O COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PREVENÇÃO DE RISCOS PARA OS PARTIDOS POLÍTICOS E CANDIDATOS

LUIZ CESAR BARBOSA LOPES

Sobre o autor:

Luiz Cesar Barbosa Lopes. *Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa - IDP. Graduado em Direito pela Universidade UNIEURO. Pós Graduado em Compliance e Integridade Corporativa pela PUC-MG. Pós-Graduado em Direito Penal pela Faculdade Projeção. Atualmente exerce o cargo de Superintendente do IBAMA no Estado do Ceará.xxxx*

RESUMO

O conceito do termo "compliance" é comumente vinculado à mitigação de riscos e prevenção da prática de atos de corrupção. No entanto, por se tratar de um conjunto de ações que tem a finalidade de submeter a organização a programas de conformidade, a implementação do compliance pode fomentar a organização corporativa, que se mostra necessária para a consecução dos objetivos almejados por todo programa de compliance. No caso dos partidos políticos, o compliance se revela como instrumento indispensável para mitigar os riscos decorrentes dos problemas recorrentes que essas organizações enfrentam em relação ao cumprimento das normas eleitorais e que acaba causando insegurança jurídica e prejuízos para as agremiações partidárias e seus filiados. No entanto, os objetivos de um programa de compliance dependem de um nível organizacional que permita o funcionamento coeso de toda estrutura partidária. Portanto, o objetivo deste trabalho é o de analisar de que forma o programa de compliance pode interferir na participação das agremiações partidárias e candidatos no processo eleitoral. Apoiado em referências bibliográficas, as considerações finais apontam para a importância do compliance no âmbito dos partidos políticos e para os candidatos, não só para fins de evitar desvios que possam causar prejuízos, mas para internalizar processos organizacionais indispensáveis para o regular funcionamento das agremiações partidárias e viabilizar a participação dos partidos e candidatos no processo eleitoral. O compliance pode ser utilizado pelos partidos e candidatos como ferramenta de prevenção e maximização do capital político e eleitoral. Dessa forma, o compliance deve ser compreendido de forma mais ampla pelos atores que se inserem no contexto do jogo político-partidário.

Palavras chave: Compliance; Partidos políticos; Integridade partidária; Organização partidária; Processo eleitoral.

ABSTRACT

The concept of the term "compliance" is commonly linked to the mitigation of risks and prevention of the practice of acts of corruption. However, since it is a set of actions that has the purpose of submitting the organization to compliance programs, the implementation of compliance may promote the corporate organization, which is necessary for the achievement of the objectives intended by every compliance program. In the case of political parties, compliance reveals itself as an indispensable instrument to avoid the recurrent problems that these organizations face in relation to the compliance with electoral rules, which ends up causing legal insecurity and losses for the party associations and their affiliates. However, the objectives of a compliance program depend on an organizational level that allows the cohesive operation of the entire party structure. Therefore, the objective of this work is to analyze the impacts that the compliance program can cause in the internal organicity of the political parties and for the prevention of risks related to party activities. Supported by bibliographic references, the final considerations point to the importance of compliance in the ambit of the political parties and for the candidates, not only for the purpose of avoiding deviations that may cause losses, but also to internalize organizational processes that are indispensable for the regular operation of the party associations and make feasible the participation of the parties and candidates in the electoral process.

Keywords: Compliance; Political party; Party integrity; Party organization; Electoral process.

INTRODUÇÃO

Os partidos políticos se inserem no contexto da democracia como grupo social destinado a agregar pessoas com a finalidade de compartilhar ideias e interesses com o propósito de influenciar o poder decisório dos poderes através da participação direta e/ou indireta de seus membros.

A dinâmica partidária demanda organização interna para fomentar o regular funcionamento do partido político através dos órgãos partidários previstos no estatuto, bem como a organização que envolve institutos extraordinários que decorrem do processo eleitoral, tais como coligações partidárias, candidaturas etc.

As principais fontes formais do direito eleitoral aplicáveis aos partidos políticos são abrangidas pelas seguintes normas: Constituição Federal (arts. 14 a 17 e 118 a 121); Código Eleitoral (Lei nº 4.737/65); Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97); Lei das Inelegibilidades (Lei Complementar nº 64/90); Lei dos Partidos Políticos (9.096/95); Respostas do TSE e dos TREs às Consultas;

Além da legislação ordinária aplicável aos partidos políticos, o processo eleitoral atrai a normatização extraordinária, direcionada aos partidos e candidatos, por meio das instruções editadas sob a forma de resolução e que se propõem a regulamentar e orientar a execução da legislação eleitoral e partidária.

O processo eleitoral é um bem jurídico que se destina a regular o acesso ao poder político, cuja normalidade, higidez e veracidade são condição para a legitimidade das eleições e da representação política (GOMES, 2021, p. 357).

É nesse universo do processo eleitoral que o *compliance* se mostra relevante como instrumento de planejamento estratégico e prevenção de riscos para os partidos e candidatos.

No âmbito das greis partidárias, o *compliance* pode ser definido como conjunto de ações que tem a finalidade de inserir os partidos e candidatos no contexto de conformidade normativa para maximização organizacional, mitigação de riscos e prevenção de danos decorrentes da prática de atos que violem as normas eleitorais.

Diante da compreensão restrita da importância do *compliance* no contexto do processo eleitoral, é importante uma abordagem mais ampla de forma a possibilitar que os partidos políticos e candidatos possam se aproximar do tema sem o preconceito decorrente da vinculação do *compliance* a procedimentos de engessamento normativo.

Conforme Assi (2018), o *compliance* pode ser compreendido como uma área de suporte interno dos negócios. O autor deixa claro a importância das leis, normas, políticas e procedimentos corporativos e organizacionais para a tomada de decisões, haja vista que o *compliance* se consolida sobre os três pilares baseados na lógica “prevenir, detectar e responder”.

No entanto, no caso do processo eleitoral, o programa de *compliance* pode ser sustentado por outro pilar: organização.

Assim, o objetivo do presente artigo é o de analisar de que forma o *compliance* pode contribuir para o planejamento estratégico e prevenção de riscos no âmbito dos partidos políticos e candidatos durante o processo eleitoral. No âmbito do processo eleitoral, o *compliance* não pode ficar restrito aos pilares atrelados à corrupção, uma vez que os interesses e direitos envolvidos no processo eleitoral se revestem de características próprias que demandam estruturação específica do programa de *compliance*.

Para a consecução dos objetivos previstos, o presente artigo se estrutura em três tópicos, apresentando-se, no primeiro, o panorama geral sobre o *compliance* e as implicações para o estudo que se propõe com o presente artigo. No segundo tópico, é abordado o *compliance* como instrumento de estratégia no processo eleitoral, tendo por base a revisão da literatura sobre o processo eleitoral e bases conceituais sobre o *compliance*, com utilização da triangulação de dados e informações. O terceiro tópico é reservado às considerações finais.

1. *COMPLIANCE* COMO INSTRUMENTO DE ESTRATÉGIA NO PROCESSO ELEITORAL

O processo eleitoral pode ser compreendido como a retaguarda normativa das eleições, as quais são realizadas nas formas e sistemas democráticos de governo para viabilizar e legitimar, no caso do Brasil, a escolha dos legisladores (vereadores, deputados e senadores), do chefe do Poder Executivo (prefeitos, governadores e Presidente da República).

No entanto, Gomes (2021, p. 354) ressalta que no Direito Eleitoral o termo processo assume um sentido amplo e outro restrito, os quais são dotados de linguagem, método e finalidade próprios. Ainda, segundo o autor:

> *Em sentido amplo, o processo eleitoral pode ser compreendido como espaço democrático e público de livre manifestação da vontade política coletiva. É o locus em que são concretizados direitos políticos fundamentais, nomeadamente as cidadanias ativas (ius suffragii) e passiva (ius honorum). Trata-se de fenômeno coparticipativo, em que inúmeras pessoas e entes atuam cooperativamente em prol da efetivação da soberania popular e concretização do direito fundamental de sufrágio.*

> *Já como procedimento, o processo eleitoral refere-se à intrincada via que se percorre para a concretização das eleições, desde a efetivação das convenções pelas agremiações políticas até a diplomação dos eleitos. Cuida-se, então, de fenômeno altamente complexo: é continente que encerra enorme gama de conteúdos e relações. Basta dizer que é em seu interior que se dá a escolha de candidatos nas convenções partidárias, o registro de candidaturas, a arrecadação de recursos para as campanhas, a propaganda eleitoral, a realização e divulgação de pesquisas eleitorais, a votação e todos os seus procedimentos preparatórios, a proclamação de resultados, a diplomação dos eleitos, os processos jurisdicionais instaurados para atuação da lei e decisão dos conflitos ocorrentes etc. (GOMES, 2021, p. 354).*

Apesar de Gomes (2021) asseverar que o processo eleitoral tem início com a efetivação das convenções pelas agremiações políticas, é necessário considerar que esse posicionamento coexiste com outros entendimentos, dentre os quais Gomes (2021, p. 354) destaca:

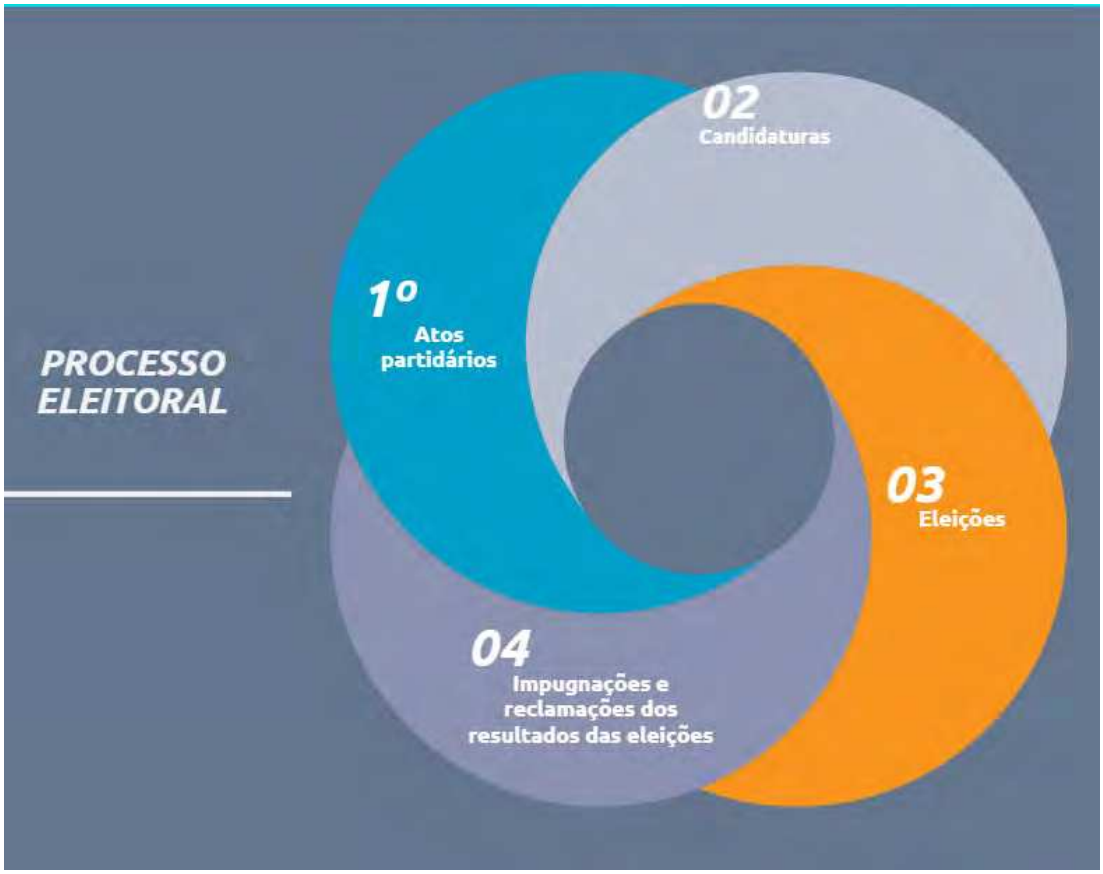
> *(i) o processo eleitoral começa com o pedido de registro de candidaturas, ou seja: no dia 15 de agosto do ano eleitoral;*
>
> *(ii) seu início coincide com a data mais remota de desincompatibilização, que é o mês de abril do ano das eleições;*
>
> *(iii) principia com o início das restrições impostas pela legislação eleitoral, sendo esse marco o mês de janeiro do ano eleitoral ante o disposto no artigo 73, § 10, da Lei no 9.504/97, que proíbe, no ano em que se realizar eleições "a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública [...]";*
>
> *(iv) inicia-se um ano antes do certame, face à regra da anterioridade ou anualidade eleitoral, prevista no artigo 16 da Constituição Federal.*

No entanto, reconhecida a importância do marco temporal para a deflagração do processo eleitoral, se mostra necessário dialogar com a necessidade de se reconhecer o marco normativo como mecanismo de coesão conceitual.

Assim, ao se levar em consideração que "o processo eleitoral configura-se como bem jurídico" (GOMES, 2021), é producente considerar que o processo eleitoral deve ser regido pelo marco normativo e não por um marco temporal. Dessa forma, mesmo como procedimento, o processo eleitoral pode ser compreendido como o percurso regido por regras e normas preestabelecidas que se concretiza com a consolidação do resultado obtido nas eleições.

Nesse caso, o marco normativo considera os fatos relacionados aos partidos, candidatos, eleições, impugnações e reclamações dos resultados das eleições para se estabelecer o âmbito de abrangência do processo eleitoral.

FIGURA 1: FASES DO PROCESSO ELEITORAL



Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme figura acima, as fases do processo eleitoral englobam desde a prática dos atos partidários direcionados para a viabilização da participação das eleições, passando pela realização das convenções e registro das candidaturas, com a realização das eleições e pelo momento posterior às eleições com a abertura da oportunidade para deflagração das ações relacionadas ao resultado das eleições.

Por esse viés, não se estabelece um marco temporal para o início e fim do processo eleitoral, mas um marco normativo que se mostra coerente com a finalidade precípua do processo eleitoral que é a de garantir a lisura e legitimidade das eleições.

Nesse aspecto, cabe considerar que a regulação do processo eleitoral está sempre em constante evolução através das inovações normativas, cujo objetivo é o de fazer incidir princípios e regras com a finalidade de salvaguardar o processo eleitoral de práticas que caracterizem abuso do poder econômico e político, do abuso dos meios de comunicação social, fraudes e outros ilícitos que possam macular a lisura e legitimidade das eleições (GOMES, 2021).

Ao se considerar que o processo eleitoral tem a finalidade de regular o acesso ao poder político, o *compliance* se materializa como instrumento que pode ser utilizado por partidos e candidatos para maximizar a conformidade normativa e, assim, legitimar os resultados obtidos nas urnas.

Segundo Assi (2018, p. 19), *compliance* pode ser entendido como a obediência, o cumprimento, a execução daquilo que se encontra determinado. No âmbito do processo eleitoral, o *compliance* não pode ter sua compreensão relacionada somente ao combate à corrupção ou ao engessamento que vincula sua conceituação aos aspectos formais

de conformidade.

Assim, além de prevenir atos de desvio e de submeter partidos e candidatos à conformidade normativa, o *compliance* deve ser compreendido como um instrumento estratégico que tem por desígnio viabilizar a consecução dos objetivos almejados pelos atores que participam do processo eleitoral.

É provável que o *compliance* ainda não tenha ganhado espaço no âmago dos partidos políticos em razão da percepção reducionista que vincula o *compliance* unicamente ao combate aos atos de corrupção.

No entanto, é necessário compreender que o *compliance* se aplica no âmbito interno dos partidos políticos nas relações que são estabelecidas entre os órgãos partidários e seus filiados, mas é aplicável também na relação que se estabelece entre os partidos e os atores externos (sociedade, Justiça Eleitoral, Estado etc).

Conforme Kollman (2014 *apud* Gomes, 2021, p. 123), os partidos desempenham três categorias de funções: no governo, no eleitorado e no Estado. No governo, os partidos são responsáveis pela organização das ações governamentais de forma a influenciar a atuação dos agentes públicos. Quanto ao eleitorado, os partidos direcionam a organização e os esforços internos para lograr êxito no processo eleitoral, atuando de forma a selecionar e indicar os candidatos, promover e auxiliar o financiamento das campanhas, além de orientarem e auxiliarem os eleitores na definição do voto. No que concerne ao Estado, os partidos "funcionam como instrumentos das sociedades democráticas para ordenar a alteração do exercício do poder estatal e, pois, a renovação dos cargos público-eletivos" (KOLLMAN, 2014 apud GOMES, 2021, p. 123).

Portanto, diante da multiplicidade de funções desempenhadas pelos partidos, o *compliance* pode ser implementado de diversas formas no âmbito das greis partidárias, a depender das funções que desempenham, sendo que para o presente artigo o foco será direcionado para as funções desempenhadas pelos partidos políticos no âmago do processo eleitoral.

1.1 O COMPLIANCE COMO MECANISMO DE AVALIAÇÃO E MITIGAÇÃO DE RISCOS NO CONTEXTO DO PROCESSO ELEITORAL

A complexidade do processo eleitoral demanda o mapeamento, avaliação e planejamento de ações direcionadas à mitigação dos riscos que envolvem os partidos e candidatos.

O mapeamento dos riscos envolvidos no processo eleitoral remete para fase anterior ao registro da candidatura, uma vez que o registro convalida atos praticados pelos partidos e candidatos em momento anterior ao da realização das convenções.

Assim, como estratégia política e eleitoral, é necessário que os partidos realizem uma avaliação prévia das condições de elegibilidade e se os filiados se encontram distantes de qualquer causa de inelegibilidade, tudo para fins de evitar prejuízos relacionados à realização de convenção partidária que venha escolher candidaturas juridicamente inviáveis.

Apesar do Art. 7º da Lei nº 9.504/97 delegar aos partidos a normatização do processo de escolha e substituição de candidatos e formação de coligações, não há margem para que as candidaturas e o processo adotado pelos partidos possa afastar das balizas estabelecidas pelas normas que regem as eleições. (Brasil, 1997).

É no período que antecede a realização das convenções que os partidos e filiados devem realizar o planejamento para participar das eleições, o que leva ao mapeamento dos riscos envolvidos e avaliação de todos os aspectos relacionados às condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade dos filiados interessados em participar das eleições.

O *compliance* na primeira fase do processo eleitoral é de extrema importância para viabilizar a candidatura, na medida que possibilita que o partido e candidatos participem regularmente da segunda fase do processo eleitoral,

que compreende desde a convalidação do registro até a validação e computação dos votos.

A estruturação do *compliance* durante o processo eleitoral pode ser melhor compreendida através da análise da Figura abaixo:

FIGURA 2: *COMPLIANCE* NA PRIMEIRA FASE DO PROCESSO ELEITORAL



Fonte: Elaborado pelo autor.

A consideração do marco normativo para fins de conceituação do processo eleitoral possibilita que o *compliance* seja aplicado em todas as fases que antecedem o registro de candidatura, uma vez que o processo eleitoral deve compreender as fases que permeiam atos pretéritos praticados pelas greis partidárias.

Segundo Miranda (2019, p. 174), há uma tendência de que os partidos sejam cada vez mais regidos pelo Direito Público, seja em razão da relevância das funções que exercem na ordem pública, seja em razão do imperativo de moralidade, liberdade e igualdade entre as agremiações.

Assim, o *compliance* tem relevância na primeira fase do processo eleitoral como mecanismo voltado a possibilitar a participação dos partidos e filiados de forma regular e efetiva, uma vez que qualquer problema que seja constatado na seleção e indicação das candidaturas pode inviabilizar a efetivação da deliberação partidária.

Veja-se como exemplo o caso do partido que, sem planejar e mapear os riscos, realiza sua convenção para a definição da lista de candidatos, lançando o limite mínimo de candidaturas do gênero feminino de forma a contemplar os 30% previstos na Lei nº 9.504/97. Entretanto, no decorrer do processo eleitoral, na fase de registro, é constatado que uma das candidatas não preenche as condições de elegibilidade e/ou está maculada por uma das causas de inelegibilidade. Apesar da possibilidade de substituição ou de preenchimento da vaga por outra candidatura feminina, a falta de planejamento e mapeamento de riscos pode colocar em risco O Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), portanto, os requerimentos de candidaturas para eleição proporcional.

Além do planejamento e mapeamento dos riscos que envolvem as candidaturas femininas, o *compliance* pode ser aplicado na primeira fase do processo eleitoral da seguinte forma:

- Mapeamento das candidaturas com maior possibilidade de êxito, de acordo com levantamento de dados das últimas eleições;

- Avaliação das indicações dos filiados que participarão das eleições, com levantamento de informações que contemplem as condições de elegibilidade e causas de inelegibilidade;

- Definição de estratégia para os casos de questionamento das candidaturas lançadas pelo partido político;

- Definição de estratégia para distribuição de recursos e horários destinados à propaganda eleitoral;

É necessário levar em consideração que o *compliance* não deve ser encarado pelos partidos políticos como um entrave para a consecução dos objetivos partidários, mas sim como um mecanismo que possibilita o planejamento, mapeamento e avaliação de riscos para possibilitar a efetiva participação do partido e de seus filiados em todo o processo eleitoral.

O entendimento engessado de que o processo eleitoral só se instaura com o registro das candidaturas tem levado partidos a direcionarem suas ações somente para remediar problemas. No entanto, a prevenção através do planejamento estratégico deve ser considerada para fins de implementação do *compliance* em todas as fases do processo eleitoral pelos partidos políticos.

2. CONCLUSÃO

As eleições demonstram a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de planejamento e avaliação por parte dos partidos políticos, uma vez que é comum a notícia de casos em que os partidos são prejudicados em razão da inobservância das normas eleitorais, principalmente em relação à cota gênero estabelecida pela Lei nº 9.504/97 (Brasil, 1997).

A conformidade com as normas reduz riscos e possibilita a participação dos partidos em todas as fases do processo eleitoral, sem causar riscos aos filiados e, principalmente, aqueles que lograram êxito ao serem eleitos pelo voto democrático obtidos nas urnas.

O *compliance* deve ser entendido como o mecanismo de direcionamento do partido para a consecução de seus objetivos em todo o processo eleitoral, através do planejamento e definição de estratégias que estejam em conformidade com as normas eleitorais.

Deixar de adotar o *compliance* no âmbito do processo eleitoral torna o partido político vulnerável à interferência do Estado-juiz para a correção de distorções que possam macular a normalidade do processo eleitoral e vários outros princípios que o norteiam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSI, Marcos. ***Compliance***: como implementar, 1ª edição. São Paulo: Editora Trevisan, 2018. 9788595450356. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595450356/. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. **Lei n. 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/l9504.htm. Acesso em: 09 out. 2022.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. PROCESSO eleitoral. **Thesaurus**. 6. ed. rev. e ampl. Brasília: Secretaria de Documentação e Informação, 2006. p. 196.

DA VASCONCELOS, Clever; SILVA, Marco Antonio. **Direito eleitoral**. São Paulo: Editora Saraiva, 2020. 9786555591064. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555591064/. Acesso em: 22 mar. 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. 9788597028126. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597028126/. Acesso em: 20 mar. 2022.

MIRANDA, Jorge. **Os partidos políticos no regime democrático.** Revista Populus, Salvador, n. 7, p. 163-182, dez. 2019.

VIOL, Dalila M. **Programas de Integridade e Combate à Corrupção:** aspectos teóricos e empíricos da multiplicação do *compliance* anticorrupção no Brasil. São Paulo: Grupo Almedina (Portugal), 2021. 9786556273815. Disponível em: https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786556273815/. Acesso em: 20 mar. 2022.