



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

PARECER n. 00073/2024/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.101188/2024-06

INTERESSADOS: UNIÃO - CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO -CGU

ASSUNTOS: LEI ANTICORRUPÇÃO

EMENTA: 1. CONSULTA. 2. LEI ANTICORRUPÇÃO E PARTIDOS POLÍTICOS. 3. PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DE RESPONSABILIZAÇÃO. 4. INAPLICABILIDADE POR FALTA DE PREVISÃO LEGAL EXPRESSA. 5. NATUREZA JURÍDICA SUI GENERIS DAS AGREMIÇÕES POLÍTICAS. 6. NECESSIDADE DE REGULAÇÃO PRÓPRIA. 7. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **proposta de fixação de entendimento jurídico-administrativo**, por provocação da Secretaria de Integridade Privada desta Controladoria-Geral da União (SIPRI/CGU), em relação à **(in)aplicabilidade da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, a Lei Anticorrupção, aos partidos públicos**.

2. De acordo com a área técnica, a Diretoria de Responsabilização de Entes Privados da Secretaria de Integridade Privada (DIREP/SIPRI), a Lei nº 12.846, de 2013, é objeto de diversos debates, entre eles, sua incidência a determinadas pessoas jurídicas, como os *partidos políticos*. Nesse sentido, a fim de evitar eventuais distorções e gravames à lidimidade da atuação institucional desta Controladoria-Geral da União, o corpo técnico especializado elaborou uma avaliação específica sobre a possibilidade de empregar a Lei nº 12.846, de 2013, para instauração de Processos Administrativos de Responsabilização (PARs) e sancionamento em face de partidos políticos, que gozam de um tratamento próprio no ordenamento jurídico.

3. Nesse ofício, a Diretoria, por meio da Nota Técnica nº 442/2024/DIREP/SIPRI (doc. SEI 3111598), acabou firmando a conclusão da "[...] **inaplicabilidade da Lei Anticorrupção aos partidos políticos, no âmbito de Processos Administrativos de Responsabilização, dada a peculiaridade da natureza especial dessa pessoa jurídica, de forma que eventuais sanções aplicáveis sejam fruto de processo judicial de competência da Justiça Eleitoral**" (grifos nossos).

4. Ato contínuo, para apreciar o entendimento da área técnica em seus aspectos jurídicos, atribuindo-lhe maior segurança, o Sr. Secretário de Integridade Privada, acolhendo a recomendação de encaminhamento da Nota Técnica nº 442/2024/DIREP/SIPRI, resolveu por remeter os autos a esta Consultoria Jurídica (CONJUR), órgão de execução da Advocacia-Geral da União, para manifestação consultiva, no exercício das atribuições conferidas pelo art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, **acerca da (im)possibilidade de aplicar a Lei nº 12.846, de 2013, em face de partidos políticos**, considerando as particularidades jurídico-constitucionais dessa pessoa jurídica.

5. É o breve relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 DA LEI ANTICORRUPÇÃO

6. A Lei nº 12.846, de 2013, também intitulada "Lei Anticorrupção", é uma lei ordinária federal que versa sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A referida legislação representou um dos principais avanços pátrios no enfrentamento de agentes particulares responsáveis por comprometer a lisura do funcionamento público, em atos de corrupção *lato sensu*, visto que, até então, de regra, excluídas as penalidades licitatórias, apenas as pessoas físicas eram responsabilizadas, quer no âmbito penal, pelo Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, quer no âmbito eleitoral, pela Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010 - Lei da Ficha Limpa, quer no âmbito cível de improbidade, pela Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 - Lei de Improbidade Administrativa (em concurso de pessoas com agentes públicos).

7. As limitações normativas no enfrentamento da corrupção não se tratavam de uma exclusividade brasileira. Ao contrário, desde a década de 1990, com altivo avanço da globalização de negócios públicos e privados, houve um crescente movimento internacional para que os países adotassem suas legislações para prevenir e combater atos corrupções. Nessa linha, pode-se citar a *Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, de 1997*, fortemente promovida pela Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE). A citada Convenção foi promulgada pelo Brasil com o **Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000**, e contém, em seu arts. 2º e 3º, o comando aos signatários para que adotem a responsabilização de pessoas jurídicas, ainda quando seu ordenamento não preveja sua submissão ao âmbito penal - como o caso brasileiro.

"Artigo 2

Responsabilidade de Pessoas Jurídicas

Cada Parte deverá tomar **todas as medidas necessárias ao estabelecimento das responsabilidades de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro**, de acordo com seus princípios jurídicos.

Artigo 3

Sanções

1. A corrupção de um funcionário público estrangeiro deverá ser punível com penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas. A extensão das penas deverá ser comparável àquela aplicada à corrupção do próprio funcionário público da Parte e, em caso de pessoas físicas, deverá incluir a privação da liberdade por período suficiente a permitir a efetiva assistência jurídica recíproca e a extradição.

2. Caso a responsabilidade criminal, sob o sistema jurídico da Parte, não se aplique a pessoas jurídicas, a Parte deverá assegurar que as pessoas jurídicas estarão sujeitas a sanções não-criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas contra a corrupção de funcionário público estrangeiro, inclusive sanções financeiras.

3. Cada Parte deverá tomar todas as medidas necessárias a garantir que o suborno e o produto da corrupção de um funcionário público estrangeiro, ou o valor dos bens correspondentes a tal produto, estejam sujeitos a retenção e confisco ou que sanções financeiras de efeito equivalente sejam aplicáveis.

4. Cada Parte deverá considerar a imposição de sanções civis ou administrativas adicionais à pessoa sobre a qual recaiam sanções por corrupção de funcionário público estrangeiro." (grifos nossos).

8. No âmbito regional, deve-se reconhecer que a Organização dos Estados Americanos (OEA) já tinha proposta a *Convenção Interamericana contra a Corrupção*, adotada em Caracas, em 29 de março de 1996, e promulgada pelo Brasil mediante o **Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002**, com disposições que aludiam a atos corruptos empreendidos por empresas domiciliadas no país. No entanto, seria a *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Convenção de Mérida, de 2003*, promulgada pelo Brasil mediante o **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**, o principal instrumento normativo internacional por requerer a adoção de medidas de responsabilização das pessoas jurídicas, conforme se observa de seu art. 26.

"Artigo 26

Responsabilidade das pessoas jurídicas

1. Cada Estado Parte adotará **as medidas que sejam necessárias, em consonância com seus princípios jurídicos, a fim de estabelecer a responsabilidade de pessoas jurídicas** por sua participação nos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

2. Sujeito aos princípios jurídicos do Estado Parte, a responsabilidade das pessoas jurídicas poderá ser de índole penal, civil ou administrativa.
3. Tal responsabilidade existirá sem prejuízo à responsabilidade penal que incumba às pessoas físicas que tenham cometido os delitos.
4. Cada Estado Parte velará em particular para que se imponham sanções penais ou não-penais eficazes, proporcionadas e dissuasivas, incluídas sanções monetárias, às pessoas jurídicas consideradas responsáveis de acordo com o presente Artigo." (grifos nossos)

9. A Lei nº 12.846, de 2013, assim, surge para incorporar esforços no cumprimento dos referidos acordos internacionais, fortalecendo o sistema de responsabilização pátrio. De acordo com FRANCISCO SCHERTEL MENDES e VINICIUS MARQUES DE CARVALHO (2017, p. p. 89):

"A Lei Anticorrupção buscou endereçar um problema no direito brasileiro que há muito era apontado por organizações internacionais e especialistas no combate à corrupção: **a falta de previsão legal que permitisse a efetiva responsabilização das empresas por ilícitos praticados contra a administração pública**, nacional ou estrangeira.

Essa lacuna, além de gerar dificuldades para o ressarcimento dos cofres públicos, gerava incentivos distorcidos no mercado, pois muitas vezes as empresas beneficiadas por atos de corrupção não eram diretamente responsabilizadas, portanto não sofriam impacto negativo em suas atividades.

A Lei Anticorrupção buscou resolver essas questões, de modo a garantir que as empresas fossem efetivamente responsabilizadas por seus atos ilícitos, aprimorando os mecanismos de combate à corrupção.

Entre as principais mudanças trazidas pela lei, está o seu direcionamento à punição da **própria empresa – a pessoa jurídica –, que passa a responder por atos de corrupção independentemente da responsabilização individual** de seus diretores, administradores ou de qualquer outra pessoa física. Isso significa que a lei não busca a punição dos funcionários e dirigentes das empresas, podendo a empresa ser condenada ainda que não seja aberto qualquer tipo de processo criminal ou cível contra as pessoas físicas responsáveis pelo ato." (grifos nossos).

(MENDES, Francisco Schertel; CARVALHO, Vinicius Marques. Compliance: concorrência e combate à corrupção. São Paulo: Trevisan Editora, 2017).

10. A norma foi editada em contexto no qual outros diplomas relevantes também eram discutidos e votados no Congresso Nacional, para o aprimoramento de instrumentos prevenção e combate à corrupção. Podem-se citar a **Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, a Lei de Conflito de Interesses**, e a **Lei nº 12.850, 2 de agosto de 2013, a Lei de Organizações Criminosas**, como legislações que, aprovadas em um curso intervalo de tempo, como reação às insuficiências do ordenamento jurídico. Articulando outras legislações também, DALILA MARTINS VIOL (2021, p. 35), destaca que esse cenário de importantes avanços visualizados pelo País:

"Relevantes leis aqui citadas, que compõem o ordenamento jurídico anticorrupção, foram promulgadas em um momento peculiar do país, no qual **o debate público sobre corrupção ganhou grande destaque midiático e enorme força**, cujos principais marcos foram o Mensalão, iniciado em 2005 (Barros e Lemos, 2018), as Jornadas de Junho em 2013 (Godim, 2016; Carvalho, 2018) e a Operação Lava Jato, eclodida em 2014 (Seefeld; Rese, 2020). Hage (2018) destaca que **nas duas primeiras décadas dos anos 2000, o país teve um momento ímpar em relação ao combate à corrupção, pois contou com largo apoio popular para as reformas em prol do combate à corrupção em razão do elevado grau de repulsa social ao problema**, gerada pela torrente de revelações de escândalos de corrupção, em volume de informação e reverberação midiática inédita." (grifos nossos).

VIOL, Dalila Martins. **Programas de integridade e combate à corrupção: aspectos teóricos e empíricos da multiplicação do compliance anticorrupção no Brasil**. São Paulo: Almedina, 2021.

11. Especificamente sobre a Lei nº 12.846, de 2013, CLÓVIS ALBERTO BERLINO DE PINHO (2020, p. 84) explica que se tratou de uma importante inovação no ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo dada a ausência de responsabilização criminal das pessoas jurídicas.

"Desde a sua edição no ano de 2013, a **Lei nº 12.846/2013 vem sendo denominada simplesmente como 'Lei Anticorrupção' ou 'Lei da Empresa Limpa' (nomenclatura utilizada constantemente pela CGU)**. A sua publicação significou uma **alteração no regime de responsabilização das pessoas jurídicas no direito administrativo sancionatório brasileiro**.

Muito embora, como já se verificou anteriormente, as pessoas jurídicas poderiam responder por prejuízos cometidos à Administração Pública no âmbito da execução de contratos públicos, por exemplo, no caso de prejuízos causados ao Poder Público que venham a ser apurados em um contrato administrativo regido pela Lei nº 8.666/1993, os instrumentos administrativos então existentes seriam incapazes de combater a corrupção em face de pessoas jurídicas.

Conforme elucida Sebastião Botto de Barros Tojal, a Lei Anticorrupção 'traz ao ordenamento jurídico a responsabilização – objetiva – da pessoa jurídica. As normas anteriores que tratavam do assunto – penais e cíveis – tinham como sujeito passivo precipuamente as pessoas naturais'.

Em que pese quando da edição da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) também ter sido denominada por certos setores como 'Lei Anticorrupção', a **Lei nº 12.846/2013 estabeleceu um importante regime de responsabilização às pessoas jurídicas, antes inexistente**. Egon Bockmann Moreira e Andreia Bagatin elucidam que os objetivos da Lei Anticorrupção são bastante claros, buscando a supressão das lacunas existentes no sistema jurídico brasileiro, principalmente a 'ausência sentida no sistema brasileiro de responsabilidade civil-administrativa: muito embora as pessoas físicas respondessem por seus atos, as jurídicas eram quase imunes a isso', pelo simples motivo de que as pessoas jurídicas não poderiam ser autoras de um crime.

Pelo simples fato de que as pessoas jurídicas seriam imunes à responsabilização penal, a Lei Anticorrupção prevê um regime de responsabilização administrativa e judicial da pessoa jurídica, que prevê pesadas sanções administrativas àquelas que cometerem atos considerados prejudiciais à Administração Pública." (grifos nossos).

(Pinho, Clóvis Alberto Bertolini de. **Corrupção e administração pública no Brasil: combate administrativo e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)**. São Paulo: Almedina, 2020).

12. A Lei nº 12.846, de 2013, estabeleceu a responsabilidade objetiva das pessoas jurídicas por atos lesivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, nos âmbitos administrativo e civil, sem excluir a responsabilidade individual dos dirigentes, administradores e outras pessoas naturais partícipes. Para tanto, foram considerados passíveis de constituir atos lesivos aqueles listados no art. 5º da referida Lei:

"Art. 5º Constituem **atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei**, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - **prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida** a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, **financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos** previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para **ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados**;

IV - no tocante a **licitações e contratos**:

a) **frustrar ou fraudar**, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) **impedir, perturbar ou fraudar** a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) **afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem** de qualquer tipo;

d) **fraudar** licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) **criar, de modo fraudulento ou irregular**, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) **obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento**, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) **manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro** dos contratos celebrados com a administração pública;

V - **dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação**, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos

de fiscalização do sistema financeiro nacional." (grifos nossos).

13. Além da obrigação de reparação integral do dano, a **responsabilização administrativa** das pessoas jurídicas poderia implicar duas sanções, segundo o art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013: **multa**, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do exercício anterior, e **publicação extraordinária da decisão condenatória**. Essas penalidades dependeriam, antes, da instauração de um **Processo Administrativo de Responsabilização (PAR)**, por determinação da autoridade máxima de cada órgão ou entidade, tendo sido estabelecida, ainda, a competência desta Controladoria-Geral da União, de forma concorrente, para o âmbito do Poder Executivo federal, e, de forma privativa, para violações contra administração pública estrangeira, nos termos dos arts. 8º e 9º da Lei nº 12.846, de 2013.

"Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.

§ 2º A aplicação das sanções previstas neste artigo será precedida da manifestação jurídica elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público.

§ 3º **A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.**

§ 4º Na hipótese do inciso I do caput, caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

§ 5º **A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença**, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

[...]

Art. 8º **A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário**, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada, vedada a subdelegação.

§ 2º **No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização** de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.

Art. 9º Competem à **Controladoria-Geral da União - CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos nesta Lei, praticados contra a administração pública estrangeira**, observado o disposto no Artigo 4 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000." (grifos nossos)

14. Ademais, a Lei nº 12.846, de 2013, estabeleceu a **responsabilização judicial, de natureza cível**, a ser proposta pelo ente federativo lesado, mediante sua advocacia pública, ou pelo Ministério Público, com as seguintes penalidades possíveis:

"Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, **a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público**, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

I - **perdimento dos bens, direitos ou valores** que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - **suspensão ou interdição parcial de suas atividades;**

III - **dissolução compulsória da pessoa jurídica;**

IV - **proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.**

§ 1º A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovado:

I - ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou

II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

§ 2º (VETADO).

§ 3º As sanções poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa.

§ 4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público **poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado**, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.

Art. 20. Nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, poderão ser aplicadas as sanções previstas no art. 6º, sem prejuízo daquelas previstas neste Capítulo, desde que constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa." (grifos nossos).

15. De acordo com o art. 18 da Lei nº 12.846, de 2013, a responsabilização administrativa não afasta a possibilidade de sua responsabilização judicial. Nesse sentido, a Lei Anticorrupção se mostra abrangente, ao impor um sistema de sancionamento múltiplo às pessoas jurídicas que vilipendiem o interesse público, em razão de atos de corrupção.

2.2 DOS PARTIDOS POLÍTICOS

16. Na presente ocasião, busca-se averiguar se a Lei nº 12.846, de 2013, responsável pela aposição de mecanismos de responsabilização administrativa e cível de pessoas jurídicas por atos lesivos à administração pública, alcança também aos partidos políticos, ante o escopo de aplicação visualizado no art. 1º, parágrafo único, da referida Lei:

"Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às **sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado**, bem como a **quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras**, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente."

17. Considerando que os partidos políticos são pessoas jurídicas, a indagação faz-se quanto à sua incorporação, ou não, sob o conteúdo do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 12.846, de 2013, quando tal dispositivo versa sobre *quaisquer associações de pessoas*. Ocorre que tais agremiações observam uma caracterização normativa bastante peculiar, o que suscitou a citada controvérsia.

18. O art. 17, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) é responsável por definir os **partidos políticos como pessoas jurídicas, de natureza privada**, os quais adquirem sua personalidade jurídica, na forma da lei civil, e registram seus estatutos perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Segundo o *caput* daquele dispositivo, os partidos devem zelar pela soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e demais preceitos da ordem constitucional.

"Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - **caráter nacional;**

II - **proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros** ou de subordinação a estes;

III - **prestação de contas à Justiça Eleitoral;**

IV - **funcionamento parlamentar** de acordo com a lei.

§ 1º **É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento** e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 2º **Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral.**

§ 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 4º **É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar.**

§ 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 97, de 2017)

§ 6º Os Deputados Federais, os Deputados Estaduais, os Deputados Distritais e os Vereadores que se desligarem do partido pelo qual tenham sido eleitos perderão o mandato, salvo nos casos de anuência do partido ou de outras hipóteses de justa causa estabelecidas em lei, não computada, em qualquer caso, a migração de partido para fins de distribuição de recursos do fundo partidário ou de outros fundos públicos e de acesso gratuito ao rádio e à televisão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 111, de 2021)

§ 7º Os partidos políticos devem aplicar no mínimo 5% (cinco por cento) dos recursos do fundo partidário na criação e na manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres, de acordo com os interesses intrapartidários. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 117, de 2022)

§ 8º O montante do **Fundo Especial de Financiamento de Campanha** e da parcela do fundo partidário destinada a campanhas eleitorais, bem como o tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão a ser distribuído pelos partidos às respectivas candidatas, deverão ser de no mínimo 30% (trinta por cento), proporcional ao número de candidatas, e a distribuição deverá ser realizada conforme critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias, considerados a autonomia e o interesse partidário. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 117, de 2022)" (grifos nossos).

19. A **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995**, representa a "**Lei dos Partidos Políticos**", ao dispor vastamente sobre sua criação e extinção, seu funcionamento, suas finanças e diversos outros aspectos. O art. 1º dessa Lei reitera a natureza jurídica que lhes foi atribuída pela Constituição, tornando expresso, também, o fato de não constituírem entidades paraestatais:

"Art. 1º O partido político, **pessoa jurídica de direito privado**, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal.

Parágrafo único. O partido político **não se equipara às entidades paraestatais**. (incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)" (grifos nossos).

20. No entanto, como salientam CARLOS MÁRIO VELOSO e WALBER MOURA AGRA (2023, p. 52), os partidos políticos diferenciam-se das demais pessoas jurídicas de direito privado, em razão de suas finalidades específicas relativas à consagração do regime democrático desenhado pela Constituição da República.

"Os **partidos políticos** ocupam relevante papel na democracia brasileira, no sentido de que se **configuram como condição inafastável de elegibilidade**. Eles são um dos instrumentos que propiciam à população a condição de se expressar nos acontecimentos políticos, um dos canais que possibilitam à sociedade uma participação mais efetiva nas decisões governamentais (art. 17 da CF).

A cidadania, no sentido político, tem, primordialmente, exercício dentro dos partidos. Mas, além dessa forma, os cidadãos podem exercê-la nos mais variados aspectos do cotidiano, como quando se posicionam acerca das decisões políticas, realizam o direito de voto, apoiam iniciativa popular para projeto de lei, por exemplo. Extrai-se, com isso, que os cidadãos podem exercer os direitos políticos sem os partidos; contudo, **para a obtenção de um mandato popular, os partidos são considerados imprescindíveis, pois refletem a participação social nas decisões do Estado**.

Outrossim, eles respondem ao problema de mediar entre o pluralismo ideológico existente na sociedade e o interesse estatal de produzir uma unidade de decisão e ação governamental. Logo, **são conceituados como organismos sociais estruturados, com a finalidade de organizar as forças em torno de um ideário político para disputar o poder na sociedade**. Difundem sua ideologia política para conseguir adeptos e tentam contribuir para o direcionamento das políticas públicas.

[...]

Os partidos deixam de ser concebidos como um mero agrupamento humano para determinado fim, para se integrar ao próprio nascedouro da vontade estatal, sendo a luta partidária na defesa de distintos interesses um valor constitutivo do Estado. Para Vânia Aieta e Leandro Frota, foi somente com a Constituição de 1988, sob os eflúvios do constitucionalismo contemporâneo, que **os partidos políticos passaram a ser analisados como instrumentos de concretização do direito fundamental de participação política, no que passaram a contar com um status diferenciado em relação às outras associações de caráter privado, devido à função precípua de impulsionar a formação da vontade popular**, mediando politicamente a organização e expressão da vontade dos cidadãos." (grifos nossos).

(VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. **Elementos de direito eleitoral**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023).

21. Assim, embora os partidos políticos hoje representem pessoas jurídicas de direito privado, como dispõe o art. 17, § 4º, da Constituição da República e o art. 1º da Lei nº 9.096, de 1995, eles possuem um **tratamento jurídico próprio, comungando normas de direito público e de direito privado**, tanto em razão de suas *finalidades constitucionais*, quanto em razão de sua *trajetória normativa*. Nesse quesito, importa dizer que a **Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, a antiga Lei Orgânica dos Partidos Políticos, definia anteriormente os partidos políticos como pessoas jurídicas de direito público interno**, na condição de verdadeiras entidades públicas, que adquiriam sua natureza jurídica com o registro perante o Tribunal Superior Eleitoral.

"Art. 2º Os **partidos políticos, pessoas jurídicas de direito público interno**, destinam-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos humanos fundamentais, definidos na Constituição. (Redação dada pela Lei nº 6.767, de 1979) [...]

Art. 4º **Partidos adquirem personalidade jurídica com o registro do seu estatuto no Tribunal Superior Eleitoral**. (Redação dada pela Lei nº 6.767, de 1979)

Parágrafo Único - O Tribunal Superior Eleitoral somente autorizará o registro de partido político que tenha seu estatuto e programa aprovados nas convenções municipais, regionais e nacional. (Redação dada pela Lei nº 6.767, de 1979)" (grifos nossos)

22. A adoção da natureza jurídica de direito privado, a partir da Constituição de 1988, ocorreu, especialmente, para assegurar maior autonomia aos partidos políticos, que poderiam adotar as regras próprias para sua estrutura interna e para seu funcionamento, observados os parâmetros da ordem jurídica. Nessa senda, explica RAQUEL CAVALCANTI RAMOS MACHADO (2018, p. 108) que **o Direito Partidário, afeto ao funcionamento dos partidos públicos, ao compor-se de normas oriundas do direito público e do direito privado, delinea-se por vertentes próprias, inclusive obtendo autonomia metodológica**.

"De acordo com o ordenamento jurídico vigente, os partidos políticos são pessoas jurídicas de Direito Privado (arts. 44, V, do CC e 1º da Lei nº 9.096/1995), e salvo o respeito a algumas normas de caráter cogente, decorrentes da eficácia horizontal dos direitos fundamentais e de dispositivos expressos na Constituição Federal e na lei, possuem liberdade quanto à forma de organização e funcionamento. São normas cogentes a exigência de caráter nacional (art. 17, I, da CF/1988) e de sede na Capital Federal (art. 8º, § 1º, da Lei nº 9.096/1995), a proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes (art. 17, II, da CF/1988), o dever de prestação de contas à Justiça Eleitoral (art. 17, III, da CF/1988), o funcionamento parlamentar de acordo com a lei (art. 17, IV, da CF/1988), a vedação à utilização paramilitar pelos partidos (art. 17, § 4º, da CF/1988), a obrigação de tratamento igualitário entre os filiados (art. 4º da Lei nº 9.096/1995). Apesar de terem parcela considerável de sua atividade financiada por valores públicos, advindos do Fundo Partidário, 'não se equiparam às entidades paraestatais' (Lei nº 9.096/1997, art. 1º, parágrafo único).

No Direito Constitucional pretérito, 'consideravam-se como entidades públicas', e a liberdade dos partidos políticos era reduzida, exatamente diante da existência de normas cogentes impostas pelo Direito Eleitoral. Deles se ocupava mais, portanto, a Ciência Jurídica respectiva, motivo pelo qual alguns, inclusive, confundiam Direito Eleitoral e Direito Partidário, considerando este como parte daquele. Com o reconhecimento de maior liberdade para a organização de seu estatuto, sobretudo diante do texto do art. 17, § 1º, da Constituição de 1988, segundo o qual 'é assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento (...) devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária', tal confusão entre Direito Eleitoral e Direito Partidário não se justifica. Como afirmado no capítulo 1, é mais amplo e dinâmico o objeto de estudo do Direito Eleitoral, já que além dos partidos políticos, estuda a aquisição, suspensão e perda dos direitos políticos, as condições de elegibilidade, as causas de inelegibilidade, a organização da Justiça Eleitoral, a propaganda eleitoral, as eleições, as ações judiciais manejáveis ao longo do processo eleitoral, bem como os crimes eleitorais. **Além disso, o Direito Partidário, exatamente por disciplinar a criação e funcionamento de pessoas jurídicas de Direito Privado que, durante o período das eleições, sujeitam-se mais às normas de Direito Público, próprias do Direito Eleitoral, possui regramento próprio que lhe dá identidade.** Como destaca Edson de Resende Castro, 'o Direito Partidário tem autonomia legislativa e científica perante o Direito Eleitoral'. Em outros termos, o **Direito Partidário, ora se sujeita a regras de Direito Privado, ora de Direito Público**, já o Direito Eleitoral é, sobretudo, classificável como Direito Público." (grifos nossos).

(MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. **Direito eleitoral**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018).

23. Em mesmo sentido, JOSÉ JAIRO GOMES (2024, p. 102-103), argumenta que o regime jurídico dos partidos políticos decorre da Constituição da República, sendo primado pela liberdade fundamental de associação, e regula-se especialmente pela Lei nº 9.096, de 1995, e pelas resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, sendo que, na ausência de normas específicas de gestão e funcionamento, ser-lhes-iam aplicadas as regras do regime geral das associações de direito privado.

"No ordenamento brasileiro, por expressa definição legal, o partido político apresenta natureza de pessoa jurídica de Direito Privado, não sendo, portanto, ente público nem se equiparando a 'entidades paraestatais' (LPP, art. 1º, parágrafo único – introduzido pela Lei nº 13.488/2017), por exemplo, as autarquias e fundações públicas.

Por isso, **tal qual ocorre com os entes privados, o estatuto do partido deve ser registrado no Serviço de Registro Civil de Pessoas Jurídicas** (LPP, art. 8º). É esse registro que lhe confere existência e personalidade jurídica, que lhe habilita a agir no mundo jurídico contraindo direitos e obrigações.

Assim, dirigentes, representantes ou órgãos de partidos políticos não são autoridade pública. Apesar disso, a Lei nº 12.016/2009 (que conferiu nova disciplina ao mandado de segurança) equiparou-os às autoridades em seu art. 1º, § 1º. De sorte que, a partir da vigência dessa norma, é possível impetrar writ contra seus atos.

Note-se, porém, que o partido não é ente privado comum ou convencional, mas especial e diferenciado devido às relevantes funções que lhe foram conferidas pela Constituição Federal com vistas ao adequado funcionamento do sistema político e do regime democrático-representativo. Situando-se entre a sociedade e o Estado, é submetido a regime legal próprio,

do qual resultam diversos deveres e obrigações, inclusive a de prestar contas de todos os valores arrecadados e gastos com suas atividades." (grifos nossos).

(GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 20. ed., rev., atual. e reform. [2. Reimp.]. Barueri, SP : Atlas, 2024).

24. Desse aspecto, conquanto os partidos políticos possam ser considerados *peças jurídicas de direito privado*, é inadequado olvidar-se de que eles se estruturam sob **um regramento jurídico peculiar, de natureza *sui generis***, conforme reconhece unissonamente a doutrina eleitoral, em virtude de sua finalidade eminentemente pública e de seu histórico enquanto entidades públicas.

25. A questão quanto à **aplicabilidade da Lei nº 12.846, de 2013**, por conseguinte, aos **partidos políticos** que, em tese, incorrerem na prática de atos lesivos contra a administração pública avulta-se pela **inexistência expressa de vedação ou de sujeição dessas agremiações específicas ao abrangente escopo daquela norma**, que, como visto, destina-se, justamente, à responsabilização administrativa e cível de *peças jurídicas de direito privado*, amoldando-se aos compromissos adotados pelo país na ordem internacional. Assim, a fim de evitar eventuais digressões pautadas sob aquela legislação em relação a partidos políticos, como espécimes de peças jurídicas de direito privado, a Secretaria de Integridade Privada desta Controladoria-Geral da União posicionou-se pela necessidade de **firmar-se um entendimento administrativo, que, de modo prévio, assegurasse segurança jurídica aos gestores públicos**, quer para justificar a instauração de um Processo Administrativo de Responsabilização, quer para não autorizá-lo, sem sujeitar-se às penalidades de sua inação.

26. À vista disso, o presente Parecer apresenta o entendimento desta Consultoria Jurídica sobre o tópico provocado, ressaltando, desde já, **sua concordância com as conclusões da Secretaria de Integridade Privada**, na Nota Técnica nº 442/2024/DIREP/SIPRI, para quem **os partidos políticos sujeitam-se ao sistema de responsabilização próprio** (doc. SEI 3111598).

2.3 DA (IN)APLICABILIDADE DA LEI ANTICORRUPÇÃO AOS PARTIDOS POLÍTICOS

27. Os escassos e divergentes estudos teóricos sobre a discussão demonstram a ausência de posição doutrinária consolidada sobre a matéria, deparando-se, ainda, com notória ausência de apreciação jurisprudencial sobre o tema. Nada obstante, com fundamento nos argumentos a seguir, esta **Consultoria Jurídica, em harmonia com a conclusão da Secretaria de Integridade Privada, tende a posicionar-se pela inaplicabilidade da Lei nº 12.846, de 2013, aos partidos políticos**, como se passa a expor.

- I -

Sobre as espécies de peças jurídicas incluídas da Lei nº 12.846, de 2013

28. Inicialmente, nota-se do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 12.846, de 2013, considerável abrangência de espécies de peças jurídicas privadas, incluindo-se as sociedades, as associações e as fundações, na seguinte redação:

"Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de peças jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às **sociedades simples, personificadas ou não**, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a **quaisquer fundações, associações de entidades ou peças**, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente." (grifos nossos)

29. De uma primeira leitura, observa-se que **o dispositivo não contempla expressamente duas figuras de peças jurídicas** elencadas no art. 44 do Código Civil de 2002, quais sejam: as **organizações religiosas** e os **partidos políticos**. Em uma leitura restritiva, para alguns intérpretes, essas peças, portanto, não se sujeitariam à Lei nº 12.846, de 2013.

"Art. 44. São peças jurídicas de direito privado:

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações.

IV - as organizações religiosas; (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

V - os partidos políticos. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

VI - (Revogado pela Lei nº 14.382, de 2022)

§ 1º São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

§ 2º As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

§ 3º Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)"

30. Nesse sentido, existem aqueles que entendem que a interpretação do dispositivo legal não poderia ser feita de maneira extensiva e analógica, por ir de encontro aos princípios norteadores do Direito Administrativo Sancionador, que deve compartilhar de garantias constitucionais importantes para assegurar a não violação de quaisquer direitos fundamentais

31. Sobre tal, devem ser salientadas as lições de FÁBIO MEDINA OSÓRIO (2016), que compreende o princípio da tipicidade como um desdobramento do princípio da legalidade, devendo nortear o intérprete da norma sobre como proceder (OSÓRIO, F. M. **Direito Administrativo Sancionador**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016). Assim, ao analisar a literalidade do art 1º, parágrafo único, da Lei nº 12.846, de 2013, dever-se-ia entender o rol demonstrado como taxativo, não se devendo e admitir uma perspectiva abrangente, sob pena de infringir o princípio da tipicidade do Direito Administrativo Sancionador. Na mesma linha, ensinariam os doutrinadores BENEDITO GONÇALVES e RENATO CÉSAR GUEDES GRILO (2021):

As garantias ao administrado, diante do exercício efetivo do direito administrativo sancionador, não devem ser diferentes, em natureza, daquelas que marcam a posição jurídica do réu no processo penal. [...] O Estado é o detentor do *jus puniendi*, sendo prerrogativa sua prever, normativamente, os casos nos quais alguém será sancionado pela sua conduta ilícita.

(GONÇALVES, B.; GRILO, R. C. G. Os princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador no regime democrático da Constituição de 1988, **Revista Estudos Constitucionais**, v.7, n. 2, mai./ago. 2021, p. 472-473)

32. Todavia, não se pode ignorar a existência de uma coerente corrente doutrinária em sentido contrário, que defendem uma interpretação aberta da redação do art 1º, parágrafo único, da Lei nº 12.846, de 2013. Nessa visão, cabe destacar o entendimento de MODESTO CARVALHOSA(2015, p. 60):

"O parágrafo único do art. 1º elenca as pessoas jurídicas que serão sujeitos ativos de delito de corrupção tipificados no art. 5º. São elas as pessoas jurídicas de fato e de direito, organizadas empresarialmente ou não, tenham ou não fins lucrativos, podendo ser personificadas ou não (consórcios, fundos de pensão, etc.).

Incluem-se nesse rol as pessoas jurídicas com fins sociais, políticos (**partidos políticos**), filantrópicos, assistenciais e associativos [...]" (grifos nossos).

(CARVALHOSA, Modesto. **Considerações sobre a lei anticorrupção das pessoas jurídicas**: Lei 12.846/2013. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015).

33. Não somente, SANTOS, BERTONCINI e CUSTÓDIO FILHO (2014, p. 73) compartilham a mesma compreensão sobre o tema:

"As organizações religiosas, os partidos políticos e as empresas individuais de responsabilidade limitada, como **espécies de pessoas jurídicas de direitos privado expressamente inseridas no rol do art. 44. IV, V e VI, do CC/2002, respectivamente, não devem ser consideradas imunes** aos dispositivos da Lei 12.846/2013, na hipótese de praticarem atos de corrupção e fraude contra a Administração Pública, enquadráveis nos tipos do seu art. 5º. Com efeito, não parece compatível com o princípio constitucional da igualdade interpretar o parágrafo único do art. 1º da Lei 12.846/2013 excluindo de seu campo subjetivo de incidência algumas das espécies de pessoas jurídicas de direito privado listadas no art. 44 do CC/2002, sob a alegação de que não estão citadas no texto." (grifos nossos),

(SANTOS, José Anacleto Abduch; BERTONCINI, Mateus; COSTÓDIO FILHO, Ubirajara. **Comentários à Lei 12.846/2013: Lei anticorrupção**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014).

34. **Sem prejuízo desse apontamento inicial, nada obstante nossa divergência quanto à extensão da Lei Anticorrupção aos partidos políticos, compreende-se que a interpretação de literalidade acrítica do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 12.846, de 2013, em face de figuras legais específicas de pessoas jurídicas, não consegue se prestar à solução definitiva da divergência e, portanto, não fundamenta o presente opinativo.**

35. Conforme ensinam GAGLIANO e PAMPLONA FILHO (2024, p. 45), **as organizações religiosas e os partidos políticos, embora citados no art. 44, incisos IV e V, do Código Civil de 2002, como se fossem espécies próprias de pessoa jurídica, não o são.** Ambas se encontram na concepção de **associações**, definidas pelo art. 53 da Código Civil como "*união de pessoas que se organizem para fins não econômicos*" e, por isso, poderiam estar plenamente compreendidas pela expressão *quaisquer associações de entidades ou pessoas* trazida pela Lei nº 12.846, de 2013. Nesse contexto, deve-se lembrar que menção autônoma no art. 44 do Código Civil quanto às organizações religiosas e aos partidos políticos, antes de formular uma nova espécie de pessoa jurídica, ocorreu com a Lei nº 10.825, de 22 de dezembro de 2003, e serviu, essencialmente, para afastar a necessidade de tais entidades ajustarem-se às novas disposições regulamentares; logo, não é o melhor argumento para interpretar a sujeição, ou não, dos partidos políticos à Lei nº 12.846, de 2013.

"As **sociedades, civis ou empresárias**, e as **associações**, estruturalmente consideradas corporações, resultam da união de indivíduos (*universitas personarum*); as **fundações**, por sua vez, simples patrimônio vinculado a uma finalidade, decorrem da afetação patrimonial determinada por seu instituidor (*universitas bonorum*), subsumindo-se, com mais propriedade, na categoria das instituições.

Posteriormente, a Lei n. 10.825, de 22 de dezembro de 2003, deu nova redação ao já transcrito art. 44, inserindo dois novos incisos, a saber, o IV, referente às organizações religiosas, e o V, sobre os partidos políticos.

Trata-se, em nosso entender, de um erro conceitual, pois tanto as organizações religiosas quanto os partidos políticos se enquadram perfeitamente, como veremos, no conceito jurídico de associação, bem como as cinco alíneas não elencam todas as modalidades de pessoas jurídicas de direito privado, tornando-se tal rol meramente exemplificativo.

A modificação teve por finalidade expressa, conforme consta no art. 1º da supramencionada lei modificadora, **evitar a aplicação, a tais entidades, da necessidade, prevista no art. 2.031, de adaptar suas disposições às novas regras codificadas, notadamente à força conferida às assembleias gerais, e às regras próprias de exclusão de membros**, o que alvoroçou, em especial, as organizações religiosas.

Observe-se que, além da inclusão em incisos, como se tratasse de novas espécies do gênero 'pessoa jurídica de direito privado', a mencionada lei transformou o parágrafo único original em § 2º, com a mesma redação ('As disposições concernentes às associações aplicam-se subsidiariamente às sociedades que são objeto do Livro II da Parte Especial deste Código'), destacando dois novos parágrafos com as seguintes redações:

'§ 1º São livres a criação, a organização, a estruturação interna e o funcionamento das organizações religiosas, sendo vedado ao poder público negar-lhes reconhecimento ou registro dos atos constitutivos e necessários ao seu funcionamento.

(...)

§ 3º Os partidos políticos serão organizados e funcionarão conforme o disposto em lei específica'.
(P. 45)

(GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Mário Veiga. **Manual de Direito Civil: Volume único**. 8. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024).

36. Nessa senda, embora louváveis as considerações acerca da inaplicabilidade da Lei nº 12.846, de 2013, a todas as pessoas jurídicas não reproduzidas textualmente no parágrafo único de seu art. 1º, **essa interpretação parece encontrar contraponto na própria redação do dispositivo**, que busca alcançar, de forma ampla, as pessoas jurídicas privadas, independentemente de sua modalidade ou seu fundamento legal específico, sem que isso configure analogia *in malam partem*; na verdade, trata-se de simples interpretação do conceito normativo posto pelo Poder Legislativo e, em consequência, inofensivo aos princípios processuais sancionadores.

37. **A contrariedade desta Consultoria Jurídica à aplicabilidade da Lei nº 12.846, de 2013, aos partidos políticos, portanto, não decorre da falta de sua menção expressa no primeiro dispositivo da norma, como se os partidos não representassem "associações de pessoas"; em fundamento, nossa contrariedade pauta-se na ausência de tratamento finalístico da referida Lei, que nada versou sobre os atos lesivos e as penalidades melhor incidentes, em relação à realidade específica dos partidos políticos, enquanto entidades *sui generis* sujeitas a um sistema próprio, previsto constitucionalmente, para a análise de condutas de tais entidades, destacando-se a competência da Justiça Eleitoral para julgamento de eventuais condutas, como se verá adiante.**

- II -

Sobre os atos lesivos e as penalidades aplicáveis pela Lei nº 12.846, de 2013

38. Deve-se rememorar que a Lei nº 12.846, de 2013, elenca os seguintes atos considerados como ilícitos para fins de responsabilização:

"Art. 5º Constituem **atos lesivos à administração pública**, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, *assim definidos*:

I - **prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida** a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - **comprovemente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos** previstos nesta Lei;

III - **comprovemente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários** dos atos praticados;

IV - no tocante a **licitações e contratos**:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - **dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação**, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional." (grifos nossos)

39. Embora os partidos possam, em tese, praticar os ilícitos previstos nos art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, as condutas descritas no dispositivo direcionam-se ante um contexto de potencial intervenção das pessoas jurídicas privadas em desfavor da administração pública, sobretudo em relações de contratação pública, regulação ou fiscalização. Nessa linha, o posicionamento da própria Nota Técnica nº 442/2024/DIREP/SIPRI (doc. SEI 3111598) corrobora essa visão, reconhecendo que, conquanto haja a possibilidade hipotética de os partidos políticos incidirem nessas condutas, elas foram especialmente pensadas para os cenários de atuação privada e empresarial perante o Poder Público:

"Em que pese não se discorde sobre a possibilidade, em tese, de as agremiações políticas praticarem os atos lesivos previstos nos incisos I, II, III e V, é certo que as situações relativas a procedimentos licitatórios e contratos públicos não fazem parte da atuação dessas entidades. Isso decorre do **fato da Lei nº 12.846/2013 ter sido concebida, especialmente, com o objetivo de combater a corrupção movida por interesses empresariais (alguns até a denominam 'Lei Anticorrupção Empresarial'), o que reforçaria o argumento de que a inclusão dos partidos políticos se mostraria alheia à vontade do legislador.**" (grifos nossos).

40. Quer dizer, um dos motivos centrais para a edição de Lei Anticorrupção consiste na manutenção de um regime justo de ampla concorrência, de um ambiente saudável de negócios e de uma interlocução privada moralmente correta junto ao Poder Público, penalizando os entes particulares que comprometam, por exemplo, o bom funcionamento das contratações públicas, da representação legítima de interesses privados perante o Estado e da necessária submissão privada ao poder de polícia administrativa. Nesse quesito, a referida legislação visa a balizar o comportamento das pessoas jurídicas que, porventura, interagem junto à administração pública, mediante a previsão de atos antijurídicos que, caso configurados, devem resultar no sancionamento do ente privado que desviou da postura íntegra de relações público-privadas.

41. Nesse aspecto, apreende-se que a **Lei nº 12.846, de 2013, parece não se ter preocupado em estipular condutas próprias dos partidos políticos**, que, *a priori*, não se relacionam, como entidades com *interesses organizacionais privados e autônomos*, perante a administração pública *stricto sensu*, tal como o fazem sociedades civis e empresariais, fundações privadas e outras associações. A saber, não há qualquer previsão sobre processo eleitoral, financiamento partidário ou outro fato semelhante no corpo da Lei nº 12.846, de 2013, direcionando-se ao entendimento de que ela não foi desenhada para ter aplicação aos partidos políticos, que exigem um tratamento jurídico especializado.

42. Nessa linha, deve-se ressaltar também que as sanções previstas, nos arts. 6º e 19º da Lei nº 12.846, de 2013, às pessoas jurídicas, tanto no âmbito administrativo, quanto no âmbito judicial, também não encontram uma abordagem coerente para a punição dos partidos políticos. A relembrar:

"Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

I - **multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação;**
e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

[...]

§ 3º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.

[...]

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão **ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:**

I - **perdimento dos bens, direitos ou valores** que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - **suspensão ou interdição parcial de suas atividades;**

III - **dissolução compulsória da pessoa jurídica;**

IV - **proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.**

§ 1º A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovado:

I - ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou

II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

§ 2º (VETADO).

§ 3º As sanções poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa.

§ 4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderá requerer a **indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado**, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé." (grifos nossos)

43. No âmbito administrativo, o art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013, estipula a sanção de **multa** no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior. **Ocorre**

que os partidos políticos possuem um sistema de subsídio próprio, sujeito a regras de direito público, não se confundindo, pois, com a lógica de faturamento oriunda do direito privado.

44. Assim, em abordagem quanto à multa, por exemplo, MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI PINHEIRO 2018, p. 226) explicita que a noção de "*faturamento bruto*" não se mostraria coerente com a realidade partidária, indicando, junto às demais penalidades, a impossibilidade de uma aplicação automática da referida Lei:

"Ora bem, tendo em vista que **conceito jurídico de faturamento bruto é absolutamente alheio à realidade dos partidos políticos** e considerando, ainda, que a gravíssima medida da dissolução compulsória de uma agremiação partidária, como consequência de supostos atos ilícitos praticados por seus dirigentes, é de constitucionalidade altamente duvidosa, sobretudo num regime democrático fundado no pluralismo e na liberdade de criação partidária como direitos fundamentais (art. 17 da Carta Política), pode se concluir que a Lei de Organizações Criminosas **não pode ser legitimamente tida como automaticamente aplicável aos partidos.**" (PINHEIRO, Maria Claudia Bucchianeri. Tomemos a sério o debate em torno do *compliance* partidário: uma primeira reflexão crítica dos Projetos de Lei nºs 60/2017 e 429/2017, do Senado Federal, em busca de um modelo efetivo. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Mora (Coord.). **Direito Partidário**: tratado de direito eleitoral – tomo 2. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 226)

45. Sobre tanto, não se pode olvidar de que o disposto no art. 6º da Lei nº 12.846, de 2013, afirma que a multa nunca será inferior ao valor da vantagem econômica obtida. Assim, **a atração da referida legislação, na via interpretativa, também incorporaria um sistema de punição que não se preocupa com a missão constitucional dos partidos políticos**, indicando a possibilidade de a sanção pecuniária representar uma barreira, sem previsão na legislação eleitoral, às atividades partidárias, estas tão importantes para a manutenção do regime democrático.

46. Dadas suas finalidades, os **partidos políticos não têm como objetivo a atividade financeira, de modo que não haveria um faturamento bruto propriamente dito**, sendo seus recursos destinados à sua destinação pública. Faz-se forçoso reconhecer, nessa linha, que a **Lei nº 9.096, de 1995, estabelece uma lógica própria de financiamento dos partidos políticos**, sendo vedada a recepção de recursos públicos, salvo aqueles previstos ao **Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário)** e ao **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**:

"Art. 30. O partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas.

Art. 31. **É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:**

I - entidade ou governo estrangeiros;

II - entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha;

(Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

III - (revogado); (Redação dada pela Lei nº 13.488, de 2017)

IV - entidade de classe ou sindical.

V - pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político.

(Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017)

[...]

Art. 33. Os balanços devem conter, entre outros, os seguintes itens:

I - discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do **fundo partidário**;

II - origem e valor das **contribuições e doações**;

III - **despesas de caráter eleitoral**, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha;

IV - discriminação detalhada das **receitas e despesas**.

[...]

Art. 38. O **Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário)** é constituído por:

- I - **multas e penalidades pecuniárias** aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
- II - **recursos financeiros que lhe forem destinados por lei**, em carácter permanente ou eventual;
- III - **doações de pessoa física ou jurídica**, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;
- IV - **dotações orçamentárias da União** em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, **o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.**

§ 1º As doações de que trata este artigo podem ser feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual e municipal, que remeterão, à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido, o demonstrativo de seu recebimento e respectiva destinação, juntamente com o balanço contábil.

§ 2º Outras doações, quaisquer que sejam, devem ser lançadas na contabilidade do partido, definidos seus valores em moeda corrente.

§ 3º As doações de recursos financeiros somente poderão ser efetuadas na conta do partido político por meio de: (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

I - cheques cruzados e nominais ou transferência eletrônica de depósitos; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - depósitos em espécie devidamente identificados; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

III - mecanismo disponível em sítio do partido na internet que permita o uso de cartão de crédito, cartão de débito, emissão on-line de boleto bancário ou, ainda, convênios de débitos em conta, no formato único e no formato recorrente, e outras modalidades, e que atenda aos seguintes requisitos: (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019)

a) identificação do doador; (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

b) emissão obrigatória de recibo eleitoral para cada doação realizada. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 4º (Revogado pela Lei nº 9.504, de 1997)

§ 5º Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 6º Os bancos e empresas de meios de pagamentos, incluídos os denominados digitais, ficam obrigados a disponibilizar a abertura de contas bancárias e os seus serviços de meios de pagamentos e compensação, inclusive on-line, para que os partidos políticos possam desenvolver e operacionalizar os mecanismos previstos no inciso III do § 3º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

§ 7º Os serviços para os partidos políticos não se caracterizam e não acarretam restrições relativas às pessoas politicamente expostas, e seus serviços serão disponibilizados pelo preço oferecido pela instituição financeira a outras pessoas jurídicas. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

§ 8º As instituições financeiras devem oferecer aos partidos políticos pacote de serviços bancários que agreguem o conjunto dos serviços financeiros, e a mensalidade desse pacote não poderá ser superior à soma das tarifas avulsas praticadas no mercado. (Incluído pela Lei nº 13.877, de 2019)

[...]

Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário: (Redação dada pela Lei nº 12.875, de 2013)

I - **5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos** que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

II - **95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.** (Incluído pela Lei nº 12.875, de 2013)

Parágrafo único. Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses." (grifos nossos).

47. Nesse sentido, reitera-se ser controverso remeter à existência de um "*faturamento bruto*" dos partidos, quando os partidos políticos são sustentados essencialmente por recursos do Fundo Partidário, de contribuições e de doações, além daqueles gerenciados, por ocasião das eleições, pelo Fundo Eleitoral, previsto na Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017, e na Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017. **No tema, deve-se registrar, por exemplo, que o art. 17, § 2º, da Resolução TSE nº 23.604, de 17 de dezembro de 2019, veda o uso do Fundo Partidário para pagamento de multas por ilícitos administrativos:**

"Art. 17. Constituem **gastos partidários todos os custos e despesas utilizadas pelo órgão do partido político para a sua manutenção e para a consecução de seus objetivos e programas.**

§ 1º Os recursos oriundos do Fundo Partidário somente podem ser utilizados para o pagamento de gastos relacionados (art. 44 da Lei nº 9.096/95) :

I - à manutenção das sedes e dos serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título;

II - à propaganda doutrinária e política;

III - ao alistamento e às campanhas eleitorais;

IV - à criação e à manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política;

V - à criação e à manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres;

VI - ao pagamento de mensalidades, anuidades e congêneres devidos a organismos partidários internacionais que se destinem ao apoio à pesquisa, ao estudo e à doutrinação política, aos quais o partido político seja regularmente filiado;

VII - ao pagamento de despesas com alimentação, incluindo restaurantes e lanchonetes;

VIII - na contratação de serviços de consultoria contábil e advocatícia e de serviços para atuação jurisdicional em ações de controle de constitucionalidade e em demais processos judiciais e administrativos de interesse partidário, bem como nos litígios que envolvam candidatos do partido, eleitos ou não, relacionados exclusivamente ao processo eleitoral;

IX - na compra ou na locação de bens móveis e imóveis, bem como na edificação ou na construção de sedes e afins, e na realização de reformas e outras adaptações nesses bens;

X - no custeio de impulsionamento, para conteúdos contratados diretamente com provedor de aplicação de internet com sede e foro no País, incluída a priorização paga de conteúdos resultantes de aplicações de busca na internet, inclusive plataforma de compartilhamento de vídeos e redes sociais, mediante o pagamento por meio de boleto bancário, de depósito identificado ou de transferência eletrônica diretamente para conta do provedor, proibido, nos anos de eleição, no período desde o início do prazo das convenções partidárias até a data do pleito. (Redação dada pela Resolução nº 23.679/2022)

§ 2º **Os recursos do Fundo Partidário não podem ser utilizados para a quitação de multas relativas a atos infracionais, ilícitos penais, administrativos ou eleitorais ou para a quitação de encargos decorrentes de inadimplência de pagamentos, tais como multa de mora, atualização monetária ou juros.**

§ 3º Os **recursos do Fundo Partidário**, ainda que depositados na conta bancária prevista no inciso I do art. 6º, **são impenhoráveis e não podem ser dados em garantia.**" (grifos nossos).

48. Assim, ainda que se vislumbre uma premissa teórica de que a responsabilização administrativa da Lei nº 12.846, de 2013, não é antagonista à realidade complexa dos partidos políticos, cumpre salientar que, nesse cenário, haveria potenciais contradições também sobre a destinação cabível quanto à multa em recursos dos partidos políticos, que se regulam por normas jurídicas específicas. Nesse quesito, tem-se que a Lei nº 12.846, de 2013, prevê, em seu art. 24, que "*a multa e o perdimento de bens, direitos ou valores aplicados com fundamento nesta Lei serão destinados preferencialmente aos órgãos ou entidades públicas lesadas*" (grifos nossos). Nada obstante, na regra eleitoral, o art. 38, inciso I, da Lei nº 9.096, de 1995, estipula que as **multas pecuniárias previstas no Código Eleitoral e nas leis conexas comporão o Fundo Partidário**, sendo que o art. 40, § 2º, da Lei nº 9.096, de 1995, também dispõe que, "*na mesma conta especial [à disposição do Tribunal Superior Eleitoral] serão depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias, previstas na Legislação Eleitoral*" (grifos nossos)

49. Se acolhida a tese acerca da sanção administrativa, o que não se busca fazer, por entendê-la inadequada, far-se-ia, pois, necessário averiguar também se a Lei nº 12.846, de 2013, caso utilizada como fundamento para aplicar uma multa, poderia dar aos recursos dos partidos políticos uma finalidade diversa daquela prevista na legislação eleitoral, criando-se novas controvérsias por toda a sistemática da Lei nº 12.846, de 2013. Isto posto, ressalva-se que não se busca afirmar a impossibilidade de os partidos políticos estarem sujeitos a diversas instâncias de responsabilização, inclusive administrativa, mas é preciso apontar que, se fosse o caso presente, infere-se que o Poder Legislativo iria formular um tratamento específico, no contexto normativo próprio, especialmente para a forma de sancionar pecuniariamente tais entidades, dados seus recursos vinculados.

50. Indo além do âmbito administrativo, a aplicabilidade da Lei nº 12.846, de 2013, ao âmbito judicial mostra-se também problemática, quando seu art. 19 permite a suspensão ou interdição parcial, a dissolução compulsória e a proibição de auferição de recursos públicos na lógica dos partidos políticos. Mesmo em instância judicial, infere-se bastante questionável que uma responsabilidade de natureza objetiva possa implicar a extinção de um partido político, em hipóteses não previstas na Constituição ou na legislação especializada, em alteração relevante no jogo democrático.

51. Sobre tal, DANIEL CASTRO GOMES DA COSTA (2022, p. 236) disserta, inclusive, acerca da inaplicabilidade das sanções de suspensão das atividades e proibição de recebimento de incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de ordem pública:

"Quanto à suspensão das atividades e à dissolução compulsória da pessoa jurídica, ressalta-se que **o problema central está no caráter representativo e democrático que ostentam os partidos políticos – se os partidos são legitimados pela própria lógica do sistema político-partidário brasileiro, sua existência e funcionamento não pode ser afetada de forma tão grave pura e simplesmente por desvios de conduta de seus membros, o que configuraria manifesta inconstitucionalidade e ameaça ao regime democrático.** Além disso, a vedação ao recebimento de recursos públicos também contraria a lógica de subsídio e financiamento dos partidos, os quais necessitam de recursos para exercer suas atividades ordinárias e em período eleitoral, considerando, também, que desde o julgamento da ADI nº 4.650,555 pelo Supremo Tribunal Federal, é vedado o financiamento empresarial de campanhas eleitorais." (grifos nossos)

(COSTA, Daniel Castro Gomes da. **Partidos Políticos e Compliance**. 2.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4073>. Acesso em: 19 abr. 2024, p. 237)

52. Aponte-se que, quanto à extinção partidária, **a Lei nº 9.096, de 1995, estipula, de forma bastante restrita, as hipóteses nas quais um partido político poderá ter seu registro civil cancelado, sendo todas elas provenientes de violação ao art. 17 da Constituição da República, a saber:**

"Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...]

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou **governo estrangeiros** ou de subordinação a estes;

III - prestação de **contas à Justiça Eleitoral**; [...]

§ 4º É vedada a utilização pelos partidos políticos de **organização paramilitar**."

53. A saber, ante esse conteúdo constitucional, o art. 28 da Lei nº 9.096, de 1995, determina que a dissolução de uma agremiação política deve ser feita em processo judicial perante a **Tribunal Superior Eleitoral**, sob um **rol taxativo** de quatro condutas ilícitas, *que são distintas daquelas constantes no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013.*

"Art. 28. O **Tribunal Superior Eleitoral**, após trânsito em julgado de decisão, determina o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido contra o qual fique provado:

I - ter recebido ou estar recebendo recursos financeiros de **procedência estrangeira**;

II - estar **subordinado a entidade ou governo estrangeiros**;

III - **não ter prestado**, nos termos desta Lei, as devidas **contas à Justiça Eleitoral**;

IV - que mantém **organização paramilitar**.

§ 1º A decisão judicial a que se refere este artigo deve ser precedida de processo regular, que assegure ampla defesa.

§ 2º O processo de cancelamento é **iniciado pelo Tribunal à vista de denúncia de qualquer eleitor, de representante de partido, ou de representação do Procurador-Geral Eleitoral.**

§ 3º O partido político, em nível nacional, não sofrerá a suspensão das cotas do Fundo Partidário, nem qualquer outra punição como consequência de atos praticados por órgãos regionais ou municipais. (Incluído pela Lei nº 9.693, de 1998)

§ 4º Despesas realizadas por órgãos partidários municipais ou estaduais ou por candidatos majoritários nas respectivas circunscrições devem ser assumidas e pagas exclusivamente pela esfera partidária correspondente, salvo acordo expresso com órgão de outra esfera partidária. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 5º Em caso de não pagamento, as despesas não poderão ser cobradas judicialmente dos órgãos superiores dos partidos políticos, recaindo eventual penhora exclusivamente sobre o órgão partidário que contraiu a dívida executada. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

§ 6º **O disposto no inciso III do caput refere-se apenas aos órgãos nacionais dos partidos políticos que deixarem de prestar contas ao Tribunal Superior Eleitoral, não ocorrendo o cancelamento do registro civil e do estatuto do partido quando a omissão for dos órgãos partidários regionais ou municipais.** (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)" (grifos nossos).

54. Por sua vez, sobre a responsabilidade na prestação de contas, nota-se que **os arts. 36, 37 e 37-A da Lei nº 9.096, de 1995, embora permitam a suspensão de quotas do Fundo Partidário, fazem-no mediante sanções específicas, no caso de violação de normas legais ou estatutárias, disciplinadas sob a ótica da legislação eleitoral:**

"Art. 36. Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, ficará o partido sujeito às seguintes sanções:

I - no caso de recursos de origem não mencionada ou esclarecida, fica **suspenso o recebimento das quotas do fundo partidário** até que o esclarecimento seja aceito pela Justiça Eleitoral;

II - no caso de recebimento de recursos mencionados no art. 31, **fica suspensa a participação no fundo partidário por um ano;**

III - no caso de recebimento de doações cujo valor ultrapasse os limites previstos no art. 39, § 4º, **fica suspensa por dois anos a participação no fundo partidário** e será aplicada ao partido multa correspondente ao valor que exceder aos limites fixados.

Art. 37. A desaprovação das contas do partido **implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento).** (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

[...]

Art. 37-A. A falta de prestação de contas implicará a **suspensão de novas cotas do Fundo Partidário** enquanto perdurar a inadimplência e sujeitará os responsáveis às penas da lei." (grifos nossos).

55. Deve-se mencionar, ainda, que **o art. 37, §§ 13 e 15, da Lei nº 9.096, de 1995, disciplina que a responsabilidade civil pelos atos ilícitos do partido político é subjetiva e deve recair sobre seu dirigente, não afetando a percepção de recursos do Fundo Partidário.** Por si só, os dispositivos já exigem uma leitura moderada quanto à possibilidade de uma interpretação automática da responsabilidade objetiva da Lei nº 12.846, de 2013, junto a suas penalidades, que, como visto, conflitam com o manejo dos recursos partidários previstos na legislação específica.

"Art. 37. A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015) [...]

§ 13. A **responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido.** (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 14. O instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política não será atingido pela sanção aplicada ao partido político em caso de desaprovação de suas contas, exceto se tiver diretamente dado causa à reprovação. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

§ 15. **As responsabilidades civil e criminal são subjetivas** e, assim como eventuais dívidas já apuradas, **recaem somente sobre o dirigente partidário responsável pelo órgão partidário à época do fato e não impedem que o órgão partidário receba recurso do fundo partidário.** (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019)" (grifos nossos).

56. Dessarte, além da ausência de estipulação de condutas próprias de serem realizadas por organizações partidárias, observa-se também que **as sanções previstas na Lei nº 12.846, de 2013, nas esferas administrativa e judicial, desenham-se em tons bastante diversos daqueles incidentes à realidade dos partidos políticos**, enquanto entidades *sui generis*, as quais, posto que privadas, gozam de um financiamento e um arcabouço substancialmente público. Assim, **a aplicação automática da Lei nº 12.846, de 2013, enquanto legislação não elaborada para a lógica partidária, poderia colocar em risco tal atividade, inerente ao regime democrático**, visto que não apenas prevê penalidades pecuniárias sobre recursos públicos vinculados, mas também a suspensão do funcionamento do partido político, a sua dissolução compulsória e a vedação ao recebimento de verbas de ordem pública.

57. **Sopesados os princípios da segurança jurídica, da legalidade e da tipicidade, encaminha-se, pois, pela impossibilidade de adotar a Lei nº 12.846, de 2013, de forma analógica, aos partidos políticos, compreendendo tratar-se de uma lacuna que não deve ser solucionada pela via do intérprete estatal, competindo, assim, ao Poder Legislativo avançar na matéria.** Isso, no entanto, não significa a ausência de responsabilização dessas agremiações, as quais, atualmente, sujeitam-se, em seus ilícitos, à esfera da Justiça Eleitoral, nos termos da Constituição da República e da legislação específica.

- III -

Sobre o regime de responsabilização próprio dos partidos políticos

58. Conforme os autores MARCO VINÍCIO PETRELUZZI e RUBEM NAMAN RIZEK JUNIOR (*apud* FREIRE JÚNIOR, A. B; VANDERLEI, R. S., A incidência da Lei Anticorrupção aos partidos políticos, **Revista do Ministério Público do Estado de Goiás**, n. 40, p. 9-26, 2012), as agremiações políticas possuem o papel de dar vazão à vontade popular através da organização e da articulação de diferentes correntes de pensamento; assim, **os partidos políticos contribuem para o debate público, a formulação de políticas públicas e a representação dos interesses da sociedade civil no processo legislativo, sendo inerentes à democracia.**

59. É nítido que o Poder Constituinte trouxe uma proteção maior a estas instituições, dado o papel crucial delas para a manutenção do Estado Democrático de Direito. Inclusive, **na revisitação do art. 17 da Constituição da República, nota-se, mais uma vez, que Magna Carta estabeleceu a competência para registro, prestação de contas e responsabilização de ilícitos dos partidos políticos como atribuição da Justiça Eleitoral.**

"Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I - caráter nacional;

II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III - **prestação de contas à Justiça Eleitoral;**

IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

§ 2º Os partidos políticos, após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, **registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral**."(grifos nossos)

60. Apreendida as finalidades constitucionais e o histórico normativo como anteriores entidades públicas, deve-se ponderar que, embora representem pessoas jurídicas de direito privado, os partidos políticos são permeados por uma forte presença da coisa pública. Por essa razão, **o Direito Partidário encontra-se na confluência do Direito Privado e do Direito Público, regendo-se conforme um conjunto de disposições específicas**; em especial, os partidos políticos são fortemente regulamentados pelas leis eleitorais, que expressamente preveem seus atributos, deveres e sanções cabíveis em caso de ilícitos cometidos. Citam-se, por exemplo, a **Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral**, a **Lei nº 9.096, de 1995 - Lei dos Partidos Políticos**, e a **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 - Lei das Eleições**.

61. Sob essa ótica, o próprio art. 17, inciso III, da Constituição da República estabelece o **dever de prestação de contas perante a Justiça Eleitoral**, o que está disposto na Lei nº 9.096, de 1995, especialmente em seu Título III - Das Finanças e Contabilidade dos Partidos. Por sua vez, o Tribunal Superior Eleitoral, mediante a Resolução TSE nº 23.604, de 2019, também disciplina o procedimento.

62. Como visto, a Lei nº 9.096, de 1995, estipula um conjunto de penalidades aos partidos políticos de competência da Justiça Eleitoral, sobretudo de natureza pecuniária, em relação aos recursos do Fundo Partidário (vide: arts. 36, 37 e 37-A), embora também estipule a possibilidade do cancelamento do registro partidário se violadas as normas constitucionais (vide: art. 28). A **Justiça Eleitoral, portanto, acaba representando a principal instância de responsabilização dos partidos políticos, embora não deva ser vista como a única**, visto que sua competência se dá em razão da matéria.

63. **De todo modo, ainda que seja possível a responsabilização dos partidos políticos em outras esferas judiciais, é certo que eles convivem, mesmo nesses casos, com resguardas normativas, que permitam a continuidade de suas atividades de interesse público.** O art. 15-A da Lei nº 9.096, de 1995, é exemplar nesse sentido, ao assegurar um tratamento privilegiado aos partidos:

"Art. 15-A. A **responsabilidade, inclusive civil e trabalhista, cabe exclusivamente ao órgão partidário municipal, estadual ou nacional que tiver dado causa** ao não cumprimento da obrigação, à violação de direito, a dano a outrem ou a qualquer ato ilícito, **excluída a solidariedade de outros órgãos de direção partidária.** (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Parágrafo único. O **órgão nacional do partido político**, quando responsável, **somente poderá ser demandado judicialmente na circunscrição especial judiciária da sua sede**, inclusive nas ações de natureza cível ou trabalhista. (Incluído pela Lei nº 12.891, de 2013)" (grifos nossos)

64. Nessa linha, eventuais interpretações em relação à responsabilização dos partidos políticos acabam exigindo uma cuidadosa análise do ordenamento jurídico, dadas as peculiaridades incidentes. Nesse ofício, **quanto à indagação deste processo, quanto à (in)aplicabilidade da Lei nº 12.846, de 2013, aos partidos políticos, esta Consultoria Jurídica tende a compreender pela inviabilidade de sujeitar as agremiações partidárias à responsabilização pela referida Lei**, na medida em que a norma não incorpora um direcionamento à realidade partidária, não contemplando condutas lesivas próprias de suas atividades nem estabelecendo sanções adequadas a seu funcionamento e financiamento.

65. Para tanto, entende-se que seria necessária a regulamentação em legislação especial, dado o caráter peculiar dessas agremiações. A saber, tem-se que o Ministério Público Federal é partilha desse entendimento, uma vez que submeteu projeto de lei ao Congresso Nacional (PL nº 4.850, de 2016) em que prevê mudanças na Lei nº 9.096, de 1995, para incluir penalidades aos partidos políticos pelas condutas ilícitas descritas na Lei nº 12.846, de 2013.

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

sanções, limitadas, a princípio, à esfera partidária responsável pela prática dos atos irregulares. O art. 49-B descreve a extensão e o modo de cálculo das sanções propostas, e o art. 49-C, a legitimação e o rito processual das ações a serem levadas à Justiça Eleitoral." (grifos nossos)

(Disponível

em:

https://dezmedidas.mpf.mp.br/campanha/produtos/pdf/10_MEDIDAS_ONLINE.pdf, p. 182)

66. **O entendimento de um *compliance* partidário partiria de uma efetiva mudança advinda do processo legislativo constitucional, e não de uma mera interpretação ampla da legislação.** Idealmente, a competência para tanto se manteria na esfera eleitoral, por meio do devido processo judicial. Concorde-se, logo, com a Nota Técnica nº 442/2024/DIREP/SIPRI (doc. SEI 3111598), ao delimitar que eventuais responsabilizações sobre atos ilícitos cometidos por partidos políticos teriam seu foro adequado perante a Justiça Eleitoral brasileira.

67. **De todo modo, ressalva-se que, mesmo com a impossibilidade de responsabilização dos partidos políticos pela Lei 12.846, de 2013, entende-se que não há prejuízo às hipóteses legais vigentes quanto à responsabilização judicial de partidos políticos e de dirigentes partidários.**

68. Como visualizado, no âmbito da Lei nº 9.096, de 1995, a depender da irregularidade na prestação de contas, o partido pode perder a subvenção eleitoral, ou seja, há a perda do recurso financeiro destinado ao seu funcionamento, caso não cumpra suas obrigações legais (arts. 36, 37 e 37-A). Por seu turno, no âmbito do Código Eleitoral (Lei nº 4.737, de 1965), em que consta o conjunto de crimes eleitorais, é possível, em determinadas hipóteses, afetas à realidade eleitoral, segundo o art. 336, a suspensão das atividades eleitorais dos partidos políticos. À sua vez, na Lei nº 9.504, de 1997, o art. 25 permite a suspensão dos recursos do Fundo Partidário, se houver descumprimento das normas relativas à arrecadação e à aplicação dos recursos previstos naquela Lei.

69. É evidente, porém, que **as responsabilizações na matéria tendem a concentrar-se na esfera individual**, especialmente dada a timidez da legislação brasileira. Nesse quesito, violações cometidas por dirigentes dos partidos políticos acabam sujeitas aos tipos penais e de improbidade administrativa, em relação à sua penalidade.

70. Nesse quesito, aponta-se, por exemplo, que o Supremo Tribunal Federal, na apreciação da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 - Lei de Improbidade Administrativa, com a redação dada pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, confirmou a medida cautelar concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF, para permitir a incidência das penalidades de improbidade administrativa aos agentes públicos que violarem os dispositivos previstos naquela legislação em prejuízo dos recursos públicos dos partidos políticos.

"Além disso, ao possibilitar um tratamento diferenciado aos autores de **ilícitos de improbidade contra recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, a referida previsão coloca-se em potencial conflito com o princípio da isonomia**, pois os tratamentos normativos diferenciados somente são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado (CELSONO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO. Princípio da isonomia: desequiparações proibidas e permitidas. Revista Trimestral de Direito Público, nº 1, p. 79), o que, em linha de princípio, não se observa na hipótese dos autos.

Pela mesma razão, **considerado o caráter majoritariamente pecuniário das sanções previstas na Lei dos Partidos Políticos, a descaracterização das sanções mais graves estabelecidas pela Lei de Improbidade Administrativa tem o condão de violar os princípios da vedação à proteção insuficiente e, portanto, da proporcionalidade**, pois esta estará caracterizada, conforme destacado por JESUZ GONZALES SALINAS, quando ausente coerência do Poder Público no exercício de suas atividades legislativas, com patente extravasamento dos limites razoáveis da discricionariedade e consequente desrespeito ao princípio da arbitrariedade dos poderes públicos, que impede a criação ou desfazimento de obrigações desprovidas de justificação fática (Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre ley, reglamento y acto administrativo. Revista de Administración Pública, número 120, 1989).

Diante de todo o exposto, presentes os requisitos para concessão de medida, conferindo interpretação conforme ao art. 23-C, da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, no sentido de que **os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, poderão ser responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, mas sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa.**" (grifos nossos).

(STF. **Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF**. [...]. Rel.: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, 27 de dezembro de 2022. Disponível em <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>>. Acesso em 17 jun. 2024).

71. **Por conseguinte, a ausência de responsabilização dos partidos políticos na forma da Lei 12.846, de 2013, não afasta outras formas de responsabilização no ordenamento jurídico, tanto dos partidos políticos, perante a Justiça Eleitoral, quanto - e especialmente - dos dirigentes, perante as instâncias cabíveis. A posição desta Consultoria Jurídica, assim, apenas preza pela segurança jurídica, pela legalidade e pela tipicidade, afastando-se de interpretações que, porventura, representem ingerências da atividade sancionadora do Estado, sem fundamento legal para tanto.**

72. Diante dos riscos expostos e da necessidade de garantir o devido processo legal, sopesando o tratamento jurídico geral concedido pela Lei nº 12.846, de 2013, entende-se que a competência adequada para a responsabilização de partidos políticos quanto a atos ilícitos cometidos contra a administração pública deve ocorrer perante a Justiça Eleitoral, nos termos dispostos pela legislação eleitoral. Tal também foi o entendimento da área técnica, como se nota da Nota Técnica nº 442/2024/DIREP/SIPRI (doc. SEI 3111598), e, portanto, parece ser a compreensão mais prudente em relação à matéria.

73. Assim, por ausência de previsão legal, segue-se a interpretação de ser inadequada a responsabilização objetiva dos partidos políticos a partir da Lei nº 12.846, de 2013, sobretudo porque tais agremiações sujeitam-se a um regime jurídico próprio de responsabilização, notadamente perante a Justiça Eleitoral. Por logo, embora o sistema de responsabilidades sempre possa ser aprimorado, entende-se que tal deve decorrer de uma manifestação expressa do Poder Legislativo, sendo temerário a este Poder Executivo formular um entendimento que não decorre imediatamente das disposições contidas na Lei nº 12.846, de 2013, destinada aos entes eminentemente privados.

3. **CONCLUSÃO**

74. Diante do exposto, em consonância com as *conclusões* da área técnica da Secretaria de Integridade Privada, esta Consultoria Jurídica opina pela **inaplicabilidade da Lei nº 12.846, de 2013, a Lei Anticorrupção, aos partidos políticos**, na seara dos Processos Administrativos de Responsabilização, na medida em que este agrupamento de pessoas jurídicas possui uma natureza *sui generis* e um regime jurídico próprio, não devendo, portanto, compreender-se por sua sujeição implícita à referida norma.

Ao Apoio Administrativo desta CONJUR, para encaminhamento, via SEI, à SIPRI, assim como para registro na base de conhecimento desta CGU.

Brasília, 21 de junho de 2024.

FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA

Consultor Jurídico

Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190101188202406 e da chave de acesso 26e9f88d



Documento assinado eletronicamente por FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1440449811 e chave de acesso 26e9f88d no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDO BARBOSA BASTOS COSTA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 21-06-2024 15:34. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
