) a instituição financeira tiver dúvidas com relação à veracidade ou adequação de dados de identificação do cliente obtidos anteriormente.

As *due diligences* devem consistir nas seguintes providências, modificáveis a depender da avaliação de risco:

⁸⁸ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA. **Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Paris, 2020. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>. Acesso em 03 jul. 2022, p. 51.

⁸⁹ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA. **Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Paris, 2020. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>. Acesso em 03 jul. 2022, p. 105.

- (a) identificar o cliente e verificar sua identidade por meio de documentos, informações ou dados confiáveis e de fontes independentes.
- (b) identificar o beneficiário e adotar medidas razoáveis para verificar a identidade de tal beneficiário, de forma que a instituição financeira obtenha conhecimento satisfatório sobre quem é o beneficiário. Para pessoas jurídicas e outras estruturas jurídicas, as instituições financeiras deveriam também compreender a propriedade e a estrutura de controle do cliente.
- (c) Compreender e, quando apropriado, obter informações a respeito do propósito e da natureza pretendidos da relação de negócios.
- (d) Conduzir uma devida diligência contínua na relação de negócios e uma análise minuciosa das transações conduzidas durante a relação para garantir que tais transações sejam consistentes com o conhecimento da instituição sobre o cliente, seus negócios e perfil de risco, incluindo, quando necessário, a origem dos recursos⁹⁰.

Tais providências, que envolvem a reunião de dados que, por vezes, pode ser de grande quantidade e complexo processamento, podem ser feitas com ajuda de terceiros (recomendação nº 17). Na impossibilidade de cumprir as diligências acima, a recomendação é de que não seja iniciada relação ou, já iniciadas, sejam encerradas as relações com o cliente⁹¹.

A vedação de que haja divulgação da suspeita de lavagem de dinheiro possibilita inclusive que alguma *due diligence* relacionada a cliente seja interrompida para não alertar e prejudicar a investigação, devendo os empregados estarem cientes da importância de evitar a divulgação da suspeita (*tipping off*), conforme pode ser observado no item 3, parágrafo A, da nota explicativa para a recomendação nº 10.

Também há recomendação de manutenção de registros das operações financeiras que sejam suficientes para reconstruir transações individualizadas (recomendação nº 11), obrigações adicionais de *know your cliente* (KYC) em relação a Pessoas Expostas Politicamente (recomendação nº 12), comunicação de operações suspeitas de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo à unidade de inteligência financeira (recomendação nº 20), proteção contra responsabilização por fornecimento de informações de boa-fé em caso de suspeita e proibição de revelar comunicação de operações suspeitas – *tipping off* – (recomendação nº 21), listagem de APFND (recomendação nº 22).

Esta última recomendação, a de número 22, lista as seguintes pessoas:

- (a) Cassinos – quando os clientes estiverem envolvidos em transações financeiras de valor igual ou superior ao limite determinado aplicável.
- (b) Agentes imobiliários – quando estiverem envolvidos em transações de compra e venda de imóveis para seus clientes.
- (c) Comerciantes de metais preciosos e pedras preciosas – quando estiverem envolvidos em qualquer transação em espécie com um cliente de valor igual ou superior ao limite determinado aplicável.

⁹⁰ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA. **Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Paris, 2020. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>. Acesso em 03 jul. 2022, p. 18-19.

⁹¹ GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA. **Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Paris, 2020. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>. Acesso em 03 jul. 2022, p. 19.

(d) Advogados, tabeliães, outras profissões jurídicas independentes e contadores – quando prepararem ou realizarem transações para seus clientes relacionadas às seguintes atividades:

- Compra e venda de imóveis;
- Gestão de dinheiro, títulos mobiliários ou outros ativos do cliente;
- Gestão de contas correntes, de poupança ou de valores mobiliários;
- Organização de contribuições para a criação, operação ou administração de empresas;
- Criação, operação ou administração de pessoas jurídicas ou outras estruturas jurídicas, e compra e venda de entidades comerciais.

(e) Prestadores de serviços a empresas e trusts – quando prepararem ou realizarem transações para clientes relacionadas às seguintes atividades:

- Atuação como agente de constituição de pessoas jurídicas;
- Atuação (ou preparação para que outra pessoa atue) como diretor ou secretário de uma empresa, um sócio em uma sociedade ou uma posição similar em relação a outras pessoas jurídicas;
- Fornecimento de domicílio fiscal, endereço ou acomodação comercial, endereço administrativo ou de correspondência para uma empresa, sociedade ou qualquer outra pessoa jurídica ou estrutura jurídica;
- Atuação (ou preparação para que outra pessoa atue) como fideicomissário de um express trust ou exercício de função equivalente para outra forma de estrutura jurídica;
- Atuação (ou preparação para que outra pessoa atue) como acionista indicado para outra pessoa⁹².

Também no paradigma da Abordagem Baseada no Risco, a CVM editou a Resolução nº 50/2021, que revogou a Instrução CVM 617/2019, e previu a realização de avaliação interna de risco (artigo 5º, I, da Resolução CVM 50/2021) e avaliação relacionada aos clientes (artigo 5º, II, da Resolução CVM 50/2021)

No âmbito da lavagem de capitais, foi estruturado um sistema preventivo onde é possível observar que foram definidas pelo artigo 9º da Lei nº 9.613/1998, algumas pessoas, físicas e jurídicas, que possuem obrigações especiais dada a maior sensibilidade a risco de lavagem de dinheiro de suas atividades:

Art. 9º Sujeitam-se às obrigações referidas nos arts. 10 e 11 as pessoas físicas e jurídicas que tenham, em caráter permanente ou eventual, como atividade principal ou acessória, cumulativamente ou não: (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

I - a captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira;

II - a compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial;

III - a custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários.

Parágrafo único. Sujeitam-se às mesmas obrigações:

I - as bolsas de valores, as bolsas de mercadorias ou futuros e os sistemas de negociação do mercado de balcão organizado; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

II - as seguradoras, as corretoras de seguros e as entidades de previdência complementar ou de capitalização;

III - as administradoras de cartões de credenciamento ou cartões de crédito, bem como as administradoras de consórcios para aquisição de bens ou serviços;

IV - as administradoras ou empresas que se utilizem de cartão ou qualquer outro meio eletrônico, magnético ou equivalente, que permita a transferência de fundos;

⁹² GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA. **Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Paris, 2020. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>. Acesso em 03 jul. 2022, p. 27-29.

- V - as empresas de arrendamento mercantil (leasing), as empresas de fomento comercial (factoring) e as Empresas Simples de Crédito (ESC); (Redação dada pela Lei Complementar nº 167, de 2019)
- VI - as sociedades que, mediante sorteio, método assemelhado, exploração de loterias, inclusive de apostas de quota fixa, ou outras sistemáticas de captação de apostas com pagamento de prêmios, realizem distribuição de dinheiro, de bens móveis, de bens imóveis e de outras mercadorias ou serviços, bem como concedam descontos na sua aquisição ou contratação; (Redação dada pela Lei nº 14.183, de 2021)
- VII - as filiais ou representações de entes estrangeiros que exerçam no Brasil qualquer das atividades listadas neste artigo, ainda que de forma eventual;
- VIII - as demais entidades cujo funcionamento dependa de autorização de órgão regulador dos mercados financeiro, de câmbio, de capitais e de seguros;
- IX - as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro que exerça qualquer das atividades referidas neste artigo;
- X - as pessoas físicas ou jurídicas que exerçam atividades de promoção imobiliária ou compra e venda de imóveis; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)
- XI - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem jóias, pedras e metais preciosos, objetos de arte e antiguidades.
- XII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de luxo ou de alto valor, intermedieiem a sua comercialização ou exerçam atividades que envolvam grande volume de recursos em espécie; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)
- XIII - as juntas comerciais e os registros públicos; (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)
- XIV - as pessoas físicas ou jurídicas que prestem, mesmo que eventualmente, serviços de assessoria, consultoria, contadoria, auditoria, aconselhamento ou assistência, de qualquer natureza, em operações : (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)
- a) de compra e venda de imóveis, estabelecimentos comerciais ou industriais ou participações societárias de qualquer natureza; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)
- b) de gestão de fundos, valores mobiliários ou outros ativos; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)
- c) de abertura ou gestão de contas bancárias, de poupança, investimento ou de valores mobiliários; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)
- d) de criação, exploração ou gestão de sociedades de qualquer natureza, fundações, fundos fiduciários ou estruturas análogas; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)
- e) financeiras, societárias ou imobiliárias; e (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)
- f) de alienação ou aquisição de direitos sobre contratos relacionados a atividades desportivas ou artísticas profissionais; (Incluída pela Lei nº 12.683, de 2012)
- XV - pessoas físicas ou jurídicas que atuem na promoção, intermediação, comercialização, agenciamento ou negociação de direitos de transferência de atletas, artistas ou feiras, exposições ou eventos similares; (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)
- XVI - as empresas de transporte e guarda de valores; (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)
- XVII - as pessoas físicas ou jurídicas que comercializem bens de alto valor de origem rural ou animal ou intermedieiem a sua comercialização; e (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)
- XVIII - as dependências no exterior das entidades mencionadas neste artigo, por meio de sua matriz no Brasil, relativamente a residentes no País. (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

São definidas ainda obrigações são de dois tipos: (i) identificação de clientes e manutenção de registros, previstas nos artigos 10 e 10-A da Lei nº 9.613/1998; e (ii) comunicação de operações financeiras, prevista no artigo 11 da Lei nº 9.613/1998. Dentre as obrigações estão as de identificar, verificar a identidade (principalmente em pessoas politicamente expostas), manutenção de registros de transações financeiras por 05 (cinco) anos e comunicação de atividades suspeitas⁹³:

⁹³ CARDOSO, Débora Motta. **A extensão do compliance no direito penal**: análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro – Tese (doutorado). Programa de pós-graduação em direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013, p. 53.

Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º:

I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;

II - deverão comunicar ao Coaf, abstenendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a proposta ou realização: (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

a) de todas as transações referidas no inciso II do art. 10, acompanhadas da identificação de que trata o inciso I do mencionado artigo; e (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

b) das operações referidas no inciso I; (Redação dada pela Lei nº 12.683, de 2012)

III - deverão comunicar ao órgão regulador ou fiscalizador da sua atividade ou, na sua falta, ao Coaf, na periodicidade, forma e condições por eles estabelecidas, a não ocorrência de propostas, transações ou operações passíveis de serem comunicadas nos termos do inciso II. (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

(...)

Art. 11-A. As transferências internacionais e os saques em espécie deverão ser previamente comunicados à instituição financeira, nos termos, limites, prazos e condições fixados pelo Banco Central do Brasil. (Incluído pela Lei nº 12.683, de 2012)

No artigo 12 da Lei nº 9.613/1998 são definidas as sanções para o descumprimento das obrigações previstas nos dispositivos acima mencionados.

No artigo 13 e seguintes é instituído o COAF, “*com a finalidade de disciplinar, aplicar penas administrativas, receber, examinar e identificar as ocorrências suspeitas de atividades ilícitas*” previstas na lei de lavagem de capitais, sendo reestruturado pela Lei nº 13.974/2020.

Destaca a discussão em torno da definição da identificação das operações suspeitas de lavagem de dinheiro. Além da caracterização duvidosa de operação suspeita, é possível que a o reporte de tal operação contrarie interesse da instituição financeira. Traz os critérios desenvolvidos pelo COAF, com base em tipologia de lavagem de dinheiro criada com base na classificação de casos identificados em grupos expostos na Coletânea de Casos Brasileiros de Lavagem de Dinheiro⁹⁴.

O dever de reportar determinadas operações é tratado, no âmbito da lavagem de dinheiro, no paradigma da Abordagem Baseada em Risco. Para isso a regulamentação da Lei de Lavagem de Dinheiro incluiu dispositivos para tratar da avaliação interna de risco, como pode ser observado na análise do Capítulo IV da Circular BACEN 3.978/2020 e da Seção II do Capítulo II da Resolução CVM nº 50/2021.

Vejamos algumas das principais disposições:

Resolução CVM nº 50/2021

Art. 5º As pessoas mencionadas nos incisos I a III do art. 3º desta Resolução devem, no limite de suas atribuições, identificar, analisar, compreender e mitigar os riscos de lavagem de dinheiro, do financiamento do terrorismo e do financiamento da proliferação de armas

⁹⁴ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Casos e Casos**: Coletânea de Casos Brasileiros de Lavagem de Dinheiro/Ministério da Fazenda, Brasília: COAF, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/casosecasos_coletanea-completa_setembro2016.pdf/@download/file/CasosECasos_Coletanea-completa_setembro2016.pdf. Acesso em 23 de maio de 2022.

de destruição em massa – LD/FTP, inerentes às suas atividades desempenhadas no mercado de valores mobiliários, adotando uma abordagem baseada em risco para garantir que as medidas de prevenção e mitigação sejam proporcionais aos riscos identificados e assegurar o cumprimento desta Resolução, devendo:

I – elencar todos os produtos oferecidos, serviços prestados, respectivos canais de distribuição e ambientes de negociação e registro em que atuem, segmentando-os minimamente em baixo, médio e alto risco de LD/FTP; e

II – classificar os respectivos clientes por grau de risco de LD/FTP, segmentando-os minimamente em baixo, médio e alto risco.

§ 1º Para fins do disposto no caput deste artigo, devem ser levadas em consideração, dentre outros fatores:

I – o tipo de cliente e sua natureza jurídica, a sua atividade, a sua localização geográfica, os produtos, serviços, operações e canais de distribuição por ele utilizados, bem como outros parâmetros de risco adotados no relacionamento com os seus clientes;

II – o relacionamento com outras pessoas previstas no art. 3º, considerando, inclusive, as políticas de PLD/FTP de tais pessoas; e

III – a contraparte das operações realizadas em nome de seu cliente, no caso de operações realizadas em ambientes de registro.

§ 2º Os riscos de LD/FTP inerentes às seguintes categorias de clientes devem considerar as suas respectivas peculiaridades e características, assim como ser objeto de tratamento específico dentro da política de PLD/FTP e do processo periódico da avaliação interna de risco:

I – pessoas expostas politicamente, bem como com seus familiares, estreitos colaboradores e pessoas jurídicas de que participem, nos termos do Anexo A; e

II – organizações sem fins lucrativos, nos termos da legislação específica.

Circular-Bacen nº 3.978/2020.

Art. 10. As instituições referidas no art. 1º devem realizar avaliação interna com o objetivo de identificar e mensurar o risco de utilização de seus produtos e serviços na prática da lavagem de dinheiro e do financiamento do terrorismo.

§ 1º Para identificação do risco de que trata o caput, a avaliação interna deve considerar, no mínimo, os perfis de risco:

I - dos clientes;

II - da instituição, incluindo o modelo de negócio e a área geográfica de atuação;

III - das operações, transações, produtos e serviços, abrangendo todos os canais de distribuição e a utilização de novas tecnologias; e

IV - das atividades exercidas pelos funcionários, parceiros e prestadores de serviços terceirizados.

§ 2º O risco identificado deve ser avaliado quanto à sua probabilidade de ocorrência e à magnitude dos impactos financeiro, jurídico, reputacional e socioambiental para a instituição.

§ 3º Devem ser definidas categorias de risco que possibilitem a adoção de controles de gerenciamento e de mitigação reforçados para as situações de maior risco e a adoção de controles simplificados nas situações de menor risco.

§ 4º Devem ser utilizadas como subsídio à avaliação interna de risco, quando disponíveis, avaliações realizadas por entidades públicas do País relativas ao risco de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo.

(...)

Art. 12. A avaliação interna de risco deve ser:

I - documentada e aprovada pelo diretor referido no art. 9º;

II - encaminhada para ciência:

a) ao comitê de risco, quando houver;

b) ao comitê de auditoria, quando houver; e

c) ao conselho de administração ou, se inexistente, à diretoria da instituição; e

III - revisada a cada dois anos, bem como quando ocorrerem alterações significativas nos perfis de risco mencionados no art. 10, § 1º.

A avaliação interna de risco é estabelecida por ambos os reguladores na prevenção da lavagem de dinheiro e determina a avaliação do perfil de risco dos clientes e dos produtos. A norma do Bacen estabelece ainda o mapeamento de risco da própria instituição financeira implantadora do programa e das atividades exercidas pelos seus funcionários, parceiros e

prestadores de serviços terceirizados.

Tanto a Resolução da CVM quanto a Circular do BACEN determinam que um diretor deve ser encarregado do cumprimento das disposições constantes da regulamentação (artigo 8º da Resolução CVM nº 50/2021 e artigo 9º da Circular-Bacen nº 3.978/2020), devendo elaborar relatórios anuais para a alta administração segundo a regulamentação da CVM e elaborar um relatório que deve ser atualizado a cada 2 (dois) anos ou em caso de mudanças significativas no perfil de risco segundo a regulamentação do Bacen (artigo 6º, III, da Resolução CVM nº 50/2021 e artigo 12, III, da Circular-Bacen nº 3.978/2020). Veja-se os dispositivos:

Resolução CVM nº 50/2021

Art. 6º O diretor de que trata o caput do art. 8º deve elaborar relatório relativo à avaliação interna de risco de LD/FTP, a ser encaminhado para os órgãos da alta administração especificados na política de PLD/FTP, até o último dia útil do mês de abril, contendo além das informações requeridas nos incisos I e II do art. 5º, o que segue:

(...)

III – tabela relativa ao ano anterior, contendo:

- a) o número consolidado das operações e situações atípicas detectadas, segregadas por cada hipótese, nos termos do art. 20;
- b) o número de análises realizadas, conforme disposto no art. 21;
- c) o número de comunicações de operações suspeitas reportadas para o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, conforme disposto no art. 22; e
- d) a data do reporte da declaração negativa, se for o caso, conforme disposto no art. 23;

Circular-Bacen nº 3.978/2020.

Art. 12. A avaliação interna de risco deve ser:

I - documentada e aprovada pelo diretor referido no art. 9º;

II - encaminhada para ciência:

- a) ao comitê de risco, quando houver;
- b) ao comitê de auditoria, quando houver; e
- c) ao conselho de administração ou, se inexistente, à diretoria da instituição; e

III - revisada a cada dois anos, bem como quando ocorrerem alterações significativas nos perfis de risco mencionados no art. 10, § 1º.

Ambas as normas preveem também regulamentação mais ou menos detalhada das diligências de conhecimento dos clientes, atendendo a obrigação que também é conhecida como KYC (*Know Your Client*), já mencionada acima.

Conforme se observa da Resolução-CVM nº 50/2021, as entidades reguladas possuem obrigações de identificação, cadastro, validação de informações, classificar risco e até tentativa de identificação da origem dos recursos quando o risco de lavagem for maior:

Art. 17. As pessoas mencionadas no caput do art. 11 devem adotar continuamente regras, procedimentos e controles internos, de acordo com diretrizes prévia e expressamente estabelecidos na política a que se refere o art. 4º, para:

I – validar as informações cadastrais de seus clientes e mantê-las atualizadas, nos termos da alínea “b”, inciso II do art. 4º, ou a qualquer momento, caso surjam novas informações relevantes;

II – aplicar e evidenciar procedimentos de verificação das informações cadastrais proporcionais ao risco de utilização de seus produtos, serviços e canais de distribuição para a lavagem de dinheiro, o financiamento do terrorismo e o financiamento da proliferação de armas de destruição em massa;

III – monitorar as operações e situações de forma a permanentemente conhecer os seus

clientes ativos;

IV – adotar as diligências devidas para a identificação do beneficiário final;

V – classificar os clientes ativos por grau de risco de LD/FTP, conforme disposto no inciso II do art. 5º, e acompanhar a evolução do relacionamento da instituição com eles, de forma a rever tempestivamente a respectiva classificação, se cabível;

VI – quanto aos clientes ativos qualificados no § 2º do art. 5º:

a) monitorar continuamente e de maneira diferenciada a relação de negócio;

b) acompanhar de maneira diferenciada as propostas de início de relacionamento; e

c) identificar clientes que, após o início do relacionamento com a instituição, passem a se enquadrar nesse rol, ou para os quais se constate que já tinham essa qualidade no início do relacionamento com a instituição;

VII – nas situações de maior risco de LD/FTP envolvendo clientes ativos:

a) envidar esforços adicionais para identificar a origem dos recursos envolvidos nas referidas operações; e

b) acompanhar de maneira mais rigorosa a evolução do seu relacionamento com eles, descrevendo as eventuais medidas adotadas na avaliação interna de risco, conforme Seção II do Capítulo II; e

VIII – identificar possíveis clientes e respectivos beneficiários finais que detenham bens, valores e direitos de posse ou propriedade, bem como de todos os demais direitos, reais ou pessoais, de titularidade, direta ou indireta, e que estejam relacionados com as situações previstas nos arts. 27 e 28.

O BACEN também prevê regulamentação da identificação, qualificação e classificação dos clientes de acordo com o risco nos artigos 13 a 23 da Circular 3.978/2020.

Art. 13. As instituições mencionadas no art. 1º devem implementar procedimentos destinados a conhecer seus clientes, incluindo procedimentos que assegurem a

devida diligência na sua identificação, qualificação e classificação.

§ 1º Os procedimentos referidos no **caput** devem ser compatíveis com:

I - o perfil de risco do cliente, contemplando medidas reforçadas para clientes classificados em categorias de maior risco, de acordo com a avaliação interna de risco referida no art. 10;

II - a política de prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo de que trata o art. 2º; e

III - a avaliação interna de risco de que trata o art. 10.

§ 2º Os procedimentos mencionados no **caput** devem ser formalizados em manual específico.

§ 3º O manual referido no § 2º deve ser aprovado pela diretoria da instituição e mantido atualizado.

Art. 14. As informações obtidas e utilizadas nos procedimentos referidos no art. 13 devem ser armazenadas em sistemas informatizados e utilizadas nos procedimentos de que trata o Capítulo VII.

Conforme se observa dos dispositivos acima, a mudança de paradigma para a ABR gerou impactos em diversas obrigações, inclusive aquelas relativas à obrigação KYC. Nos artigos 16 e 17 são previstas ainda a obrigação de identificação, validação dos documentos e atualização de tais cadastros.

Além da identificação, a regulamentação do BACEN prevê ainda a qualificação, que consiste em recolher informações complementares de renda, domicílio, possível enquadramento como PEP. Com base nas informações de qualificação será feita a avaliação interna de risco já mencionada acima.

A regulamentação do BACEN prevê ainda a qualificação de pessoas físicas representantes

ou administradoras de pessoas jurídicas clientes de instituições financeiras, bem como dos beneficiários finais do serviço prestado pela instituição financeira a pessoa jurídica. Neste último caso, essa qualificação será feita analisando a cadeia de controle das pessoas jurídicas:

Art. 24. Os procedimentos de qualificação do cliente pessoa jurídica devem incluir a análise da cadeia de participação societária até a identificação da pessoa natural caracterizada como seu beneficiário final, observado o disposto no art. 25.

(...)

Art. 25. As instituições mencionadas no art. 1º devem estabelecer valor mínimo de referência de participação societária para a identificação de beneficiário final.

Com a proibição de doações por pessoas jurídicas, esse problema foi praticamente eliminado do financiamento de campanhas. Embora possuam CNPJ, as campanhas eleitorais não são pessoas jurídicas na acepção do termo e somente partidos políticos são pessoas jurídicas autorizadas a fazer doações eleitorais. Não há nos partidos a estrutura societária e já existe na regulamentação do TSE a obrigatoriedade de identificação do doador originário quando os partidos doam recursos a candidatos. Veja-se o artigo 29, *caput* e § 2º, da Resolução TSE nº 23.607/2019:

Art. 29. As doações de recursos captados para campanha eleitoral realizadas entre partidos políticos, entre partido político e candidata ou candidato e entre candidatas ou candidatos estão sujeitas à emissão de recibo eleitoral na forma do art. 7º desta Resolução.

(...)

§ 3º As doações referidas no caput devem ser identificadas pelo CPF da doadora ou do doador originária(o) das doações financeiras, devendo ser emitido o respectivo recibo eleitoral para cada doação, na forma do art. 7º desta Resolução (STF, ADI nº 5.394).

Há também a previsão de encerramento de relacionamento e da prestação de serviço em caso de não adoção das providências previstas na citada resolução da CVM:

Art. 18. As pessoas mencionadas nos incisos I e III do art. 3º somente devem iniciar qualquer relação de negócio ou dar prosseguimento a relação já existente com o cliente ou prestador de serviço relevante se observadas as providências estabelecidas neste Capítulo.

Parágrafo único. As pessoas mencionadas nos incisos I e III do art. 3º devem, de forma passível de verificação, compreender e, quando apropriado, empreender esforços para obter informações adicionais a respeito do propósito da relação de negócio mantida pelo cliente ou, se for o caso, por procurador legalmente constituído, com a instituição.

A também referida circular do BACEN prevê a vedação de início da relação:

Art. 23. É vedado às instituições referidas no art. 1º iniciar relação de negócios sem que os procedimentos de identificação e de qualificação do cliente estejam concluídos.

Parágrafo único. Admite-se, por um período máximo de trinta dias, o início da relação de negócios em caso de insuficiência de informações relativas à qualificação do cliente, desde que não haja prejuízo aos procedimentos de monitoramento e seleção de que trata o art. 39.

É feita uma regulamentação por ambas as entidades do monitoramento e análise de operações suspeitas a fim de atender o disposto no artigo 11 da Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei

nº 9.613/1998. A CVM estabelece algumas situações iniciais onde as diligências de identificação e classificação dos clientes tenham alguma inconsistência ou não possam ser concluídas e, após, estabelece situações de risco mais baseadas na rotina do mercado de valores mobiliários. Vejamos a regulamentação deste último grupo de situações, a partir do inciso II do artigo 20 da Resolução CVM 50/2021:

Art. 20. Para fins do disposto no inciso I do art. 11, da Lei nº 9.613, de 1998, as pessoas mencionadas nos incisos I a IV do art. 3º devem, no limite de suas atribuições, monitorar continuamente todas as operações e situações, bem como observar as seguintes atipicidades, que podem, após detecção e respectiva análise, configurar indícios de LD/FTP:

(...)

II – situações relacionadas com operações cursadas no mercado de valores mobiliários, tais como:

- a) realizadas entre as mesmas partes ou em benefício das mesmas partes, nas quais haja seguidos ganhos ou perdas no que se refere a algum dos envolvidos;
- b) que evidenciem oscilação significativa em relação ao volume ou frequência de negócios de qualquer das partes envolvidas;
- c) cujos desdobramentos contemplem características que possam constituir artifício para burla da identificação dos efetivos envolvidos e beneficiários respectivos;
- d) cujas características e desdobramentos evidenciem atuação, de forma contumaz, em nome de terceiros;
- e) que evidenciem mudança repentina e objetivamente injustificada relativamente às modalidades operacionais usualmente utilizadas pelos envolvidos;
- f) cujo grau de complexidade e risco se afigurem incompatíveis com:
 1. o perfil do cliente ou de seu representante, nos termos da regulamentação específica que dispõe sobre o dever de verificação da adequação dos produtos, serviços e operações ao perfil do cliente; e
 2. com o porte e o objeto social do cliente;
- g) realizadas com a aparente finalidade de gerar perda ou ganho para as quais falte, objetivamente, fundamento econômico ou legal;
- h) transferências privadas de recursos e de valores mobiliários sem motivação aparente, tais como:
 1. entre contas-correntes de investidores perante o intermediário;
 2. de titularidade de valores mobiliários sem movimentação financeira; e
 3. de valores mobiliários fora do ambiente de mercado organizado;
- i) depósitos ou transferências realizadas por terceiros, para a liquidação de operações de cliente, ou para prestação de garantia em operações nos mercados de liquidação futura;
- j) pagamentos a terceiros, sob qualquer forma, por conta de liquidação de operações ou resgates de valores depositados em garantia, registrados em nome do cliente; e
- k) operações realizadas fora de preço de mercado;

(...)

IV – operações com a participação de pessoas naturais, pessoas jurídicas ou outras entidades que residam, tenham sede ou sejam constituídas em países, jurisdições, dependências ou locais:

- a) que não aplicam ou aplicam insuficientemente as recomendações do GAFI, conforme listas emanadas por aquele organismo; e
- b) com tributação favorecida e submetidos a regimes fiscais privilegiados, conforme normas emanadas pela Receita Federal do Brasil; e

V – outras hipóteses que, a critério das pessoas mencionadas no caput deste artigo, configurem indícios de LD/FTP, cujas notificações deverão ser acompanhadas de breve descrição da possível irregularidade, de acordo com o § 1º do art. 22.

§ 1º As operações ou situações mencionadas no caput compreendem as seguintes:

- I – aquelas objeto de negociação ou registro envolvendo valores mobiliários, independentemente de seu valor ou da classificação de risco de LD/FTP do investidor;
- II – eventos não usuais identificados no âmbito da condução das diligências e respectivo monitoramento que possam estar associados com operações e situações que envolvam alto risco de LD/FTP; e
- III – societárias ou de qualquer natureza identificadas e avaliadas pelos auditores independentes no transcorrer dos trabalhos de auditoria de demonstrações contábeis e de

revisão de informações contábeis intermediárias, pelo prazo de duração destes trabalhos, e nos limites e na forma definidos pela regulamentação específica emitida pelo CFC e pelas normas emanadas da CVM.

§ 2º O monitoramento deve contemplar as operações e situações que aparentem estar relacionadas com outras operações e situações conexas ou que integrem um mesmo grupo de operações.

§ 3º Em relação aos investidores, as entidades administradoras de mercados organizados e as entidades operadoras de infraestrutura do mercado financeiro devem adotar as medidas previstas neste artigo com base nas informações recebidas dos participantes, observada a regulamentação em vigor.

Após análise dessas operações e, constatados “sérios indícios de LD/FTP”, nos termos do artigo 22, *caput*, da Resolução CVM nº 50/2021, deve ser feita comunicação ao COAF.

A Circular Bacen que trata da matéria define as linhas gerais do monitoramento e as situações que devem ser monitoradas e estabelece a obrigatoriedade de formação de um dossiê antes mesmo da decisão sobre comunicação ou não ao COAF. Vejamos as situações cujo monitoramento é determinado pelo BACEN em relação à Lavagem de Dinheiro:

Seção II

Do Monitoramento e da Seleção de Operações e Situações Suspeitas

Art. 39. As instituições referidas no art. 1º devem implementar procedimentos de monitoramento e seleção que permitam identificar operações e situações que possam indicar suspeitas de lavagem de dinheiro e de financiamento do terrorismo, especialmente:

I - as operações realizadas e os produtos e serviços contratados que, considerando as partes envolvidas, os valores, as formas de realização, os instrumentos utilizados ou a falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a existência de indícios de lavagem de dinheiro ou de financiamento do terrorismo, inclusive:

- a) as operações realizadas ou os serviços prestados que, por sua habitualidade, valor ou forma, configurem artifício que objetive burlar os procedimentos de identificação, qualificação, registro, monitoramento e seleção previstos nesta Circular;
- b) as operações de depósito ou aporte em espécie, saque em espécie, ou pedido de provisionamento para saque que apresentem indícios de ocultação ou dissimulação da natureza, da origem, da localização, da disposição, da movimentação ou da propriedade de bens, direitos e valores;
- c) as operações realizadas e os produtos e serviços contratados que, considerando as partes e os valores envolvidos, apresentem incompatibilidade com a capacidade financeira do cliente, incluindo a renda, no caso de pessoa natural, ou o faturamento, no caso de pessoa jurídica, e o patrimônio;
- d) as operações com pessoas expostas politicamente de nacionalidade brasileira e com representantes, familiares ou estreitos colaboradores de pessoas expostas politicamente;
- e) as operações com pessoas expostas politicamente estrangeiras;
- f) os clientes e as operações em relação aos quais não seja possível identificar o beneficiário final;
- g) as operações oriundas ou destinadas a países ou territórios com deficiências estratégicas na implementação das recomendações do Grupo de Ação Financeira (Gafi); e
- h) as situações em que não seja possível manter atualizadas as informações cadastrais de seus clientes; e

Nada obstante a existência de referências anteriores à ABR de forma expressa na Resolução CVM nº 50/2021 e indireta, com determinação de avaliação interna de risco, na Circular BACEN nº 3.978/2020, ambas trazem uma lista relativamente extensa de situações que entendem mais sensíveis.

Essa regulamentação poderia ser criticada à luz da Recomendação 01 do GAFI, dado que

poderiam ter direcionado mais o foco a uma definição robusta e clara dos critérios.

Embora a Circular do BACEN tenha previsão de que parâmetros, variáveis, regras e cenários devem ser incluídos num manual (artigos 40 e 41) cuja criação também é determinada pelo ato normativo, há uma lista extensa de situações concretas.

Tanto o artigo 22, § 2º da Resolução CVM nº 50/2021 quanto o artigo 50 da Circular BACEN nº 3.978/2020, atendendo à recomendação nº 21 do GAFI, estabelecem sigilo sobre a comunicação da operação suspeita, vedando assim o chamado *tipping off*.

3.2.3. Imputação de responsabilidade da pessoa jurídica.

Segundo Silveira e Dinis, decorrente do compliance, os efeitos penais são de duas ordens: abrandamento ou afastamento da responsabilidade da organização e reforço da responsabilidade individual ao evidenciar uma infração de dever⁹⁵.

Inicialmente será abordada a influência do *criminal compliance* para a responsabilidade individual.

O problema da autoria em Direito Penal se acentua quando aplicado a novas realidades, como no caso da definição de responsabilidade individual pelo não cumprimento de deveres impostos.

No Direito Penal, o fundamento da punibilidade da omissão está na inobservância de um dever de agir que, no caso de delitos omissivos impróprios, trata-se do dever atribuído a determinadas pessoas que estão na posição de garante e devem evitar determinado resultado tendo condições de fazê-lo⁹⁶.

Há que se diferenciar ainda, com base em Schünemann, criminalidade de empresa, que é aquela praticada em nome da empresa e em seu benefício, de criminalidade na empresa, que é aquela praticada na estrutura da empresa contra um de seus órgãos ou contra a empresa em si. Tal distinção é importante considerando alguns estudos que pretendem pensar o Caixa 2 como um delito de infidelidade patrimonial.

As variáveis relacionadas à divisão de funções e à presença ou não de interesse da empresa nos delitos praticados impedem uma solução única.

Dispõe o artigo 13, § 2º, do CP (Código Penal):

Art. 13

(...)

§ 2º - A omissão é penalmente relevante quando o omitente devia e podia agir para evitar o

⁹⁵ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

⁹⁶ CARDOSO, Débora Motta. **A extensão do compliance no direito penal: análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro – Tese (doutorado)**. Programa de pós-graduação em direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013, p. 163.

resultado. O dever de agir incumbe a quem: [\(Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#)

a) tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância; [\(Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#)

b) de outra forma, assumiu a responsabilidade de impedir o resultado; [\(Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#)

c) com seu comportamento anterior, criou o risco da ocorrência do resultado. [\(Incluído pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#)

Pensando a definição acima transcrita da omissão imprópria do Código Penal brasileiro, em quais situações o empresário, ou dirigente partidário, pode ser responsabilizado penalmente?

Num primeiro momento, é possível cogitar da responsabilização pela não instituição de um programa de compliance ou sua instituição de forma intencionalmente deficiente.

Os autores pensam o *compliance* como uma forma de definir, dentro da organização, pessoas responsáveis pelos atos delituosos, o que teria como função evitar a responsabilização da empresa⁹⁷. Isso pressupõe que a responsabilização da organização seja, ao menos em tese, possível. Para além disso, funciona como medida preventiva das responsabilidades individuais.

A partir da teoria do domínio do fato, pensando a autoria em alguns casos especiais como o da omissão, como infração de dever, é possível traçar uma relação com os deveres criados pelo programa de compliance.

Importante mencionar também a responsabilidade do *compliance officer*, agente cuja atuação, além de ser em si mesma relevante para atribuição de responsabilidades individuais, terá a responsabilidade de reportar riscos específicos decorrentes de situações fáticas.

A partir de decisão⁹⁸ do BGH (*Bundesgerichtshof*), tribunal federal alemão equivalente ao nosso STJ sócios e diretores da empresa possuem dever de tomar providências para evitar a prática de crimes praticados nos órgãos que dirigem. Não sendo prevista em lei, a responsabilidade do *compliance officer* deve ser prevista em outros atos jurídicos que delegam responsabilidades da cúpula que, na ausência de tais previsões, permanece responsável.

Nas palavras dos autores:

Se for correta a atribuição dessa função a um determinado indivíduo, se'ra este o responsável unicamente por vícios no compliance program, pela evitação destes e pela denúncia de suas eventuais ocorrências. Em caso reverso, isso poderá se evidenciar como uma tentativa de fuga de responsabilidades de órgãos diretivos maiores, com a atribuição, ao compliance officer, de verdadeira função de bode expiatório⁹⁹.

Tratando da mesma questão, Silveira e Dinis trazem o alerta de Helena Regina Lobo da Costa e Marina Pinhão Coelho de Araújo de que o *compliance officer* apenas fornece informações

⁹⁷ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

⁹⁸ BUNDESGERICHTHOF 5 StR 394/08. Acórdão de 17 de julho de 2009. Disponível em: <https://www.hrr-straftrecht.de/hrr/5/08/5-394-08-1.pdf>. Acesso em 19 de maio de 2022.

⁹⁹ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

e alertas aos órgãos competentes para decidir, mencionando os riscos inerentes a cada decisão¹⁰⁰.

Embora não seja originariamente o agente competente para a tomada de decisões nas organizações, o compliance officer assume, por delegação, competências de fiscalização e informação.

É recomendável que o compliance officer seja um agente externo para ter maior independência, facilitar o recebimento de denúncias e possibilitar feitura de denúncias aos órgãos competentes sobre fatos ocorridos na organização. Pinheiro, Ayupe e Ferreira Neto afirmam que a independência do setor de *compliance* permite a distribuição de responsabilidades de cada nível hierárquico¹⁰¹.

O fundamento para a punibilidade da omissão do *compliance officer* está no artigo 13, § 2º, alínea a, do Código Penal, que atribui o dever de agir a quem “tenha por lei obrigação de cuidado, proteção ou vigilância”¹⁰².

A definição da responsabilidade do *compliance officer*, embora não esteja completamente definida no Brasil, possui alguns aspectos incontroversos no âmbito de instituições financeiras. Tais consensos decorrem da obrigatoriedade de sua existência e da definição de suas funções, havendo também obrigações legalmente previstas. É função que se reporta diretamente à cúpula e, portanto, deve possuir capacitação técnica que torna remota a possibilidade de indução em erro¹⁰³.

A omissão que viola deveres inerentes à função e que, caso cumpridos, reduziria o risco do resultado delitivo gera responsabilização penal¹⁰⁴.

Em termos de imputação objetiva e pensando num cenário de responsabilidade penal da pessoa jurídica, a coleta e repasse de informações sobre perigos da atividade torna esta um risco permitido, afastando a própria tipicidade.

Em relação à responsabilidade da pessoa jurídica e os critérios de imputação a ela de responsabilidade por atos praticados pelas pessoas físicas. Sarcedo desenvolve, em sua tese de doutorado, uma reflexão sobre os modelos de imputação da responsabilidade penal da pessoa jurídica.

Há estudos que fundamentam a responsabilidade penal da pessoa jurídica num defeito de

¹⁰⁰ COSTA, Helena Regina Lobo da; ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. Criminal compliance na AP 470. Revista Brasileira de Ciências Criminas n. 106, 2013 *apud* SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

¹⁰¹ DA ROSA PINHEIRO, Caroline; AYUPE, Carolina Guimarães; NETO, Hugo Vidigal Ferreira. A abordagem baseada no risco e combate à lavagem de dinheiro: como o compliance pode auxiliar no combate à culpabilidade às avessas?. **Revista Científica do CPJM**, v. 1, n. 03, 2022, p. 168-169.

¹⁰² CARDOSO, Débora Motta. **A extensão do compliance no direito penal: análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro – Tese (doutorado)**. Programa de pós-graduação em direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013, p. 164.

¹⁰³ CARDOSO, Débora Motta. **A extensão do compliance no direito penal: análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro – Tese (doutorado)**. Programa de pós-graduação em direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013, p. 173.

¹⁰⁴ CARDOSO, Débora Motta. **A extensão do compliance no direito penal: análise crítica na perspectiva da lei de lavagem de dinheiro – Tese (doutorado)**. Programa de pós-graduação em direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013, p. 174.

organização, que consiste em de implementar cuidados razoáveis para impedir a prática de delitos¹⁰⁵, ideia que se aproxima bastante da ideia de *compliance*.

Destaca dois modelos puros e um misto: heterorresponsabilidade, autorresponsabilidade e misto. A heterorresponsabilidade consiste em atribuir à empresa “*todo ato cometido por uma gente seu, no exercício de sua atividade, com a intenção de favorecê-la*”¹⁰⁶. Destaca que há problemas na teoria da imputação clássica das pessoas físicas para a criminalidade econômica e uma quase indiferenciação do direito administrativo sancionador, inclusive no que tange à responsabilidade objetiva, havendo mesmo aí a exigência de algum defeito na organização¹⁰⁷. A autorresponsabilidade, o fundamento central para a imputação é “*a atividade e comportamento social do ente coletivo, tanto anterior como posteriormente à ocorrência do fato delituoso*”¹⁰⁸, sendo “*importante aferir se a empresa implementou, de fato, medidas e diligências no sentido de prevenir, descobrir e coibir ocorrência de delitos no desenrolar de sua atividade*”¹⁰⁹. O modelo misto busca, como já se imagina, combinar os pontos fortes de ambas as teorias puras, combinando a segurança jurídica da heterorresponsabilidade e o estímulo às melhorias estruturais do modelo de autorresponsabilidade¹¹⁰.

Um dos pontos importantes também para este trabalho é o de número 12 (doze) apontado por Sarcedo, que consiste em:

¹⁰⁵ MARINUCCI, Giorgio. **La responsabilidad penal de las personas jurídicas**. Un bosquejo histórico-dogmático, p. 1194-1197 *apud* SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 134. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

¹⁰⁶ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 135. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

¹⁰⁷ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 135-136. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

¹⁰⁸ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 137. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

¹⁰⁹ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 137. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

¹¹⁰ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 138. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

Necessária definição legal de *defeito de organização* enquanto falha intencional ou negligência da empresa nas medidas organizacionais que deveriam ser tomadas para que o resultado delituoso não ocorresse.

(...)

Previsão clara da exclusão da responsabilidade penal da empresa pelo cumprimento de seus deveres organizacionais previstos na legislação ou na regulamentação do tema, assim como nas hipóteses em que o fato foi de interesse ou em proveito exclusivo da pessoa física envolvida, ou de terceiros (pessoas naturais ou jurídicas)¹¹¹.

A culpabilidade das pessoas jurídicas será fundamentada no defeito de organização, portanto, especialmente tendo em vista os deveres de *compliance*. Como afirmam Silveira e Dinis, “a autorregulação, como se viu, diria respeito à avaliação e prevenção de defeitos organizacionais”¹¹².

A responsabilidade das pessoas jurídicas prevista na lei de crimes ambientais (Lei nº 9605/1998) padecem dos problemas de “*pequena abrangência, insegurança jurídica em relação ao modelo de imputação, tangenciamento da responsabilidade objetiva e baixa eficácia*”¹¹³. A partir desse diagnóstico, propõe uma parte geral do direito penal para as pessoas jurídicas que dê conta de remodelar categorias como ação e culpabilidade, assim como são distintas também as finalidades político-criminais da pena.

Buscando em outros ordenamentos jurídicos Sarcedo busca elementos para um modelo brasileiro de responsabilidade penal da pessoa jurídica e, do modelo chileno, destaca como aporte relevante “o estabelecimento mínimo para um programa de *compliance* como padrão irreduzível de cuidado imposto às pessoas jurídicas”¹¹⁴.

Considerando que se trata de autorregulação regulada, a normatização da obrigatoriedade de estabelecimento de um programa de *compliance* não poderia trazer minúcias. A definição precisa de quais serão os elementos mínimos será importante para a definição das responsabilidades individuais ou coletivas posteriormente.

Essa criação de um programa com elementos mínimos e com margem para formatação adequada a cada realidade e cada estrutura será também de fundamental importância para os partidos políticos. O papel do defeito de organização para a culpabilidade da pessoa jurídica deve

¹¹¹ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 242-243. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

¹¹² SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

¹¹³ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 237. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

¹¹⁴ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 239. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

estar claro, assim como deve estar prevista exclusão de responsabilidade caso as medidas preventivas sejam tomadas adequadamente para não repetir os erros do modelo espanhol¹¹⁵.

Sarcedo estabelece uma lista de alguns aspectos essenciais para a responsabilidade penal da pessoa jurídica no Brasil e que podem, com adaptações, ser utilizados para a responsabilidade dos partidos pela prática de ilícitos financeiros eleitorais. Vejamos a lista completa:

- 1) Reafirmação da natureza penal da responsabilidade, reafirmando as garantias a ela inerentes, como por exemplo, princípios da legalidade, da irretroatividade da lei penal desfavorável, o direito de não se autoincriminar, judicialização dos procedimentos, entre outros.
- 2) Estabelecimento de um rol claro e abrangente dos delitos em que se admitirá a responsabilidade penal das pessoas jurídicas.
- 3) Especificação clara de quais são as pessoas jurídicas abrangidas pela possibilidade de ser penalmente responsabilizadas, o que, na experiência brasileira, deve excluir tão somente o Estado e os órgãos da administração pública direta.
- 4) Elaboração de um sistema misto de responsabilidade penal das pessoas jurídicas, que admita hipóteses de heterorresponsabilidade e de autorresponsabilidade e no qual a regra principal de responsabilização seja a do fato próprio culpável.
- 5) Em nenhuma hipótese a responsabilidade penal da pessoa jurídica ficará dependente da identificação ou da responsabilização da pessoa física, embora a derivação da responsabilidade coletiva a partir da conduta individual seja permitida.
- 6) Em todas as hipóteses, os fatos criminosos atribuíveis às pessoas jurídicas necessitam ter ocorrido por interesse, em benefício ou em proveito do ente coletivo.
- 7) Em qualquer hipótese, seja a responsabilidade autônoma ou derivada, deve estar sempre presente a culpabilidade própria da empresa, aferida pelo critério do defeito de organização, rechaçando-se expressamente qualquer possibilidade de responsabilidade objetiva.
- 8) Necessária definição legal de defeito de organização, enquanto falha intencional ou negligência da empresa nas medidas organizacionais que deveriam ser tomadas para que o resultado delituoso não ocorresse.
- 9) A definição legal de defeito de organização deve conter os requisitos mínimos e irredutíveis de organização preventiva exigíveis de uma empresa e a definição de quais tarefas estará ela obrigada a cooperar com o Estado.
- 10) Previsão legal de que a maior parte dos deveres de compliance e de autorregulação exigíveis das empresas será regulada, com exclusividade, pelo Poder Executivo Federal, já que são obrigações dinâmicas, que evoluem de acordo com o evoluir das práticas econômicas, e não poderiam ficar estagnadas ante as dificuldades de alteração próprias do processo legislativo.
- 11) Possibilidade de validação e certificação do conteúdo dos programas de compliance adotados pelas empresas, por empresas de auditoria externa ou mesmo agências públicas, como forma de verificação ex ante do comportamento corporativo (eficácia do modelo adotado em face do tamanho, atividade, faturamento e complexidade da pessoa jurídica), sem que isto tenha qualquer vinculação obrigatória com o deslinde de eventual persecução penal por fatos ocorridos posteriormente.
- 12) Previsão clara da exclusão da responsabilidade penal da empresa pelo cumprimento de seus deveres organizacionais previstos na legislação e na regulamentação do tema, assim como nas hipóteses em que o fato foi de interesse ou em proveito exclusivo da pessoa física envolvida, ou de terceiros (pessoas naturais ou jurídicas).
- 13) Consideração dos esforços no sentido de implementar programas de compliance efetivos, mas que falharam por algum motivo em seu intento, assim como adoção de políticas de reparação de danos e de colaboração com a Justiça, como mitigadores na aplicação da pena à pessoa jurídica, evidenciando que a culpabilidade corporativa deve ser considerada não só no porquê da punição, mas também na medida da pena.

¹¹⁵ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 240. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

14) Agravantes na fixação da pena fixadas com base no comportamento delitivo reiterado ou preponderante da empresa, numa espécie de prevenção ao desvirtuamento da finalidade social corporativa (reprimendas de suspensão, interdição e até de dissolução)¹¹⁶.

Como podemos observar, os programas de *compliance* estão diretamente ligados com os elementos de número 7, 8, 9, 10, 11, 12 e 13. Isso porque, além da referência nominal, os defeitos de organização passarão necessariamente pela implantação defeituosa ou não implantação de um programa de *compliance*.

Para utilização no contexto partidário a medida 10, no entanto, traria um conflito de interesse na medida em que o chefe do poder executivo está envolvido na disputa eleitoral, seja na própria reeleição ou na eleição do sucessor que dificilmente não estaria envolvido. O TSE poderia, neste caso, expedir as resoluções regulamentando a matéria.

Ressalvados alguns casos de empresas com faturamento menor, as demais devem seguir as diretrizes abaixo expostas:

- a) um estudo detalhado e prévio que contenha a identificação e a análise das vulnerabilidades da estrutura da empresa em relação à possibilidade do cometimento de delitos, bem como um planejamento de quais medidas devem ser tomadas para minimizar o risco detectado;
- b) um organograma no qual estejam estabelecidas as atribuições e as responsabilidades de cada uma das funções internas da empresa, bem como os seus limites de atuação (medida importantíssima para especificar os limites da delegação e, assim, evitar e/ou evidenciar o excesso de mandato na execução das funções);
- c) a designação de um chief compliance officer ou mesmo de um departamento de compliance, a depender da estrutura da empresa (de qualquer maneira o departamento deverá ter, claro, uma chefia), dotados de independência funcional e de meios para detectar e notificar riscos na atuação da empresa, bem como para realizar investigações internas nos casos de detecção de irregularidades que as justifiquem;
- d) a instituição de um código de conduta empresarial, com previsão de sanções disciplinares para seu descumprimento, o qual seja de disseminado conhecimento de todos os diretores, empregados e colaboradores, e junado aos respectivos contratos de trabalho e de prestação de serviços;
- e) a manutenção de canais de denúncia (whistleblowing, hotline), pelos quais o responsável pela área de compliance possa ter acesso a eventuais condutas arriscadas que estão sendo empreendidas em nome da empresa¹¹⁷.

Em relação ao item “a”, é possível que o estudo acima referido seja feito “*com amparo em estudos técnicos específicos e modelos matemáticos, conhecimentos de estatísticas e probabilidades, é possível conhecer e dimensionar os perigos envolvendo a atividade empresarial e, por conseguinte, possíveis fatores criminógenos*” ().

¹¹⁶ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 243. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

¹¹⁷ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 251. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

A partir dessas diretrizes são cumpridos os deveres mínimos de prevenção e afastado o defeito de organização. Sarcedo apresenta algumas conclusões valiosas para analisar os deveres da pessoa jurídica, a responsabilidade da pessoa jurídica e a responsabilidade individual. Algumas delas serão abordadas a seguir.

3.2.4. Imputação de responsabilidades individuais.

Além dessas medidas relacionadas à responsabilidade da pessoa jurídica, o compliance pode ser também critério de imputação de responsabilidades individuais dentro da pessoa jurídica. Tal motivo poderia explicar a adoção do instituto mesmo em países onde não há responsabilidade penal da pessoa jurídica. Conforme Silveira e Dinis:

Interessante observar que as noções de *compliance* tratam, aqui, de um sistema de responsabilidade penal individual para obrigar a prevenção à responsabilidade da pessoa jurídica. Isso explica, em certa medida, porque o conceito assumiu tamanha importância mesmo em países como a Alemanha onde não se encontra uma responsabilidade penal da pessoa jurídica¹¹⁸.

É possível definir, dentro de sua estrutura, indivíduos que possuem uma posição privilegiada para a identificação de irregularidades e aos quais é atribuída uma função de vigilância (*gatekeepers*)¹¹⁹.

O *compliance* é criticado por ser uma forma de permitir aos sócios que transfiram a determinada pessoa, contratada licitamente para tal, toda a responsabilidade penal pelo negócio, ainda que haja limites nessa transferência¹²⁰.

Salles, citando Silva Sánchez, observa ainda que há uma transferência de responsabilidade do Estado em relação às suas funções de prevenção, afirmando que “o *compliance* delega às empresas as funções de prevenção do ilícito típicas do Estado, gerando efeitos tanto na responsabilidade penal das pessoas físicas como das pessoas jurídicas”¹²¹.

Silveira e Dinis apontam também que “*empresários, mesmo no papel de garante, podem*

¹¹⁸ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

¹¹⁹ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 256-257. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

¹²⁰ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 257. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

¹²¹ SALLES, Leonardo Guimarães. **Criminal compliance**: a delimitação da responsabilidade penal nas organizações empresariais complexas. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016, p. 98. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SallesLG_1.pdf. Acesso em 1 jun. 2022.

*delegar seus encargos para terceiros, efetuando uma transferência e transformação na posição de garante a terceira pessoa, no caso, o compliance officer*¹²².

Inviável, no entanto, que a transferência da responsabilidade ou do dever de garante se dê de forma integral dos sócios ou acionistas para o *compliance officer*. Isso porque ele assume determinadas funções que são muito mais relacionadas à coleta de informações, fiscalização de deveres, mensuração de riscos a fim de subsidiar a ação da administração da empresa. Silveira e Dinis, citando Araújo e Costa, “*muitas vezes parte-se do pressuposto que o compliance officer pode e deve fazer o impossível para evitar qualquer tipo de conduta ilícita ou indesejada na companhia e não apenas uma área de assessoria na administração*”¹²³.

A ação cuidadosa da pessoa jurídica aliada a uma omissão dessas pessoas que possibilite a ocorrência de um ilícito isenta a pessoa jurídica e responsabiliza a pessoa física.

A análise da imputação feita após o fato tende a subestimar o potencial de redução de riscos do *compliance* devido ao fato de que, naquele evento específico, não foi suficiente para evitar o ilícito¹²⁴. Toda a estrutura converte-se em uma cadeia de responsabilização dos indivíduos, o que também é fortemente influenciado pela sanha punitivista que se mostra ainda mais intensa no momento da descoberta do delito e/ou quando o fato se torna midiático. Por essa razão, a análise de causalidade e risco deve ser feita em uma perspectiva hipotética *ex ante* para evitar essa distorção.

Salles realizou pesquisa dos efeitos do *compliance* na responsabilidade individual similar à que fez Sarcedo em relação à responsabilidade da pessoa jurídica. Salles entende que, além de outras, a meta do programa deve ser “*individualizar a complexidade da empresa, verificando-se as bases normativas solicitadas pelo Estado conforme seja o campo de atuação a sofrer controle na autorregulação*”¹²⁵.

Os mecanismos de controle permitem decompor analiticamente o processo decisório para identificar de forma mais precisa “*quem, e em qual ituação, está na condição de garante, assumindo o dever de vigilância para com os outros a ele subordinados e tomando as cautelas necessárias no cumprimento dos deveres*”¹²⁶.

¹²² SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

¹²³ COSTA, Helena Regina Lobo da; ARAÚJO, Marina Pinhão Coelho. Criminal compliance na AP 470. Revista Brasileira de Ciências Criminais 106/225 *apud* SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

¹²⁴ SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014, p. 258. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

¹²⁵ SALLES, Leonardo Guimarães. **Criminal compliance**: a delimitação da responsabilidade penal nas organizações empresariais complexas. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016, p. 104. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SallesLG_1.pdf. Acesso em 1 jun. 2022.

¹²⁶ SALLES, Leonardo Guimarães. **Criminal compliance**: a delimitação da responsabilidade penal nas organizações empresariais complexas. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016, p. 107. Disponível em:

Conclui Salles que, sobretudo considerando que a imputação objetiva trabalha com a centralidade da ideia de risco penalmente relevante que o agente pode aumentar, reduzir ou ser neutro, o *compliance* pode ser um elemento a auxiliar nessa imputação:

Acredita-se que um dos grandes momentos de influência de um programa de Criminal Compliance na teoria do delito é, sem dúvida, na imputação objetiva. Afinal, como visto, esta é uma nova forma de avaliar o nexa causal, sendo, na verdade, um nexa de imputação que se faz àquele que criou ou incrementou um risco¹²⁷.

Com a criação e implementação de um programa de *compliance*, há delegação da função de garante dos sócios para o *compliance officer*. Tal delegação, no entanto, não abrange a totalidade dos deveres dos sócios. Os limites específicos dessa delegação dependerão das atribuições repassadas e da forma como implementado o programa em uma dada situação concreta. Pode haver, nessa delegação, uma zona cinzenta, mas de todo modo a existência de um programa implementado e a definição de algumas zonas de certeza em relação ao dever de sócios, administradores e *compliance officer* torna a situação melhor do ponto de vista da imputação de responsabilidade numa estrutura complexa.

Heloísa Estellita aponta a dificuldade de imputação de atos ilícitos que somente se caracterizam com uma soma de atos praticados por pessoas diferentes:

As técnicas de organização da empresa – divisão de funções e divisão de trabalho, com a correlata fragmentação da informação – também desempenham um papel relevante, pois implicam, muitas vezes, em que o resultado delitivo somente seja reconduzível a um aglomerado de ações e omissões, as quais, isoladamente, pouco representam em termos de reunião dos elementos que permitiriam ao agente compreender o caráter injusto de seu comportamento.¹²⁸

A atribuição de deveres aos dirigentes da empresa serão objeto de análise pela professora paulista para, através da relevância da omissão, definir a responsabilidade por resultados delitivos ocorridos no âmbito das atividades das empresas.

4. ESTRUTURA DO COMPLIANCE PARTIDÁRIO.

A criação do *compliance* financeiro dos partidos, bem como a delimitação dos requisitos mínimos que tal programa deveria ter para garantir um mínimo de eficácia preventiva de riscos,

http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SallesLG_1.pdf. Acesso em 1 jun. 2022.

¹²⁷ SALLES, Leonardo Guimarães. **Criminal compliance**: a delimitação da responsabilidade penal nas organizações empresariais complexas. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016, p. 113. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SallesLG_1.pdf. Acesso em 1 jun. 2022.

¹²⁸ ESTELLITA, Heloisa. **Responsabilidade penal de dirigentes de empresas por omissão**: Estudo sobre a responsabilidade omissiva imprópria de dirigentes de sociedades anônimas, limitadas e encarregados de cumprimento por crimes praticados por membros da empresa. São Paulo: Marcial Pons, 2017, p. 40.

precisaria necessariamente ser instituído por lei.

O artigo 5º, II, da CRFB/1988 estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Ainda que seja possível cogitar da implementação não obrigatória do programa de *compliance*, a criação de incentivos através de efeitos na amenização das sanções e controle dos riscos de dirigentes partidários pode caracterizar uma forma indireta de regular ações partidárias.

Sobretudo considerando que, além da liberdade já garantida pelo artigo acima citado e pela natureza de pessoa jurídica de direito privado dos partidos políticos, a previsão da autonomia partidária na Constituição impõe que a criação de instituto que implicará a criação de novos deveres e gerará efeitos na caracterização de ilícitos e aplicação de sanções, a lei em sentido formal é uma necessidade para a sua criação.

Uma lei que incluísse o *compliance* financeiro partidário nas obrigações partidárias poderia alterar a LPP para incluir o dever de instituir o programa, com a inclusão no artigo 15 da obrigação do estatuto conter normas sobre a prevenção aos ilícitos financeiros.

A Lei nº 14.192/2021 incluiu o inciso X no artigo 15 da LPP que prevê a obrigatoriedade de que os estatutos contenham normas de “prevenção, repressão e combate à violência política contra a mulher”. Poderia ser adotada técnica legislativa similar, prevendo a obrigatoriedade de inclusão de normas que estruturam um programa de *compliance* voltado para a prevenção de ilícitos relacionados ao financiamento de campanhas eleitorais.

Além disso, poderia ser incluído um parágrafo único ao artigo 15 da LPP com a requisitos mínimos em tal programa. Como pudemos observar nos capítulos anteriores, alguns elementos do *compliance* voltado à PLD foram aplicados com relativo sucesso e modificaram a cultura de instituições financeiras e agentes que atuam no mercado de capitais.

Para definir os requisitos obrigatórios, importante pensar quais dos elementos da PLD são compatíveis e úteis na prevenção de ilícitos financeiros dos partidos políticos.

Nada impede que sejam previstos apenas a criação, requisitos gerais mínimos e efeitos na caracterização de ilícitos e aplicação de sanções, delegando-se às resoluções do TSE a regulamentação mais detalhada dos deveres, do mapeamento de riscos e critérios para reporte de movimentações suspeitas.

A necessidade de que seja formalmente designada pessoa responsável pelo *compliance* financeiro é um dos pontos principais para individualizar essa atribuição e possibilitar a cobrança política e responsabilização jurídica pela não implantação do programa.

Assim como previsto nos atos normativos editados por BACEN e CVM, a avaliação interna de risco é um passo importante a ser adotado para que cada estrutura partidária possa definir os pontos mais sensíveis e possibilitar uma aplicação racional e eficiente de recursos. Embora uma regulamentação do procedimento de avaliação de risco possa ser feita por resolução do TSE, é

importante que a lei possua previsão de que a avaliação interna de risco seja um dos requisitos mínimos.

A exemplo do que foi feito na Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/1998), deve também ser criada a obrigação de identificação de pessoas que mantenham relações econômicas e/ou financeiras e registros adicionais de determinadas movimentações. O que na Lei de Lavagem de Dinheiro se refere a clientes pode ser adaptado aos partidos políticos para que se torne uma obrigação de identificação mais rigorosa de pessoas que se relacionam com o partido (doadores e fornecedores, por exemplo) e de pessoas que atuam na atividade financeira do partido em qualquer fase (empregados e tesoureiros, por exemplo).

Outra obrigação constante da Lei de Lavagem de Dinheiro e que pode ser instituída para os partidos políticos é a obrigação de reportar movimentações suspeitas. Diferentemente do que ocorre na lei, pode ser apenas criada a obrigação de reporte sem a definição de quais são as movimentações suspeitas e pode ser feita referência expressa ao Núcleo de Inteligência da JE como órgão responsável por receber e apurar as suspeitas.

É importante ainda que, em termos de previsão legal dos efeitos da implantação de um programa de *compliance*, a implantação de um programa na forma devida garanta a licitude da conduta partidária e afaste sua responsabilidade independentemente de eventuais resultados lesivos. Importante que essa causa de exclusão de responsabilidade própria ou de candidatos terceiros, que implicaria a impossibilidade de cassação com base em fatos relacionados aos riscos abrangidos pelo programa, seja prevista para arrecadação e gastos ilícitos de campanha e abuso de poder.

Nos casos de ocorrência de resultado ilícito, deve haver previsão de responsabilização individual mesmo que afastada a cassação. Neste caso, um dos fundamentos da isenção de responsabilidade dos partidos e candidatos beneficiários é a responsabilização individual das pessoas envolvidas. O programa de *compliance* deve ter, por força de previsão legal, efeito de possibilitar a atribuição de deveres de vigilância a pessoas físicas e, a partir disso, promover responsabilização individual a fim de evitar prejuízos à soberania popular e aos interesses do partido como um todo que, mesmo tomando providências para evitar resultados ilícitos, estes ocorreram pelas condutas de indivíduos.

A adoção ou não da ABR para o *compliance* financeiro partidário deve ser avaliada com cautela pelo legislador. Embora seja o paradigma vigente no âmbito da PLD, com recomendação expressa do GAFI, trata-se de entidades já adaptadas a uma cultura de prevenção daqueles ilícitos através do cumprimento de uma série de deveres, bem como a foi acumulado conhecimento acerca da avaliação e tratamento dos riscos. Num primeiro momento talvez seja importante prever, ainda que em resolução do TSE, uma lista dos principais riscos.

4.1. Delimitação do conceito direito eleitoral sancionador: o ilícito financeiro partidário e seus efeitos.

Para definir os efeitos de um programa de *compliance* financeiro dos partidos é necessário investigar também o direito eleitoral sancionador relacionado à atividade financeira dos partidos. Serão trabalhadas as ideias da importância dos bens ou valores tutelados, bem como a gravidade das sanções e em razão desses aspectos é possível pensar uma aproximação com o Direito Penal e seu conceito específico de *compliance*, especialmente as medidas de prevenção à lavagem de dinheiro acima expostas.

Será preciso definir o direito eleitoral sancionador e, em especial, a forma como os partidos praticam ilícitos eleitorais graves relacionados a finanças e como são sancionados os partidos e, invariavelmente, seus candidatos.

Magno Bastos Jr. e Amanda Cunha¹²⁹ abordam o direito eleitoral sancionador para pensar as implicações dessa afirmação para a imparcialidade do julgador e a interpretação do artigo 23 da Lei Complementar nº 64/1990, que dispõe:

O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público de lisura eleitoral.

Aqui podemos compreender o que se entende por direito eleitoral sancionador para fins de pensar, nos ilícitos eleitorais não penais, a atribuição de deveres e imputação de responsabilidades.

Dentre as sanções eleitorais cíveis estão obrigações de fazer, obrigações de pagar, restrições de direito, inelegibilidade, cassação de registro e desconstituição de mandato. No trabalho são abordadas as sanções entendidas como de maior intensidade, que os autores acreditam ser mais frequentemente aplicadas como consequência da prática de abuso de poder.

Cunha e Bastos Jr. abordam diversos ilícitos que possuem como sanção prevista a cassação de registro ou diploma e afirma que “*a simples descrição destas consequências permite inferir claramente que apuração de ilícitos eleitorais ‘não-criminais’ representa uma manifestação do exercício do jus puniendi do Estado*”¹³⁰.

Tal visão, no entanto, não é isenta de críticas dada a consideração pelo STF de que a inelegibilidade não possui natureza sancionatória, posição criticada por parte da doutrina. A jurisprudência eleitoral, com apoio doutrinário, adota entendimento em certa medida contraditório com essa ideia ao analisar a inelegibilidade nas condenações por abuso de poder, entendendo no

¹²⁹ CUNHA, Amanda; BASTOS JR., Luiz Magno. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*.

¹³⁰ CUNHA, Amanda; BASTOS JR., Luiz Magno. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*, p. 70.

sentido de que a cassação de registro ou diploma, embora afete direito fundamental do próprio candidato, possui natureza de retorno ao *status quo ante* e dispensa inclusive a participação do candidato na prática do ilícito em questão.

Mesmo com tal uma linha de raciocínio reparatória, típica da responsabilidade no Direito Civil, é necessário pensar criticamente essa tradição consolidada no Direito Eleitoral e analisar criticamente os fundamentos e requisitos da responsabilidade eleitoral por ilícitos cíveis.

Os ilícitos cíveis eleitorais possuem características em sua redação que os aproximam mais dos ilícitos civis que dos ilícitos penais, o que pode ser observado pela ausência de rol taxativo e redação aberta.

Conforme afirmam os autores:

Decorrente desta perspectiva, a apuração destes ilícitos se dá por meio de um contencioso eleitoral que, dada a dimensão supletiva do processo civil, obedece à lógica da responsabilidade civil, com um regime de distribuição do ônus da prova, de presunções e de elementos probatórios associados às ações voltadas a reparações de danos na esfera privada.¹³¹

Embora pareça trivial, a responsabilidade eleitoral afeta a capacidade eleitoral passiva dos candidatos e o direito de voto e representação dos eleitores, o que exige maior critério na definição dos requisitos da responsabilidade eleitoral e maior restrição destes mesmos requisitos.

A possibilidade de cassação de registro ou diploma do beneficiário direto que não for autor do ilícito está prevista no artigo 22, inciso XIV, da Lei Complementar nº 64/1990 e é acolhida pela Justiça Eleitoral, o que é considerado por Marilda Silveira a adoção da teoria do risco integral que mesmo no âmbito civilista é adotada em hipóteses bastante reduzidas.

Além disso, a alteração promovida pela Lei Complementar nº 135/2010 também dispensou a existência de potencialidade de alteração do resultado eleitoral. Perceba-se que mesmo os parâmetros menos exigentes do Direito Civil para a responsabilização são desatendidos no âmbito da responsabilidade por ilícitos cíveis eleitorais.

Rodrigo López Zílio afirma que “(...) a responsabilidade eleitoral é, em regra, centrada em um ato voluntário, comissivo ou omissivo, com um desvalor de resultado que importa na quebra de um bem jurídico tutelado por essa esfera especializada”¹³². Afirmando preocupações distintas das do direito penal e do direito civil, atribui ao direito eleitoral sancionador a tutela de interesses metaindividuais e, portanto, defende que requisitos de responsabilidade em outros ramos sancionatórios não podem ser trazidos para o direito eleitoral.

¹³¹ CUNHA, Amanda; BASTOS JR., Luiz Magno. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*, p. 74.

¹³² ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato**: a justiça eleitoral como mecanismo de fortalecimento da democracia. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 247.

Tal defesa afasta, no entanto, que sejam feitas críticas fundamentadas em parâmetros de outros ramos que, com as devidas adaptações, podem sim contribuir para a construção de uma teoria da responsabilidade eleitoral.

Zílio admite a possibilidade de responsabilização por ato de terceiro, porém coloca como imprescindível a lesão a um dos bens jurídicos tutelados¹³³. Afirmo o autor:

“(...) para que a responsabilidade do candidato como mero beneficiário ocorra, é necessário demonstrar a conduta ilícita cometida por terceiro, um vínculo de pertinência desse fato com a efetiva vantagem obtida por determinado player na corrida eleitoral e um prejuízo concreto à regularidade do pleito”¹³⁴.

A responsabilidade do beneficiário estaria restrita aos casos de cassação de registro, diploma ou mandato, o que decorre da necessidade de constituição válida dos mandatos¹³⁵.

Marilda Silveira possui dois trabalhos onde analisa pressupostos de responsabilização por ilícitos eleitorais praticados por terceiros em dois momentos da jurisprudência do TSE¹³⁶. A investigação proposta é sobre se o beneficiário deve responder, em que medida e se essa responsabilidade é compatível com o regime jurídico da responsabilidade. Para a autora, o ponto central não está no elemento subjetivo, mas no nexo causal entre conduta e resultado danoso. Ao trazer paradigmas da responsabilidade para suprir a ausência de dispositivo sobre o nexo causal na legislação eleitoral, encontra no Direito Penal contributos utilizados por vários outros ramos.

A autora critica aqueles que afirmam se tratar de responsabilidade objetiva a aplicação de sanções aos meros beneficiários, muito baseados numa visão excessivamente focada no elemento subjetivo, afirmando que a responsabilidade objetiva não prescinde da caracterização do nexo causal. Identifica na doutrina sobre responsabilidade civil apenas a teoria do risco integral como compatível com a responsabilidade eleitoral do beneficiário. O fundamento, portanto, deixaria de ser a culpa mas o risco da atividade (no caso, eleitoral). Conclui pela ausência de fundamento para a adoção da teoria do risco integral no direito eleitoral.

Em outro trabalho¹³⁷, afirma que a responsabilidade fundada no risco é também adotada em alguma medida nos ramos consumerista, administrativista e ambiental e, ao tratar de seus fundamentos, afirma:

¹³³ ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato**: a justiça eleitoral como mecanismo de fortalecimento da democracia. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 248-249.

¹³⁴ ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato**: a justiça eleitoral como mecanismo de fortalecimento da democracia. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 257.

¹³⁵ ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato**: a justiça eleitoral como mecanismo de fortalecimento da democracia. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 255.

¹³⁶ SILVEIRA, Marilda de Paula. **Conduta Vedada e Abuso de Poder**: como lidar com o nexo de causalidade em ato praticado por terceiro. Resenha Eleitoral, Florianópolis, SC, v. 21, n. 1, 2017, p. 30; e SILVEIRA, Marilda de Paula. Os ilícitos eleitorais praticados por terceiros e o nexo de causalidade para responsabilização do candidato. Os eleitoralistas. Disponível em: <http://www.oseleitoralistas.com.br/2013/03/18/os-ilicitos--eleitorais-praticados-por-terceiros-e-o-nexo-de-causalidade-para-responsabilizacao-do-candidato/>.

¹³⁷ SILVEIRA, Marilda de Paula. **Conduta Vedada e Abuso de Poder**: como lidar com o nexo de causalidade em ato praticado por terceiro. Resenha Eleitoral, Florianópolis, SC, v. 21, n. 1, 2017.

A partir do momento em que a ordem jurídica persegue o objetivo de maior proteção à vítima, e intervém para reduzir o espaço deferido à marginalidade de certos eventos, a causalidade adquire novo viés, não mais uma causalidade física ou natural, mas jurídica, fundada no princípio da solidariedade e em regra de equidade que objetiva compensar a vítima que se coloca em posição assimétrica em relação ao autor da atividade potencialmente lesiva¹³⁸.

Afirma que a teoria do risco integral dispensa o nexo causal e que a teoria do risco agravado o presume em determinadas situações, sendo esta compatível com o direito eleitoral¹³⁹.

Ao reduzir as exigências sobre requisitos para responsabilização eleitoral através da cassação de registros e diplomas e da desconstituição de mandatos, a adoção das teorias do risco no direito eleitoral fragiliza a soberania popular e abre mão da identificação e punição dos responsáveis pelas condutas.

A substituição que a Lei Complementar nº 135/2010 fez da potencialidade por gravidade das circunstâncias no julgamento da AIJE e a criação de tipos legais de ilícitos cujas redações legais dispensam a potencialidade, como os artigos 41-A e 30-A da LE, aproximam a cassação da ideia de sanção e afastam da ideia de restabelecimento do *status quo ante*.

Especialmente no caso da captação ilícita de sufrágio prevista no artigo 41-A da LE, existe a possibilidade, em tese, de que a demonstração segura da compra de um único voto tenha como efeito a cassação de registro ou diploma.

A proposta a ser adotada aqui, se valendo também da crítica à adoção da teoria do risco integral no direito eleitoral, vai no sentido contrário, ou seja, buscar a responsabilidade individual para preservar a soberania popular e manter os partidos e mandatos.

O ilícito partidário, também considerando a atividade financeira eleitoral dos partidos e não aquela destinada às suas atividades rotineiras de manutenção, está inserido, portanto, no direito eleitoral sancionador. É possível pensar que há contribuições importantes do Direito Penal ao conhecimento sobre imputação às pessoas jurídicas de ilícitos. Martins afirma, bom base na legislação portuguesa, que são ilícitos penais imputáveis à pessoa jurídica aqueles praticados em seu nome e nos seus interesses (critério material)¹⁴⁰.

Há também o critério que atribui a pessoa jurídica quando praticado por quem possua posição de liderança (critério formal), assim entendida como aquela que tiver autoridade para exercer controle da atividade¹⁴¹.

¹³⁸ SILVEIRA, Marilda de Paula. Conduta Vedada e Abuso de Poder: como lidar com o nexo de causalidade em ato praticado por terceiro. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 21, n. 1, 2017, p. 39

¹³⁹ SILVEIRA, Marilda de Paula. Conduta Vedada e Abuso de Poder: como lidar com o nexo de causalidade em ato praticado por terceiro. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 21, n. 1, 2017, p. 39.

¹⁴⁰ MARTINS, Ana Catarina. **A relevância dos mecanismos compliance na determinação da responsabilidade penal da pessoa coletiva** – Dissertação (Mestrado em Direito) – Gabinete de estudos de pós-graduados da Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020, p. 46-49. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/44540/1/ulfd144232_tese.pdf. Acesso em 24 de maio de 2022.

¹⁴¹ MARTINS, Ana Catarina. **A relevância dos mecanismos compliance na determinação da responsabilidade**

Também utilizando como referência modelos estrangeiros para formular um modelo brasileiro de imputação de ilícitos a pessoas jurídicas, Sarcedo constrói um modelo de imputação no qual o *compliance* exerce papel importante¹⁴².

O parâmetro, dada a importância conferida pela Constituição da República aos direitos envolvidos, deveria apresentar requisitos mais próximos da responsabilização penal ou administrativa sancionadora.

Amanda Cunha e Luiz Bastos Jr.:

Por este panorama, percebe-se que, num processo sancionatório que atinge direito político fundamental, são adotados mecanismos de responsabilização objetiva, sem verificação dos elementos dolo ou culpa, ou mesmo sem sequer a verificação dos elementos dolo ou culpa, ou mesmo sem sequer a existência denexo de causalidade entre conduta e resultado¹⁴³.

Os autores fixam 03 (três) premissas, das quais 02 (duas) são especialmente importantes para este trabalho:

- a. As condutas previstas pelos ilícitos eleitorais ‘não-criminais’ devem estar tipificadas na legislação eleitoral;
- b. Este grupo de ilícitos exige o desenvolvimento de categorias jurídicas próprias que os distingam dos ilícitos cíveis (em geral) e dos ilícitos criminais, que emanam do exercício do *jus puniendi* do Estado¹⁴⁴;

A partir da concordância com tais premissas é que foi utilizado o ramo do Direito Penal como referência conceitual para o instituto do *compliance*.

Há debate sobre o regime jurídico de ramos sancionadores do Direito que não se situam no Direito Penal, havendo aqueles que incluem o Direito Eleitoral sancionador no Direito Administrativo sancionador. O problema desse enquadramento é o de que o direito administrativo sancionador seria caracterizado por sanções aplicadas pela própria Administração Pública¹⁴⁵.

O caráter jurisdicional da aplicação das sanções eleitorais levou Bertha Rosette Solís, Osiris Rangel, Frederico Alvim e Rodrigo Zílio a aceitarem um direito eleitoral sancionador independente de outros ramos sancionatórios como o Direito Administrativo e o Direito Penal¹⁴⁶.

penal da pessoa coletiva – Dissertação (Mestrado em Direito) – Gabinete de estudos de pós-graduados da Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020, p. 46-49. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/44540/1/ulfd144232_tese.pdf. Acesso em 24 de maio de 2022.

¹⁴² SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica**: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

¹⁴³ CUNHA, Amanda; BASTOS JR., Luiz Magno. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*, p. 78-79.

¹⁴⁴ CUNHA, Amanda; BASTOS JR., Luiz Magno. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*, p. 80.

¹⁴⁵ CUNHA, Amanda; BASTOS JR., Luiz Magno. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*, p. 83.

¹⁴⁶ CUNHA, Amanda; BASTOS JR., Luiz Magno. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*, p. 84-85.

Zílio estabelece como pressupostos do Direito Eleitoral Sancionador:

(i) a existência de uma justiça especializada; (ii) as múltiplas funções da Justiça Eleitoral (poder normativo, consultivo, administrativo e jurisdicional) e seu reflexo na função exercida pelos juízes eleitorais; (iii) o regime de responsabilidade eleitoral (a combinar a imputabilidade subjetiva e por ato de terceiro; (iv) a natureza das sanções eleitorais (mesclando punições tipicamente cíveis com outras de cunho político eleitoral); (v) a natureza dos bens jurídicos tutelados; (vi) a finalidade do contencioso judicial eleitoral¹⁴⁷.

Argumenta Zílio que há três justificativas para a autonomia do Direito Eleitoral Sancionador. A justificativa filosófica estaria no entendimento do homem como animal político, esta extraída de Aristóteles. Ao tratar desta justificativa, afirma Zílio que *“Em uma análise prospectiva, pode-se afirmar que esse controle de responsabilidade recíproca tem o condão de retroalimentar a qualidade das relações travadas em um regime democrático representativo através de uma percepção do princípio da boa-fé objetiva”*¹⁴⁸.

Não incumbe ao direito eleitoral sancionador, ainda que numa fundamentação filosófica, tutelar a qualidade e a boa-fé para além do que prevê o ordenamento jurídico pertinente à matéria. Não há, na Constituição Federal, tutela da qualidade da representação ou da boa-fé. É possível cogitar, no entanto, da importância dos direitos políticos para o ser humano, o que pode inclusive aproximar-se da consideração aristotélica sobre a natureza humana e sua relação umbilical com a política. A fundamentalidade dos direitos políticos incorpora ao direito a consideração filosófica citada, o que nos permite utilizá-la para fundamentar um microssistema jurídico de direito eleitoral sancionador.

A segunda justificativa é social e consiste na ideia de aceitação social e na fiabilidade conferida pela *“sociedade politicamente organizada”*¹⁴⁹.

A terceira justificativa é jurídica e, segundo Zílio, se baseia em três elementos:

(...) i) necessidade de ampla proteção dos valores essenciais à conformação do regime democrático (legitimidade da eleição, igualdade dos candidatos e liberdade do eleitor); ii) estruturação de um regime próprio e particular de responsabilidade eleitoral (como uma justa resposta de restauração os bens jurídicos eleitorais porventura corrompidos; iii) opção de um controle jurisdicional da regularidade das eleições.¹⁵⁰

Tais elementos, embora possam apresentar particularidades quando analisados no ambiente eleitoral, não são propriamente distintivos. Outros ramos do direito sancionatório tutelam valores

¹⁴⁷ CUNHA, Amanda; BASTOS JR., Luiz Magno. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*, p. 85, nota de rodapé 266 (ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato**: a justiça eleitoral como mecanismo de fortalecimento da democracia. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 88-89)

¹⁴⁸ ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato**: a justiça eleitoral como mecanismo de fortalecimento da democracia. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 85.

¹⁴⁹ ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato**: a justiça eleitoral como mecanismo de fortalecimento da democracia. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 86.

¹⁵⁰ ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato**: a justiça eleitoral como mecanismo de fortalecimento da democracia. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 87

essenciais ao regime democrático (isolada ou cumulativamente com outros valores essenciais do Estado Democrático de Direito), estruturação de regime próprio de responsabilidade e controle jurisdicional. Direito Penal e Improbidade Administrativa podem ser exemplos que também trazem tais elementos.

Após a apresentação das justificativas, Zílio define o direito eleitoral sancionador como “(...) *um modelo de responsabilidade particular, com características próprias e cuja matriz justificadora encontra seu fundamento na Constituição da República*”¹⁵¹.

Mais à frente o doutrinador gaúcho traz fundamentos mais adequados para a caracterização do que chama de injusto eleitoral, que pode ser entendido como o ilícito por excelência do direito eleitoral sancionador. Afirma o autor que “(...) *a combinação de modelos de imputação de responsabilidade subjetiva e por ato de terceiro traduz um singular ambiente para assentar que o legislador laborou em uma concepção normativa que confere linhas particulares de configuração do injusto eleitoral*”¹⁵².

Em relação ao objeto de tutela, afirma que está delimitado à legitimidade do processo eleitoral, igualdade entre os candidatos e liberdade do eleitor¹⁵³, o que demonstra se tratar de um objeto de suma importância à luz da Constituição da República.

Daí também deflui a afinidade com o Direito Penal que, se bem visto, também possui como pressuposto de atuação a afetação determinados bens de importância ímpar à luz do rol de direitos e garantias fundamentais. A importância dos objetos de proteção e a conseqüente gravidade das condutas que violem tais direitos e garantias fundamentais fazem com que, seja do ponto de vista da fundamentação jurídica, seja do ponto de vista do mecanismo utilizado, haja uma aproximação entre direito penal e direito eleitoral sancionador. Também o instituto do *criminal compliance* em cada um dos ramos trará uma similaridade em relação ao outro dado que haverá objetivos de prevenção, atribuição de deveres e imputação de responsabilidades dentro de organizações que são comuns entre eles.

Tal aproximação se torna tanto maior quanto mais parecidas forem as condutas.

É proposta uma identificação da natureza dos ilícitos eleitorais cíveis a partir de elementos gerais presentes também no Direito Penal, quais sejam bem jurídico tutelado, gravidade das sanções previstas e elemento subjetivo exigido para caracterização¹⁵⁴.

¹⁵¹ ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato**: a justiça eleitoral como mecanismo de fortalecimento da democracia. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 88.

¹⁵² ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato**: a justiça eleitoral como mecanismo de fortalecimento da democracia. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 90.

¹⁵³ ZÍLIO, Rodrigo López. **Decisão de cassação de mandato**: a justiça eleitoral como mecanismo de fortalecimento da democracia. Salvador: Editora Juspodivm, 2019, p. 91.

¹⁵⁴ CUNHA, Amanda; BASTOS JR., Luiz Magno. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*, p. 86.

Em relação ao bem jurídico, não há uma exclusividade do Direito Penal. Ao contrário, é recomendável por força da subsidiariedade que outros ramos do direito tenham também aqueles bens jurídicos como objeto de tutela e o Direito Penal seja efetivamente tido como última *ratio*.

Em relação à gravidade das sanções, há uma pluralidade no direito eleitoral sancionador brasileiro. Quanto mais graves forem as sanções, mais as garantias devem se aproximar daquelas previstas para o acusado potencialmente sujeito a responsabilização penal. As sanções de cassação de registro e diploma e de inelegibilidade possuem gravidade próxima à privação de liberdade, restrição de direitos e multa penal, havendo naquelas também efeitos indiretos gravosos à imagem¹⁵⁵.

Sobre o elemento subjetivo para caracterização, o direito Mexicano exige dolo, que é assim definido por Vazquez Rangel:

É dolosa a ação ou omissão concreta realizada com base na autonomia e liberdade de organização dos partidos políticos, coligações ou pessoas que tem como objetivo a obtenção de resultado tipicamente eleitoral ou o descumprimento da expectativa normativa¹⁵⁶.

Traz também as opiniões de Alvarez Gonzalez, que defende a responsabilização a título de dolo ou culpa no próprio tipo eleitoral, reproduzindo estrutura análoga ao tipo penal no finalismo; Rosette Solís, que defende que dolo e culpa devem ser considerados apenas na gradação da pena; Neisser, que defende a exigência do dolo como regra e a culpa em hipóteses excepcionais previstas em lei; e Lucon, que exige o dolo para a caracterização da responsabilidade eleitoral¹⁵⁷.

Após a síntese de posições dos autores brasileiros e mexicanos afirma a posição adotada no trabalho:

Portanto, defende-se neste trabalho a necessidade de elemento subjetivo para caracterização do ilícito eleitoral, devendo o dolo ganhar o papel predominante, relegando a culpa para hipóteses mais restritas, diante da gravidade das penas que por eles são impostas¹⁵⁸.

Os ilícitos abordados se limitarão àqueles aptos a gerarem a sanção mais grave do direito eleitoral, qual seja a cassação de registro, diploma ou mandato. São esses ilícitos o abuso de poder

¹⁵⁵ CUNHA, Amanda; BASTOS JR., Luiz Magno. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*, p. 89.

¹⁵⁶ Tradução livre de “Es dolosa la concreta acción u omisión realizada con base en la autonomía y libertad de organización de los partidos políticos, coaliciones o personas, que tiene como objeto la obtención del resultado típico electoral, o el incumplimiento de la expectativa normativa” (VAZQUEZ RANGEL, Osiris. Derecho sancionador electoral y principio de legalidade. **Electio Revista Especializada Electoral**. Num. 2, Jun-Dic 2012. Primera edición, Diciembre 2012. p. 37-60. Disponível em: https://www.tecdmx.org.mx/files/326/publicaciones/electio/02_electio.pdf. Acesso em 26 de maio de 2022, p. 52)

¹⁵⁷ CUNHA, Amanda; BASTOS JR., Luiz Magno. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*, p. 93-94.

¹⁵⁸ CUNHA, Amanda; BASTOS JR., Luiz Magno. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*, p. 94.

econômico, tipo de ilícito bastante aberto e que abrange uma gama imensa de condutas, e a arrecadação e gastos ilícitos de campanha. Vejamos os dispositivos que definem os ilícitos:

Lei Complementar nº 64/1990.

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, em benefício de candidato ou de partido político, obedecido o seguinte rito: (Vide Lei nº 9.504, de 1997)

Lei nº 9.504/1997.

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 107, de 2020)

Tais ilícitos são apurados por meio de Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), representação por arrecadação e gastos ilícitos de campanha e Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME). As duas primeiras previstas nos dispositivos acima transcritos, a última prevista no art. 14, § 10, da Constituição da República:

Art. 14 (...)

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

Os partidos nem sempre são incluídos no polo passivo dessas ações porque o objeto principal é constituído pelos registros, diplomas ou mandatos. Isso porque, assim como as pessoas jurídicas em regra não são sancionadas pelo Direito Penal, a sanção mais grave do direito eleitoral não atinge os partidos de forma direta, mas apenas através de seus candidatos.

Nada obstante, a própria atividade financeira partidária possibilita que participem de condutas de abuso de poder econômico e arrecadação e gastos ilícitos de recursos, atraindo assim efeitos dos programas de compliance.

Tanto abuso de poder econômico quanto arrecadação ou gasto ilícito exigem, para fundamentar a cassação de registro, diploma ou mandato, ao menos a gravidade das circunstâncias.

Em relação ao abuso de poder econômico, a Lei Complementar nº 135/2010 incluiu esse requisito de forma expressa na lei, superando o entendimento anterior de que seria necessária potencialidade para desequilibrar as eleições. Dispõe o artigo 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990:

Art. 22 (...)

XVI – para a configuração do ato abusivo, não será considerada a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas apenas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam. (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Frederico Alvim, em obra dedicada ao abuso de poder, faz uma análise dos requisitos da potencialidade e da gravidade. Afirma o autor:

A inovação legal surtiu alterações axiológicas na estrutura conceitual das transgressões abusivas. Por certo, o entendimento outrora pacificado no âmbito da Corte Superior Eleitoral, na direção de que a configuração de abuso, em qualquer modalidade, exigiria a demonstração da potencialidade do fato em causar desequilíbrio na competição, promovia uma ideia de reconhecimento do abuso a partir da valoração do elemento **resultado**. A partir da reforma legal, análise sofre uma guinada, passando a recair também sobre a **conduta**, que, agora, há de ser avaliada como grave.¹⁵⁹

Apresentando visão crítica, o autor menciona a abertura para subjetivismo e arbitrariedade por parte do julgador, sustentando que mesmo a alteração não elimina considerações sobre o resultado. Textualmente afirma, citando precedente ilustrativo do TSE:

Assim, a **gravidade das circunstâncias é de ser vista exclusivamente como um mero parâmetro para a avaliação dos impactos do ilícito sobre a legitimidade e a normalidade da competição eleitoral, não estando o intérprete autorizado a extrair a gravosidade de maneira completamente descolada dos resultados da disputa, sobretudo em processos cujo julgamento ocorra em momento posterior ao da apuração das urnas.**

Nesse diapasão, melhor se apresenta a solução proposta pelo Min. Luiz Fux no julgamento do AgR-AI n. 21.054/RS, no qual a Corte Eleitoral acatou a tese de que a qualificação de uma conduta como abusiva “[...] demanda o exame relacional entre (i) a própria ação praticada (e reputada por abusiva), (ii) o contexto fático em que ela foi perpetrada (circunstâncias e elementos concretos) e (iii) os impactos advindos desse ato na axiologia subjacente aos cânones eleitorais, desvirtuando-os” (DJE 22.03.2018).¹⁶⁰

Citando precedentes do TSE, José Jairo Gomes afirma serem aplicáveis na representação por arrecadação e gastos ilícitos o requisito da gravidade das circunstâncias, embora não esteja textualmente previsto na Lei nº 9.504/1997. Afirma o autor:

Na verdade, tendo em vista que o bem jurídico protegido é a higidez ou a regularidade das campanhas, a caracterização da hipótese legal em apreço não requer que o fato tenha potencialidade para desequilibrar as eleições ou o resultado delas. Basta que haja gravidade do evento e das circunstâncias que o cercam.¹⁶¹

Esses ilícitos financeiros eleitorais, com seus requisitos próprios, podem estar relacionados com a atividade financeira dos partidos e contar com a sua participação. Tal delimitação será importante mais à frente, pois o programa de *compliance* devidamente implantado gerará efeitos diretos sobre esses requisitos.

¹⁵⁹ ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2019, p. 359.

¹⁶⁰ ALVIM, Frederico Franco. **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba: Juruá, 2019, p. 362.

¹⁶¹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. – 14. ed. – São Paulo: Atlas, 2018, p. 646.

Além disso, conforme consta do artigo 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990, há previsão de cominação de inelegibilidade:

Art. 22 (...)

XIV – julgada procedente a representação, ainda que após a proclamação dos eleitos, o Tribunal declarará a inelegibilidade do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato, **cominando-lhes sanção de inelegibilidade para as eleições a se realizarem nos 8 (oito) anos subsequentes à eleição em que se verificou**, além da cassação do registro ou diploma do candidato diretamente beneficiado pela interferência do poder econômico ou pelo desvio ou abuso do poder de autoridade ou dos meios de comunicação, determinando a remessa dos autos ao Ministério Público Eleitoral, para instauração de processo disciplinar, se for o caso, e de ação penal, ordenando quaisquer outras providências que a espécie comportar; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Por óbvio, tal efeito somente poderia se dar sobre pessoas físicas, podendo ser gerada também a partir de uma condenação na representação por arrecadação e gastos ilícitos de campanha prevista no artigo 30-A da Lei nº 9.504/1997:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

j) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, por corrupção eleitoral, por captação ilícita de sufrágio, **por doação, captação ou gastos ilícitos de recursos de campanha** ou por conduta vedada aos agentes públicos em campanhas eleitorais que impliquem cassação do registro ou do diploma, pelo prazo de 8 (oito) anos a contar da eleição; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

Nada obstante o entendimento do STF, a inelegibilidade pode ser vista como sanção para a pessoa física neste caso. Essa sanção, ou efeito jurídico de ato ilícito, configura-se também numa das mais severas restrições do direito eleitoral e cuja aplicação pode ser diretamente afetada pelo *compliance*.

Um programa devidamente implantado, com deveres bem definidos, dará critérios mais seguros e objetivos para identificar a participação de cada pessoa no resultado lesivo, bem como possibilitará identificar os responsáveis por evitar que determinado fato ocorresse.

Também pensando a inelegibilidade e a cassação de registro, diploma ou mandato como sanções típicas da pessoa física no direito eleitoral, será analisado o instituto do *compliance* e seus respectivos efeitos.

Embora os partidos políticos não costumem figurar no polo passivo da representação prevista no artigo 30-A, da Lei nº 9.504/1997 e haja posição doutrinária defendendo sua ilegitimidade passiva porque, tendo em vista que o objeto da ação é a desconstituição de mandato, a legitimidade seria do candidato apenas. José Jairo Gomes afirma:

Quanto à legitimidade passiva, deve a demanda ser ajuizada em face de quem tenha aptidão para ser ou já tenha sido diplomado pela Justiça Eleitoral. Do contrário, carecerá

de objeto, pois inexistirá diploma a ser negado ou cassado. Destarte, não ostentam legitimidade passiva pessoa jurídica, partido político, coligação e cidadão que não tenha sido candidato.¹⁶²

Isso não significa que suas condutas na arrecadação, gastos e distribuição de recursos a candidatos não possam ser objeto desta da referida ação. Suas condutas preventivas de ilícitos que podem ser praticados no contexto da atividade financeira partidária devem, portanto, gerar efeitos na responsabilização do partido ou candidato.

Como adotamos um conceito de direito eleitoral sancionador focado na cassação de registro, diploma ou mandato, a caracterização da responsabilidade partidária, embora não tenha sua esfera jurídica diretamente atingida pelas sanções, produz efeitos nos seus filiados candidatos ou mandatários.

Da mesma forma que são implementados programas de *compliance* na área criminal em pessoas jurídicas sem que haja responsabilidade penal dessas pessoas jurídicas para a maioria dos crimes, é consistente a proposta de um *compliance* financeiro para a prevenção de ilícitos cujas sanções não atinjam diretamente as pessoas jurídicas onde serão implantados tais programas.

Em ambos os casos, portanto, defeitos de organização imputáveis aos partidos afetam a esfera jurídica das pessoas físicas, especialmente devido à violação de deveres de cuidado.

4.2. Delimitação dos riscos financeiros dos partidos.

Um programa de *compliance* pressupõe um diagnóstico de riscos específicos da atividade de cada partido. Nada obstante, é possível apresentar alguns dos riscos financeiros eleitorais que podem afetar os partidos políticos.

Além das dinâmicas de fato que implicam ilicitudes financeiras nas condutas de partidos políticos, será feita uma limitação em relação às consequências mais graves, quais sejam, cassação de registro, diploma, mandato e inelegibilidade no âmbito de Ações de Investigação Judicial Eleitoral (AIJEs), representações por arrecadação e gastos ilícitos de campanha do artigo 30-A da Lei nº 9.504/1997 ou mesmo nas prestações de contas que, mesmo que não gerem a aplicação das sanções mais gravosas, são um espaço de análise detalhada e aprofundada da legalidade da atividade financeira. Em relação à AIJE, o artigo 22 da Lei Complementar nº 64/1990 estabelece:

Art. 22. Qualquer partido político, coligação, candidato ou Ministério Público Eleitoral poderá representar à Justiça Eleitoral, diretamente ao Corregedor-Geral ou Regional, relatando fatos e indicando provas, indícios e circunstâncias e pedir abertura de investigação judicial para apurar uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade, ou utilização indevida de veículos ou meios de comunicação social, **em benefício de candidato ou de partido político**, obedecido o seguinte rito: (Vide Lei nº 9.504, de 1997)

¹⁶² GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** – 41. ed. – São Paulo: Atlas, 2018, p. 649.

Em relação à representação por arrecadação e gastos ilícitos de campanha, dispõe a lei nº 9.504/1997:

Art. 30-A. Qualquer partido político ou coligação poderá representar à Justiça Eleitoral, no prazo de 15 (quinze) dias da diplomação, relatando fatos e indicando provas, e pedir a abertura de investigação judicial para apurar condutas em desacordo com as normas desta Lei, relativas à arrecadação e gastos de recursos. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 107, de 2020)

Nenhum desses instrumentos processuais está limitado a um ilícito específico de arrecadação ou de gasto, sendo necessária uma maior delimitação dos ilícitos especialmente quando forem listados os elementos e riscos mínimos exigidos no programa de *compliance* financeiro de partidos.

A criação legal da obrigatoriedade de implantação de um programa de *compliance* não deveria definir todos os riscos, mas pode estabelecer requisitos mínimos e riscos mínimos para o seu reconhecimento pela autoridade fiscalizadora, no caso, a Justiça Eleitoral.

4.2.1. RONI (Recurso de Origem Não Identificada).

A fim de dar concretude à proposta desta pesquisa, é possível pensar no recebimento de RONI como um risco que pode estar abrangido por programas de *compliance* financeiro dos partidos.

São exigências legais e infralegais atualmente existentes a obrigatoriedade de recebimento de doações eleitorais por transações bancárias que permitam a identificação do doador, inclusive Pix quando a chave é o CPF do doador ou, no caso de gastos, CPF ou CNPJ¹⁶³. Conforme dispõe o artigo 22 da Resolução 23.607/2019 do Tribunal Superior Eleitoral:

Art. 21. As doações de pessoas físicas e de recursos próprios somente poderão ser realizadas, inclusive pela internet, por meio de:

I - transação bancária na qual o CPF da doadora ou do doador seja obrigatoriamente identificado;

II - doação ou cessão temporária de bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro, com a demonstração de que a doadora ou o doador é proprietária(o) do bem ou é a(o) responsável direto pela prestação de serviços;

III - instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios da internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares.

§ 1º As doações financeiras de valor igual ou superior a R\$1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos) só poderão ser realizadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias da doadora ou do doador e da beneficiária ou do beneficiário da doação ou cheque cruzado e nominal.

§ 2º O disposto no § 1º aplica-se também à hipótese de doações sucessivas realizadas por uma mesma doadora ou um mesmo doador em um mesmo dia.

¹⁶³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Consulta nº 0600244-02.2022.6.00.0000**, relator Ministro Sérgio Banhos, julgamento em 31/05/2022, DJE de 21/06/2022.

§ 3º As doações financeiras recebidas em desacordo com este artigo não podem ser utilizadas e devem, na hipótese de identificação da doadora ou do doador, ser a ela ou a ele restituídas ou, se isso não for possível, devem ser consideradas de origem não identificada e recolhidas ao Tesouro Nacional, na forma prevista no caput do art. 32 desta Resolução.

§ 4º No caso da utilização das doações financeiras recebidas em desacordo com este artigo, ainda que identificada(o) a doadora ou o doador, os valores devem ser recolhidos ao Tesouro Nacional, na forma do disposto no caput do art. 32 desta Resolução.

§ 5º Além da consequência disposta no parágrafo anterior, o impacto sobre a regularidade das contas decorrente da utilização dos recursos recebidos em desacordo com este artigo será apurado e decidido por ocasião do julgamento.

§ 6º É vedado o uso de moedas virtuais para o recebimento de doações financeiras.

A exemplo do que ocorre com as recomendações do GAFI, há um valor acima do qual movimentações financeiras de doação eleitoral exigem o cuidado com a identificação do doador, qual seja, o valor de R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos). Além disso, o candidato ou partido donatário fica obrigado a não utilizar os recursos antes de identificar devidamente a origem e, em caso de utilização, deve recolher os recursos ao tesouro nacional mesmo que promova a identificação posterior.

Fica expressamente aberta a possibilidade de que o recebimento de recursos em violação ao que prevê o dispositivo impacte no julgamento das contas e, embora não seja expressamente mencionado, de que também gera a propositura de representação por arrecadação de recursos ilícitos nos termos do artigo 30-A da Lei nº 9504/1997, inclusive com previsão de cassação.

Os valores doados em desconformidade devem ser devolvidos e, caso não seja possível, serão considerados recursos de origem não identificada. Além desse, outros recursos podem ser definidos como de origem não identificada, o que gera a obrigação de não os utilizar na quitação de despesas de campanha e de recolhimento ao tesouro nacional.

Conforme artigo 33 da Resolução nº 23.607/2019 do Tribunal Superior Eleitoral:

Art. 32. Os recursos de origem não identificada não podem ser utilizados por partidos políticos e candidatas ou candidatos e devem ser transferidos ao Tesouro Nacional por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU).

§ 1º Caracterizam o recurso como de origem não identificada:

I - a falta ou a identificação incorreta da doadora ou do doador;

II - a falta de identificação da doadora ou do doador originária(o) nas doações financeiras recebidas de outras candidatas ou de outros candidatos ou partidos políticos;

III - a informação de número de inscrição inválida no CPF da doadora ou do doador pessoa física ou no CNPJ quando a doadora ou o doador for candidata ou candidato ou partido político;

IV - as doações recebidas em desacordo com o disposto no art. 21, § 1º, desta Resolução quando impossibilitada a devolução à doadora ou ao doador;

V - as doações recebidas sem a identificação do número de inscrição no CPF/CNPJ no extrato eletrônico ou em documento bancário;

VI - os recursos financeiros que não provenham das contas específicas de que tratam os arts. 8º e 9º desta Resolução;

VII - doações recebidas de pessoas físicas com situação cadastral na Secretaria da Receita Federal do Brasil que impossibilitem a identificação da origem real da doadora ou do doador; e/ou

VIII - recursos utilizados para quitação de empréstimos cuja origem não seja comprovada.

§ 2º O comprovante de devolução ou de recolhimento, conforme o caso, poderá ser apresentado em qualquer fase da prestação de contas ou até 5 (cinco) dias após o trânsito em julgado da decisão que julgar as contas de campanha, sob pena de encaminhamento

dos autos à representação estadual ou municipal da Advocacia-Geral da União, para fins de cobrança.

§ 3º Incidirão atualização monetária e juros moratórios, calculados com base na taxa aplicável aos créditos da Fazenda Pública, sobre os valores a serem recolhidos ao Tesouro Nacional, desde a data da ocorrência do fato gerador até a do efetivo recolhimento, salvo se tiver sido determinado de forma diversa na decisão judicial.

§ 4º O disposto no § 3º deste artigo não se aplica quando a candidata ou o candidato ou o partido político promove espontânea e imediatamente a transferência dos recursos para o Tesouro Nacional, sem deles se utilizar.

§ 5º A candidata ou o candidato ou o partido político pode retificar a doação, registrando-a no SPCE, ou devolvê-la à doadora ou ao doador quando a não identificação decorra do erro de identificação de que trata o inciso III do § 1º deste artigo e haja elementos suficientes para identificar a origem da doação.

§ 6º Não sendo possível a retificação ou a devolução de que trata o § 5º, o valor deverá ser imediatamente recolhido ao Tesouro Nacional.

§ 7º A devolução ou a determinação de devolução de recursos recebidos de origem não identificada não impede, se for o caso, a desaprovação das contas, quando constatado que a candidata ou o candidato se beneficiou, ainda que temporariamente, dos recursos ilícitos recebidos, assim como a apuração do fato na forma do art. 30-A da Lei nº 9.504/1997, do art. 22 da Lei Complementar nº 64/1990 e do art. 14, § 10, da Constituição da República.

São recursos de origem não identificada aqueles recebidos sem a devida identificação do doador direto ou indireto por ausência de identificação, identificação falha ou irregularidade junto à receita federal. Além disso, a realização de empréstimo para angariar recursos para campanha eleitoral deve indicar a origem dos recursos que serão utilizados na quitação, sob pena de caracterizar recursos de origem não identificada.

Antes de considerar o recurso ilícito pela não identificação da origem a legislação possibilita a realização de diligências para identificação do doador ou devolução dos recursos.

Neste dispositivo está também prevista a possibilidade de desaprovação das contas em caso de utilização dos recursos e prevê de forma expressa a possibilidade de que tal ilícito seja apurado em Representação por Arrecadação e Gastos ilícitos de campanha ou AIME.

4.2.2. Doação acima da capacidade econômica do doador.

As pessoas físicas, após a decisão do STF na ADI 4650, são as únicas que podem doar para além de candidatos e partidos. Há um limite do valor que cada pessoa física pode doar e consiste em um percentual da renda bruta auferida no ano anterior à eleição. Conforme dispõe o artigo 9.504/1997:

Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009) (Vide ADIN 5970)

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Arrecadação de fontes vedadas, gastos não declarados, doações não declaradas, utilização de recursos para a prática de ilícitos (compra de votos, disparo em massa, etc.), apropriação/desvio

de recursos públicos (FEFC e FP), são alguns dos riscos que podem ser incluídos pelos partidos em seus programas de *compliance*.

Os riscos com os quais o *compliance* financeiro dos partidos irá tratar são somente aqueles relevantes para fins de ilícitos eleitorais, sobretudo cassação de registro, diploma ou mandato. Não é qualquer risco, ainda que relacionado a algum ilícito, que será objeto do programa.

A exemplo da delimitação que foi feita no *criminal compliance* acima, onde apenas os riscos penalmente relevantes foram abordados, aqui também somente os riscos relevantes para o Direito Eleitoral serão objeto de especial atenção.

Se na PLD é possível criar obrigações de coletar informações sobre pessoas que se relacionem com as entidades obrigadas como clientes, fornecedores ou mesmo empregados, a doação acima do limite do doador poderia ser prevenida através de alguma dessas diligências e da coleta de informações pelo próprio partido.

Logicamente, o partido que implementar alguma medida desse tipo que importe a cessão de informações sigilosas e protegidas pela privacidade deverá adotar cautelas para impedir que essas informações sejam acessadas por pessoas e para finalidades diferentes daquelas para as quais foram obtidas. Mesmo porque esse tipo de desvio poderia gerar perda de credibilidade e confiança no partido pelos potenciais doadores.

4.3. Deveres do partido.

A possibilidade seria legítima devido ao fato de que, também no caso de empresas privadas, há a garantia constitucional da livre iniciativa, da propriedade privada e da livre concorrência, que garantem ao empresário o direito de organizar a atividade econômica nas empresas que controla de forma autônoma e independente. É o que se observa dos artigos 1º, III, e 170, *caput*, da Constituição da República:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

(...)

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

Se, portanto, se considera legítima a inserção de uma obrigação às empresas privadas para que atribuam a um diretor a função de fiscalizar a aplicação de normas regulamentares, mesmo

com dispositivos constitucionais garantindo liberdade no exercício da atividade econômica, também possível nos partidos políticos e seus dirigentes.

Uma das obrigações de importante instituição e regulamentação é a avaliação interna de risco. A maleabilidade dessa avaliação deve existir para possibilitar um mapeamento eficaz em realidades partidárias distintas, porém alguns critérios podem ser regulamentados pelo TSE.

Um levantamento das causas de rejeição de contas eleitorais e ações de cassação de filiados que envolvam atividade financeira do partido de forma direta ou indireta é um passo que pode ser exigido dos partidos a fim de buscar eventual padrão nos ilícitos apurados e eventualmente reconhecidos pela JE.

Assim como as normas editadas pela CVM e pelo Bacen, resolução do TSE pode determinar aos partidos que, em seu estatuto, designem um membro do diretório para ficar encarregado do cumprimento das normas de prevenção aos ilícitos eleitorais financeiros. Poder-se-ia questionar a constitucionalidade da instituição dessa obrigatoriedade por ato infralegal, sobretudo tendo em vista a autonomia partidária prevista na Constituição.

Conforme já ressaltado acima, a regulamentação das finanças partidárias pela Lei nº 9.096/1995 e pela Resolução TSE nº 23.604/2019. Algumas das obrigações de registro instituídas para fins de controle e regulação direta pela Justiça Eleitoral e que podem ser também utilizadas para fins de mapeamento de riscos. A Resolução 23.604/2019 e a Lei nº 9.096/1995 dispõem, sobre registro patrimonial e financeiro:

Resolução 23.604/2019

Art. 4º Os partidos políticos, em todos os níveis de direção, devem:

(...)

IV - manter escrituração contábil digital, observado o disposto no art. 25 desta resolução, sob a responsabilidade de profissional de contabilidade habilitado, que permita a aferição da origem de suas receitas e a destinação de seus gastos, bem como de sua situação patrimonial; e

Lei nº 9.096/1995

Art. 32. O partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de junho do ano seguinte. (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019)

§ 1º O balanço contábil do órgão nacional será enviado ao Tribunal Superior Eleitoral, o dos órgãos estaduais aos Tribunais Regionais Eleitorais e o dos órgãos municipais aos Juízes Eleitorais.

§ 2º A Justiça Eleitoral determina, imediatamente, a publicação dos balanços na imprensa oficial, e, onde ela não exista, procede à afixação dos mesmos no Cartório Eleitoral.

(...)

Art. 33. Os balanços devem conter, entre outros, os seguintes itens:

I - discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário;

II - origem e valor das contribuições e doações;

III - despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha;

IV - discriminação detalhada das receitas e despesas.

A obrigatoriedade de elaboração de balanços financeiros com receitas detalhadas, registro

de valores e aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário, de contribuições de filiados e de doações de Pessoas Físicas possibilita uma análise particular daquela realidade partidária e podem subsidiar a avaliação interna de risco.

A reunião de informações sobre principais fontes de recursos, principais gastos, principais arrecadações e gastos daquele partido específico que foram considerados ilícitos no julgamento da prestação de contas anual, na prestação de contas eleitoral e em eventuais ações por arrecadação e gastos ilícitos de campanha e abuso de poder econômico.

4.3.1. Due diligence partidária: KYD (Know Your Donnor), KYS (Know Your Supplier) e outras informações relevantes.

No âmbito da PLD, várias diligências com a finalidade de reunir informações de pessoas que se relacionam com a dada entidade foram criadas a fim de subsidiar avaliações de risco e manter registro para apurações posteriores. Dentre elas podemos citar *Know Your Employee* (KYE), *Know Your Partner* (KYP), *Know Your Client* (KYC), *Know Your Supplier* (KYS).

Assim como na Prevenção à Lavagem de dinheiro, na prevenção aos ilícitos financeiros eleitorais é possível pensar num conjunto de diligências visando identificar doadores, suas atividades e eventuais riscos do recebimento daquela doação. Essas providências poderiam ser denominadas como *Know Your Donnor* (KYD).

Conforme dispõe o artigo 23, § 1º, da LE, “*As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição*”.

O acúmulo de informações sobre doadores, por exemplo, pode incluir a renda bruta auferida no ano anterior à eleição a fim de identificar eventual falta de capacidade econômica para realizar aquela doação. Atualmente, os partidos e candidatos não possuem a obrigação de verificar a renda do doador¹⁶⁴ e em geral não são responsabilizados por isso, porém, como já apontado, eventual doação cujo valor excedente ao limite represente percentual grande dos recursos de determinada campanha podem gerar a cassação. A fim de evitar esse risco, seria importante a realização dessa diligência prévia que afastaria a gravidade das circunstâncias no caso de, por exemplo, ser recebida a doação confiando em documentação falsa.

A possibilidade de que o programa de compliance amplie a coleta de dados sobre doadores pode ser um fator que desincentivaria potenciais doadores que não tenham interesse em se expor mais, porém essa medida poderia amenizar ou eliminar uma série de riscos. Por outro lado, a

¹⁶⁴ Conforme se entendeu, por exemplo, no TSE. AI 27570/SP, Relator Min. Geraldo Og Nicéas Marques Fernandes, Julgamento em 06/02/2020, DJE de 11/02/2020

implantação do programa de *compliance* financeiro e o estímulo à criação de uma cultura de transparência e legalidade pode reverter o cenário de baixa credibilidade dos partidos.

4.3.2. Dever de reportar movimentações suspeitas: fornecimento de informações ao Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral.

Uma outra obrigação que reduz o risco final de ocorrência de ilícitos eleitorais é a implementação de mecanismos e recebimento, processamento, apuração e tomada de providências a partir do recebimento de denúncias.

Há na Lei nº 9.096/1995 a previsão de representação à Justiça Eleitoral sobre violações estatutárias ou legais e cuja base pode ser aproveitada pelos programas de *compliance* a serem implementados pelos partidos políticos.

Art. 35. O Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais, à vista de denúncia fundamentada de filiado ou delegado de partido, de representação do Procurador-Geral ou Regional ou de iniciativa do Corregedor, determinarão o exame da escrituração do partido e a apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, aquele ou seus filiados estejam sujeitos, podendo, inclusive, determinar a quebra de sigilo bancário das contas dos partidos para o esclarecimento ou apuração de fatos vinculados à denúncia.

Desde 2016 a JE possui um Núcleo de inteligência que atua na obtenção de informações sobre questões relacionadas à atividade financeira eleitoral. Esse órgão pode ser, para o *compliance* financeiro, o que o COAF representa para a lavagem de dinheiro e as obrigações definidas na Lei nº 9.613/1998.

Como observado por Schlickmann e Mezzaroba, não houve ato normativo formalizando a criação do referido núcleo, definição dos componentes e de suas competências¹⁶⁵, mas apenas por convênio celebrado com outros órgãos e entidades.

Ainda que exista base normativa para o compartilhamento de dados e outras formas de atuação fiscalizatória da Justiça Eleitoral, a ausência de um ato definindo participantes, competência do núcleo, atribuições de cada membro, custódia dos dados, utilização das informações e relatórios produzidos viola a legalidade e diversos outros princípios que tutelam direitos dos cidadãos frente ao Estado e gera insegurança jurídica e deve ser repensada.

A criação do referido Núcleo, conforme notícia publicada no sítio do Tribunal Superior Eleitoral tem como objetivo a “*identificação indícios [sic] de crimes eleitorais de qualquer natureza, em especial, àqueles relacionados com o o [sic] financiamento das campanhas*”

¹⁶⁵ SCHLICKMANN, Denise Goulart; MEZZAROBA, Orides. Financiamento de campanhas eleitorais: a atuação do núcleo de inteligência da justiça eleitoral como instrumento de controle de doações e gastos eleitorais nas eleições de 2016. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, v. 3, n. 2, 2017, p. 77

eleitorais”¹⁶⁶. Consta da referida notícia uma descrição breve das funções de cada órgão.

O convênio com a Receita Federal já existia e tem como objetivo a emissão de CNPJ de candidatos de forma automática e a verificação da regularidade de pessoas físicas e jurídicas junto ao órgão.

A Polícia Federal contribui com o conhecimento de investigação e na identificação de possíveis ilícitos e o TCU fará o batimento de informações enviadas pelo TSE e enviará o relatório.

O convênio com o COAF visa receber relatórios de inteligência financeira que tragam informações atípicas envolvendo questões eleitorais.

Em notícia posterior, o TSE menciona que atualmente a parceria conta com outros 6 (seis) órgãos, quais sejam, “*Receita Federal do Brasil (RFB), Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), Ministério Público Eleitoral (MPE), Departamento de Polícia Federal (DPF), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério da Cidadania (MC)*”¹⁶⁷. Nessa segunda notícia é descrita a rotina do Núcleo de Inteligência, que identifica semanalmente os dados enviados por partidos e candidatos à Justiça Eleitoral e envia os resultados aos parceiros institucionais.

A legislação eleitoral prevê a possibilidade de compartilhamento de informações, como é o caso do artigo 94-A da Lei nº 9.504/1997:

Art. 94-A. Os órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta poderão, quando solicitados, em casos específicos e de forma motivada, pelos Tribunais Eleitorais: [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)
I - fornecer informações na área de sua competência; [\(Incluído pela Lei nº 11.300, de 2006\)](#)

Foi estabelecida ainda a obrigatoriedade de envio de relatórios financeiros em até 72 (setenta e duas) horas, o que facilita a atuação do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral. Tal obrigatoriedade foi inserida na Lei nº 9.504/1997 e reproduzida na Resolução TSE nº 23.607/2019.

Algumas bases de dados são compartilhadas para tentar identificar ilegalidades. São elas “*Relação Anual de Informações Sociais (Rais), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), Bolsa Família, Auxílio Emergencial, Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e Sistema de Filiação Partidária (Filiaweb)*”¹⁶⁸.

O TSE editou ainda a Instrução Normativa nº 18/2016, prevendo providências que podem

¹⁶⁶ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2016:** Justiça Eleitoral institui Núcleo de Inteligência para atuar na fiscalização das contas de campanha. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Agosto/eleicoes-2016-justica-eleitoral-institui-nucleo-de-inteligencia-para-atuar-na-fiscalizacao-das-contas-de-campanha?SearchableText=n%C3%BAcleo%20intelig%C3%A4ncia>. Acesso em 19 jul. 2022.

¹⁶⁷ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Saiba como é feito o trabalho do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/saiba-como-e-feito-o-trabalho-do-nucleo-de-inteligencia-da-justica-eleitoral>. Acesso em 19 jul. 2022.

¹⁶⁸ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Saiba como é feito o trabalho do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral.** Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/saiba-como-e-feito-o-trabalho-do-nucleo-de-inteligencia-da-justica-eleitoral>. Acesso em 19 jul. 2022.

ser tomadas a partir de informações obtidas nos relatórios do Núcleo de Inteligência ou recebidos de outros órgãos ou entidades conveniados. Além e determinar o exame prioritário (artigo 1º), a Instrução normativa prevê a requisição de informações (artigo 2º, *caput*), quebra de sigilos fiscal e bancário (artigo 2º, § 2º), envio de informações e elementos de prova ao Ministério Público Eleitoral e à autoridade policial (artigo 2º, § 4º) e juntada das informações nos autos da prestação de contas caso pertinente.

Ainda que seja um avanço, trata-se de dados básicos considerando a quantidade de dados produzida e processada diariamente.

Quando da publicação do Edital de Consulta Pública 70/2019 pelo Banco Central do Brasil, foi feito pelo Grupo de Pesquisas em Direito Penal Econômico (GPDPE) da FGV Direito São Paulo o evento “**A Regulamentação de Prevenção de Lavagem de Dinheiro e Financiamento de Terrorismo (PLD/FT) editada pelo Banco Central: uma análise entre a norma vigente, a proposta divulgada na Audiência Pública 70/2019 e outros parâmetros regulatórios**”.

Cabe mencionar, em relação às discussões feitas no referido evento, o volume e a complexidade do processamento de dados com os quais lidam COAF e BACEN. Aquelas entidades e as pessoas obrigadas a reportar determinadas operações no contexto da Prevenção à Lavagem de Dinheiro têm inclusive contratado empresas especializadas para realizar *due diligences* com grandes volumes de dados e processamento complexo. Foi discutida ainda uma reformulação no Sistema de reporte de operações suspeitas do COAF, o Siscoaf, para que contemple mineração de dados, inteligência artificial e análises preditivas, tudo dentro do novo paradigma da Abordagem Baseada em Risco.

Um dos pontos de atenção do COAF é identificar candidaturas ligadas a possíveis organizações criminosas. Essa relação é feita através de cruzamento dos dados de candidaturas registradas junto à Justiça Eleitoral e comunicações de operações financeiras suspeitas. São exemplos de sinais de alerta utilizados pelo COAF:

- Candidato sócio de empresa licitante e contratada por órgãos públicos, com movimentações expressivas;
- Candidato que envia e recebe recursos de empresas contrapartes sem aparente justificativa nem vínculo aparente, sendo estas constituídas, principalmente, por pessoas sem capacidade econômica;
- Candidato investigado por envolvimento em crimes de lavagem de dinheiro, tráfico de drogas, gestão fraudulenta, evasão de divisas e operação irregular de instituição financeira;
- Empresa com movimentação financeira suspeita cujo sócio é candidato e investigado por lavagem de dinheiro e associação com organização criminosa;
- Candidato investigado por suposto envolvimento em esquema relacionado a funcionários-fantasma, bem como a casos de corrupção e desvio de verbas públicas, citado como contraparte em movimentação de terceiro;
- Movimentação financeira de candidato com indícios de sonegação fiscal e crime de lavagem de dinheiro; e
- Candidato, que ocupa cargo de vereador, recebe e envia recursos para servidores públicos sem vínculo aparente.¹⁶⁹

¹⁶⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2016**: Justiça Eleitoral institui Núcleo de Inteligência para atuar

Quando observamos que a Justiça Eleitoral se utiliza de bancos de dados públicos e de informações básicas sobre identificação e situação empregatícia, percebe-se que há um vastíssimo campo para evolução do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral visando tanto subsidiar o julgamento das prestações de contas eleitorais como ações sancionatórias.

A inclusão do COAF neste Núcleo de Inteligência será de grande valia, sobretudo considerando a *expertise* deste órgão. Pela lista de sinais de alerta acima transcrita,

Embora não fique claro o limite da atuação de cada órgão, pelas informações divulgadas pelo TSE a Receita Federal também pode dar contribuições maiores que as que tem dado atualmente.

Para guiar os trabalhos, o Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral formulou determinadas tipologias nas quais situações fáticas podem ser enquadradas a partir das informações constantes dos bancos de dados aos quais tem acesso. Vejamos a tipologia completa listada por Schlickmann e Mezzaroba para, após, trazermos aquelas relacionadas com os riscos aqui abordados:

- 1 - Fornecedores com número reduzido de empregados, indicando indícios de falta de capacidade operacional;
- 2 - Fornecedor com sócios ou representantes e seus familiares recebedores do Bolsa Família, indicando indícios de falta de capacidade operacional;
- 3 - Empresa constituída em 2015 ou 2016 e que possui sócio filiado a partido político, indicando possibilidade de constituição de empresa com desvio de finalidade para uso em campanha eleitoral;**
- 4 - Doador inscrito como beneficiário em programas sociais do governo, indicando indícios de falta de capacidade econômica do doador;
- 5 - Doador cuja renda conhecida é incompatível com o valor doado, indicando indícios de falta de capacidade econômica do doador;
- 6 - Doador sem vínculo empregatício conhecidos nos 60 dias anteriores à data da doação, indicando indícios de falta de capacidade econômica do doador;
- 7 - Doador de campanha registrado no Sistema de Controle de Óbitos, indicando indícios de lavagem de dinheiro em campanha;
- 8 - Fornecedor sem registro ativo na Junta Comercial ou na Secretaria da Receita Federal, indicando indícios de falta de capacidade operacional;
- 9 - Cessão de uso de veículo que não está registrado em nome do doador, indicando indícios de fraude na doação estimável em dinheiro de veículo;
- 10 - Fornecedor tem relação de parentesco com candidato ou seu vice, revelando indícios de suspeita de desvio de recursos;**
- 11 - Doador sócio ou dirigente de empresa que recebeu recursos da administração pública, indicando a possibilidade de repasse indireto de recursos públicos à campanha;**
- 12 - Concentração de doadores em uma mesma empresa a determinado candidato, revelando indício de doação empresarial indireta.**¹⁷⁰

na fiscalização das contas de campanha. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Agosto/eleicoes-2016-justica-eleitoral-institui-nucleo-de-inteligencia-para-atuar-na-fiscalizacao-das-contas-de-campanha?SearchableText=n%C3%BAcleo%20intelig%C3%Aancia>. Acesso em 19 jul. 2022.

¹⁷⁰ SCHLICKMANN, Denise Goulart; MEZZAROBBA, Orides. Financiamento de campanhas eleitorais: a atuação do núcleo de inteligência da justiça eleitoral como instrumento de controle de doações e gastos eleitorais nas eleições de 2016. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, v. 3, n. 2, 2017, p. 79-81.

O Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral deverá ser o órgão destinatário das comunicações de operações suspeitas.

A regulamentação do passo a passo para monitoramento, análise e tomada de decisão sobre a comunicação deve ser feita de forma clara pelo TSE.

Ao considerar a recomendação internacional, especialmente do GAFI, a regulamentação deve, tanto quanto possível, indicar critérios e não situações concretas que devem ser comunicadas a fim de se adequar ao paradigma da ABR (Abordagem Baseada no Risco), evitando o dispêndio de recursos em situações de pouca relevância.

Trata-se, no entanto de decisão política cuja tomada deveria ser feita pelo Congresso Nacional ao inserir na legislação o *compliance*. A lei deveria prever a adesão ou não do *compliance* financeiro dos partidos à ABR, o que daria ao TSE o direcionamento para regulamentar de forma mais exemplificativa, concreta e exaustiva ou definindo critérios em linhas gerais.

O TSE poderia inclusive criar um sistema específico apartado do SPCE e que pode ser fortemente inspirado no SISCOAF, que fora criado pelo COAF para receber os reportes obrigatórios segundo o artigo 11 da Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/1998).

Segundo consta do sítio oficial sobre a finalidade do SISCOAF:

O Siscoaf é o sistema que permite, às pessoas obrigadas, o envio das comunicações de operações financeiras e o envio de comunicações de não ocorrência de propostas, transações ou operações passíveis de serem comunicadas, a consulta à lista de pessoas politicamente expostas, bem como o cadastramento de pessoas obrigadas reguladas ou fiscalizadas pelo Coaf.¹⁷¹

Trata-se de um ambiente exclusivo para as pessoas obrigadas, cuja lista está no artigo 9º da já mencionada lei nº 9.613/1998 e que poderia também ser limitado aos atores políticos obrigados.

A realização do reporte de operações suspeitas é o início da apuração sobre aquele fato, de modo que a ciência pelos envolvidos pode gerar mudança de comportamento e prejuízo aos atos posteriores de apuração. Daí os regulamentos da matéria estabelecerem a obrigação de manter sigilo sobre a comunicação, conforme Recomendação 21 do GAFI.

As tipologias destacadas representam ilícitos financeiros eleitorais cuja importância justifica atenção dos partidos e candidatos. Para isso, os deveres de *due diligence* foram extraídos da literatura e regulamentação de Prevenção à Lavagem de Dinheiro e proposto um dever novo, de conhecer o doador (*Know Your Donnor – KYD*).

4.4. Efeitos da implantação adequada do *compliance*.

O programa de *compliance* financeiro partidário não terá a aptidão de eliminar

¹⁷¹ CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Perguntas Frequentes**, B), 1). Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes-3>. Acesso em 25 jul. 2022.

completamente a possibilidade de ocorrência de abuso de poder econômico, arrecadação e gastos ilícitos, inclusive com gravidade suficiente para ensejar a cassação de registro, diploma ou mandato.

A sua implementação, no entanto, deve gerar efeitos na instrução e no julgamento desses ilícitos. Como vimos no *criminal compliance*, os efeitos podem se dar sobre a pessoa jurídica, no caso o partido político, ou sobre as pessoas físicas envolvidas nos fatos.

A lei anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) estabelece como efeito da implantação do programa de *compliance* a obrigatoriedade de consideração na aplicação das sanções:

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

(...)

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

Tal disposição poderia também ser incluída numa legislação que instituísse o *compliance* financeiro dos partidos.

4.4.1. Responsabilidade partidária.

A imputação de responsabilidade partidária pode ser pensada também a partir de fatores da sua organização que, elaborada no exercício da autonomia, pode trazer fatores que amenizam ou agravam o risco da ocorrência de ilícitos financeiros.

Como vimos acima, no âmbito criminal a imputação de responsabilidade das pessoas jurídicas se dá a partir de um critério denominado defeito de organização, cujo cerne pode também ser aplicado à imputação de responsabilidade eleitoral dos partidos.

Do ponto de vista da conduta, o programa de *compliance* que atenda aos requisitos legais e regulamentares afasta a culpabilidade partidária, entendida como algo análogo ao defeito da organização que caracteriza a culpabilidade da pessoa jurídica em direito penal.

Um partido que, então, faça um mapeamento dos seus principais riscos financeiros, relate esses riscos, proponha e implemente providências para reduzir tais riscos, reporte movimentações suspeitas e atenda aos requisitos mínimos previstos na legislação afasta completamente o ilícito grave por afastar a ilicitude da sua conduta.

A situação analisada por Silveira¹⁷², de responsabilidade eleitoral do beneficiário pro ato praticado por terceiro, onde é identificada uma responsabilidade com requisitos análogos à teoria

¹⁷² SILVEIRA, Marilda de Paula. Conduta Vedada e Abuso de Poder: como lidar com o nexo de causalidade em ato praticado por terceiro. **Resenha Eleitoral**, Florianópolis, SC, v. 21, n. 1, 2017, p. 30; e SILVEIRA, Marilda de Paula. Os ilícitos eleitorais praticados por terceiros e o nexo de causalidade para responsabilização do candidato. Os eleitoralistas.

do risco integral aplicada em determinados ramos do direito, é a que gerará maiores dificuldades em relação ao *compliance* financeiro.

Nos ilícitos financeiros praticados pelo próprio partido ou pelo candidato filiado a implantação do programa de *compliance* irá afastar a ilicitude da conduta partidária ou a gravidade das circunstâncias. Dada a já mencionada aproximação da cassação de uma natureza sancionatória, é possível sustentar que a adoção de medidas preventivas possa afastar a aplicação da sanção.

O argumento, no entanto, para que haja cassação por ato de terceiro não é a punição do candidato eleito já que este não praticou qualquer ilícito, mas a anulação de mandatos obtidos mediante algum vício de legalidade. O pressuposto neste caso já é o de que a conduta do candidato e do partido foram lícitas.

A análise do conjunto das hipóteses de cassação, bem como das alterações legislativas que criaram ilícitos sem previsão expressa de potencialidade ou gravidade, casos dos artigos 41-A e 30-A da LE e substituiu potencialidade por gravidade das circunstâncias no artigo 22 da Lei Complementar nº 64/1990 reforçam a tese da cassação como sanção. A crítica que pode ser oposta a esta tese é a de que, ao sancionar o candidato infrator eleito sem exigir nexo causal desse ilícito com a obtenção do sucesso eleitoral, é violada a soberania popular e o direito dos eleitores se verem representados por quem escolheram e que, numa perspectiva ampla, não foi totalmente conspurcada.

A tese da violação da soberania popular perde força quando, em decorrência da cassação do mandato, serão necessariamente realizadas novas eleições, oportunidade na qual a soberania popular poderá se manifestar de forma legítima. A alteração promovida pela Lei nº 13.165/2015 no artigo 224 do Código Eleitoral deixou da seguinte forma a redação do dispositivo:

Art. 224. (...)

§ 3º A decisão da Justiça Eleitoral que importe o indeferimento do registro, a cassação do diploma ou a perda do mandato de candidato eleito em pleito majoritário acarreta, após o trânsito em julgado, a realização de novas eleições, independentemente do número de votos anulados. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015) (Vide ADIN Nº 5.525)

Um dos efeitos de um programa de *compliance* adequadamente implantado, por isso entenda-se o atendimento dos requisitos mínimos previstos em lei e resolução do TSE, teria aptidão para afastar a ilicitude da conduta partidária e descaracterizar a responsabilidade eleitoral do candidato que implique cassação de registro, diploma ou mandato. Tal exclusão de responsabilidade ficaria, logicamente, restrita aos ilícitos financeiros eleitorais que envolvam a atividade financeira dos partidos na doação, aplicação direta de recursos, distribuição de recursos do FEFC ou FP.

O fundamento dessa medida é o reconhecimento de que o ordenamento jurídico eleitoral atualmente caminhou no sentido de aproximar a cassação de uma sanção e, com isso, fazer análises

valorativas como no caso da gravidade das circunstâncias prevista na Lei Complementar nº 64/1990.

4.4.2. Responsabilidade individual.

É possível ainda que, ocorrendo um resultado ilícito, seja preservado o mandato e feita a responsabilização individual.

O artigo 22, XIV, da Lei Complementar nº 64/1990 estabelece que será cominada sanção de inelegibilidade para quem houver contribuído com a prática do ato que caracterize abuso de poder. Com a previsão legal de uma excludente de responsabilidade eleitoral por implementação do programa de *compliance* e interpretando-se em conjunto com o artigo 22, inciso XVI, é possível desvincular os dois efeitos e julgar procedente a representação para, mesmo sem cassar registro ou diploma, cominar a inelegibilidade.

A partir da repartição de funções e da atribuição de deveres dentro do programa de *compliance* seja possível identificar a pessoa física responsável pela violação, descaracterizando o ilícito partidário e definindo o indivíduo responsável.

Conforme pudemos observar, candidatos e outras pessoas apontadas como responsáveis podem ser incluídas no polo passivo das ações eleitorais. A responsabilidade individual subjetiva teria critérios mais claros de caracterização a partir dos deveres instituídos pelo programa de *compliance*.

Não somente na imputação dos partidos pode o programa de *compliance* gerar efeitos. Como mencionado por Silveira e Dinis em relação ao *criminal compliance*, “*em uma realidade que preveja a responsabilidade bifronte, a existência de um programa eficaz tem efeitos nas pessoas jurídicas e nas pessoas físicas*”¹⁷³.

Essa delimitação dos efeitos abrangendo imputação a pessoas físicas e jurídicas em relação ao programa de *compliance* aplicado no âmbito partidário tem especial importância no direito eleitoral. Isso porque as candidaturas, como se sabe, somente são levadas a efeito por meio de partidos, o que significa dizer que há algum tipo de relação com o partido ao menos no momento do registro de candidatura.

Com o crescimento da importância relativa dos fundos públicos (Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha), cresce também a importância dos partidos para a movimentação financeira de campanhas eleitorais. A possibilidade que programas de *compliance* partidário gerem efeitos em candidatos, sobretudo quando está em jogo a cassação do registro ou diploma, demonstra-se algo recomendável a fim de evitar desestímulos à adoção dos programas.

¹⁷³ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*.

Assim como já ocorre nas prestações de contas eleitorais com os relatórios com as tipologias produzidas pelo Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral, e sistemas outros como aqueles utilizados pelo Ministério Público Eleitoral, poderia ser também utilizado relatório de inteligência financeira eleitoral nas ações de cassação que versem sobre ilícitos financeiros.

Como não há um ato normativo disciplinando a atuação do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral, tal ato deveria ser editado pelo TSE a fim de disciplinar da forma mais detalhada possível o objeto dos relatórios financeiros, o momento de entrada nos processos, formas de participação dos envolvidos e outras questões pertinentes tanto ao interesse da instrução quanto das partes envolvidas.

A responsabilidade civil e penal de dirigentes partidários já possui previsão na Lei nº 9.096/1995, exigindo para tal o elemento subjetivo dolo. Em relação à responsabilidade civil subsidiária, somente se aplica ao dirigente da época do fato.

Art. 37. A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento). [\(Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)

(...)

§ 13. 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. [\(Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015\)](#)

(...)

§ 15. 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. [\(Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019\)](#)

A necessária definição de uma pessoa responsável pela implementação e acompanhamento do *compliance* partidário, bem como as disposições estatutárias que definem as pessoas que tem poder para realizar movimentações financeiras do partido implicarão, em conjunto, numa atribuição de dever de zelar pela licitude da movimentação financeira do partido.

Em resolução do TSE pode ser estabelecida a obrigatoriedade da entrega de relatórios periódicos que, em conjunto com a avaliação interna de risco, formarão um cenário de implicação subjetiva dos responsáveis pela movimentação financeira e, em decorrência do poder de decisão sobre as finanças partidárias, também uma responsabilidade em caso de resultados ilícitos.

CONCLUSÕES.

A autonomia partidária é fundante do regime jurídico dos partidos políticos a partir da CRFB/1988 e é aplicável à organização e à atividade financeira dos partidos. Essa garantia tem por fundamento evitar tutela do estado sobre a atividade político ideológica dos partidos, permitindo o exercício da manifestação política e do direito de organização. Nada obstante, essa autonomia pode ser legítima e constitucionalmente limitada. Uma das possibilidades de limitação é a prestação de contas que, ainda que não viabilize controle sobre os critérios políticos e estratégicos da atividade financeira, irão prezar pela legalidade da arrecadação e dos gastos.

O princípio constitucional do controle, como abordado por Pereira, possui autonomia em relação aos demais princípios constitucionais e exerce uma função de tutela da ordem jurídico-constitucional já estabelecida. Essa tutela busca corrigir desconformidades originadas de ações ou omissões, praticadas por pessoas públicas ou particulares, podendo ser feita em diferentes momentos e através de diferentes meios. O fato de ter dimensão de contenção e de promoção possibilita a garantia de um espaço de liberdade e autonomia dos partidos aliada a uma correção das desconformidades constitucionais que o exercício dessa autonomia pode gerar.

O *compliance*, enquanto forma de autorregulação regulada, promove também uma combinação constitucionalmente adequada entre autonomia e controle, liberdade e regulação. O *criminal compliance*, especialmente no âmbito da PLD, traz uma ampla experiência e grande acúmulo de conhecimento acerca da atribuição de deveres e criação de mecanismos de prevenção à prática de ilícito penal relacionado a movimentações financeiras e que podem contribuir para a prevenção de ilícitos eleitorais.

Visando prevenir ilícitos financeiros eleitorais que passem pela esfera partidária deve ser previsto em lei o *compliance* financeiro partidário. A alteração legislativa deve prever obrigatoriedade de normas sobre compliance nos estatutos partidários, obrigatoriedade que os programas tenham, no mínimo, avaliação interna de risco, definição de pessoa responsável pelo programa, coleta de informações sobre pessoas que possuem relações financeiras com o partido, reportar movimentações financeiras suspeitas, descaracterização da gravidade para fins de cassação e atribuição de dever de impedir ilícitos aos responsáveis pela movimentação financeira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AIETA, Vânia Siciliano. **Partidos políticos**: estudos em homenagem ao Professor Siqueira Castro. Tomo IV. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris. 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular nº 3.339, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe acerca dos procedimentos a serem observados pelos bancos múltiplos, bancos comerciais, caixas econômicas, cooperativas de crédito e associações de poupança e empréstimo para o acompanhamento das movimentações financeiras de pessoas politicamente expostas. Brasília, DF. BACEN, 2006. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2006/pdf/circ_3339_v1_o.pdf. Acesso em 04 jul. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular nº 3.978, de 23 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre a política, os procedimentos e os controles internos a serem adotados pelas instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil visando à prevenção da utilização do sistema financeiro para a prática dos crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, de que trata a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, e de financiamento do terrorismo, previsto na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Brasília, DF. BACEN, 2020. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/circular-n-3.978-de-23-de-janeiro-de-2020-239631175>. Acesso em 04 jul. 2022.

BARRETO NETO, José Maurício Linhares; NEVES, Fernando Henrique Cardoso. Compliance Eleitoral para partidos: conformidade para a Democracia. **Revista Justiça Eleitoral em Debate** - v. 10. n. 1. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://apps.tre-rj.jus.br/site/gecoi_arquivos/202007291712_arq_157689.pdf. Acesso em 16 jul. 2021.

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

BERTONI, Felipe Faoro. O delito de lavagem de capitais e o desenvolvimento do criminal compliance. **Revista Jurídica Eletrônica da UFPI**, v. 1, n. 03, 2014. Disponível em <http://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/2303>. Acesso em 19 de maio de 2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2004.

BRAITHWAITE, John. Enforced self-regulation: A new strategy for corporate crime control. **Michigan law review**, v. 80, n. 7, p. 1466-1507, 1982. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4245&context=mlr>. Acesso em 16 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de setembro de 1940**. Institui o Código Penal. Brasília, DF. Presidência da República, 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 11 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, DF. Presidência da República, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm. Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de setembro de 1995**. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts.

17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998**. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, e dá outras providências. Brasília, DF. Presidência da República, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19613.htm. Acesso em 11 jul. 2022.

BRASIL. **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. Brasília, DF. Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em 11 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.974, de 7 de janeiro de 2020**. Dispõe sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), de que trata o art. 14 da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Brasília, DF. Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113974.htm. Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em 10 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Brasília, DF. Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em 11 jul. 2022.

BUNDESGERICHTHOF. **5 StR 394/08**. Acórdão de 17 de julho de 2009. Disponível em: <https://www.hrr-straftrecht.de/hrr/5/08/5-394-08-1.pdf>. Acesso em 19 de maio de 2022.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. Coligações partidárias: verticalizar ou não-verticalizar. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 100, p. 201-207, jan./dez. 2005.

CAMPOS, Adriana; ALVES; Adamo Dias; ASSIS, Christiane Costa. Compliance eleitoral: representação, representatividade e participação política no Estado Democrático de Direito In: VASCONCELOS, Antônio Gomes; CHIMURIS, Ramiro (coord. e org.). **Direito e economia: o direito ao desenvolvimento integral, financeirização da economia e endividamento público**. Napoli, Italia: La Città del Sole, 2020, p. 321-336. Disponível em: <https://sites.direito.ufmg.br/prunart/wp-content/uploads/2020/11/Livro-1-Direito-e-Economia.pdf>. 26 abr. 2022.

CARLI, Carla Veríssimo de. **Anticorrupção e compliance: a incapacidade da lei nº 12.846/2013 para motivar as empresas brasileiras a adoção de programas e medidas de compliance – Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016**. Disponível em: http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/99813/DE%20CARLI_Carla_an

[ticorruptao_compliance_incapacidade.pdf?sequence=1&isAllowed=y](#). Acesso em 20 jul. 2022.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Resolução nº 50, de 31 de agosto de 2021**. Dispõe sobre a prevenção à lavagem de dinheiro, ao financiamento do terrorismo e ao financiamento da proliferação de armas de destruição em massa – PLD/FTP no âmbito do mercado de valores mobiliários e revoga a Instrução CVM nº 617, de 5 de dezembro de 2019 e a [Nota Explicativa à Instrução CVM nº 617](#), de 5 de dezembro de 2019. Brasília, DF. CVM, 2021. Disponível em: <https://conteudo.cvm.gov.br/export/sites/cvm/legislacao/resolucoes/anexos/001/resol050.pdf>. Acesso em 13 jul. 2022.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Casos e Casos**: Coletânea de Casos Brasileiros de Lavagem de Dinheiro/Ministério da Fazenda, Brasília: COAF, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/casosecasos_coletanea-completa_setembro2016.pdf/@/@download/file/CasosECasos_Coletanea-completa_setembro2016.pdf. Acesso em 23 de maio de 2022.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Perguntas Frequentes**, B), 1). Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes-3>. Acesso em 25 de jul. 2022.

COUTINHO, Aldacy Rachid; MARRAFON, Marco Aurélio. Compliance eleitoral: breve análise dos projetos de lei nº 60/2017, nº 429/2017 e nº 663/2015 do Senado Federal e sua importância para a democracia brasileira. **Estudos Eleitorais**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 11-31, maio/ago. 2018. Disponível em: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/5853/2018_coutinho_compliance_eleitoral_analise.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 26 jul. 2022.

CUNHA, Amanda Guimarães da; BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno P. **Direito eleitoral sancionador**: o dever de imparcialidade da autoridade judicial – 1. ed. – São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021. *E-book*.

DAVID, Décio Franco David e BUSATO, Paulo César (Org.) **Compliance e Direito Penal**. São Paulo: Atlas, 2015.

ESTELLITA, Heloisa. **Responsabilidade penal de dirigentes de empresas por omissão**: Estudo sobre a responsabilidade omissiva imprópria de dirigentes de sociedades anônimas, limitadas e encarregados de cumprimento por crimes praticados por membros da empresa. São Paulo: Marcial Pons, 2017.

GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. Criminal compliance, lavagem de dinheiro e o processo de relativização do *Nemo tenetur se detegere*: cultura do controle e política criminal atuarial. **Revista de Direito da Universidade de Brasília**. Brasília, v. 1, n. 1, p. 147-171, 2014.

GRUPO DE AÇÃO FINANCEIRA. **Padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação**. Paris, 2020. Disponível em <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>. Acesso em 03 jul. 2022

GUSTIN, Miracy Barbosa de Souza; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**: teoria e prática – 2. ed. – Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MARTINS, Ana Catarina. **A relevância dos mecanismos compliance na determinação da responsabilidade penal da pessoa coletiva** – Dissertação (Mestrado em Direito) – Gabinete de

estudos de pós-graduados da Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/44540/1/ulfd144232_tese.pdf. Acesso em 24 de maio de 2022.

MEZZARROBA, Orides. **Introdução ao Direito Partidário brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

MEZZARROBA, Orides. **Teoria geral do direito partidário e eleitoral**. – 1. ed. – Florianópolis: Qualis Editora, 2018.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito constitucional democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade** – 2. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PINHEIRO, Caroline da Rosa; AYUPE, Carolina Guimarães; FERREIRA NETO, Hugo Vidigal. A abordagem baseada no risco e combate à lavagem de dinheiro: como o compliance pode auxiliar no combate à culpabilidade às avessas?. **Revista Científica do CPJM**, [S. l.], v. 1, n. 03, p. 154–172, 2022. Disponível em: <https://rcpjm.emnuvens.com.br/revista/article/view/65>. Acesso em: 1 jul. 2022.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do compliance partidário: uma primeira reflexão crítica dos Projetos de Lei n.ºs 60/2017 e 429/2017. Do Senado Federal. Em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Partidário**. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 225-251.

PINTO, Felipe Martins; BRENER, Paula Rocha Gouvêa. Responsabilidade corporativa e compliance: novas estratégias de prevenção à criminalidade econômica *in* FORTINI, Cristiana (Coord.). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

RODRIGUES, Joaquim Pedro de Medeiros. **Os programas de compliance como sintoma do avanço do direito penal contemporâneo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2020. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2902/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o_%20JOAQUIM%20PEDRO%20DE%20MEDEIROS%20RODRIGUES_MESTRADO%20EM%20DIREITO_2019.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

SAAVEDRA, Giovani Agostini. Compliance criminal: revisão teórica e esboço de uma delimitação conceitual. **Duc In Altum-Cadernos de Direito**, v. 8, n. 15, 2016. Disponível em <http://www.faculdededamas.edu.br/revistafd/index.php/cihjur/article/view/375>. Acesso em 19 de maio de 2022.

SARCEDO, Leandro. **Compliance e responsabilidade penal da pessoa jurídica: construção de um novo modelo de imputação baseado na culpabilidade corporativa**. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-07122015-163555/publico/Leandro_Sarcedo_Tese_Versao_final.pdf. Acesso em 2 abr. 2022.

SALGADO, Eneida Desiree. DANTAS, Ivo (Coord.). **Partidos Políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá Editora, 2013.

SANTANO, Ana Cláudia. O financiamento da política no Brasil: ensaio preliminar e novos desafios. In: SALGADO, Eneida Desiree; DANTAS, Ivo (Coord.). **Partidos políticos e seu regime jurídico**. Curitiba: Juruá, 2013, p. 105-134.

SALLES, Leonardo Guimarães. **Criminal compliance**: a delimitação da responsabilidade penal nas organizações empresariais complexas. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de pós-graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SallesLG_1.pdf. Acesso em 1 jun. 2022.

SCHLICKMANN, Denise Goulart; MEZZARROBA, Orides. Financiamento de campanhas eleitorais: a atuação do núcleo de inteligência da justiça eleitoral como instrumento de controle de doações e gastos eleitorais nas eleições de 2016. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, v. 3, n. 2, p. 68-88, 2017.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; DINIS, Eduardo Saad. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book (não paginado)*

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 201.819/RJ**. 2ª Turma, relator Ministra Ellen Gracie, redator p/ acórdão Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 11/10/2005, DJ de 27/10/2006.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Consulta nº 0600244-02**, relator Ministro Sérgio Banhos, julgamento em 31/05/2022, DJE de 21/06/2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Eleições 2016**: Justiça Eleitoral institui Núcleo de Inteligência para atuar na fiscalização das contas de campanha. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2016/Agosto/eleicoes-2016-justica-eleitoral-institui-nucleo-de-inteligencia-para-atuar-na-fiscalizacao-das-contas-de-campanha?SearchableText=n%C3%BAcleo%20intelig%C3%Aancia>. Acesso em 19 de jul. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Prestação de Contas nº 27268**, Relator Ministro Luiz Fux, julgamento em 27/04/2017, DJE de 12/03/2018.

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. Brasília, DF. TSE, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-604-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 13 jul. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a arrecadação e os gastos de recursos por partidos políticos e candidatas ou candidatos e sobre a prestação de contas nas eleições. Brasília, DF. TSE, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2019/resolucao-no-23-607-de-17-de-dezembro-de-2019>. Acesso em 13 jul. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.624, de 13 de agosto de 2020**. Promove ajustes normativos nas resoluções aplicáveis às eleições municipais de 2020, em cumprimento ao estabelecido pela Emenda Constitucional nº 107, de 2 de julho de 2020, promulgada em razão do cenário excepcional decorrente da pandemia da Covid-19. Brasília DF. TSE, 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2020/resolucao-no-23-624-de-13-de-agosto-de-2020>. Acesso em 13 jul. 2022.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Saiba como é feito o trabalho do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral**. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2020/Novembro/saiba-como-e-feito-o-trabalho-do-nucleo-de-inteligencia-da-justica-eleitoral>. Acesso em 19 de jul. 2022.

VERÍSSIMO, Carla. *Compliance*: incentivo à adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017.

WAJNGARTEN, Raquel Nuvolini. **Crime de lavagem de dinheiro**: o soft law e a proteção da privacidade. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2022. Disponível em: https://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/bitstream/handle/123456789/16612/cchsa_ppgdir_me_Raquel_NW.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 19 jul. 2022.