

**Pró-Reitoria Acadêmica
Escola de Humanidades e Direito
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito**

LEI ANTICORRUPÇÃO E PARTIDOS POLÍTICOS

**Autor: Osvaldo Capelari Junior
Orientador: Prof. Dr. Néfi Cordeiro**

**Brasília - DF
2017**

OSVALDO CAPELARI JUNIOR

LEI ANTICORRUPÇÃO E PARTIDOS POLÍTICOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Brasília, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Néfi Cordeiro

Brasília
2017

C238l Capelari Junior, Osvaldo.
Lei anticorrupção e partidos políticos / Osvaldo Capelari Junior –
2017.
164 f. : il.; 30 cm

Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de
Brasília, 2017.

Orientação: Prof. Dr. Néfi Cordeiro


1. Direito Administrativo. 2. Lei Anticorrupção. 3. Partidos
Políticos. I. Cordeiro, Néfi, orient. II. Título.

CDU 342.9




UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA – UCB
Escola de Humanidades e Direito
Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito

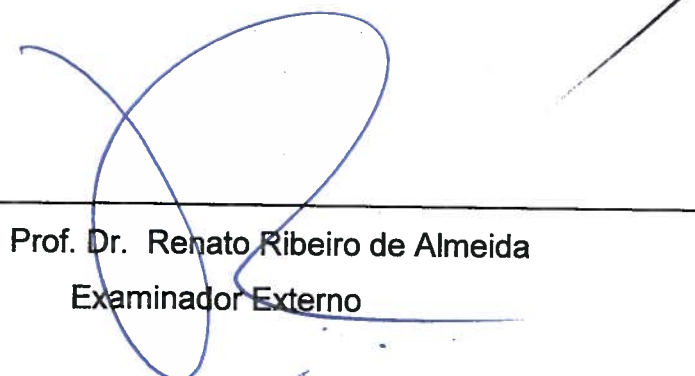
Dissertação de autoria de **Osvaldo Capelari Júnior**, intitulada “LEI ANTICORRUPÇÃO E PARTIDOS POLÍTICOS.” apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Direito da Universidade Católica de Brasília, em 29 de novembro de 2017, defendida e aprovada pela banca examinadora abaixo assinada:



Prof. Dr. Néfi Cordeiro
Orientador



Prof. Dr. Diaulas Costa Ribeiro
Examinador Interno



Prof. Dr. Renato Ribeiro de Almeida
Examinador Externo

Brasília
2017

A meus filhos Osvaldo e Maria Eduarda.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos são a parte mais importante de uma dissertação. Não por ser um momento de dizer “muito obrigado” a todas as pessoas que direta ou indiretamente colaboraram para que a pesquisa fosse concluída, mas por ser vital nas relações humanas. Desse modo, agradeço primeiramente, a um ser absolutamente necessário que numa simplificação verbal pode ser definido como alguma coisa cuja não existência é impossível (Kant, Crítica da Razão Pura). Não é concebível, como afirmara Voltaire, deísta professo, que o relógio funcione sem que exista um relojero.

Por isso, agradeço a Deus, primeiramente, por ter a nobre oportunidade de contribuir, com algum esforço, para a criação intelectual de um estudo que será submetido ao escrutínio de uma banca extremamente qualificada. Nesse norte, agradeço ao meu orientador, Nefi Cordeiro, por dois atributos fundamentais: generosidade e paciência. O estímulo a partir de conselhos e da respeitosa objeção há de ser lembrado. Agradeço, também, ao Professor Diaulas e ao Professor Renato, em razão de fornecerem subsídios teóricos adstritos a Ciência Política e Direito Eleitoral e que propiciaram a pesquisa no assunto que, confesso, desconhecia, em extensão, a importância e alcance.

Por outro lado, não posso deixar de agradecer aos meus familiares. Na linguagem bíblica, minha primeira paixão: Osvaldo Mendonça Capelari e Maria Eduarda Leonel Ruis Capelari. O amor por filhos é uma mistura homogênea, de modo que não se distingue os elementos compositivos.

Agradeço, também, a minha mulher Dayse Maria Leonel Ruis Capelari pelo carinho e dedicação nesta caminhada. Companheira de todos os momentos, ajudou-me no plano formal do trabalho e, não se pode esquecer, com seu afeto de esposa.

Meus agradecimentos são endereçados também a meu pai Oswaldo Capelari e a minha mãe, Neusa Francisco Capelari, que me ensinaram, pelo método experimental e intuitivo, que ser pai é uma via de mão única: “Un padre campa cento figli e cento figli non campano un padre”. É o devir do amor de pai e mãe, que quase nada pede em troca, senão amor e consideração.

Agradeço a meus irmãos, pessoas afáveis e de importância singular na minha vida.

Agradeço a meu assessor, Celso de Oliveira Santos, jovem talentoso e entusiasta dos direitos humanos, por estar sempre disposto a ajudar-me e ter sido uma figura onipresente na elaboração da pesquisa. Estendo meus agradecimentos aos amigos e juristas Andres Ueta, Caio Capelari, Ernesto Gomes Esteves Neto e Gianfranco Andrea, pela ajuda inestimável, no auxílio e na indicação de fontes de pesquisa decisivos para compreensão e desenvolvimento do tema.

Aos colegas de mestrado, agradeço a oportunidade de aprender com eles.

Aos Professores da Universidade Católica de Brasília, em especial aos Professores Tabak, Julio Cezar e Maurin, meus sinceros agradecimentos.

Agradeço, por fim, aos membros e servidores do Ministério Público Federal, instituição que tem mudado o comportamento desse país e muito do que se escreveu se deve à obstinação de pessoas comprometidas com o interesse público, sacrificando suas vidas pessoais, projetos, interesses, a fim de cumprir com denodo suas missões confiadas pelo legislador constituinte.

Agradeço à Escola Superior do Ministério Público Federal, por ter possibilitado o convívio assaz frutífero com pessoas do ambiente acadêmico que exalam conhecimento e temperança.

In too many countries, people are deprived of the most basic needs and to go bed hungry every night because of corruption, while the powerful and corrupt enjoy lavish lifestyles with impunity.

(José Ugaz, Chair da Transparency International)

RESUMO

Referência: CAPELARI JUNIOR, Osvaldo. **Lei Anticorrupção e Partidos Políticos**. 2017. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola De Humanidades e Direito, Universidade Católica De Brasília, Brasília, 2017.

O presente estudo trata da aplicação da lei anticorrupção nos partidos políticos. Os partidos políticos são os mediadores da vontade da sociedade civil e o Estado e, por isso, tem um estatuto constitucional próprio. São indispensáveis à democracia. Contudo, a ação de pessoas que exercem mandatos e cargos públicos cria riscos de atos de corrupção. Essa é a razão de a lei anticorrupção eleger a responsabilidade objetiva, civil e administrativa, com o objetivo de sancionar a pessoa jurídica de direito privado que concorra ou se beneficie do ato lesivo à Administração Pública, inclusive a estrangeira. Entretanto, da análise da lei anticorrupção observa-se que os partidos políticos foram subtraídos de seu âmbito de incidência. É importante salientar que isso vai de encontro com o ideal democrático e, via de consequência, com uma democracia de boa qualidade. Esta reclama *responsiveness* e *accountability*, não sendo razoável que as agremiações partidárias se beneficiem de normas que retirem quantidade de *enforcement* das agências de controle. Por outro, estando os partidos políticos contemplados na lei, por força do esforço exegético, um dos desafios da presente pesquisa, observa-se que é imperioso que sejam criadas normas de boa governança através de controle interno independente a fim de que as normas legais sejam observadas, assim como as regulamentares e outras que por ventura sejam criadas nos seus Estatutos. De qualquer modo, o partido político pode, a despeito de se considerar que não estejam dentro da lei, criar os mecanismos de integridade, o que seguramente conferirá confiabilidade perante o eleitor. Este deve ser prestigiado na campanha eleitoral e suas preferências serem livremente expressadas no sufrágio. Todavia, como a democracia não se confina com o voto, deve-se realçar a função da *accountability* como fundamental para as boas práticas partidárias e, por conseguinte, a integridade dos sistemas eleitorais e partidários. Desse modo, a democracia será substantiva e o fortalecimento dos partidos políticos é um de seus fundamentos.

Palavras-chave: Democracia. *Accountability*. Partidos Políticos. Lei Anticorrupção.

ABSTRACT

This study is dedicated to the application of the Brazilian anti-corruption law to political parties. Political parties are the mediators of the will of civil society and the state and, because of that, have a constitutional status of their own. They are indispensable to democracy. However, the behavior of the people exercising public functions creates risks of acts of corruption. This is the reason why the anti-corruption law elects objective, civil and administrative responsibility, with the purpose of sanctioning the legal entity of private law that competes or benefits from the act adversely affecting the Public Administration, including the foreign one. From the analysis of the anti-corruption law it is observed, although, that political parties were subtracted from their scope of incidence. It is important to point out that this is in line with the democratic ideal and, consequently, with a good democracy. This calls for responsiveness and accountability, and it is unreasonable for partisan associations to benefit from rules that draw the amount of enforcement from control agencies. On the other hand, since the political parties are contemplated in the law, due to the exegetical effort, one of the challenges of the present research, it is imperative that norms of good governance be created through independent internal control in order that the legal norms are and other regulations that may be created in its Statutes. In any case, the political party may, despite being considered not to be within the law, create integrity mechanisms, which will surely confer trust to the voter. This should be honored in the electoral campaign and his preferences be freely expressed in the vote. Yet, since democracy is not confined to voting, the role of accountability must be emphasized as fundamental to good party practices and, therefore, to the integrity of electoral and partisan systems. In this way, democracy will be substantive and the strengthening of political parties is one of its foundations.

Keywords: Democracy. Accountability. Political Parties. Anti-Corruption Act.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
AP	AÇÃO PENAL
BACEN	BANCO CENTRAL
CVM	COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS
SUSEP	SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS
COAF	CONSELHO DE ATIVIDADES FINANCEIRAS
BM	BANCO MUNDIAL
CCFM	CÓDIGO CRIMINAL FEDERAL DO MÉXICO
CE	CÓDIGO ELEITORAL
CE	CONSELHO DA EUROPA
CED	COMISSÃO EUROPEIA PARA A DEMOCRACIA
CEDE	CONSELHO EUROPEU DE DEFESA
CGU	CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
CP	CÓDIGO PENAL
CRFB	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
DOJ	DEPARTMENT OF JUSTICE
EUA	ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA
FCPA	FOREIGN CORRUPT PRACTICES ACT
FMI	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
JE	JUIZADO ELEITORAL
LA	LEI ANTICORRUPÇÃO
LE	LEI DE ELEIÇÕES
LGRA	LEI GERAL DE RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA (MÉXICO)
LOPP	LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS
MPE	MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL
MPF	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
OCDE	ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
OEA	ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS
OMC	ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO
PL	PROJETO DE LEI
RESP	RECURSO ESPECIAL
SDA	SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN
SEC	SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
TI	TRANSPARENCY INTERNATIONAL
TSE	TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL
UE	UNIÃO EUROPEIA
UNCAC	CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A
CORRUPÇÃO	
UNTOC	CONVENÇÃO NAÇÕES UNIDAS CONTRA O CRIME ORGANIZADO

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	10
INTRODUÇÃO.....	12
1.DEMOCRACIA.....	24
1.1.Regime Democrático.....	24
1.2.Democracia e accountability.....	31
1.3 Representação política.....	36
1.4 Protagonismo no Exercício do Poder Político e Representação Institucional.....	40
1.6 Conceito e natureza jurídica.....	55
1.7 Financiamento de campanhas e partidos políticos.....	58
2. LEI ANTICORRUPÇÃO E A RESPONSABILIDADE JURÍDICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	70
2.1 Corrupção e seu combate efetivo muda paradigma comportamental.....	70
2.2 Convenções Internacionais que tratam do combate à corrupção internacional.....	71
2.2.1 Instituições Financeiras Internacionais.....	74
2.2.2 O Modelo Europeu de Combate à Corrupção.....	76
2.3 O combate à corrupção na América Latina.....	77
2.4 Lei Brasileira Anticorrupção.....	82
2.4.1 Pessoa jurídica e Lei penal anticorrupção.....	83
2.4.2 A Lei Anticorrupção brasileira não tem natureza penal.....	85
2.4.3 Do Direito Civil na Lei Anticorrupção.....	87
2.4.4 Direito Administrativo Sancionador.....	88
2.4.5 Concurso De Ações Judiciais.....	93
2.4.6 Disciplina jurídica sobre combate à corrupção no Brasil.....	96
3.ACCOUNTABILITY E COMPLIANCE PARTIDÁRIO.....	104
3.1.Considerações iniciais.....	104
3.2 Compliance e Lei de Lavagem de Dinheiro.....	105
3.3. Compliance e “estatais”.....	106
3.4. Compliance e Lei Anticorrupção.....	111
3.5 Compliance Partidário.....	126
3.6 Financiamento Partidário e Corrupção.....	130
CONCLUSÃO.....	140
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	143
ANEXOS.....	153
Anexo A – TABELA SOBRE SIMILITUDE DE LEGISLAÇÕES DE COMBATE À CORRUPÇÃO (BRASIL E PAÍSES ANGLÓFONOS).....	153
Anexo B – TABELA SOBRE MECANISMOS DE COMPLIANCE CONTEMPLADOS NA LEI ANTICORRUPÇÃO E NA LEI DAS “ESTATAIS”.....	161

INTRODUÇÃO

A democracia é uma engenhosa invenção humana, que se pauta na distribuição de poder. Contudo, historicamente, a partilha de poder passou por diversas formas de concentração, chegando, na maior parte do tempo, ser enfeixada nas mãos de uma única pessoa ou compartilhada por grupos minoritários. Há quem diga, por outro lado, que a democracia não tem mais que cem anos. Em países que experimentaram anormalidades constitucionais, a redemocratização tornou-se um fato. Por isso, Tal como a ave mitológica, a despeito dos golpes violentos representados por rupturas, a democracia constantemente renasce das cinzas. Talvez, seja por isso que, sarcasticamente, Winston Churchill tenha dito, em discurso na Câmara dos Comuns, em 11 de novembro de 1947, que “A democracia é a pior forma de governo, com exceção de todas as demais”.

Os clássicos, de seu lado, procuraram emprestar-lhe uma definição meramente descritiva, que contemplava a qualidade ou quantidade de cidadãos que exerciam o poder. Saltando na história, passou-se a conceber uma forma prescritiva e, nessa perspectiva, agregou-se uma dimensão ética e, portanto, uma determinação de como os cidadãos deveriam comportar-se.

Essa concepção tem um ganho conceitual, na medida em que introduz um juízo de valor que se deve fazer do modelo político, podendo-se colher que o poder, quando exercido, deve ser orientado por balizas valorativas, ou seja, deve basear-se em um dever ser, cujo suporte é uma norma orientada à boa qualidade da democracia.

A democracia não “é apenas, no sentido ontológico, mas deve ser algo que, de forma propositiva, delimite a partilha de poder, em uma constante tensão entre o ideal democrático e a realidade democrática. A democracia, em tese, deveria ser marcada pela participação, pela inclusão e, também, pela contestação pública e pela convivência entre governantes e opositores do governo. Essa concepção pode ser

considerada como marcada pela responsividade dos governantes e orientada à boa qualidade da democracia.

A responsividade é uma condição necessária para uma democracia de qualidade, mas não é, suficiente para poder conceber um dado regime político. É preciso algo mais, um ingrediente indispensável para garantir um bom governo.

Nessa concepção, marcada pela dinâmica entre tolerância e repressão política, representantes podem ser substituídos ou retirados dos cargos que ocupam. Por isso a democracia, nessa perspectiva, é um ideal e, ao mesmo tempo, um processo, o qual possibilita uma resposta dada pelo eleitor (representado). Ele, em última instância, protagoniza as mudanças pelas quais a democracia passa. Portanto, a noção de democracia, antes estática e neutra, ganha uma dinâmica que se alia à dimensão que se orienta à boa qualidade do regime.

Paradoxalmente, o real forja o ideal. A democratização e o grau de participação democrática e de contestação pública denotam o que DAHL exprime por poliarquia. Esse modelo possibilita, de fato, a diluição do poder e a reivindicação de eleições livres e justas. A democracia representativa, responsiva por natureza, não se limita ao voto. Fosse assim, a maximização dos votos, pretensão do político profissional, denotando uma democracia concorrencial, impossibilitaria a responsividade e, conseqüentemente, a *accountability*.

Aqui reside, portanto, uma justificação da relevância de abordar o tema, valendo-se da ciência política. Nesse sentido, o primeiro capítulo teve como objeto o estudo de fenômenos políticos, em particular, de questões relativas ao poder, não só o descrevendo, mas também procurando explicar a necessidade de uma democracia de qualidade, valendo-se, também, da Teoria Geral do Estado.

De resto, fica claro que, numa democracia representativa, o direito ao sufrágio não é garantia boa democracia. Pode-se, então, relacionar responsividade com responsabilização, para atingir esse “grau” de qualidade.

O eleitor, assim, apenas com o voto, pode substituir governantes desonestos, mas é sabido que isso nem sempre acontece. Aliás, muito pelo contrário, uma vez que, por motivos variados que conformam ou deformam o regime, o político profissional termina por se manter no poder.

Faz-se, necessário, portanto, a responsabilização de quem exerce ou exerceu mandato ou cargo público. Só assim, pode ser dito que o governo é *accountable*, através de instituições previstas na Constituição (*rule of law*) e que expressam o sistema de freios e contrapesos. Além disso, não se deve

desconsiderar a decisiva influência de grupos de pressão, financiadores de campanha, dos interesses corporativos e da mídia.

Surge, portanto, a ideia de *accountability* horizontal, que pode ser consubstanciada em práticas rotineiras de verificação, ou em ações de agências, como resposta a eventual ilícito praticado. Posto isto, o objetivo do estudo, utilizando-se do suporte teórico da ciência política e da Teoria Geral do Estado, é demonstrar que a democracia substantiva é a democracia de qualidade, a que mais se aproxima do ideal democrático. Apenas a *accountability* vertical não logra alcançar a democracia desejável.

Do que se colocou, é de se indagar o que é necessário para uma boa democracia ou democracia de qualidade? A resposta é dada pelos teóricos e radica no correto e efetivo funcionamento das instituições: *rule o law* e *accountability* (procedimento), *responsiveness* (resultado), garantia de gozo de direitos civis e políticos e a progressiva implantação dos direitos econômicos, sociais e culturais (conteúdo). Contudo, da literatura se extrai que mesmo as democracias que contém essas instituições, procedimentos ou direitos em suas constituições, atualmente, passam por desilusões e insatisfação políticas, em razão da corrupção e da irresponsabilidade de seus governantes.

Democracia e corrupção, portanto, deveriam ser termos excludentes. Nessa senda, o primeiro capítulo trabalhará com os conceitos de responsividade e responsabilização. Surge, portanto, a necessidade de se discorrer sobre partidos políticos e outros grupos que têm a capacidade de influenciar a preferência do eleitor e do povo na formulação e implementação de políticas públicas, estando implícito nessa sucessão de ideias que o quadro político se consolida após o sufrágio e após o início do governo.

Assim, pode-se afirmar que os partidos políticos são condição para a consumação do ideal democrático na atualidade, mas não detém o monopólio da intermediação entre a vontade soberana do povo e o Estado. Por vezes, outros grupos se assenhoram de parcela do poder, a fim de fazer valer seus interesses setoriais, valorizando, ou depreciando, a atuação partidária. E, para desalento, suas aspirações podem degenerar-se em práticas de corrupção, em especial quando o grupo de interesse se transforma num grupo de pressão.

É por isso que, diante da crise de representatividade, surgiram vácuos que propiciaram a ação política de grupos de interesses, privilegiando os seus desejos egoísticos em detrimento da vontade geral. Nesse sentido, é de se indagar: são eles

nocivos à democracia? Não necessariamente.

A metodologia utilizada centrou-se na literatura de expoentes da Ciência Política e do Direito de Estado e procurou demonstrar que essa ameaça à democracia não é absolutamente verdade. Grupos de interesse ou grupos de pressão (como os *lobbies*) não cumprem papéis que os desqualifiquem na ação política. Eles simplesmente não assumem interesses mais amplos, sob pena de perderem a sua essência.

De forma semelhante, se um partido político atuar, sistematicamente, de forma segmentada, inexoravelmente se transformará num grupo de pressão e desaparecerá, ao menos substancialmente, da atividade de representação geral – precisamente, aquilo que faz parte de sua vocação superior.

Por outro ângulo, não existem partidos políticos alheios aos grupos de pressão e, em tema de financiamento de campanha – e os partidos estão em constante campanha –, a atração desses grupos, principalmente, com forte apelo junto à opinião pública, é bastante expressiva. Se o grupo tiver estofo para significativas ou elevadas doações privadas, ainda que camufladas, a associação pode ser potencializada.

A atuação de grupos de interesse, entretanto, é essencial na vida democrática e, por vezes, na sustentação da agremiação partidária, quando o financiamento privado é exclusivo ou primordial para manutenção do sistema partidário. Deve-se reconhecer que, na prática do *lobby*, a grande preocupação que ele oferece é a possibilidade de ser instrumentalizado a partir da corrupção. De resto, conforme se verá, nenhuma forma de financiamento partidário é infensa a imperfeições.

No Brasil, apesar de mudanças na Constituição e na lei eleitoral, os partidos políticos tiveram a conformação de pessoa jurídica de direito público, porém, com a Constituição de 1988, passaram a receber *status* de pessoa jurídica de direito privado.

Nesse sentido, a metodologia orientou-se, nesse tópico, pela análise da Constituição, da Lei e da literatura de Direito Constitucional e Eleitoral e, também, pela ciência política. Apesar de se pautarem em um estatuto constitucional singular, verdade é que a doutrina reconhece que se trata de associações civis de grande relevância no regime democrático, essenciais para a democracia indireta ou representativa. Apesar disso, são, em essência, associações civis.

A autonomia partidária, a sua vocação nacional, o registro no Tribunal

Superior Eleitoral, o monopólio das candidaturas, enfim, uma gama imensa de mecanismos que garantem sua eficácia na ação política, não tem o condão de transmutar sua natureza jurídica.

Em outra seara, lidando com o estudo sobre a lei anticorrupção e o trato jurídico dos partidos políticos, fez-se um recorte para tratar dessa situação no âmbito do financiamento da atividade partidária.

É tão importante o dinheiro em política que Karl Loewestein, numa abordagem crítica, comparou o financiamento de campanha à guerra. A campanha eleitoral, assim, necessita de três requisitos básicos para seu desenvolvimento: dinheiro, dinheiro e outra vez dinheiro. No entanto, há os mais dogmáticos que acreditam que o equilíbrio de recursos garante a saudável competição. Dessa forma, evitam-se o abuso do poder econômico, a corrupção no financiamento da campanha eleitoral, e a transparência na informação empodera eleitores.

A fim de regular esta situação, surgiram modelos de financiamento, que podem ser públicos, privados ou mistos. Derradeiramente, o primeiro capítulo termina com a análise de doações não declaradas, conhecidas como “caixa dois”, que é uma forma subterrânea de financiamento de campanha muito utilizada no Brasil. Pode-se fazer, então, uma relação entre essa infração e práticas nefastas que violam a igualdade de candidatos no pleito, o que, por evidente, está na contramão do ideal democrático. Portanto, o que se evidencia do primeiro capítulo é que os partidos políticos dependem de dinheiro para conquistar cadeiras e se manter no parlamento ou nos cargos do Executivo.

A forma como isso se realiza, em nosso país, é através de um sistema híbrido, por meio de injeção de recursos públicos em sua maior parte. E, nesse campo, o que se observa, é a manipulação da legislação pelos próprios agentes que se beneficiam de mudanças.

Falhas de controle externo catapultam iniciativas que possibilitariam a constatação de irregularidades formais ou materiais e, em situações-limite, infrações administrativas e penais. Há, conseqüentemente, o aumento de *enforcement* e de agências de controle, para coibir tais práticas que se institucionalizaram de tal forma que o cidadão, veementemente, as repugna. Nesta seara, o Ministério Público Federal formulou ideias que foram introjetadas em projeto oriundo de iniciativa popular, intitulado 10 Medidas, mas que não foram bem vistas no Parlamento, quando de sua apreciação no momento de deliberação - tanto que foram rejeitadas.

Não obstante, votou-se com celeridade uma reforma eleitoral, criando-se o

Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, que, pelo que se depreende de suas balizas normativas, atende somente à maximização de votos, não sendo vocacionado a efetivar a responsividade. Nada obsta, com o escopo de remediar esse estado de coisas, o incremento de *accountability* horizontal, ou responsabilização, e, como dito, o aumento de *enforcement* - exatamente o ânimo do legislador ao editar a lei anticorrupção.

O segundo capítulo, nessa vertente, tratou da Lei anticorrupção. Por ser expressiva a alocação de dinheiro público e nebulosa a sua distribuição interna, é necessário que os partidos políticos adotem mecanismos de integridade, a fim de serem levados a sério pelo eleitor e, por conseguinte, melhorarem sua avaliação e corresponderem, de fato, aos legítimos interesses dos representados (*responsiveness*). A Lei anticorrupção é aplicável, sem reservas, aos partidos políticos, que, admitimos, são os seus destinatários. De mais a mais, qualquer pessoa jurídica de direito privado, pelo *telos* da lei, o é.

Posto isto, no segundo capítulo, com base em informações de Organizações da Sociedade Civil, depreende-se que o brasileiro repele, com energia, o corrupto e o corruptor, mesmo que isso signifique melhora em algum aspecto da vida social, o que, em circunstâncias normais e num ambiente saudável de sistema eleitoral, favoreceria sobremaneira a responsividade.

Isso foi possível em razão da inovação no sistema de agências de *enforcement*, o que pode ser observado na atuação do Ministério Público brasileiro e do sistema de Justiça após a promulgação da Constituição de 1988 e de leis que foram editadas visando a tutelar a moralidade administrativa.

Dentro dessa nova ótica, veio a lume a legislação anticorrupção, sendo necessária, portanto, a análise de convenções internacionais devidamente internalizadas, publicações, literatura de Direito Constitucional, Civil, Administrativo, Penal e Direito Comparado.

É notório que a lei anticorrupção deriva do processo denominado “internacionalização do Direito”, possibilitado pelo Neoconstitucionalismo. E, assim, é que o Brasil aderiu a quatro Convenções fundamentais nesse processo, quais sejam: i) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico; ii) Convenção Interamericana contra a Corrupção; iii) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção; e iv) Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Internacional.

Também se movimentaram, nesse sentido, as instituições financeiras internacionais, a exemplo do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional, além da Organização Mundial do Comércio. Igualmente, a União Europeia celebrou três instrumentos normativos com o escopo de combater a corrupção. Na América Latina, observa-se um grande avanço na luta contra a corrupção, tendo o Brasil e o México criado as leis mais expressivas. Há esforços nesse sentido em outros países, como a Guatemala e a Costa Rica, tendo esta aderido à Convenção da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico.

Há pressão de organizações, bancos e organismos internacionais com o objetivo manifesto de que sejam criadas leis que reprimam o suborno, especialmente o internacional. O Brasil, no geral, sancionou o projeto de lei movido em razão de pressão internacional. Em particular, o projeto também foi resultado da atuação de grupos de pressão em 2013. A lei brasileira elegeu a responsabilidade objetiva, civil e a administrativa, da pessoa jurídica de direito privado em face da realização de ato lesivo, em detrimento da Administração Pública nacional e estrangeira, aproximando-se dos sistemas legais dos Estados Unidos e do Reino Unido.

A legislação, entretanto, não abarcou ilícitos penais, no que se apartou dos modelos legais citados. A responsabilidade civil tem escopo ressarcitório e se funda na teoria do risco criado. A aplicação dessa teoria se justifica, pois a atividade da Administração Pública cria riscos e o contato de agentes públicos com poderes que distanciam-se do comum pode evocar situações de corrupção, nomeadamente, devido às graves tomadas de decisões que lhes são inerentes. Surge um problema: diante do Direito Administrativo Sancionador e seus postulados, inspirados em princípios de Direito Penal, é possível colocar os partidos políticos na nova lei, a despeito do pretense silêncio eloquente? A resposta é positiva em nossa pesquisa, exsurgindo daí a relevância do tema.

Noutro giro, divergem os autores sobre a natureza jurídica dos partidos políticos. Neste estudo, foi adotada a tese de que se tratam de associações civis. Ora, percebe-se que a lei disse menos do que deveria dizer, situação que a hermenêutica exorta a exegese teleológica. Nesse sentido, a bitola estreita não atende ao fins sociais da lei e a sua universalidade (art. 5º., LINDB), concluindo-se que o recorte desta é antidemocrático, feito pela legislador, que, aliás, se beneficiou da omissão deliberada. Fere, portanto, os postulados do Estado Direito que exigem governança, responsabilidade, transparência e *accountability*.

O direito administrativo sancionador é uma ferramenta a ser utilizada quando da aplicação das sanções previstas no artigo 5º da lei anticorrupção. Todavia, a lei prevê, também, a responsabilização civil, sendo inadmissível tolerar uma responsabilidade e fulminar outra. Pretender o contrário seria admitir, equivocadamente, que a lei possuiria apenas caráter ressarcitório.

Aliás, este ramo especial do Direito Administrativo é refratário à responsabilidade objetiva, não a tolerando de forma alguma, pois seus postulados giram em torno do Direito Penal. A atividade administrativa invoca maiores deveres de cuidado nas relações travadas, sendo o risco inerente ao que diz respeito a quem exerce cargo eletivo ou com poderes de tomada de decisão na Administração Pública.

Os partidos políticos devem ser admitidos sem ressalvas na lei anticorrupção, frisando-se que seria de interesse das agremiações partidárias seguir os mandamentos da lei, oxigenando a democracia com a boa avaliação do que seria a consequência de sua cabal observância. Além disso, os partidos políticos são destinatários da lei de improbidade administrativa, situação que não constitui óbice para sua responsabilização, sendo que as diferenças mais relevantes dizem respeito à responsabilidade subjetiva e ao fato de colher a pessoa jurídica como terceiro.

Todavia, se ambas tutelam a moralidade administrativa, os partidos políticos são destinatários da lei de improbidade administrativa, *a fortiori* da lei anticorrupção. Por isso mesmo, em nível de efetividade, a lei anticorrupção é dotada de maior rigor dissuasório, atingindo diretamente a pessoa jurídica corrupta, além de incentivar mecanismos de integridade e de colaboração (acordos de leniência). No que diz respeito à punibilidade da pessoa natural, a lei criou um paradoxo insolúvel.

Se houve recorte no que concerne aos partidos políticos e outras pessoas jurídicas de direito privado, é de se notar que, com relação à pessoa natural, a responsabilização, no plano objetivo, alcança o infinito. Logo, se no fundamento da lei, houve restrição de seu alcance, como justificar a ampliação pessoal da norma em relação a quem responde de forma acessória e que responde por ações, administrativas e judiciais, distintas? Portanto, a resposta a este dilema, aparentemente insolúvel, é que os partidos políticos restaram agasalhados no *enforcement system* da lei anticorrupção.

O terceiro capítulo procurou evidenciar, a partir da literatura e do direito comparado, por meio de *Guidelines* de diversas normas, inclusive de Convenção que contempla boas práticas partidárias, e da análise de ação de improbidade

administrativa intentada pelo Ministério Público Federal em face de partido político e parlamentares, que a lei anticorrupção pode e deve ser utilizada, se for o caso, contra os partidos políticos no combate à corrupção. Os partidos políticos, em sendo destinatários da lei, devem criar mecanismos de integridade (*compliance*).

Inicialmente, discorreu-se acerca do *compliance* antilavagem, procurando demonstrar que o instituto não é uma novidade no ordenamento jurídico. Em adição, discorreu-se acerca da lei 13.303/2016, que tratou do *compliance* das chamadas “estatais”. Observa-se que esta lei é mais eficiente que a lei anticorrupção, no que diz respeito aos partidos políticos, pois o legislador, de alguma forma, impôs a todos os entes federados as regras de boa governança nela instituídas.

Como se viu, a lei inspirou-se no modelo americano, salientando-se que, pelo fato de essas empresas receberem aporte dos entes federados, nomeadamente quando em regime de monopólio, a alocação de recursos públicos é fundamental para sua existência. Pode-se concluir, portanto, que há semelhanças com os partidos políticos, desde que financiados por distintos fundos públicos e por outros meios que impliquem renúncia do Estado à arrecadação de tributos, no que se pode concluir que, embora o financiamento partidário e de campanha seja misto, é preponderantemente público.

Também foi considerado o fenômeno do presidencialismo de coalizão, que sobrevaloriza as negociações em democracias frágeis e cujo programa de governo depende da relação com o Parlamento. De fato, um programa, ainda que mínimo, do partido que se sagrou vitorioso, em um ambiente multipartidário, e que sofre, naturalmente, a necessidade de negociações, a fim de que seus projetos sejam chancelados pelo Parlamento, necessita ser auscultado com maior diligência no que atina à higidez de seus programas pautados na concretização do princípio da moralidade administrativa.

Outras práticas nocivas ao regime democrático, como o clientelismo, o coronelismo e o patrimonialismo, são deformações que estorvam o atingimento do ideal democrático. Assim, o *déficit* democrático intrapartidário, fenômeno altamente encontrado no Brasil, traz consequências danosas à democracia, pois, se não há representatividade no interior da agremiação partidária, é manifesto que haverá um *déficit* de legitimação democrática na atuação concreta do partido político em sua atuação política.

A lei fortalece sobremaneira o controle interno utilizando os procedimentos da *Foreign Corrupt Practices Act* e da *UK Bribery Act* e, por um truísmo, da lei

anticorrupção. Ela dispõe que o estatuto da empresa deverá prever, em casos de suspeição da conduta do Diretor Presidente em irregularidades, ou omissão do dever de atuar, a fim de manter o padrão de probidade, que a área de *compliance* poderá reportar-se ao Conselho de Administração. A legislação britânica é a mais severa no que tange à existência efetiva de mecanismos de integridade, tanto que criminaliza a inexistência ou não efetividade dos mesmos.

No Brasil, a lei anticorrupção não obriga a sua criação. Nesse sentido, o efetivo funcionamento de *compliance* atua na gradação da pena, atenuando-a. Aliás, combinados *compliance* e colaboração (acordo de leniência), a multa é reduzida drasticamente. Entretanto, a reparação civil permanece hígida quanto à sua exigibilidade que pode ser dimensionada no binômio prejuízo sofrido mais a extensão do dano (indenização).

O regulamento da lei estabelece elementos mínimos para instituição do programa, não se descartando que a pessoa jurídica de direito privado, no geral, e o partido político, no particular, poderá acrescentar outros procedimentos, melhorando a sua avaliação. A *Foreign Corrupt Practices Act* contém ferramentas que auxiliam a eficácia da lei, como *Whistleblower*, *Compliance Monitor*, *Red Flags*, *Due diligence*, etc. Resta claro que nossa lei não instituiu um catálogo exaustivo.

Todavia, se nossa lei se abeberou no modelo americano, conquanto não preveja os institutos do *Whistleblower* e *Compliance Monitor*, é indubitável que, no caso da celebração de colaboração, os institutos poderão ser incluídos em cláusulas do acordo de leniência de forma consensual no ajuste. Concretizado o negócio jurídico, *pacta sunt servanda*. Nada obsta, por se tratar de *numerus apertus*, que as pessoas jurídicas de direito privado os contemplem em seus estatutos de mecanismos de integridade. Nesse sentido, a Controladoria Geral da União, lançou, em 2015, documento cujo objetivo é estimular boas práticas corporativas e que se sustenta sobre cinco “pilares” - rol exemplificativo.

Acerca do *compliance* partidário, é de se observar que o mesmo é previsto na Convenção de Veneza, que escreveu *Guidelines* abordando, inclusive, boas práticas partidárias. Conquanto seja um órgão consultivo do Conselho da Europa, depreende-se que o Brasil e outros países da América Latina são membros da Comissão. E um dos compromissos da Comissão, é aconselhar os Estados Membros da Convenção, a fim de ajustarem suas linhas legais à experiência internacional no que diz respeito à democracia, aos direitos humanos e ao império da lei. Especificamente as *Guidelines Party Regulations* contêm um conjunto de

diretrizes para o desenvolvimento e adoção da regulação dos partidos políticos. As diretrizes da Comissão introduzem princípios que se encontram incorporados ao nosso sistema legal, à exceção interessante, presente no estudo, de um efetivo *compliance* partidário.

Os dez princípios estipulados na Convenção de Veneza estão contemplados, direta ou indiretamente, no manual da Controladoria Geral da União para programas de integridade. A Convenção é clara no que toca à necessidade de regulação da atividade partidária e sobre a implementação de programas de integridade a fim de evitar, ou mitigar, os efeitos da corrupção nos partidos políticos.

Por fim, discutiu-se sobre financiamento partidário e eleitoral à luz do fundo partidário e da legislação que introduziu o Fundo Especial para Financiamento de Campanhas (Leis 13.487/2017 e Lei 13.488/2017). Cuida-se de uma nova fonte de financiamento de campanhas eleitorais.

O uso dos recursos deve se circunscrever, nesse caso, à disputa eleitoral. Entretanto, não há critérios objetivos de distribuição dos recursos entre os candidatos, o que viola o princípio da igualdade de oportunidades, já descurado pelo personalismo e pela falta de democracia interna nos partidos políticos, instando à reflexão de que a lei não é inclusiva e é pouco aberta à contestação pública, o que denota nossa fragilidade em tema de qualidade de democracia. Também não há *accountability*, marcada por controle internos independentes, donde se conclui que a autonomia dos partidos políticos é concretizada, de fato, pelas suas lideranças, em descompasso com os reais interesses dos candidatos sem expressão pública, de seus filiados e do eleitor.

Derradeiramente, colaciona-se trecho de inicial de ação de improbidade que narra o loteamento da estatal brasileira Petrobras entre três partidos, estopim da maior operação vista no Brasil quanto à corrupção política e empresarial, depreendendo-se das condutas explicitadas que tais fatos se amoldam à lei anticorrupção. Logo, a lei pode ser testada, a fim de oxigenar a atuação partidária e elevar o padrão de avaliação dos partidos políticos perante o eleitor e suas performances, além de evitar que a Administração Pública indireta figure em investigações locais e de órgãos de outros países, como ocorreu com a Petrobras, caso em que foram cobradas multas milionárias.

Nesse diapasão, é de se concluir que a lei anticorrupção é indispensável para esquadriñar a atividade dos partidos políticos, a fim de garantir, aliada a outras leis, uma democracia substantiva, calcada na responsividade e na

responsabilização.

CONCLUSÃO

De tudo quando foi exposto, pode-se extrair ou deduzir os seguintes enunciados:

1. A democracia representativa não se confina ao sufrágio universal adulto;
2. A democracia representativa deve ter uma dimensão ética e, portanto, uma função prescritiva;
3. A democracia representativa deve garantir a participação e ser aberta à contestação pública;
4. A democracia representativa deve estimular a tolerância e garantir que grupos opositores atuem livremente;
5. A democracia de qualidade evoca *responsiveness* e *accountability*;
6. A democracia deve ser substancial e não meramente formal;
7. A qualidade de uma democracia depende da efetiva capacidade de escolha do eleitor, atendendo às suas preferências, convergentes com a vontade do grupo social;
8. A qualidade da democracia depende da possibilidade de que agências de controle atuem de forma independente;
9. A democracia representativa tem os partidos políticos como seus principais órgãos de intermediação entre a vontade da sociedade civil e a do Estado;
10. Os partidos políticos devem conviver com outros grupos de interesse;
11. Os grupos de interesse podem, num dado momento, transformar-se em grupos de pressão;
12. É legítima a atuação dos grupos de pressão, inclusive, quando se manifesta através do lobby, apenas se acautelando de que a proximidade não descambe em corrupção;
13. Os partidos políticos, na sua melhor conformação legal, devem assumir a característica de pessoa jurídica de direito privado, especialmente de associações civis;
14. O sistema eleitoral e partidário são fundamentais para a definição de uma democracia de qualidade;

15. Uma forma de escrutinar a eficiência dos sistemas eleitorais e partidários é analisar como são financiados;

16. O financiamento misto é o mais satisfatório nas democracias latino-americanas e, também, a fórmula mais utilizada;

17. Todos os sistemas de financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais apresentam problemas, extraindo o ideal de cada realidade política;

18. No Brasil, existem dois tipos de financiamento: o fundo partidário e o fundo especial para financiamento de campanha;

19. O financiamento de campanha não evita a prática do chamado 'caixa dois' e, tampouco, de 'caixa um', este último caracterizado por doação para campanha declarada, mas oriunda de fonte ilícita;

20. O *lobby* deve ser regulamentado;

21. A lei anticorrupção não contempla tipos que sancionem financiamento de campanha ilegais, especialmente o público, sugerindo-se que o assunto seja tratado de *lege ferenda*, por comprometer o ideal democrático;

22. Doações privadas, entretanto, podem conduzir à corrupção política, em especial quando flertam com contrapartida em contratos públicos;

23. A lei anticorrupção deriva do movimento denominado internacionalização do Direito;

24. A lei anticorrupção tem sido objeto de discussões nos foros internacionais e o problema da corrupção viola o ideal democrático e o sentido ético que ele deve imprimir;

25. O Brasil introduziu no sistema jurídico uma lei anticorrupção que preencheu graves lacunas no que diz respeito a atos lesivos praticados por pessoa jurídica de direito privado contra a Administração Pública, inclusive a estrangeira;

26. A lei anticorrupção brasileira inspirou-se na lei estadunidense e britânica;

27. A lei anticorrupção deve ser aplicada aos partidos políticos, pois estes praticam atividades de risco, fundamento da responsabilidade objetiva, opção da responsabilização eleita pelo legislador pátrio;

28. A lei anticorrupção juntou-se ao *law enforcement* empoderando agências de controle e, no final das contas, a *accountability*;

29. A lei anticorrupção estimula a institucionalização de programas de integridade;

30. Os programas de *compliance* ou mecanismos de integridade são aplicáveis às estatais, *ex vi lege*;

31. Os programas de *compliance* devem ser aplicados aos partidos políticos ainda que se considere que os mesmos foram de fato alijados da lei anticorrupção;

32. O Brasil é membro do Conselho da Europa que moldou a Convenção de Veneza, a qual previu boas práticas partidárias, inclusive de *accountability* e *compliance*, podendo-se compreender que o mecanismo é, inclusive, reconhecido como legítimo pelo Brasil:

33. Portanto, para a boa qualidade de nossa democracia, é necessário que os partidos políticos se sujeitem ao e revejam o sistema eleitoral e o sistema partidário a fim de possibilitar a *responsiveness* e criem o *compliance* partidário, aliviando o peso e o desgaste público que nosso sistema tem propiciado;

34. *Responsiveness* e *accountability* são as pedras angulares deste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Séwrgio Henrique Hudson de, **Presidencialismo de Coalização: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, 1, 1988, p. 27
- AGUIAR, Joaquim. **As funções dos partidos nas sociedades modernas**. Análise Social, vol. XXV (107), 1990 (3.º), 287-331
- AGUIAR, Joselia. **Dinheiro para as democracias**. Revista Pesquisa FAPESP, n.º 170. São Paulo, 2010. P. 91.
- ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber e ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos Esquemático**. 3ª edição. Editora Método, página 640.
- Anticorruption Law and The Canadian Experience**. Disponível em: <https://response.fasken.com/offers/Fasken-Martineau_International-Efforts-Against-Corruption.pdf>.
Acesso em 20 de outubro de 2017.
- AZAMBUJA, Darcy, **Teoria Geral do Estado**, 4ª Edição, Revista e Atualizada, 2008, São Paulo, Globo, 2008, pág., 398.
- BANCO MUNDIAL. **Diretrizes Anticorrupção**. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/documents/10584/1252223/Diretrizes_Anticorruptcao.pdf/87ab99f5-453d-4e3b-9ef9-550940d63780>. Acesso em 20 de outubro de 2017.
- BARCELOS, Guilherme Rodrigues Carvalho. **O artigo 30-A, §2º, da lei no 9.504/97: uma análise à luz da proporcionalidade**. Revista Ballot - Rio de Janeiro, V. 1 N. 1, Maio/Agosto 2015, pp. 236-248.
- BBC BRASIL. **Gilmar Mendes diz que caixa 2 precisa ser 'desmistificado': 'É opção de empresas para evitar achaque'**. Disponível em <<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39227149>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco**. Rumo a uma outra modernidade. Tradução: Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de Filosofia Aristotélica**. Leitura e interpretação do pensamento aristotélico. Barueri, SP: Manole, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade – para uma teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira, 8. ed. Ed. São Paulo, Paz e Terra, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª Ed., São Paulo: Malheiros, 1996.
- CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da**

Constituição. 3ª ed. São Paulo: Editora Almedina. 1993. pp. 315-317.

CARVALHOSA, Modesto. **Considerações sobre a Lei Anticorrupção das Pessoas Jurídicas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. Pág. 31

CAVALIERI, Sergio **Programa de responsabilidade civil**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 166.

COELHO, Cláudio Carneiro Bezerra Pinto. **Compliance na Administração Pública: Uma Necessidade Para o Brasil**. Revista de Direito da Faculdade Guanambi. Ano 2, vol. 3, n. 1. Jul-Dez 2016. ISSN 2447-6536. Pág. 93

CONSELHO DA EUROPA. Comissão de Veneza. **Brazil - Meeting of the Sub-Commission on Latin America and International workshop on the role of judges on the protection of economic and social rights in times of economic crisis**. Disponível em <<http://www.venice.coe.int/webforms/events/?id=1851>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. Comissão de Veneza. **Guidelines on political party regulation, by OSCE/ODIHR and Venice Commission - Adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, (Venice, 15-16 October 2010)**. Disponível em <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)024-e)>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. Comissão de Veneza. **The Venice Commission of the Council of Europe**. Disponível em <http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **Fases da lavagem de dinheiro**. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/fases-da-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

DAHL, Robert A., **Poliarquia**, Participação e Oposição, Prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik – São Paulo. Editora Universidade de São Paulo, 1997.

DATAFOLHA. **Majoria rejeita "rouba mas faz"**. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2017/10/1923935-maioria-rejeita-rouba-mas-faz.shtml>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Direito Penal – Parte Geral – Tomo I**. 1ª ed. Br. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; Portugal: Coimbra Editora, 2007. pág.296.

DOBROWOLSKY, Samantha Chantal. **A construção social do sentido da Constituição na democracia contemporânea**: entre a soberania popular e os

direitos humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

DORTIER, Jean-François, **Dicionário de Ciências Humanas**, Coordenação da Tradução Márcia Valéria Martinez de Aguiar, WMF Martins Fontes, 2010, pág. 257,

DOWNS, Anthony. **Uma Teoria Econômica da Democracia** tradução Sandra Guardini Teixeira Vasconcelos, São Paulo,: Editora da Universidade de São Paulo, 1999

DUSO, Giuseppe (or.) **O Poder, História da Filosofia Política Moderna**, Trad. De Andrea Ciachi, Líssia da Cruz e Silva e Giuseppe Tosi, Editora Vozes, Petrópolis, 2005.

DUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**; trad. De Julieta Campos, Enrique González Pedrero. México:

ÉPOCA. “**Para mudar a política, é preciso reformar os partidos**”, diz Marcelo Issa. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/09/para-mudar-politica-e-preciso-reformar-os-partidos-diz-marcelo-issa.html>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Obama arrecadou US\$ 104 milhões no final da campanha**. Disponível em: ><http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,obama-arrecadou-us-104-milhoes-no-final-da-campanha,289162>.> Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Obama arrecadou US\$ 104 milhões no final da campanha**. Disponível em: ><http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,obama-arrecadou-us-104-milhoes-no-final-da-campanha,289162>.> Acesso em 20 de outubro de 2017.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Criminal Division of the U.S. Department of Justice; Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission. **A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act**. p.65 Disponível em: <<https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>> Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. Criminal Division of the U.S. Department of Justice; Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission. **A Resource Guide to the U.S. Foreign Corrupt Practices Act**. Disponível em: <<https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf>> Acesso em 20 de outubro de 2017.

FASKEN MARTINEAU. **International Efforts against Corruption: The New Brazilian** fce, 1957.

FCPA AMERICAS. **Anti-corruption Progress in Latin America: Reasons for Optimism**. Disponível em: <<http://fcpamericas.com/english/anti-corruption-compliance/anti-corruption-progress-latin-america-reasons-optimism/>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Aspectos mais importantes do Sistema Nacional Anticorrupção do México – Parte 2**. Disponível em: <<http://fcpamericas.com/portuguese/aspectos-mais-importantes-sistema-nacional-anticorrupcao-mexico-parte-2/>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

FELDENS, Luciano; MADRUGA, Antenor. **Cooperação da Pessoa Jurídica para Apuração do ato de Corrupção: Investigação Privada?** Revista dos Tribunais: RT, v. 103, n. 947, p. 73-90, set. 2014. p. 74. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/83245> >. Acesso em 20 de outubro de 2017.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2014. v. 1. p. 324

GOMES. José Jairo. **Direito Eleitoral**. 12ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GRACIA, Jaime F. Cárdenas. **Partidos Políticos y Democracia. Coleccion Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática**, n. 8, IFE, México, primera edición, febrero de 1996

GRAZIANO, Luigi. **O Lobby e o Interesse Público**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo , v. 12, n. 35, p. Oct. 1997 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091997000300009&lng=en&nn-n=iso>. access on 07 Aug. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69091997000300009>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

HASSEMER, Winfried. **Perpsectivas de uma Política Criminal**. Três temas de direito penal. Porto Alegre: FESMP, 1993.

IGAN, Deniz e MISHRA Prachi, **Ganar Amigos**, Finnaza e Desanrollo, junio de 2011, págs. 27/28.

INDEPENDENT EVALUATION GROUP. **Governance and Anti-Corruption – Ways to Enhance the World Bank’s Impact**. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTOED/Resources/governance_anticorruption.pdf>. Acessado em 20 de outubro de 2017.

JAKOBS, Gunther; MELIÁ, Manuel Cancio. **Derecho penal del Enemigo**. Bogotá: Universidad Eternado de COLÔMBIA, 2005.

LIJPHART, Arend. **Modelos de Democracia**. Desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LOWENSTEIN, Karl. **Teoria de la Cosntituición**. 2ª Ed., Ariel, Trad. Alfredo Gallego

Anabitarte, Barcelona, 1970.

MARINELA, Fernanda; PAIVA, Fernando; e RAMALHO, Tatiany. **Lei Anticorrupção**. Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013. 1ª Edição. Editora Saraiva, 2015.

MARTINS, José Alberto Monteiro. **Aspectos da legislação estadunidense sobre práticas de corrupção no exterior**. In: GUARAGNI, Fábio André (coord.), BUSATO, Paulo César (coord.); DAVID, Décio Franco(org.). Compliance e Direito Penal. São Paulo: Atlas, 2015.

MÉXICO. Secretaría de la Función Pública. **Manual sobre el sistema nacional anticorrupción para servidoras y servidores públicos federales**. Disponível em: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual_SNA.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

MIGUEL, Luiz Felipe. **Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política**, Revista de Sociologia e Política, n. 25: 25-38. Nov. 2005

NEW YORK TIMES. **Why we need political parties**. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/09/19/opinion/need-political-parties.html>>. Acesso em 20 de agosto de 2017.

O'DONNELL, Guillermo. **Delegative Democracy**. Notre Dame: Kellogg Institute, 1992.

ORGA. Working Group on Bribery in International Business Transactions (CIME). **Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions**. Disponível em: <<https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/combatbribe2.pdf>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Brasil**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Costa Rica to join the OECD Anti-Bribery Convention**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corruption/costa-rica-to-join-the-oecd-anti-bribery-convention.htm>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador, 3ª Edição, revista e ampliada, 2010, Editora Revista dos Tribunais, 2010.

_____. **Lei anticorrupção dá margem a conceitos perigosos**. São Paulo: Revista Eletrônica Consultor Jurídico, 2013. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2013-set-20/lei-anticorrupcao-observar-regime-direito-administrativo->

[sancionador](#)>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

PESTANA, Márcio. **Lei Anticorrupção: exame sistematizado Lei 12.846/2013**. Barueri, SP: Manole, 2016. p. 10

PORTUGAL, Adriana Cuoco. **Lobby Pré-Eleitoral e Financiamento Público de Campanhas Eleitorais: Uma Exploração em Economia Política Positiva**. Tese de doutorado – Universidade de Brasília. Departamento de Economia.

PRENSA LIBRE. **Juez abre proceso contra 53 en el caso Cooptación**. Disponível em: <<http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/juez-galvez-dicta-resolucion-en-caso-cooptacion-del-estado>> Acesso em 20 de outubro de 2017.

RAMOS, André de Carvalho. **Pluralidade das Ordens Jurídicas: Uma Nova Perspectiva na Relação entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional**. R. Fac. Dir. Univ. São Paulo. v. 106/107., págs 499/500

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. 1. ed. Barueri: Manole, 2013.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ficha de Tramitação do Projeto de Lei n.º 6.826/2010**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=466400>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Constituição (1934). Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971.** Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L5682.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Lei nº 6.164, de 6 de dezembro de 1974.** Dispõe sobre a transferência da propriedade de bens imóveis do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6164.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986.** Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7492.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6164.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13487.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis nos 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13488.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6164.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. Justiça Federal, **Ação de Improbidade Administrativa n.º 5006674-13.2017.4.04.7000**.

_____. Justiça Federal. **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa com pedido de Tutela Provisória Cautelar de Insponibilidade de Bens e Valores, n. 5005574-13.2017.4.04.7000**.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Mecanismo de Avaliação**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/mecanismo-de-avaliacao>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle. **Convenção da OCDE contra o suborno transnacional**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/articulacao-internacional/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. Presidência da República. **Governo Brasileiro Formaliza pedido para entrar na OCDE**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/05/governo-brasileiro-formaliza-pedido-para-entrar-na-ocde>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.096**. DJU 22.set.95.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Íntegra do voto do ministro Celso de Mello no inquérito do senador Valdir Raupp**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=337884>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Sites de financiamento coletivo não podem arrecadar para campanha**. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Maio/recursos-de-campanha-nao-podem-ser-arrecadados-por-paginas-de-financiamento-coletivo>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Ed Cultrix, 2009.

SANTOS, Juarez Cirino dos. **Direito Penal – Parte Geral**. 5.^a Ed. Florianópolis:

Conceito Editorial, 2012. p. 342-343.

SARAIVA, Wellington Cabral, **Atuação do Ministério Público nas Convenções Internacionais contra Corrupção**. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/sci/dados-da-atuacao/publicacoes/docs/16_004_temas_cooperacao_internacional_versao_2_online.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Vol. II – As questões Clássicas. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo; Revisão técnica de Régis de Castro Andrade. São Paulo: Ática, 1994.

SILVA SANCHÉZ, Jesús-Maria. **A expansão do Direito Penal**: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais, Tradução Luiz Otavio de Oliveira Rocha. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. Série as ciências criminais no século 21, v. 11

SILVA, Virgílio Afonso da. **Partidos e reforma política**. Revista Brasileira de Direito Público, v. 11, p. 9-19, 2005.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, direito penal e lei anticorrupção**. São Paulo:Saraiva, 2015. p. 322

SOUZA, CESCUN, BARIRIEU E FLESCHE. **Esforços internacionais contra a corrupção: a nova lei brasileira anticorrupção e a experiência canadense**. Disponível em: <<http://www.souzacescon.com.br/arquivos/noticias/anexos/pt/c8485c09-dbfd-47c4-8831-38bb5a9528f2.pdf>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

SPECK, Bruno W. **Três ideias para oxigenar o debate sobre dinheiro e política no Brasil**. Revista Em Debate, Belo Horizonte, v.2, n.3, p. 6-13, mar. 2010.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL UK. **The Bribery Act**. Disponível em: <<http://www.transparency.org.uk/our-work/business-integrity/bribery-act/#.WdvaRltSxPE>>. Acesso em 20 de outubro de 2017. Cf. Também: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/section/7>>. Acesso na mesma data.

_____. **Corruption on the rise in Latin America and the Caribbean**. Disponível em <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_on_the_rise_in_latin_america_and_the_caribbean>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. **Corruption Perceptions Index 2016**. Disponível em <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

_____. Transparency International Secretariat. **Força-Tarefa Lava Jato vence prêmio anticorrupção da Transparency International.** Disponível em: https://www.transparency.org/news/pressrelease/forca_tarefa_lava_jato_vence_premio_anticorruptcao_da_transparency_internat>. Acesso em 20 de outubro de 2017.

VEJA. **Brasil tem políticos menos confiáveis do mundo, aponta pesquisa.** Disponível em: <http://veja.abril.com.br/politica/brasil-tem-politicos-menos-confiaveis-do-mundo-aponta-pesquisa/>>. Acesso em 01 de outubro de 2017,

ZOVATTO, Daniel. **Financiamento de Partidos Políticos e campanhas eleitorais na América Latina.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, Vol. XI, no 2, Outubro, 2005.