

PARECER Nº , DE 2018

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 429, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que *altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 14, § 3º, inciso V e 17, da Constituição Federal, a fim de aplicar aos partidos políticos as normas sobre programa de integridade.*



Relator: Senador **RANDOLFE RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 429, de 2017, de autoria do Senador Antonio Anastasia, que acrescenta dispositivos à Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), para criar normas sobre programa de integridade, que entrarão em vigor um ano após a publicação da lei que resultar da aprovação do PLS.

Nos termos do PLS, o partido deverá prever, no respectivo Estatuto, o **programa de integridade**, que consiste no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, controle, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes, inclusive estendidas a terceiros, com o objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados ou atribuídos ao partido. O programa será avaliado de acordo com os seguintes parâmetros:

1- no âmbito do diretório nacional:

a) treinamentos periódicos sobre o programa de integridade para filiados, empregados e dirigentes, bem como revisão periódica do referido programa;

b) estrutura de controle interno e de auditoria interna;

c) independência, estrutura e autoridade da instância responsável pela aplicação, monitoramento e fiscalização do programa de integridade, devendo a referida instância se reportar diretamente ao Presidente do partido ou ao Comitê de Ética, na hipótese de denúncia de envolvimento do Presidente em irregularidades ou quando este se furtar à obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

d) verificação, nos processos de fusão e incorporação de partidos, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nos partidos envolvidos;

e) políticas específicas e detalhadas de integridade, no caso de gastos do partido considerados de maior vulnerabilidade quanto à ocorrência de irregularidades;

2- em todos os níveis de direção partidária:

a) comprometimento da alta direção;

b) padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade aplicáveis a filiados, colaboradores, administradores, fornecedores e prestadores de serviço;

c) registros contábeis completos;

d) canais de denúncia de irregularidades e mecanismos de proteção de denunciante de boa-fé;

e) procedimento padrão de investigações internas;

f) medidas disciplinares no caso de violação do programa de integridade, assegurada a ampla defesa, podendo o partido expulsar infratores;

g) diligências apropriadas para contratação;

h) transparência quanto às doações de alto valor recebidas e realização de diligências apropriadas no tocante: à origem dos recursos; ao



setor do mercado em que atua o doador; ao grau de interação do doador com o setor público.

O PLS impõe, ainda, a criação e divulgação do respectivo **Código de Conduta e Integridade**, que deverá dispor sobre: a) princípios, valores e missão do partido; b) orientações para a prevenção de irregularidades e de conflitos de interesses; e c) condutas vedadas aos integrantes ou colaboradores do partido.

O partido também deverá oferecer bianualmente treinamentos específicos sobre legislação eleitoral, controles internos, governança, padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade e demais temas relacionados às atividades do partido. Por seu turno, a violação do programa de integridade passa a ser causa de cancelamento imediato da filiação partidária.

Por fim, o PLS autoriza o ajuizamento, pelo Ministério Público ou por partido político, de representação perante a Justiça Eleitoral, formulada segundo o rito do art. 96 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, em face de partido, em razão da falta de efetividade ou da inexistência do programa de integridade.

A procedência da ação sujeita o partido, na primeira hipótese, à suspensão do recebimento do Fundo Partidário, pelo período de três a doze meses, e, na segunda hipótese, à suspensão do recebimento do Fundo Partidário por doze meses. Todavia, o diretório nacional fica isento de tais sanções quando comprovar a efetividade do respectivo programa de integridade e ficar constatado em procedimento interno de apuração que somente os diretórios estaduais e/ou municipais são responsáveis pelas irregularidades.

Na justificção, o autor sustenta que partidos políticos devem ter procedimentos e controles robustos, a fim de evitar irregularidades e ilícitos, especialmente por lidarem com recursos públicos. Dessa forma, acredita ser imprescindível a adoção de programa de *compliance* aos partidos, que demonstre aos respectivos filiados o compromisso com valores éticos, repercuta na formulação de suas plataformas políticas e sirva como ferramenta de autocontrole e de orientação para as decisões da agremiação partidária, especialmente no tocante às operações de fusão e incorporação de partidos, ao recebimento de doações de alto valor e aos gastos de maior vulnerabilidade.

O autor destaca, ainda, a existência de correntes que defendem a aplicação da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), aos partidos políticos, mas conclui, em razão das idiossincrasias próprias, ser imperioso regular a situação dos partidos mediante lei específica.

Não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Não há óbice de natureza constitucional ao PLS nº 429, de 2017. No tocante à iniciativa, a Constituição Federal confere competência privativa à União para legislar sobre direito eleitoral, no qual está compreendido o direito partidário, bem como competência ao Congresso Nacional para dispor sobre essa matéria, nos termos dos arts. 22, I, e 48, *caput*.

Com relação à matéria tratada pelo PLS, as medidas propostas tampouco violam o disposto no art. 17 da Constituição Federal, especialmente a autonomia dos partidos políticos. Afinal, embora assegure a liberdade de criação dos partidos políticos e garanta sua autonomia em relação ao Estado, tal dispositivo resguarda a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana, por meio de limitações ao livre funcionamento das agremiações partidárias tais como as exigências de registro do respectivo estatuto no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), prestação de contas à Justiça Eleitoral e fixação de normas internas de fidelidade e disciplina partidárias.

Nesse sentido, destaco o que ficou consignado pelo TSE no julgamento do Recurso Especial Eleitoral (RESPE) nº 11.228/PA, de relatoria do Ministro Luiz Fux:

Os partidos políticos, mercê da proeminência dispensada em nosso arquétipo constitucional, não gozam de imunidade para, a seu talante, praticarem barbáries e arbítrios entre seus Diretórios, máxime porque referidas entidades gozam de elevada envergadura institucional, posto essenciais que são para a tomada de decisões e na própria conformação do regime democrático.

E, no caso em questão, não se trata de restringir a autonomia dos partidos políticos, mas exclusivamente de dotá-los de meios para que exerçam seu indispensável papel na sociedade – de instrumento para a atuação política do cidadão – com ética, transparência e responsabilidade em relação aos respectivos filiados e ao povo brasileiro.

Quanto à juridicidade, o projeto é irretocável, visto que: o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos, qual seja, via edição de lei ordinária, é o adequado; o assunto nele vertido *inova* o ordenamento jurídico; possui o atributo da *generalidade*; se afigura dotado de potencial *coercitividade* e é compatível com os *princípios diretores do sistema de direito pátrio*.

A proposição está em conformidade com as normas regimentais e não necessita de reparos no tocante à técnica legislativa.

Quanto ao mérito, o projeto é louvável e deve ser aprovado na íntegra.

Como sabemos, a transparência nos espaços públicos de poder proporciona maior interação da sociedade com seus representantes e responsabilização pelos atos ilícitos, ampliando a qualidade de nossa democracia. Do mesmo modo, quanto mais transparente a atuação dos partidos políticos, maior o poder de fiscalização por parte de filiados e eleitores, seja dos atos *interna corporis* praticados pelos gestores de cada partido, seja das atividades que revelam a própria identidade da agremiação perante a sociedade, como a arrecadação e os gastos dos recursos públicos e privados recebidos.

Conforme registrado pelo TSE, os partidos políticos são essenciais para a conformação do regime democrático, já que o exercício do mandato político, que o povo outorga a seus representantes, dá-se necessariamente por intermédio dos partidos.

Dessa forma, é imprescindível a adoção de medidas que garantam que a atuação dos partidos seja pautada pela responsabilidade e transparência e que resgatem a confiança da população em tais entidades.

Nesse sentido, é salutar, como propõe o PLS, que os partidos instruam periodicamente seus empregados e filiados, inclusive os detentores de mandato eletivo, quanto à missão e os valores do partido e às normas legais e internas a serem cumpridas, bem como que apurem toda e qualquer irregularidade, desvio e fraude, punindo, inclusive com a expulsão, aqueles cuja conduta seja incompatível com o respectivo programa de integridade e evitando que condutas irregulares isoladas maculem a imagem de todo o partido perante a sociedade.

Igualmente oportuna é a adoção de mecanismos voltados ao controle interno e à transparência no tocante à arrecadação de receitas e realização de despesas no âmbito do partido. A medida constitui salvaguarda para todos os filiados, porquanto visa a evitar eventual arrecadação ou gasto ilegal por parte de determinado filiado ou candidato, bem como a posterior responsabilização dos órgãos de direção do partido.

Do mesmo modo, parece-nos oportuno e conveniente que o Poder Judiciário seja instado a apreciar o cumprimento de tais medidas e sancione com perda temporária do direito a parcela do Fundo Partidário, caso determinada agremiação descumpra o dever de manter e cumprir efetivamente o programa de integridade.

Ao tempo em que moralizam e tornam transparente a atuação de cada agremiação partidária, as medidas ora propostas permitirão que cada vez mais cidadãos se envolvam com as atividades dos partidos, propaguem suas propostas e valores e financiem as campanhas eleitorais de candidatos de partidos com os quais mais se identifiquem.

Por fim, acredito que a existência de código de conduta e de programa de integridade no âmbito de cada partido não apenas orientará os trabalhos dos respectivos gestores e demais filiados, como também auxiliará a resolução de litígios entre os respectivos membros, seja pelos próprios órgãos de direção, seja pelo Poder Judiciário.

III – VOTO

Em razão do exposto, o parecer é pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 429, de 2017, e, no mérito, por sua **aprovação**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator