

RESPONSABILIDADE PENAL E RESPONSABILIDADE POLÍTICA: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO POLÍTICA

CRIMINAL RESPONSIBILITY AND POLITICAL RESPONSIBILITY: CONVERGENCES AND DIVERGENCES IN THE FIGHT AGAINST POLITICAL CORRUPTION

Gustavo Alves Magalhães

Mestrando em Direito Penal pela Faculdade de Direito da USP.
Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da USP. Advogado.
Link Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2412046702757861>
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3677-2710>
gustavo_alvesribeiro@hotmail.com

Resumo: O presente artigo faz inicialmente uma diferenciação entre a responsabilidade penal e a responsabilidade política. A partir disso, discorre-se sobre como o desenvolvimento da responsabilidade política na esfera dos partidos políticos, especialmente a partir de um programa de *compliance*, pode auxiliar no fortalecimento de uma cultura de integridade nas agremiações, na contenção de movimentos de judicialização da política e de politização da justiça e, por fim, no revigoramento da credibilidade desses entes.

Palavras-chave: Corrupção Política – Responsabilidade Penal – Responsabilidade Política – Programas de *Compliance* – Códigos de Ética e de Conduta.

Abstract: This article initially makes a distinction between criminal responsibility and political responsibility. From this, it is discussed how the development of political responsibility in the sphere of political parties, especially by a compliance program, can help to strengthen a culture of integrity in these associations, to contain movements of judicialization of politics and politicization of justice and, finally, to reinvigorate the credibility of these entities.

Keywords: Political Corruption – Criminal Liability – Political Responsibility – Compliance Programs – Codes of Ethics and Conduct.

A corrupção é um fenômeno com o qual as sociedades convivem há tempos incontáveis. Seus registros encontram referências já em textos antigos, hindus e gregos, avançando pelos períodos clássico, medieval e moderno, nos quais sempre existiram menções a atos irregulares de líderes políticos, manifestando-se também na era contemporânea (SILVEIRA, 2011, p. 409). Neste momento, em especial a partir dos anos 1990, com a queda do muro de Berlim e o processo de globalização, a política econômica converteu-se em um importante fator de influência sobre o discurso jurídico-penal, mobilizando não apenas os Estados, mas também organizações internacionais (*soft law*) e os próprios agentes privados em matéria de prevenção, identificação e repressão à corrupção (SILVEIRA; SAAD-DINIZ, 2017, p. 56-59).

Dentre as diversas facetas do fenômeno corruptivo, está a chamada corrupção política, que é qualificada por Soriano como sendo a “violação de uma norma praticada por uma pessoa que exerce uma função pública, com a finalidade de obter um benefício,

seja ele próprio ou coletivo, social ou institucional” (SORIANO, 2011, p. 385-386). Dela emerge a relação estabelecida pelos partidos políticos e por aqueles agentes públicos que exercem uma função de caráter político com os particulares, a partir da qual se identifica a prática de uma ação antijurídica visando à obtenção de um benefício extraposicional (MALEM SEÑA, 2000, p. 27). Nas últimas décadas, foram diversos os escândalos de corrupção política em todo o mundo, os quais alcançaram países com distintas realidades, em diferentes momentos e neles desencadearam variados impactos sobre a sua organização política, econômica e jurídica, sendo os casos Watergate (EUA), Mãos Limpas (Itália), CDU-Spendenaffäre (Alemanha), Pemexgate (México), Gürtel (Espanha) e Lava Jato (Brasil), algumas das suas mais conhecidas manifestações.

Nada obstante a importância que passou a ser conferida a este fenômeno e os rumorosos episódios a ele relacionados, a forma como partidos e agentes políticos os têm enfrentado não ensejou uma mudança na sua cultura funcional, com a promoção de um

comportamento voltado à integridade (*public compliance*) (NIETO MARTÍN; MAROTO CALATAYUD, 2016, p. 17 ss), e serviu, no mais das vezes, para favorecer movimentos de judicialização da política e de politização da justiça. É com base nesta constatação que se realizará uma análise a respeito da interrelação que deve haver entre responsabilidade penal e responsabilidade política, a partir da qual se buscará localizar os domínios desses modelos de responsabilização e como eles devem recair sobre as agremiações e seus atores, bem como identificar a forma como isso poderá fortalecer um movimento de boa governança das organizações partidárias e possibilitar o revigoramento da sua credibilidade junto à sociedade, conferindo especial relevância para tanto a funcionalidade dos programas de *compliance*.

Quando da deflagração de um caso de corrupção política, os partidos políticos usualmente afastam a tomada de alguma medida disciplinar em relação ao indivíduo afetado – como o licenciamento da agremiação ou o afastamento de algum cargo ocupado –, sob o fundamento de que inexistente uma condenação criminal contra ele e de que, portanto, a presunção de inocência deve ser respeitada. Em tais casos, a responsabilidade penal que pode vir a ser futuramente imposta contra essa pessoa é confundida com a responsabilidade política que desde logo lhe pode ser aplicada, condicionando-se o exercício desta à manifestação daquela. Como consequência disso, afloram tanto iniciativas políticas visando acionar o Poder Judiciário a fim de que este resolva a situação que se instaurou, como também intervenções judiciais orientadas a fazer um controle sobre a atividade política. Se estas medidas são bem-intencionadas, o seu resultado pode se revelar disfuncional e ilegal.

Responsabilidade política e responsabilidade penal são manifestações bem diversas das formas de controle possíveis de recair sobre a corrupção política. Apesar de existirem dificuldades para se fazer uma definição clara daquele primeiro modelo de responsabilização, ante a variedade de formas que ele pode assumir e se manifestar (LEITE; TEIXEIRA, 2017, p. 85-87), seria possível qualificá-lo como sendo a imposição de sanções de natureza política para os comportamentos daqueles agentes políticos que performam um erro na gestão da coisa pública por razão do exercício de um poder político (BUSTOS GISBERT, 2007, p. 143). Dada a imprecisão que esse conceito pode assumir, talvez a melhor forma de compreendê-lo seja mediante a identificação das suas principais características.

Segundo **García Conlledo**, a responsabilidade política é menos grave, podendo recair até mesmo sobre fatos lícitos; não alcança apenas condutas gravemente lesivas ou perigosas para bens jurídicos, podendo também decorrer de ilícitos de menor gravidade

e meras imoralidades; está conduzida essencialmente pelo princípio da oportunidade, desempenhando o princípio da legalidade estrita um papel muito particular; pode produzir seus efeitos tanto sobre fatos dolosos e imprudentes, como em relação àqueles que não dispõem de contido subjetivo algum, como uma má gestão política; pode derivar de fatos próprios e de terceiros em relação aos quais não se dispõe de nenhum controle real; não depende de um juiz ou de um processo judicial para a sua imposição; suas consequências não precisam estar prefixadas em lei, podendo variar desde situações mais concretas, como a demissão, até outras mais vagas, como um castigo da opinião pública; e os seus efeitos podem ser produzidos com independência da superação da presunção de inocência, pouco importando que o sujeito tenha ou não a sua culpa formada sobre o fato específico (LEITE; TEIXEIRA, 2017, p. 90-95).

Para **García Morillo**, a responsabilidade política surge precisamente para evitar que o confronto político seja canalizado, na ausência de outros meios, para a via jurídico penal, tratando-se de um instrumento por meio do qual é retirada a confiança que foi outorgada a alguém para o exercício de uma determinada função (GARCÍA MORILLO, 1998, p. 87). Embora existam discussões acerca de se esse modelo de responsabilização tem ou não um caráter jurídico (LEITE; TEIXEIRA, 2017, p. 79), é certo que ele repercute sobre a percepção pública havida quanto a uma determinada situação, posto que carrega consigo um conteúdo punitivo (em sentido amplo), assim como constitui uma forma de evitar provocações indevidas do Poder Judiciário ou intervenções indesejadas por parte deste. Especificamente em relação ao Direito Penal, a responsabilidade política presta-se a obstar distorções tanto do seu funcionamento como do sentido que orienta a sua atuação, de modo a realmente permitir-lhe operar como a *ultima ratio* das formas de controle social.

A responsabilidade penal e a responsabilidade política podem coexistir, mas deve-se reconhecer um tempo diverso para a sua realização. Enquanto os efeitos daquela advêm após o trânsito em julgado de uma decisão condenatória, os desta poderão recair a qualquer tempo e independentemente da observância de uma série de procedimentos, o que lhe confere uma destacada importância em matéria de regeneração política e de contenção de danos quando da constatação da prática de um ato potencialmente ilícito por um agente político. Neste momento, uma atuação antecipada da agremiação pode não apenas esmorecer os já mencionados movimentos de judicialização da política e de politização da justiça, com as consequências que lhes são inerentes, como também demonstrar o comprometimento da instituição com uma cultura funcional pautada pela integridade, afastar a sua associação com o fato apurado e enfraquecer os processos de desmoralização da

"A RESPONSABILIDADE PENAL
E A RESPONSABILIDADE
POLÍTICA PODEM
COEXISTIR, MAS DEVE-SE
RECONHECER UM TEMPO
DIVERSO PARA A SUA
REALIZAÇÃO. ENQUANTO OS
EFEITOS DAQUELA ADVÊM
APÓS O TRÂNSITO EM
JULGADO DE UMA DECISÃO
CONDENATÓRIA, OS DESTA
PODERÃO RECAIR A
QUALQUER TEMPO E
INDEPENDENTEMENTE DA
OBSERVÂNCIA DE UMA SÉRIE
DE PROCEDIMENTOS..."

política que costumam vir relacionados a esses episódios.

Todavia, falta uma efetiva defesa e institucionalização de medidas voltadas a promover a responsabilização política no âmbito da atividade partidária. Para tanto, acredita-se que um meio que poderá favorecer a sua realização consiste na implementação de um programa de *compliance* pelo partido, tecnologia esta que pode ser compreendida como as “estruturas implementadas na organização empresarial para detecção, apuração e reação, com vistas ao incremento da prevenção e redução das infrações econômicas na atividade empresarial” (SAAD-DINIZ, 2019, p. 131).

Embora os programas de *compliance* tenham sido desenvolvidos para operar na esfera empresarial, não existe óbice para que a sua implementação também ocorra naqueles entes que exercem funções públicas, como os partidos políticos, sendo que em países como a Espanha isso já decorre de expressa dicção legal (art. 9 *bis* da *Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio*) (MORILLAS CUEVA, 2021, p. 399 ss). A bem da verdade, a própria forma como as agremiações vêm operando na atualidade, marcada por um desapego ideológico, pela dependência em relação a um grande volume de recursos para o seu funcionamento e por uma condução acentuadamente profissionalizada, mediante o uso de sofisticados esquemas de marketing, aproxima a sua atuação daquela que é feita pelas corporações, em um movimento de empresarização dos partidos (NIETO GARCIA, 2003, p. 102).

Dentre os requisitos que devem compor um programa de *compliance*, os Códigos de Ética e de Conduta assumem um especial protagonismo na tarefa de institucionalizar medidas de responsabilização política nos partidos. São eles os documentos que contêm e estabelecem os valores da pessoa jurídica, desenvolvendo-os em um conjunto de regras de caráter vinculante que se destinam a guiar os comportamentos dos seus destinatários (NIETO MARTÍN, 2018, p. 163-164). No caso das agremiações, tais instrumentos deverão descrever os valores que orientam a atuação dos seus filiados, especificar aquelas condutas que são esperadas e indesejadas a partir disso, bem como prever a imposição de sanções pelo seu descumprimento.

O Código de Ética e de Conduta partidário pode prever sanções que não estão abarcadas por outros sistemas de responsabilização e autorizar a sua realização em momento próximo ao fato apurado, trazendo uma resposta ágil à possível violação dos valores e

condutas defendidos naquele instrumento. Por meio dele, ademais, também é admissível o estabelecimento de fronteiras entre a responsabilidade penal e a política que impeçam a sua confusão (BAUCELLS LLADÓS, 2017, p. 38) e a consequente justificativa da necessidade de satisfação de uma para o exercício da outra. Assim, por exemplo, uma acusação de malversação de recursos públicos por um agente político que exerce a secretaria ou o ministério de um governo pode ser combatida, na esfera política, com o seu afastamento da função ocupada, de modo que o deslinde jurídico desse fato ocorra de maneira afastada das repercussões políticas que lhe estão associadas.

Tais medidas, se devidamente implementadas e executadas, constituirão um indício da efetividade do programa de *compliance* partidário, que ainda deve ser preenchida por diversos outros aspectos. Na atualidade, é certo que muitos partidos já contam em seus estatutos com orientações que guardam alguma semelhança com aquelas que são aqui propostas, havendo, contudo, uma grande falta de eficácia na sua aplicação. Por essa razão é que, a fim de que tal tecnologia constitua algo muito além de um simples instrumento de fachada (*window dressing*) e que a responsabilização política seja verdadeira e qualificadamente praticada, talvez seja a hora de também se pensar na possibilidade de responsabilização jurídica dos partidos, pela via administrativa ou penal, como um meio para conferir-lhes estímulos para a sua devida organização, como já vem sendo feito em relação às empresas (BAUCELLS LLADÓS, 2017, p. 21-39). Seria isso uma forma de incentivo às agremiações para que elas cumpram deveres de colaboração com o Estado no sentido de prevenir ou obstar a prática de delitos na sua organização funcional.

O movimento de boa governança corporativa que alcançou as empresas deve, pois, também absorver os partidos políticos. Para tanto, a promoção de medidas de responsabilização política no plano funcional das agremiações é algo que tem a somar, a diversos níveis, para o fortalecimento da sua gestão enquanto instituições essenciais ao sistema democrático. Por meio delas será possível a aplicação de respostas rápidas e dissociadas da intervenção penal, que se bem articuladas a partir de um programa de *compliance* efetivo poderão favorecer a integridade desses entes e incrementar a confiança da sociedade neles, tão abalada pelos sucessivos escândalos de corrupção política verificados nas últimas décadas.

Referências

BAUCELLS LLADÓS, Joan. Autorregulación y prevención del delito en los partidos políticos. *Revista General de Derecho Penal*, Madrid, n. 28, p. 01-44, nov./2017.
BUSTOS GIBBERT, Rafael. Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 19, p. 135-160, 2007.
GÁLVEZ JIMÉNEZ, Aixa. Prevención del delito y planes de cumplimiento en el marco de los partidos políticos. In: MORILLAS CUEVA, Lorenzo. *Respuestas jurídicas frente a la corrupción política*. Madrid: Dykinson, 2021. p. 399 ss.
GARCÍA CONLLEDO, Miguel Díaz y. La responsabilidad política ni implica ni presupone ni excluye la responsabilidad penal. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (org.). *Crime e política: corrupção, financiamento irregular de partidos políticos, caixa dois eleitoral e enriquecimento ilícito*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017. p. 85-87.
GARCÍA MORILLO, Joaquín. Responsabilidad política y responsabilidad penal. *Revista Española de Derecho Constitucional*, v. 18, n. 52, p. 81-110, 1998.
MALEM SEÑA, Jorge Francisco. La corrupción política. *Jueces para la democracia*, Madrid, n. 37, p. 26-34, mar. 2000.
NIETO GARCIA, Alejandro. La democracia corrompida. *Cuadernos del Sureste*, n. 11, p. 92-103, 2003.

NIETO MARTÍN, Adán. De la ética pública al public compliance: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas. In: NIETO MARTÍN, Adán; MAROTO CALATAYUD, Manuel (org.). *Public compliance: prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*. Cuenca: UCLM, 2016. p. 17 ss.
NIETO MARTÍN, Adán. *Manual de cumprimento normativo e responsabilidade penal das pessoas jurídicas*. Florianópolis: Tirant Lo Blanch, 2018.
SAAD-DINIZ, Eduardo. Ética negocial e compliance: entre a educação executiva e a interpretação judicial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.
SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. A ideia penal sobre a corrupção no Brasil: da seletividade pretérita à expansão de horizontes atual. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 19, n. 89, p. 407-428, mar./abr. 2011.
SILVEIRA, Renato de Mello Jorge. Crise econômica e reflexos penais: leis penais em branco, compliance fiscal e regularização de ativos. In: SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. *Repatriação e crime: aspectos do binômio crise econômica e direito penal*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017. p. 56-59.
SORIANO, Ramón. La corrupción política: tipos, causas y remedios. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, n. 45, p. 383-402, 2011.

Recebido em: 13.06.2022 - Aprovado em: 05.08.2022 - Versão final: 14.08.2022