



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

ELEN SILVEIRA DE CASTRO

**LEI N° 12.846/2013 E O COMBATE À CORRUPÇÃO: “RESPONSABILIDADE DOS
PARTIDOS POLÍTICOS, PESSOAS JURÍDICAS PREVISTAS NO ARTIGO 44 DO
CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO NÃO CITADAS NA LEI ANTICORRUPÇÃO”**

**BRASÍLIA
2019**

ELEN SILVEIRA DE CASTRO

LEI Nº 12.846/2013 E O COMBATE À CORRUPÇÃO: “RESPONSABILIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS, PESSOAS JURÍDICAS PREVISTAS NO ARTIGO 44 DO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO NÃO CITADAS NA LEI ANTICORRUPÇÃO”

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador: Professor André Pires Gontijo.

**BRASÍLIA
2019**

ELEN SILVEIRA DE CASTRO

LEI Nº 12.846/2013 E O COMBATE À CORRUPÇÃO: “RESPONSABILIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS, PESSOAS JURÍDICAS PREVISTAS NO ARTIGO 44 DO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO NÃO CITADAS NA LEI ANTICORRUPÇÃO”

Artigo científico apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

BRASÍLIA, _____ DE _____ DE 2019.

BANCA EXAMINADORA

Professor Orientador: André Pires Gontijo

Professor Examinador:

**LEI Nº 12.846/2013 E O COMBATE À CORRUPÇÃO:
“RESPONSABILIDADE DOS PARTIDOS POLÍTICOS, PESSOAS JURÍDICAS
PREVISTAS NO ARTIGO 44 DO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO NÃO CITADAS NA
LEI ANTICORRUPÇÃO”**

Elen Silveira de Castro

RESUMO

O presente artigo faz uma breve análise da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 ("Lei Anticorrupção"), tendo por objeto a temática da abrangência e aplicação da referida lei no que diz respeito à responsabilização dos partidos políticos pela prática de corrupção no Brasil. Isso porque, mesmo os partidos políticos possuindo legislação jurídica própria a reger seu exercício (Lei nº 9.096/95), não dispõem de previsão legal sobre sua responsabilização nos casos em que pratiquem atos lesivos à administração pública. Assim, por meio de pesquisa dogmática instrumental, com ênfase no exame doutrinário e legislativo, verifica-se se de fato a Lei nº 12.846/2013 pode ser aplicada a essas pessoas jurídicas de direito privado. As fontes de pesquisa recorridas, bibliográficas e documentais, propiciaram chegar a distintas abordagens e informações sobre o tema em referência, sobretudo, de que não há um entendimento pacificado sobre o tema, mas a existência de um cenário onde alguns estudiosos defendem que a referida omissão legislativa não impediria a responsabilização dos partidos políticos, baseando-se, para tanto, em uma interpretação teleológica da norma, e outros, que de tal omissão não se poderia entender pela responsabilização desses partidos. Não obstante, essa interpretação teleológica é insustentável, pois confronta princípios imprescindíveis do direito sancionador, como o princípio da legalidade estrita e a corolária vedação à interpretação extensiva de normas que compreendem qualquer tipo de sanção, entendendo-se, assim, que a responsabilização dos partidos políticos pela Lei Anticorrupção somente seria possível com a realização de alteração legislativa.

Palavras-chaves: Anticorrupção. Lei nº 12.846/2013. Lei nº 9.096/1995. Direito administrativo. Responsabilidade objetiva civil e administrativa de pessoa jurídica. Partidos políticos.

Sumário

1 Responsabilidade objetiva civil e administrativa da pessoa jurídica corruptora na Lei Anticorrupção.....	10
2 Pessoas jurídicas e entidades protegidas pela Lei nº 12.846/2013	14
3 Responsabilização dos partidos políticos por atos corruptivos no Brasil.....	16
4 Proposta do Ministério Público: 10 Medidas de Combate à Corrupção	21
Considerações Finais.....	26
REFERÊNCIAS	28

INTRODUÇÃO

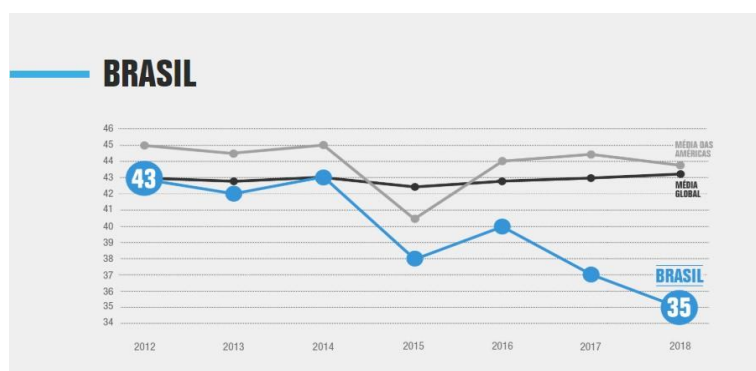
O fenômeno da corrupção, em sua acepção mais ampla de desrespeito à economia nacional, valores, instituições e tradições essenciais ao bom funcionamento de um país, é um infortúnio atemporal, presente há milhares de anos em todas as sociedades, passando por diversos processos históricos, políticos, e sociais, que asseguraram sua perpetuação ao longo do tempo.

O índice de corrupção no mundo é elevadíssimo, sendo utilizada como ferramenta para sua medição o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), que existe desde 1995, reunindo resultados de 180 países e territórios. A pontuação indica o nível percebido de corrupção no setor público numa escala de 0 a 100, em que 0 significa que o país é considerado altamente corrupto, e 100 significa que o país é considerado muito íntegro¹.

Conforme os gráficos disponibilizados pelo IPC, o Brasil caiu 9 posições em 2018 comparado ao ano de 2017, ocupando a 105ª colocação no total de 180 países avaliados. A pontuação passou de 37 para 35. Este é o pior resultado desde 2012, quando os dados passaram a ser comparáveis ano a ano, e representa a 3ª queda anual seguida.

ÍNDICE DE PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO (IPC)

Gráfico 1 – BRASIL.



Fonte: Transparência Internacional. Brasil (2018).

¹ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. BRASIL. Índice de Percepção da Corrupção de 2018. Disponível em: https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/?gclid=Cj0KCQjwh8jrBRDQARIsAH7BsXfhUoetHHh2V8NVAdHtekVpZTc8TLLIt-2hGc8eWU3YsEuBCIpyGIUaAkXfEALw_wcB. Acesso em: 21 abr. 2019.

Imagem 1 – Ranking Global.

RANKING GLOBAL

🔍 Filtro

POSIÇÃO	PAÍS/TERRITÓRIO	PONTUAÇÃO
105	Armênia	35
105	Brasil	35
105	Costa do Marfim	35
105	Egito	35
105	El Salvador	35
105	Peru	35
105	Timor-Leste	35
105	Zâmbia	35
114	Equador	34
114	Etiópia	34

Fonte: Transparência Internacional. Brasil (2018).

Mesmo não sendo novidade para a população em geral, verificado seus altos índices pelo mundo, o tema corrupção possui extrema relevância no contexto em que vivemos, tanto no âmbito nacional quanto internacional, uma vez que é uma das maiores ameaças à instituição de um regime democrático de um país, visto que impossibilita que o governo responda de forma adequada às efetivas demandas populacionais. Conforme assevera Eduardo Cambi em publicação na revista do Conselho Nacional do Ministério Público, de 2014:

A corrupção, como asseverado, resulta em sérios problemas para o país. Comportamentos ilegais culminam na redução do pagamento de tributos, não ingresso de receitas, má gestão e desperdício de dinheiro público. Com isto, torna mais difícil a proteção dos direitos fundamentais sociais², com a redução de investimentos em políticas públicas, o que prejudica toda a população e, em especial, aquela mais vulnerável³. A corrupção é causa determinante da pobreza brasileira, pois corrói a dignidade do cidadão,

² OLIVEIRA, Regis Fernandes. **A corrupção como desvio de recursos público (A agressão da corrupção aos direitos humanos)**. Revista dos tribunais, vol. 820, fevereiro de 2004, pág. 45. *Apud* CAMBI, Eduardo. **A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na lei nº 12.846/2013**. Revista do CNMP, BRASÍLIA, nº 4, ano 2014. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Revista_CNMP_WEB4e.pdf. Acesso em: 29 ago. 2019.

³ GHIZZO NETO. Affonso. **Corrupção, Estado Democrático de Direito e Educação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. Pág. *Apud* CAMBI, Eduardo. **A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na lei 12.846/2013**. Revista do CNMP, BRASÍLIA, nº 4, ano 2014. 181). Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Revista_CNMP_WEB4e.pdf. Acesso em: 29 ago. 2019.

deteriora o convívio social, arruína os serviços públicos e compromete a vida das gerações atuais e futuras.⁴

Desse modo, é de suma importância salientar que as consequências oriundas da prática de atos corruptos não atingem somente o Estado, proprietário jurídico do bem lesionado, mas sim à sociedade como um todo, uma vez que os bens lesionados são bens públicos, ou seja, de interesse comum do povo. Nesse sentido, o que se verifica é um histórico de casos de corrupção que contamina todos os níveis do Estado brasileiro, corroborando, ainda mais, ao entendimento de que o Brasil vive em um contexto de crise moral, social, política e econômica.

Não obstante o fenômeno da corrupção estar presente em todos os setores e níveis do Estado brasileiro, foi nos últimos anos que o Brasil se viu em um cenário político extremamente dominado pela corrupção, com diversos escândalos envolvendo acusações, denúncias e investigações, desencadeando o total descrédito da atividade política.

Esse cenário alertou e ampliou a percepção dos cidadãos acerca dos reais prejuízos causados pela atuação corrupta dos partidos políticos, que reflete de forma evidente nos precários serviços prestados pelo Estado, pela ausência deste em cumprir preceitos legais que assegurem condições dignas ao desenvolvimento humano, à educação, ao acesso a informação e cultura aos cidadãos, bem como por proporcionar a existência de um sistema administrativo marcado pela impunidade.

É importante mencionar que o Brasil e o mundo estão no combate à corrupção há bastante tempo, tendo como um dos marcos iniciais o episódio de *Watergate*, em 1976, que resultou na implementação da FCPA americana (*Foreign Corrupt Practices Act*), e também

⁴ TREVISAN. Antoninho Marmo, “et al”. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. São Paulo: Uol, 2003. Pág. 17. *Apud* CAMBI, Eduardo. **A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na lei 12.846/2013**. Revista do CNMP, BRASÍLIA, nº 4, ano 2014. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produto_s/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Revista_CNMP_WEB4e.pdf. Acesso em: 29 ago. 2019.

na adoção de diversas medidas rigorosas ao combate a corrupção, que ficaram conhecidas pelo mundo todo e, posteriormente, implementada por diversos países⁵.

Desde então, o Brasil vem se tornando cada vez mais engajado em coibir práticas corruptas no país, sendo signatário de diversos tratados internacionais que versam sobre o combate à corrupção, e estimulando a criação e o aprimoramento de diversas instituições de controle e combate a este fenômeno.

Foi nesse contexto de combate à corrupção no Brasil que o Congresso Nacional promulgou a Lei nº 12.846 de 2013, visando dar uma resposta às manifestações populares que eclodiram em junho desse mesmo ano, onde os cidadãos protestavam pela redução da corrupção, por uma democracia participativa, e efetividade política por meio da atuação do governo.

Assim, pode-se dizer que a Lei nº 12.846/2013, ao dispor em seu artigo 1º sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, foi criada na tentativa de suprir uma lacuna evidentemente presente no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que concerne à responsabilização de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, sendo incontestável a imposição de significativos avanços ao combate à corrupção com a sua implementação.

Contudo, observa-se que a Lei Anticorrupção ainda é objeto de grandes debates e discussões, notadamente acerca de sua real extensão e aplicação a determinados indivíduos, especialmente aos partidos políticos, que não estão elucidados de maneira expressa como sujeitos passíveis de responsabilização no referido dispositivo legal. Desse modo, a questão

⁵ LIVIANU, Roberto. **Ética e compliance são conceitos distantes dos partidos políticos**. São Paulo, dez. 2017. Boletim de Notícias ConJur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-04/mp-debate-etica-compliance-sao-conceitos-distantes-partidos-politicos>. Acesso em: 15 de jan. 2019.

que se pretende discutir é se a lei abrangeria também o inciso V, do artigo 44, do Código Civil Brasileiro, que confere a natureza de pessoa jurídica de direito privado aos partidos políticos.

Para o deslinde do presente tema e da problemática posta, será utilizado o método de pesquisa dogmática instrumental, com ênfase no exame doutrinário e legislativo, a fim de se verificar os reais limites de abrangência da lei às agremiações partidárias. As fontes de pesquisa recorridas são bibliográficas e documentais, para que se obtenham distintas abordagens e informações sobre o tema em referência.

1 Responsabilidade objetiva civil e administrativa da pessoa jurídica corruptora na Lei Anticorrupção

A Lei nº 12.846/2013 dispõe expressamente logo nos seus artigos iniciais sobre a natureza da responsabilidade designada às pessoas envolvidas na prática de atos corruptivos previstos em seu art. 5º, de forma que para as pessoas jurídicas de direito privado especifica a responsabilização de natureza objetiva, enquanto que para as pessoas físicas a de caráter subjetivo.

Assim, inaugurada a Lei Anticorrupção, logrou-se responsabilizar as pessoas jurídicas de direito privado de forma administrativa e civilmente pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, tanto nacional quanto estrangeira, não se afastando a possibilidade de responsabilizar essas pessoas de forma simultânea nas esferas administrativa e judicial, conforme previsão do art. 18 da Lei Anticorrupção. Nas palavras de Fernanda Marinela, Tatiany Ramalho, e Fernando Paiva:

A responsabilização na esfera administrativa estabelece sanções diversas daquelas previstas no âmbito judicial. Todavia, expressamente o art. 18 da Lei estabelece que, na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização da esfera judicial, o que nos leva a concluir que será possível a instauração de um processo administrativo para a aplicação das sanções do art. 6º e também concomitantemente o trâmite de processo judicial nos termos do art. 19 e seguintes do Capítulo VI da Lei⁶.

⁶ FERNANDA Marinela. RAMALHO, Tatiany. PAIVA, Fernando. **Lei anticorrupção: Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013**. São Paulo, Saraiva, 2015.

A despeito da responsabilidade objetiva atribuída às pessoas jurídicas pela Lei Anticorrupção, incumbe salientar que para sua caracterização basta que da prática de um ato ilícito decorra dano ou lesão ao patrimônio público, e que este ato seja conferido à pessoa jurídica, por meio de nexo causal que estabeleça relação entre eles, independentemente de culpa ou dolo civil ou administrativo, isto é, de imprudência, negligência ou imperícia. Sobre a natureza desta responsabilização dispõe o ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça, Gilson Dipp, e o juiz aposentado do Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região, Manoel L. Volkmer de Castilho:

A decorrência mais relevante é que a responsabilidade objetiva dispensa a prova da culpa, haja ou não imperícia, imprudência ou negligência, ou do dolo, circunstâncias que eventualmente poderão ser arguidas em caso de ação de regresso contra o agente pessoa física ou nos casos de despersonalização da pessoa jurídica. Além disso, a responsabilidade objetiva em certos casos dispensa até a prova do ato (há casos de corrupção que não deixam rastro mas são revelados por nexo lógico) contra a administração bastando a demonstração do resultado e o nexo causal entre autor e lesão, que resulte em contrariedade ou dano à administração pública.⁷

Dessa forma, a lei em comento parte do pressuposto de que a mera interação entre as iniciativas privada e pública é potencial geradora de lesão ou dano ao erário e aos princípios que norteiam a administração pública como um todo, a exemplo da moralidade e da probidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Assim, essa dispensa de culpa em que os agentes administradores possam ter incorrido, mesmo que involuntariamente, gera a obrigação das pessoas jurídicas assumirem o risco de serem responsabilizadas. Conforme assevera o jurista Márcio Pestana:

A responsabilidade objetiva, como se sabe, é aquela que prescinde da verificação da ocorrência de dolo ou culpa do elemento causador. Enfatiza o aspecto causal, mas não a culpa. No caso, refere-se ao risco que as empresas possuem de, nas relações que estabelecem com o Estado, sobretudo, neste ponto, no portal da Administração Pública, serem potencialmente ofensoras de valores relevantes para a coletividade e, conseqüentemente, para o Estado brasileiro, quais sejam: a moralidade, a probidade e o patrimônio público.⁸

⁷ DIPP, Gilson. CASTILHO, Manoel L. Volkmer de. **Comentários sobre a Lei Anticorrupção**. São Paulo, Saraiva, 2016.

⁸ PESTANA, Marcio. **Lei anticorrupção: exame sistematizado da Lei n. 12.846/2013**. Barueri, SP, Manole, 2016.

Certamente que para a caracterização da responsabilização objetiva da pessoa jurídica corrupta, é essencial que a consequência do ato seja lesiva à administração pública, e que seja observado o art. 5º da Lei nº 12.846/2013, ressaltando-se que este dispositivo traz os atos ilícitos praticados em face da administração pública passíveis de responsabilização objetiva de forma exemplificativa.

Além dos aspectos já mencionados, necessários para caracterizar a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica corruptora, também é essencial que o ato lesivo praticado seja em benefício de quem o praticou, ou seu e de outrem, conjuntamente, de forma que se do ato lesivo praticado somente resulte benefício à terceiro, terá que ser aferida a responsabilidade subjetiva ao caso. Conforme asseveram Gilson Dipp e Manoel L. Volkmer de Castilho:

Trata-se, assim, de requisitos necessários: ser o ato lesivo e contrário à administração em benefício do agente pessoa jurídica privada. Se o benefício é exclusivo de terceiros avalia-se a lesividade pela regra geral da culpabilidade não objetiva hipótese em que a responsabilidade terá de ser medida pela culpa ou dolo. É que a disposição da lei refere-se – e essa é uma exceção a ser interpretada restritivamente – à pessoa jurídica que pratica o ato e dele também se beneficia. Para mais ou além, a responsabilidade volta a ser subjetiva como é a regra geral⁹.

A aplicação da responsabilidade objetiva em comento pressupõe a pronta responsabilização da pessoa jurídica que praticou o ato lesivo, bem como enseja a responsabilização legal das pessoas físicas que possuam relação com a sociedade, seja esta na condição de sócio, cotista, controlador, administrador, dirigente, ou por qualquer outro meio de relação existente entre a pessoa física e a pessoa jurídica.

Isso porque, a responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade da pessoa física coautora, autora, ou participe do ato ilícito, já que necessariamente toda pessoa jurídica se vale de uma física para atuar. Assim, pode ser que uma pessoa física que mantenha vínculo relacional com a empresa venha a ser exclusivamente responsabilizada, desde que comprovada sua atuação em uma ação regressiva ajuizada pela pessoa jurídica. Sobre esta interdependência, bem assevera Marçal Justen Filho:

⁹ DIPP, Gilson. CASTILHO, Manoel L. Volkmer de. **Comentários sobre a Lei Anticorrupção**. São Paulo, Saraiva, 2016.

Nenhuma pessoa jurídica atua diretamente no mundo. Toda pessoa jurídica se vale de pessoas físicas. As práticas de corrupção são consumadas por meio da conduta de uma ou mais pessoas físicas. Somente se consuma uma das infrações previstas na Lei 12.846 quando a conduta da pessoa física for eivada de um elemento subjetivo reprovável. Esse elemento será necessariamente o dolo. Em momento algum a Lei 12.846 instituiu uma espécie de “corrupção objetiva”, em que seria bastante e suficiente a ocorrência de eventos materiais. Ocorre que, consumada a infração em virtude da conduta reprovável de um ou mais indivíduos, poderá produzir-se a responsabilização de pessoa jurídica. Essa responsabilização será “objetiva”, na acepção de que bastará a existência de um vínculo jurídico com a pessoa física infratora. Configurar-se-á a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica se o indivíduo que cometeu a infração for a ela relacionado, ainda que não na qualidade de administrador ou representante. O vínculo exigido compreende os casos de representação formal, mas também abrange aquelas hipóteses em que a pessoa jurídica forneceu elementos ou recursos para a prática da infração. Mais precisamente, é indispensável existir um vínculo que permitisse à pessoa jurídica controlar a conduta do indivíduo infrator, especificamente para adotar as providências necessárias a impedir a prática da infração¹⁰.

Desse modo, pode-se observar que um dos objetivos da lei anticorrupção, por apresentar esta interdependência entre a atuação da pessoa física para que se chegue de fato à responsabilização da pessoa jurídica, é a instituição de programas de *compliance* que assegurem a transparência dos atos de seus integrantes, bem como a estruturação de suas atividades, a fim de impedir, por meio de controle interno, que algum indivíduo a elas vinculado pratique condutas corruptas que ensejem em sua responsabilização. Neste sentido, asseveram Gilson Dipp e Manoel L. Volkmer de Castilho, em seu livro “Comentários sobre a Lei Anticorrupção”:

A adoção de regras claras e taxativas traz, às empresas, o desafio de se adaptarem rapidamente às exigências da mais eficiente *compliance*, sob pena de rigorosas restrições no ambiente negocial, com inevitáveis repercussões patrimoniais. Não bastarão apenas esforços no sentido de melhorar a governança ou a gestão de riscos. Para além de simples controle interno, é a cultura organizacional que precisa se reajustar, pautando-se por visão mais ética – que, ao fim, acabará se tornando a mais lucrativa. Neste ponto, é preciso lembrar que anos de reputação podem ruir em minutos¹¹.

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. A “Nova” Lei Anticorrupção Brasileira (Lei Federal 12.846). Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini, Curitiba, n.º 82, dezembro de 2013, disponível em: <http://www.justen.com.br/informativo>. Acesso em: 21 nov. 2018.

¹¹ DIPP, Gilson. CASTILHO, Manoel L. Volkmer de. **Comentários sobre a Lei Anticorrupção**. São Paulo, Saraiva, 2016.

Essa inovação trazida pela Lei Anticorrupção reflete diretamente na confusão legislativa oriunda do alcance ou não da lei aos partidos políticos, sendo inegável que sua aplicação traria contribuições significativas ao combate à corrupção no âmbito político brasileiro, já que a candidatura avulsa é proibida pela Constituição Federal de 1988, que exige como condição de elegibilidade que o candidato político brasileiro seja obrigatoriamente filiado a um partido¹².

Assim, não há alternativa ao cidadão brasileiro de fazer valer seus direitos, a não ser elegendo partidos políticos que comportem candidatos aptos a exercerem a democracia, e que transpareçam ser a melhor escolha de representação, uma vez que mesmo que um cidadão vote isoladamente em um candidato específico, estaria concedendo seu voto ao partido político no qual aquele se encontra filiado.

Desse modo, aos partidos políticos, por dependerem da atuação de pessoas físicas para o exercício de suas atividades, caso lhes fosse aplicada a referida lei, estariam expostos a possibilidade de serem responsabilizados de forma objetiva pelos atos corruptos praticados por seus candidatos filiados, de forma que tenderiam a implementar medidas de fiscalização em face dos atos provenientes desta relação, para que não incorram na tipificação ora em apreço, ou, caso incorram, para que sejam levadas em conta a adoção dessas medidas na dosimetria da pena.

2 Pessoas jurídicas e entidades protegidas pela Lei nº 12.846/2013

A Lei nº 12.846/2013 dispõe no parágrafo único de seu art. 1º, sobre as pessoas jurídicas por ela abrangidas. O referido dispositivo estabelece que a lei se aplica às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de

¹² BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2018.

entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente¹³.

Da referida disposição legal, o que se observa é uma escolha do legislador por abordar, preponderantemente, acerca da responsabilização da pessoa jurídica privada, ou da que preste atividade privada para com o poder público.

Ocorre que, dentre as diversas críticas oriundas dessa inovação legislativa, surge uma de grande pertinência, objeto de estudo do presente artigo, qual seja, a não disposição legal que incluísse os partidos políticos de forma expressa dentre as pessoas jurídicas acima listadas, tendo em vista que são pessoas jurídicas de direito privado previstas no art. 44, V, do Código Civil Brasileiro, mas não mencionadas expressamente pela lei anticorrupção.

Seria apenas um esquecimento do legislador? Poderia ser aplicada uma interpretação teleológica à norma para alcançar essas pessoas? Ou, ainda, poderia ser cogitada uma interferência na criação da lei, decorrente de influência política, que resultasse na não aplicação da norma a essas pessoas?

Apesar da redação do parágrafo único do art. 1º poder ser objeto de interpretação extensiva, como defendem alguns, outros também defendem que a redação em comento aborda a responsabilização das pessoas jurídicas de direito privado de forma taxativa, nos moldes do art. 1º.

Embora esta questão suscite dúvidas sobre a real extensão da norma, é oportuno mencionar que os partidos políticos, conforme será demonstrado de forma mais abrangente posteriormente, mesmo possuindo legislação própria a reger seu exercício, ainda assim não dispõe de legislação que tipifique condutas corruptas lesivas à administração pública, nem sanções que os responsabilizem por tais práticas.

¹³ BRASIL. Lei n. 12.846, de 1º ago. 2013. Art. 1º, parágrafo único. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 22 jan. 2019.

¹⁴ ROCHA, Alice. MIRANZI, Hugo Neto França. **A responsabilidade Social dos partidos políticos para a sustentabilidade do regime democrático**. Florianópolis, 24 out. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/39525/95978>. Acesso em: 22 jan. 2019.

Assim sendo, essa questão é de extrema relevância para o combate à corrupção no Brasil, pois os partidos políticos são uma das espécies de pessoas jurídicas de direito privado que mais possuem casos de corrupção no âmbito do exercício de sua atividade, não sendo coerente que sua responsabilização por práticas lesivas à administração pública não seja abordada de forma clara e expressa nas legislações vigentes, sobretudo em um cenário político brasileiro marcado por notícias de escândalos de corrupção envolvendo partidos políticos, como se verifica atualmente.

3 Responsabilização dos partidos políticos por atos corruptivos no Brasil

Os partidos políticos, em seu significado mais amplo de instrumento legítimo de representação da soberania popular de um país, pois detentores do monopólio político oriundo das candidaturas são responsáveis pela defesa e zelo dos direitos e anseios de todos os cidadãos brasileiros frente ao sistema político nacional.

Assim, apesar de serem pessoas jurídicas de direito privado, é notório que desempenham atividades de interesse público, recebendo, inclusive, verba pública destinada ao pleno funcionamento e manutenção de suas atividades, ordinárias e de financiamento de campanhas, sendo adotada pelo Brasil, a forma mista desse sistema de financiamento político.

Esse modelo de sistema de financiamento possui caráter competitivo, de forma que, tanto para o Fundo Partidário, quanto para o Fundo Eleitoral de cada partido, são distribuídas verbas em um percentual igual para cada um daqueles que possuam registrados os seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral, e o restante é distribuído conforme a atuação de cada partido, ou seja, aqueles que receberem o maior número de votos e de doações serão aqueles que receberão maiores distribuições para o exercício de suas funções. Sobre essa forma de sistema financeiro dos partidos políticos brasileiros, Alice Rocha e Hugo Neto França Miranzi trazem algumas considerações importantes previstas na Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP):

Conforme o art. 1º da LOPP, os partidos políticos são pessoa jurídicas de direito privado, porém, é evidente a sua função de natureza pública e essencial para a democracia, inclusive sendo reconhecida pela lei nº 12.016/2009 (lei do mandado de segurança). Em razão disso, adota-se no Brasil um sistema misto para seu financiamento, composto tanto por

recursos públicos, por meio do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (mais conhecido como Fundo Partidário), do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (vulgarmente denominado Fundo Eleitoral) e do horário eleitoral gratuito de rádio e televisão para seus candidatos, e também são financiados por recursos privados, conforme dispõem os arts. 31, II e 39 da lei nº 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP)¹⁴.

As verbas públicas despendidas em prol das legendas partidárias compreendem a um significativo montante, de forma que em 2018, por exemplo, foram distribuídos entre os partidos políticos, para fins de eleições gerais, cerca de 2,5 bilhões de reais, somando-se o Fundo Partidário com o Fundo Eleitoral¹⁵.

Assim, conforme prevê o art. 17, III, da Constituição Federal, é extremamente necessário que essas pessoas jurídicas de direito privado prestem contas à Justiça Eleitoral periodicamente, para que seja demonstrado que estes recursos realmente estão sendo utilizados de maneira adequada, sob a égide dos princípios previstos na Carta Magna, e que estejam sendo empregados em função de assegurar os direitos dos cidadãos brasileiros, sob pena de aplicação de penalidades a esses partidos. Ainda nas palavras de Alice Rocha e Hugo Neto França Miranzi:

A democracia, para que exista de fato, precisa girar em torno do cidadão, tendo este como protagonista. Sendo assim, para que “a democracia seja sustentável são necessários partidos políticos transparentes, responsáveis e inclusivos que possam canalizar as demandas do povo e verdadeiramente representá-lo”¹⁶.

Ocorre que os partidos políticos que praticam atos lesivos à administração pública, em um afã de intentar apresentar cálculos que mascarem os atos ilícitos por eles praticados, desenvolveram inúmeras formas para burlar o sistema de fiscalização.

¹⁴ ROCHA, Alice. MIRANZI, Hugo Neto França. **A responsabilidade Social dos partidos políticos para a sustentabilidade do regime democrático**. Florianópolis, 24 out. 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/39525/95978>. Acesso em: 22 jan. 2019.

¹⁵ ROCHA, Alice. MIRANZI, Hugo Neto França. **A responsabilidade Social dos partidos políticos para a sustentabilidade do regime democrático** apud SOUZA, A. **Candidatos terão dois fundos públicos para financiar campanha em 2018**. O Globo. Brasília/DF. 14 fev 2018. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/39525/95978>. Acesso em: 22 jan. 2019.

¹⁶ ROCHA, Alice. MIRANZI, Hugo Neto França. **A responsabilidade Social dos partidos políticos para a sustentabilidade do regime democrático** apud FALGUERA, Elin. “et al”. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. FGV: Rio de Janeiro. 2014, p. 14. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/39525/95978>. Acesso em: 22 jan. 2019.

Assim, com a enorme onda de notícias sobre corrupção política, presentes constantemente na mídia, os partidos políticos vêm perdendo cada vez mais a credibilidade no cenário político brasileiro, passando a ser alvo de desconfiança e críticas por parte da população, sendo reiteradamente indagados sobre os atos por eles praticados.

Nada mais coerente do que a adoção desta medida, uma vez que os níveis de corrupção observados no país atingem patamares elevadíssimos, conforme já demonstrado pelos gráficos apresentados pelo IPC, de forma que se torna cada vez mais difícil para o cidadão ver-se representado por alguma das agremiações existentes no país. Comprovando essa crise de representatividade, o Procurador do Estado de São Paulo e presidente do Movimento do Ministério Público Democrático, Roberto Livianu, mostra alguns dados referentes a uma pesquisa realizada pela Universidade de Vanderbilt, no Tennessee:

Mas o conflito entre os mundos do dever ser e do ser no conceito de Kelsen neste tema é desolador. Isto foi percebido pela Universidade de Vanderbilt, do Tennessee, ao compilar as conclusões da pesquisa LAPOP, realizada há mais de 20 anos na América Latina. Na edição 2017, foram ouvidas 43 mil pessoas e examinados dados de 29 países e verificou-se que os partidos políticos no Brasil apresentaram o menor grau de credibilidade para os brasileiros comparando-se todas as edições da pesquisa¹⁷.

Sendo assim, é interessante questionarmos como essas organizações vêm sendo responsabilizadas pela prática de atos corruptos ensejadores de danos ao erário no Brasil, sendo necessário, para tanto, fazer menção, ainda que brevemente, sobre como esta responsabilização se dá em sua própria legislação, tendo em vista que aparentam possuir um vasto e efetivo controle de suas atuações no campo político, já que são subordinados à Justiça Eleitoral, gerando uma falsa sensação de responsabilização pela prática de atos corruptos.

Contudo, não é exatamente o que sucede, uma vez que a existência de controle e fiscalização dessas organizações não necessariamente implica na efetiva responsabilização das mesmas, muito pelo contrário, o que se observa no cenário político brasileiro é a

¹⁷ LIVIANU, Roberto. **Ética e compliance são conceitos distantes dos partidos políticos**. São Paulo, dez. 2017. Boletim de Notícias ConJur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-04/mp-debate-etica-compliance-sao-conceitos-distantes-partidos-politicos>. Acesso em: 15 de jan. 2019.

manutenção de uma cultura de sacralização dos partidos políticos, que não garante a sua responsabilização pela prática de atos ilícitos contra a administração. Acerca dessa ausência de previsão no sistema jurídico brasileiro, que ressalta a impunidade dessas organizações, bem asseveram as Procuradoras Regionais da República Mônica Campos de Ré e Silvana Batini:

Ocorre que, a despeito da aparente subordinação legal dos partidos políticos a um rígido controle do judiciário eleitoral, isso não significa que o sistema preveja, paralelamente, mecanismos de responsabilização dessas agremiações. Muito pelo contrário. Partidos políticos são constantemente fiscalizados e controlados, mas raramente responsabilizados pelos seus desacertos.

Essa cultura de impunidade que perpetua no país, tratando os partidos políticos como entidades intocáveis pelo sistema punitivo brasileiro, pode ser observada em sua própria legislação, que prevê sanções brandas até para as mais graves infrações cometidas, de forma que da investigação de um partido político sobre indícios de corrupção em suas prestações de contas, quase sempre se resulta em mera suspensão do financiamento de seus fundos partidários.

Não obstante ser considerada tal previsão extremamente desarrazoada, foi instituída uma reforma política no país, em 2015, com a Lei nº 13.165, deixando ainda mais claro o entendimento do legislador em isentar os partidos políticos da responsabilização pela prática de atos ilícitos, de forma que assim dispõe a alteração do art. 37 previsto por esta lei:

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)¹⁸

Assim, considerando-se a alteração legislativa do art. 37 da lei nº 9.096, os partidos políticos não mais teriam seus fundos partidários suspensos em casos de desaprovação de contas, mas tão somente sofreriam uma sanção de ressarcimento do valor apurado como irregular, acrescido de uma multa.

¹⁸ BRASIL. Lei 13.165/2015 de 29 set. 2015. alteração do Art. 37 da Lei 9.09. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13165.htm. Acesso em 24 jan. 2019.

Sobre essa disposição legislativa e sobre as consequências práticas da fiscalização realizada, as Procuradoras Regionais da República, Mônica Campos de Ré e Silvana Batini, acertadamente asseveram:

A Lei nº 9.096/1995 estabelece um quadro de sanções muito tímido para os partidos que se desviam de seus estatutos ou que desbordam dos limites da lei. O processo de prestação de contas partidárias resume-se, na maioria das vezes, a uma conferência formal e contábil de documentos e, mesmo se constatadas irregularidades de média ou alta gravidade, pouco se poderá fazer para punir os responsáveis, sejam eles dirigentes partidários ou a própria pessoa jurídica¹⁹.

Isto posto, e retornando a questão dos altos índices de corrupção verificados no Brasil, sobretudo com os últimos escândalos de corrupção no alto escalão político brasileiro, vistos e comentados pelo mundo todo, é imprescindível que se faça correlação da prática desses atos, aos preceitos instituídos pela Lei nº 12.846/2013.

Porquanto a ausência de clareza oriunda da lei em questão há aqueles que defendem que os partidos políticos estão presumidamente inclusos dentre as pessoas jurídicas de direito privado mencionadas pela lei. Da mesma forma, também existem aqueles que asseguram que a essas entidades não se lhes aplica o disposto legal. Nesse sentido, dispõe Clodomiro José Bannwart Júnior:

Isso tem gerado amplo debate, visto que, por um lado, há quem defenda que os partidos políticos também devem ser responsabilizados objetivamente pela prática de corrupção que envolva relação com a administração pública. É o exemplo do juiz Anderson Ricardo Fogaça, do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, ao defender que "caso um partido político obtenha doação oriunda de desvio de dinheiro público, seja por meio de caixa 2 ou não, poderá o partido sofrer as sanções da lei por se tratar de pessoa jurídica de direito privado". Na mesma linha segue o professor da USP, Modesto Carvalhosa, afirmando que os partidos políticos beneficiados nos esquemas de corrupção na Petrobras sejam enquadrados, como pessoas jurídicas, na Lei Anticorrupção. Até porque a Operação Lava Jato já sinalizou o pagamento de propina, fruto de contratos superfaturados na Petrobras, a quase cinquenta políticos de várias siglas partidárias²⁰.

¹⁹ DE RÉ, Mônica Campos. BATINI, Silvana. **Responsabilização dos Partidos Políticos**. Brasília. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos/responsabilizacao-de-partidos-politicos-por-corrupcao-monica-e-silvana.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2019.

²⁰ JÚNIOR, Clodomiro José Bannwart. **Partidos políticos e a Lei Anticorrupção**. Folha de Londrina, Paraná, 06 dez. 2015. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/colunistas/espaco-aberto/partidos-politicos-e-a-leianticorrupcao-934683.html>. Acesso em: 26 mai. 2019.

Assim, observa-se que a lacuna legislativa existente abre margem para o abrandamento da punição dos partidos políticos, gerando demasiada insatisfação por parte dos cidadãos, pelo fato de o sistema legislativo eleitoral ser incapaz de diferenciar de forma eficaz os partidos e candidatos políticos sérios e comprometidos com os interesses coletivos, daqueles que usam da corrupção como prática recorrente para se unicamente se beneficiar, utilizando-se artimanhas como o tão falado caixa dois e até expedientes de lavagem de dinheiro para custear campanhas eleitorais.

4 Proposta do Ministério Público: 10 Medidas de Combate à Corrupção

Ante o cenário de abastada corrupção e impunidade no meio político brasileiro, o Ministério Público Federal, com o intuito de cumprir seus deveres constitucionais, concomitantemente a atuação de outros órgãos e instrumentos de controle interno, apresentou em março de 2016, um projeto de lei de iniciativa popular ao Congresso Nacional, resultado da coleta de mais de 1,5 milhão de assinaturas, denominado “Dez medidas contra a corrupção”, a fim de realizar alterações legislativas destinadas a prevenir e combater esse fenômeno que assola o país.

A referida medida objetiva, dentre as várias mudanças propostas, a adoção da criminalização do “enriquecimento ilícito”, a celeridade das ações de improbidade administrativa e o aumento da eficiência do processo penal brasileiro, bem como a responsabilização dos partidos políticos e a criminalização do caixa 2²¹.

Sobre a atuação do Ministério Público e a apresentação do referido projeto de lei e as alterações na lei anticorrupção lá propostas, sabiamente pondera Eduardo Cambi:

O Ministério Público, por ser uma instituição voltada à proteção do patrimônio público, precisa compreender e bem aplicar a Lei 12.846/2013 para, juntamente com outros instrumentos jurídicos constantes em leis, que estimulam a proatividade - como a da improbidade administrativa (Lei 8.429/92), a das licitações e contratos da Administração Pública (Lei

²¹ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **A responsabilização dos partidos por atos de corrupção**. Congresso em Foco, [S.L], 30 mar. 2015. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/a-responsabilizacao-dos-partidos-por-atos-de-corrupcao/>. Acesso em: 28 ago 2019.

8.666/93) e da ação civil pública (Lei 7.347/85) - minimizar os efeitos nocivos da corrupção na sociedade brasileira²².

No que tange ao objeto de estudo do presente artigo, tão somente compete analisar a proposta oriunda da medida de nº 8 do referido projeto de lei, que prevê a alteração da Lei nº 9.096/1995, justamente para que os partidos políticos sejam responsabilizados administrativa, civil, e eleitoralmente por atos de corrupção previstos na Lei nº 12.846/2013²³. Dentre as justificativas para a implementação das alterações do referido projeto de lei, estão:

A contínua evolução da legislação brasileira relativa ao combate à corrupção administrativa, como dá exemplo a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, demonstra a necessidade de trazer, também para o ambiente eleitoral, inovações. É um ambiente no qual, diante da relação de proximidade – em si mesma, neutra – entre partidos políticos e a administração pública e dos altos custos das campanhas eleitorais, situações de ilicitude podem ser propiciadas. O objetivo da proposição é estender às agremiações partidárias exigências feitas hodiernamente para quaisquer pessoas jurídicas. Secundariamente, pretende evitar que, por lacuna legal, ilícitos praticados noutras áreas e com finalidades diversas sejam, como estratégia de exclusão ou minoração das sanções, atribuídas às disputas eletivas. Assim, se a referida lei trouxe a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas por atos contra a administração pública, é conveniente que também os partidos políticos, que manejam recursos públicos e privados, se insiram no campo da responsabilização. Dessa forma, os arts. 49-A, 49-B e 49-C, propostos para a Lei Orgânica dos Partidos Políticos, Lei nº 9.096/1995, trazem o cerne da Lei 12.846/2013. Normas relativas a procedimentos, bem como a sanções, tiveram previsão autônoma, considerada a natureza peculiar dos partidos políticos. É por esta razão que não se propõe a pura e simples aplicação daquela lei aos partidos e se afastam medidas como os acordos de leniência ou regras sobre processo que não dizem respeito às realidades da Justiça Eleitoral e do Ministério Público Eleitoral. O art. 49-A proposto prevê a responsabilidade dos partidos políticos pelos atos ilícitos descritos no art. 5º da Lei 12.846/2013 e, também, por condutas de “Caixa 2”, “lavagem de capitais” e utilização de doações de fontes vedadas. Ele traz um roteiro para a aplicação das sanções, limitadas, a princípio, à esfera partidária responsável pela prática dos atos irregulares. O art. 49-B descreve a extensão

²² CAMBI Eduardo. **A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na lei 12.846/2013**. Revista do CNMP – n. 4, ano 2014. Disponível em : http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Revista_CNMP_WEB4e.pdf. Acesso em: 27 ago. 2019.

²³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 4.850, de 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=485863516336AEBD344F800AD1586580.proposicoesWebExterno1?codteor=1448689&filename=PL+3855/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+4850/2016%29. Acesso em: 29 ago. 2019.

e o modo de cálculo das sanções propostas, e o art. 49-C, a legitimação e o rito processual das ações a serem levadas à Justiça Eleitoral.²⁴

As ideias supracitadas, basicamente, consistem em permitir que os partidos políticos sejam responsabilizados nos mesmos termos de pessoas jurídicas privadas por atos de corrupção, não alterando direta e expressamente o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 12.846/2013, mas sim a própria legislação especial dos partidos políticos, incluindo o Art. 44, com alíneas A, B, C e D, já sendo suficiente para preencher a lacuna hodiernamente existente no referido texto legal. Assim dispõe o Art. 44-A da alteração legislativa ora mencionada:

Art. 44-A. Os partidos políticos serão responsabilizados, na medida de sua culpabilidade, nos âmbitos administrativo, civil e eleitoral, pelos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, e por: I – arrecadar, receber ou gastar recursos, valores, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral ou partidária; II - arrecadar, receber ou gastar recursos, valores, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, provenientes de fontes vedadas pela legislação eleitoral ou partidária ou que extrapolem os limites nela fixados; III – praticar, na atividade eleitoral ou partidária, as condutas previstas no caput e nos §§ 1º e 2º do art. 1º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998²⁵.

Ao incluir o Art. 44-B, a proposta dispõe sobre a não exclusão, nos casos de responsabilização dos partidos políticos, da responsabilização individual das pessoas naturais autoras, coautoras, ou partícipes, na medida de sua culpabilidade, bem como o não impedimento de responsabilização civil, criminal ou eleitoral em decorrência destes atos.

Ademais, as alterações preveem o local de direção pela qual se dará a responsabilidade dos partidos políticos, que poderão ser de âmbito nacional, estadual ou municipal, dependendo da circunscrição eleitoral que foi afetada pelos atos lesivos. A proposta ainda prevê em seu Art. 44-C a subsistência da responsabilidade dos partidos políticos em casos de fusão ou incorporação, casos em que o partido político que suceder

²⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. 4.850, de 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=485863516336AEBD344F800AD1586580.proposicoesWebExterno1?codteor=1448689&filename=PL+3855/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+4850/2016%29. Acesso em: 29 ago. 2019.

²⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. Redação final Projeto de Lei Nº 4.850-C DE 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1512405&filename=RDF+1+%3D%3E+PL+3855/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+4850/2016%29. Acesso em: 28 ago 2019.

também responderá pelos ilícitos cometidos, contudo, restringindo-se ao pagamento de multa e restituição integral do valor lesionado, exceto se comprovada simulação ou fraude por parte deste, ocasião em que lhe serão aplicadas as demais sanções. Por fim, o Art. 44-D prevê as sanções aplicadas aos partidos políticos corruptores, que consistem em:

I- multa no valor de 5% (cinco por cento) a 20% (vinte por cento) do valor de repasses de cotas do fundo partidário referentes ao exercício no qual ocorreu o ato lesivo, a ser descontada dos novos repasses dos exercícios seguintes ao da condenação, sem prejuízo das sanções pela desaprovação das contas; II - publicação extraordinária da decisão condenatória²⁶.

A alteração legislativa ainda prevê que, para que sejam aplicadas as sanções supracitadas, terão que ser aferidos, pelo juiz ou tribunal eleitoral que estiver analisando o caso:

Art. 44-E. Para a aplicação das sanções previstas no art. 44-D, o juiz ou tribunal eleitoral considerará: I – a consumação ou não do ato lesivo e a vantagem indevida auferida pelo partido político; II – a cooperação do partido político para a apuração dos atos lesivos; III – 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 dos partidos políticos, que deverão constar de seus estatutos²⁷.

Em todos esses casos, as ações seriam promovidas pelo Ministério Público Eleitoral perante a Justiça Eleitoral, de forma que as sanções consistem desde a aplicação de multas até a suspensão de funcionamento de diretórios ou a extinção do próprio partido político²⁸.

Assim, o Ministério Público Eleitoral se verifica como legitimado para instaurar processos investigatórios e tomar as devidas providências necessárias que visem apurar a

²⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Redação final Projeto de Lei Nº 4.850-C DE 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1512405&filename=RDF+1+%3D%3E+PL+3855/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+4850/2016%29. Acesso em: 28 ago 2019.

²⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Redação final Projeto de Lei Nº 4.850-C DE 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1512405&filename=RDF+1+%3D%3E+PL+3855/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+4850/2016%29. Acesso em: 28 ago 2019.

²⁸ GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. **A responsabilização dos partidos por atos de corrupção**. Congresso em Foco, [S.L], 30 mar. 2015. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoc/colunas/a-responsabilizacao-dos-partidos-por-atos-de-corrupcao/>. Acesso em: 28 ago 2019.

responsabilização dos partidos políticos, dispondo, para tanto, o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para sua a finalização.

Incumbe salientar que foi criada uma comissão especial em 2016, para tratar sobre a matéria do projeto de lei em questão, sendo designado relator o deputado federal Onyx Lorenzoni, de forma que em novembro deste mesmo ano foi realizada votação no plenário da Câmara dos Deputados, e aprovado o projeto de lei, com emendas, sendo posteriormente remetido ao Senado Federal para apreciação.

Contudo, em dezembro de 2016 a tramitação foi suspensa pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, que determinou o retorno da matéria à Câmara dos Deputados, sob a alegação de “desfiguração de texto” ocasionada pelas emendas realizadas, exigindo que fosse adotado o rito previsto em seu regimento interno para propostas de iniciativa popular. Para o ministro, a proposta deveria ter tramitado como um projeto de iniciativa popular, que tem rito próprio, e não como um projeto de lei comum, como ocorreu²⁹.

De volta à Câmara dos Deputados, em fevereiro de 2017, foi realizada a validação das assinaturas populares referentes ao projeto de lei, bem como novamente enviado ao Senado Federal, sendo-lhe atribuído regime de urgência.

Em julho de 2019 foi publicado o Ofício nº 519/2019, do Senado Federal, no diário da Câmara dos Deputados, com a apresentação de emendas ao Projeto de Lei, com a informação de que a proposição está sujeita à apreciação do Plenário³⁰.

Atualmente o projeto de lei encontra-se na Câmara dos Deputados, aguardando a Constituição de Comissão Temporária pela Mesa para apreciação das emendas apresentadas

²⁹ OLIVEIRA, Mariana. Luiz Fux extingue processo no Supremo sobre pacote de medidas anticorrupção. **Portal do G1 – TV GLOBO**, Brasília, 7 fev. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/fux-extingue-processo-no-stf-sobre-pacote-anticorruptao.ghtml>. Acesso em: 29 ago 2019.

³⁰ Diário da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020190710001160000.PDF#page=623>. Acesso em: 29 ago 2019.

pelo Senado Federal, em revisão, não sendo lícito inovar na matéria nessa fase de tramitação³¹.

Certo é que o projeto de lei ora apresentado é alvo de inúmeras críticas, promovendo um cenário de grande divergência de opiniões quanto à pertinência das alterações legislativas propostas.

No entanto, no que concerne especificamente a alteração da responsabilização dos partidos políticos pela prática dos ilícitos previstos no art. 5º, da Lei nº 12.846/2013, sem adentrar no mérito das demais alterações legislativas propostas, é indubitável os avanços que seriam obtidos no âmbito do combate à corrupção política no Brasil, caso implementadas.

Considerações Finais

O estudo em questão propiciou chegar a distintas abordagens e informações sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil dos partidos políticos no âmbito da Lei nº 12.846/2013, sobretudo, ao entendimento de que não há uma interpretação legislativa pacificada, mas sim um cenário onde alguns defendem que a referida omissão legislativa não impediria a responsabilização dos partidos políticos, e outros que entendem que de tal omissão não se poderia alcançar a responsabilização dessas pessoas jurídicas de direito privado.

Da existência de divergência de entendimentos quanto à aplicação ou não da referida lei aos partidos políticos, oriunda do vácuo legislativo existente, sobrevém à apresentação do projeto de lei de iniciativa popular apresentado pelo Ministério Público Federal, o Projeto de Lei da Câmara nº 27, de 2017 (PL nº 4.850, de 2016, na Casa de origem), que propõe alterações legislativas na Lei nº 9.096/1995, justamente ao acréscimo de alíneas ao Art. 44, para que haja disposição legal expressa quanto à responsabilização dos partidos políticos que pratiquem os atos lesivos previstos no Art. 44-A do mesmo dispositivo.

³¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 3855/2019 (Nº Anterior: PL 4850/2016). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em: 29 nov. 1998.

Ademais, verifica-se a importância de que o direito sancionador brasileiro não deixe lacunas legislativas que possam dar margem a interpretações diversas que gerem confusão na aplicação de leis, e que abrandem as sanções aplicadas àqueles que pratiquem atos ilícitos e lesivos ao patrimônio público, especialmente no ambiente eleitoral, tendo em vista a relação de proximidade dessas pessoas com a administração pública, não podendo ser ignorado o fato de que também podem incorrer na prática de delitos de corrupção.

Assim, o caminho percorrido pelo Brasil no combate à corrupção é longo, mas promissor, de forma que o Brasil já possui forte atuação internacional nesse quesito, sendo signatário de diversos tratados internacionais e, no âmbito nacional, promovendo cada vez mais a instituição de mecanismos de controle interno que atuem veementemente no controle e combate à corrupção, com a previsão de sanções que coíbam tais práticas, bem como a sua prevenção.

Todavia, sabe-se que essa é uma luta contínua, com a necessidade de evolução da legislação brasileira, o que já se verifica, a despeito da apresentação do projeto de lei das “10 medidas contra a corrupção”, e também com a instituição da Lei nº 12.846/2013, apesar da lacuna legislativa observada.

A instituição de mecanismos eficientes no combate à corrupção é imprescindível para que o Brasil consiga cumprir com seus deveres constitucionais frente à população brasileira, de forma que a responsabilização administrativa, civil e eleitoral dos partidos políticos seria um avanço nesse sentido, já que os montantes inimagináveis de recursos desviados pelos partidos políticos seriam destinados ao seu verdadeiro fim, em prol do desenvolvimento de uma educação de qualidade, condições dignas ao desenvolvimento humano e acesso a informação e cultura dos cidadãos, o que seria possível com a aprovação do projeto de lei nº 3.855/2019.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 12 dez. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 3855/2019 (Nº Anterior: PL 4850/2016)**. Disponível em:

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 4.850, de 2016**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=485863516336AEBD344F800AD1586580.proposicoesWebExterno1?codteor=1448689&filename=PL+3855/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+4850/2016%29. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Redação final Projeto de Lei Nº 4.850-C DE 2016**. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1512405&filename=RDF+1+%3D%3E+PL+3855/2019+%28N%C2%BA+Anterior:+PL+4850/2016%29. Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.165/2015 de 29 set. 2015. Alteração do Art. 37 da Lei 9.09**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113165.htm. Acesso em: 24 jan. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º ago. 2013. Art. 1º, parágrafo único**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm. Acesso em: 22 jan. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PL 3855/2019 (Nº Anterior: PL 4850/2016). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em: 29 nov. 1998.

CAMBI Eduardo. **A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na lei 12.846/2013**. Revista do CNMP – n. 4, ano 2014. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Revista_CNMP_WEB4e.pdf. Acesso em: 27 ago. 2019.

CAMBI, Eduardo. **A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na lei 12.846/2013**. Revista do CNMP, BRASÍLIA, nº 4, ano 2014. Apud NETO. Affonso Ghizzo. Corrupção, Estado Democrático de Direito e Educação. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012. Pág. 181). . Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Revista_CNMP_WEB4e.pdf. Acesso em: 29 ago. 2019.

CAMBI, Eduardo. **A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na lei 12.846/2013**. Revista do CNMP, BRASÍLIA, nº 4, ano 2014. Apud OLIVEIRA, Regis Fernandes. A corrupção como desvio de recursos público (A agressão da corrupção aos direitos humanos). Revista dos tribunais, vol. 820, fevereiro de 2004, pág. 45. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Revista_CNMP_WEB4e.pdf. Acesso em: 29 ago. 2019.

CAMBI, Eduardo. **A atuação do Ministério Público no combate à corrupção na lei 12.846/2013**. Revista do CNMP, BRASÍLIA, nº 4, ano 2014. Apud TREVISAN. Antoninho Marmo, “et al”. O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil. São Paulo: Uol, 2003. Pág. 17. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Revista_CNMP_WEB4e.pdf. Acesso em: 29 ago. 2019.

RÉ, Mônica Campos de; BATINI, Silvana. **Responsabilização dos partidos políticos**. Brasília. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos/responsabilizacao-de-partidos-politicos-por-corrupcao-monica-e-silvana.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2019.

Diário da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020190710001160000.PDF#page=623>. Acesso em: 29 ago. 2019.

DIPP, Gilson; CASTILHO, Manoel L. Volkmer de. **Comentários sobre a Lei Anticorrupção**. São Paulo, Saraiva, 2016.

FERNANDA Marinela; RAMALHO, Tatiany; PAIVA, Fernando. Lei anticorrupção: Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. São Paulo: Saraiva, 2015.

GONÇALVES, Luiz Carlos dos Santos. A responsabilização dos partidos por atos de corrupção. **Congresso em Foco**, [S.L], 30 mar. 2015. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/a-responsabilizacao-dos-partidos-por-atos-de-corrupcao/>. Acesso em: 28 ago 2019.

Índice de Percepção da Corrupção de 2018. **Transparência Internacional Brasil**. Disponível em: https://ipc2018.transparenciainternacional.org.br/?gclid=Cj0KCQjwh8jrBRDQARIsAH7BsXfhUoetHHh2V8NVAdHtekVpZTc8TLLIt-2hGc8eWU3YsEuBCIpyGIUaAkXfEALw_wcB. Acesso em: 21 abr. 2019.

BANNWART JÚNIOR, Clodomiro José. Partidos políticos e a Lei Anticorrupção. **Folha de Londrina**, Paraná, 6 dez. 2015. Disponível em: <https://www.folhadelondrina.com.br/colunistas/espaco-aberto/partidos-politicos-e-a-leianticorrupcao-934683.html> . Acesso em: 26 maio 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. A “Nova” Lei Anticorrupção Brasileira (Lei Federal 12.846). **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, n.º 82, dezembro de 2013, disponível em: <http://www.justen.com.br/informativo>. Acesso em: 21 nov. 2018.

LIVIANU, Roberto. **Ética e compliance são conceitos distantes dos partidos políticos**. São Paulo, dez. 2017. Boletim de Notícias ConJur. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-dez-04/mp-debate-etica-compliance-sao-conceitos-distantes-partidos-politicos>. Acesso em: 15 jan. 2019.

OLIVEIRA, Mariana. Luiz Fux extingue processo no Supremo sobre pacote de medidas anticorrupção. Portal do G1: TV GLOBO, Brasília, 7 fev. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/fux-extingue-processo-no-stf-sobre-pacote-anticorrupcao.ghtml>. Acesso em: 29 ago. 2019.

PESTANA, Marcio. Lei anticorrupção: exame sistematizado da Lei n. 12.846/2013. Barueri: Manole, 2016.

ROCHA, Alice. MIRANZI, Hugo Neto França. **A responsabilidade Social dos partidos políticos para a sustentabilidade do regime democrático** apud FALGUERA, Elin. “et al”. **Financiamento de partidos políticos e campanhas eleitorais: um manual sobre financiamento político**. FGV: Rio de Janeiro. 2014, p. 14. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/39525/95978>. Acesso em: 22 jan. 2019.