

FACULDADE DAMAS DA INSTRUÇÃO CRISTÃ
CURSO DE DIREITO

ARY DE BRITO ALVIM FILHO

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PARTIDOS POLÍTICOS: ANÁLISE DA
EFICÁCIA DAS NORMAS RELATIVAS À APRESENTAÇÃO DAS CONTAS PELOS
PARTIDOS POLÍTICOS NO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO/PE**

Recife
2015

ARY DE BRITO ALVIM FILHO

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PARTIDOS POLÍTICOS: ANÁLISE DA
EFICÁCIA DAS NORMAS RELATIVAS À APRESENTAÇÃO DAS CONTAS PELOS
PARTIDOS POLÍTICOS NO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO/PE**

Monografia apresentada à Faculdade Damas da Instrução Cristã, como requisito parcial à Obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Glauco Salomão Leite

Recife
2015

Alvim Filho, Ary de Brito

Prestação de contas anual de partidos políticos: análise da eficácia das normas relativas à apresentação das contas pelos partidos políticos no município de Limoeiro / PE. / Ary de Brito Alvim Filho. – Recife: O Autor, 2015.

66 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Glauco Salomão Leite.

**Monografia (graduação) – Faculdade Damas da Instrução Cristã.
Trabalho de conclusão de curso, 2015.**

Inclui bibliografia.

**1. Direito tributário. 2. Prestação de contas. 3. Partidos políticos. 4.
Norma Jurídica I. Título.**

**34 CDU (2.ed.)
340 CDD (22.ed.)**

**Faculdade Damas
TCC 2016-472**

Ary de Brito Alvim Filho

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PARTIDOS POLÍTICOS: ANÁLISE DA EFICÁCIA DAS NORMAS RELATIVAS À APRESENTAÇÃO DAS CONTAS PELOS PARTIDOS POLÍTICOS NO MUNICÍPIO DE LIMOEIRO/PE

DEFESA PÚBLICA em Recife, ___ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA:

PRESIDENTE: Orientador: Prof. Glauco Salomão Leite

1º Examinador: Profa. Renata Celeste Sales Filho

Recife
2015

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente ao **CRIADOR**, por todo o mistério que representa em nossas vidas e em especial à **minha esposa e filhos** pela inesgotável paciência, tolerância e incentivo devotados a mim durante toda essa longa trajetória.

Não poderia deixar de agradecer também aos inúmeros amigos, professores e funcionários da Faculdade Damas por terem influenciado e contribuído, ao modo de cada um, com suas vivências e experiências, enriquecendo de sentido esse meu caminhar.

Agradeço assim indistinta e sinceramente a todos vocês.

Voto não tem preço,
tem consequência!
MCCE

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo principal analisar os principais aspectos da legislação eleitoral que impactam e/ou dificultam a regular apresentação das contas à Justiça Eleitoral. Subsidiariamente, foram verificadas questões relativas à falta de estrutura partidária, sanções aplicadas pelo descumprimento das exigências da norma, se a documentação apresentada era suficiente para um diagnóstico preciso e real da movimentação financeira do partido, bem como se os procedimentos adotados pela Justiça Eleitoral são adequados e suficientes para se apurar a movimentação das contas dos partidos. O problema em questão traduziu-se em verificar se os aspectos relatados acima terminam por contribuir efetivamente para que haja o descumprimento da obrigatoriedade da prestação anual das contas partidárias. A hipótese de pesquisa lança um questionamento acerca de saber se as normas que incidem sobre a prestação de contas dos partidos apresentam de fato eficácia jurídica plena, quando aplicadas aos órgãos partidários municipais, especialmente em pequenos municípios, a exemplo de Limoeiro/PE. A justificativa que orientou o pesquisador foi o interesse em tratar essa questão cientificamente, procurando entender que mecanismos poderiam explicar esse fato e, a partir dessa compreensão, propor alguma solução no sentido de mitigar ou mesmo solucionar o problema. A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica, com esteio na legislação eleitoral, trabalhos acadêmicos e consulta a sites e revistas além de processos de prestação de contas apresentados entre os anos de 2013 e 2015. Por fim, após o estudo realizado, pode-se confirmar que a hipótese levantada não foi confirmada, isto é, as normas relativas à prestação de contas não apresentam eficácia jurídica plena, apesar de válidas e vigentes, notadamente quando se trata de cominar sanções aos partidos pelo descumprimento da apresentação das contas. Em que pese a limitação do alcance pleno da norma eleitoral e da falta da devida atenção pelos partidos, trata-se de um valioso instrumento de análise da movimentação financeira dos partidos, desde que acompanhado de força sancionatória efetiva, de suporte técnico adequado aos partidos e de instrumental tecnológico à disposição de partidos e do judiciário eleitoral. Por fim, vale lembrar que nenhum sistema de controle funcionará plenamente se não houver o apoio e participação efetiva da sociedade, no sentido de fiscalizar os passos de todos os responsáveis que lidam com essa massa de recursos. Em não havendo esse apoio efetivo, o trabalho da justiça eleitoral será inútil ou, quando muito, meramente formal.

Palavras-chave: Prestação de Contas, Partidos Políticos, Eficácia da Norma Jurídica.

ABSTRACT

This research aims to analyze the main aspects of the electoral law that impact and / or hinder the regular submission of accounts to the Electoral Court. Alternative, issues were noted regarding the lack of party structure, penalties for noncompliance with the requirements of the standard, if the documentation submitted was sufficient for accurate and real picture of the financial activities of the party as well as the procedures adopted by the Electoral Court are adequate and sufficient to establish the operation of the accounts of the parties. The problem in question has resulted in verifying whether the reported issues above end up effectively contribute so that there is noncompliance with the mandatory annual installment of party accounts. The research hypothesis launches an inquiry into whether the rules that focus on the accountability of the parties in fact have full legal effect when applied to municipal party organs, especially in small municipalities, like Lemon Tree / PE. The rationale that guided the researcher was the interest in dealing with this question scientifically, trying to understand what mechanisms could explain this fact and, from this understanding, propose any solutions to mitigate or even solve the problem. The methodology used was the bibliographical research, with mainstay in the electoral legislation, academic papers and refers to websites and magazines as well as accountability of cases brought between the years 2013 to 2015. Finally, after the study, it can be confirmed that hypothesis was not confirmed, that is, the rules on accountability do not have full legal effect, although valid and in force, especially when it comes to cominar sanctions to parties for the breach of the presentation of the accounts. Despite the limitation of the full scope of electoral rule and the lack of due attention by the parties, it is a valuable analytical tool of the financial transactions of political parties, as long as accompanied by effective sanctioning force, appropriate technical support to parties and technological instruments available to parties and the electoral judiciary. Finally, please note that any control system work fully if there is no support and effective participation of society in order to monitor the steps of all those responsible for dealing with this mass of resources. In this there is no effective support; the work of electoral justice will be useless or at best merely formal.

Keywords: Accountability, Political Parties, Effectiveness of Legal Standard.

LISTA DE ANEXOS

ANEXO I – Partidos vigentes no Brasil (até 10/2015)	61
ANEXO II - Partidos políticos em processo de formação (até 10/2015).....	62
ANEXO III – Distribuição do Fundo Partidário – Anos 2011/2015 (até 10/2015)	64
ANEXO IV - Distribuição do Fundo Partidário/ Multas – Anos 11/15(até Out 2015).....	65
ANEXO V - Processos de Prestação de Contas apresentados em Limoeiro nos anos de 2013, 2014 e 2015.....	66

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

TRE/PE - Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco

STF- Supremo Tribunal Federal

SPCEWEB - Sistema de Prestação de Contas Eleitorais via WEB

FILIAWEB- Sistema de filiação via WEB

DJE – Diário de Justiça Eletrônico

TRE/SC- Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina

MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral

SICO – Sistema de Informações de Contas Eleitorais e Partidárias

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 DA ATIVIDADE DA JUSTIÇA ELEITORAL	15
1.1 O Direito Eleitoral	16
1.2 Estrutura e Finalidade da Justiça Eleitoral	17
1.3 Da competência da Justiça Eleitoral para julgar a prestação de contas dos partidos políticos	17
1.4 Uma breve análise sobre eficácia da norma jurídica	19
2 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS	22
2.1 Da natureza jurídica da prestação de contas	22
2.2 Da finalidade de se prestar contas	23
2.3 Da prestação de contas anual dos partidos políticos	26
2.4 Da prestação de contas de campanha eleitoral	29
2.5 Dos princípios constitucionais e contábeis aplicáveis à Prestação de Contas	32
2.5.1 Princípio constitucional da vedação ao retrocesso e da efetividade	32
2.5.2 Princípio constitucional da Legalidade	33
2.5.3 Princípio constitucional da verdade material	35
2.5.4 Princípio constitucional da transparência	36
2.5.5 Princípio constitucional da Lisura	37
2.5.6 Princípio contábil da Entidade	38
2.5.7 Princípio contábil da Oportunidade	38
2.5.8 Princípio contábil da Tempestividade (ou do Registro pelo Valor Original)	39
2.5.9 Princípio contábil da Competência dos Exercícios	40
2.6 Da eficácia normativa incidente na prestação de contas dos partidos políticos	40
2.6.1 As leis 9.096/1995, 9.504/1997 e 13.165/2015.	40
2.6.2 As Resoluções TSE nº 21.841/2004 e nº 23.432/2014	44
2.7. Breve análise de causas que podem afetar a regular prestação de contas	50
2.7.1 Estrutura partidária	50
2.7.2 Fidedignidade da documentação apresentada	51
2.7.3 Procedimentos adotados pela Justiça Eleitoral	51
2.7.4 Adequação das sanções aplicadas pelo descumprimento das normas	52
CAPÍTULO 3 ANÁLISES E DISCUSSÕES	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS	59
ANEXOS	60

INTRODUÇÃO

Desde a sua criação em 1932, pelo Decreto nº 21.076, de 24/02/1932, a Justiça Eleitoral vem sistematicamente aperfeiçoando seus métodos e procedimentos, procurando com isso formar um corpo técnico de servidores com expertise comprovada. Apesar de o público conhecer mais as etapas de votação, totalização e divulgação dos resultados das eleições, o processo eleitoral não se resume apenas a estas, apresentando outras tão importantes quanto aquelas, entre as quais podemos citar o cadastro eleitoral, o registro de candidaturas, a propaganda eleitoral, a logística de todo o processo eleitoral, a prestação de contas e, por fim a diplomação dos eleitos.

Dentre essas etapas, convém destacar uma: a prestação de contas, que se destacará em relação às demais por ser o objeto deste trabalho. Destarte, vislumbrando-se o contexto geral do processo eleitoral, é possível entender que os processos de fiscalização e análise de prestação de contas assumem grande relevância para a Justiça Eleitoral, seja a prestação de contas anual dos partidos políticos, seja a de campanha eleitoral.

Assim, essa pesquisa irá analisar a eficácia das normas que regulamentam a prestação de contas apresentada pelos partidos políticos, especialmente a sua aplicação no âmbito do município de Limoeiro/PE. Tal análise pretende verificar se as contas partidárias estão tendo o devido tratamento contábil e jurídico pelos partidos, haja vista tratar-se de exigibilidades que se não tratadas com o devido esmero podem redundar em sanções aos órgãos partidários.

Esse estudo também pesquisará se os partidos vigentes no município de Limoeiro/PE estão sendo contemplados com algum recurso do fundo partidário ou, até mesmo, com outro recurso discriminado em lei, e se esses repasses são regularmente arrecadados ou repassados aos partidos, uma vez que para movimentarem a máquina partidária, os partidos precisam dos referidos recursos para fazer frente a inúmeras despesas, devendo dessa forma apropriar todas essas receitas e despesas, segundo as normas e princípios contábeis vigentes, para depois demonstrá-las à Justiça Eleitoral através da prestação de contas.

É sabido que todo ente que recebe e aplica recursos de origem pública encontra-se submetido à obrigação de prestar contas dessas aplicações. Com os partidos políticos não é diferente. Mesmo se tratando de uma pessoa jurídica de direito privado. Como fazem uso de um fundo público, mais conhecido como fundo partidário, além de outras fontes de arrecadação, o legislador determinou que houvesse a obrigatoriedade de se prestar contas de tudo que receberam e aplicaram, ao fim de um determinado exercício financeiro.

Essa pesquisa procurará identificar se as prestações de contas dos partidos políticos sediados no município de Limoeiro/PE estão sendo apresentadas de acordo com o que determina a legislação pertinente. Caso os partidos não se encontrem observando a referida legislação, a pesquisa irá se destinar também a analisar as causas dessa possível omissão. Se tal descumprimento estiver se tornando regra comum, será possível se inferir que a respectiva legislação encontra-se carente de eficácia jurídica plena.

Diante desse panorama, a pesquisa também observará se essas normas se encontram em harmonia com o pretendido pelo legislador e pela Justiça Eleitoral, haja vista existir frequentemente tensões entre os dois Poderes, decorrente, de um lado, do ativismo da Justiça Eleitoral, diante de seu poder regulamentador, quando edita resoluções mais rígidas no sentido de minimizar a danosa influência do abuso do poder econômico e político, indutores de um desequilíbrio na disputa das eleições e, por outro, da irresignação do legislativo, por se sentir preterido e afrontado em sua função originária. Dessa forma, é comum ver o Congresso Nacional votar leis em sentido diverso daquele proclamado pelo TSE e STF, sendo o exemplo mais atual, a edição da Lei 13.165/2015, conhecida como minirreforma eleitoral, que alterou diversos artigos das Leis 9.096/1995 e 9.504/1997, inclusive dando outro tratamento à prestação de contas de órgãos partidários municipais e o tão caloroso embate envolvendo o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais por empresas privadas, embate decidido a pouco tempo, de forma soberana, pelo STF contra essa forma de financiamento. Contudo, não satisfeito com a posição assumida pelo STF, o Congresso já articula emenda constitucional no sentido de que o financiamento privado aos partidos e às campanhas eleitorais se integre à Constituição, impedindo de vez qualquer posicionamento do Supremo no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade dessa matéria..

Após esses comentários iniciais, trataremos adiante de alguns aspectos pertinentes a essa pesquisa, a começar pelo que motivou o autor a estudar esse tema. A questão de relevo nesse caso foi a constatação *in concreto* de ver os partidos políticos no município de Limoeiro, no período de 2012 a 2014, não observarem a obrigação de apresentar suas prestações de contas, de acordo com o determinado pela legislação eleitoral. A hipótese da pesquisa traduz bem essa inquietação quando questiona se as normas relativas à prestação de contas de partidos políticos apresentam de fato eficácia plena, ao serem aplicadas aos órgãos partidários municipais, especialmente em se tratando de pequenos municípios, a exemplo de Limoeiro/PE. Essa hipótese deriva da problemática vivenciada pelo autor, em face dos argumentos repetitivos apresentados pelos representantes dos partidos, justificando assim a omissão, a entrega extemporânea ou com irregularidades das contas. Dessa forma, o tema

escolhido se enquadra bem no objetivo traçado pelo autor no sentido de analisar se as normas que disciplinam a prestação de contas tem eficácia quando submetidas aos partidos políticos localizados em Limoeiro/PE,

Define-se o objeto dessa pesquisa à temática da prestação de contas anual de partidos políticos, definindo-se o espaço geográfico de sua observação ao município de Limoeiro, cidade localizada no agreste pernambucano, distante cerca de 90 quilômetros da capital pernambucana, com aproximadamente 47.000 eleitores e uma população estimada de 56.269 habitantes.

Ademais, essa pesquisa também vai analisar se a aplicação da legislação eleitoral termina ou não por criar óbices aos partidos, por conta das exigências encontradas nas normas, de modo a se ponderar se é isso de fato que tem contribuído decisivamente para que as contas não estejam sendo prestadas em consonância com a legislação vigente.

Por seu turno, a justificativa que norteia a realização dessa pesquisa se encontra no fato de se chegar a uma resposta plausível que possa explicar cientificamente se o comportamento observado pode ser atenuado ou extinto, de modo que as contas possam ser prestadas em conformidade com o prescrito na legislação em vigor. A contribuição e relevância social da pesquisa situam-se no desejo do autor em proporcionar a todos os que se interessam pelo tema a oportunidade de compreender alguns dos aspectos que impactam a apresentação das contas à Justiça Eleitoral de acordo com às normas vigentes, propondo assim alternativas para a solução desse problema que, caso mitigado ou solucionado, irá, em nossa visão, indiretamente contribuir para que se combata de forma legal o abuso do poder econômico, a compra de votos e o desequilíbrio do pleito eleitoral, motivados pela falta de transparência externada através dessas prestações de contas.

A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica, com suporte nas Leis 9.096/95, 9.504/97 e 13.165/15, nas Resoluções do TSE nº 21.841/04 e 23.432/14, nos processos de prestações de contas dos partidos políticos do município de Limoeiro entregues entre os anos de 2012 e 2014 e em trabalhos acadêmicos realizados por servidores da Justiça Eleitoral e tem como objetivo geral analisar os principais aspectos que podem impactar/dificultar a apresentação das prestações de contas partidárias. Como objetivos específicos, a pesquisa se propõe a verificar os seguintes tópicos: a) se as dificuldades decorrentes da falta de uma estrutura de apoio aos partidos afetam a regular entrega das contas; b) se as sanções previstas na legislação são de fato adequadas, desencorajando os partidos a não deixarem de cumprir com a apresentação regular das contas; c) se a documentação apresentada de fato é verdadeira e suficiente para que se faça um diagnóstico

preciso e real da movimentação financeira dos partidos e d) se os procedimentos adotados na Justiça Eleitoral são suficientes e eficazes para a correta apuração das contas partidárias.

Estruturalmente, esse trabalho foi dividido em três capítulos, a seguir explicado. A Introdução comporta as primeiras considerações sobre o tema em apreço, abordando a problemática, o problema e o objeto de pesquisa, o tema tratado, a justificativa com a sua contribuição e relevância social, a hipótese levantada, assim como os objetivos geral e específico, além da metodologia empregada no estudo.

O Capítulo 1 trata da Atividade da Justiça Eleitoral, enfocando o conceito de Direito Eleitoral, sua estrutura e finalidade, suas fontes, sua competência para julgar a prestação de contas de partidos e candidatos e um breve comentário sobre eficácia da norma jurídica.

O Capítulo 2 trata da natureza jurídica e da finalidade da prestação de contas, bem como do gênero e de suas espécies, enfoca também os princípios constitucionais e contábeis que lhe dizem respeito e conclui com uma abordagem sobre a eficácia normativa incidente sobre as normas que dão suporte à prestação de contas, finalizando com uma breve análise sobre algumas causas que podem afetar a regular prestação de contas pelos partidos.

O Capítulo 3 apresenta as análises e discussões sobre o tema, bem como alguns comentários do autor.

Nas considerações finais, o autor resgata o conteúdo tratado durante a pesquisa e externa sua posição quanto ao problema pesquisado, indicando ainda se houve pertinência ou não quanto à questão hipotética levantada no início, abordando-se ainda algumas questões relacionadas ao aprimoramento da estrutura tecnológica, estrutural e financeira da Justiça Eleitoral que, atendidas de forma exitosa, poderiam permitir uma fiscalização mais eficiente e eficaz das contas partidárias e de campanha, que transparentes e fidedignas, redundariam num processo eletivo e democrático cada vez mais confiável.

Finalmente, entende-se que este trabalho não se esgota em si, longe disso. Carece sim de mais aprofundamento teórico, uma vez que não é um tema muito estudado, apesar de sua grande importância. O autor entende que estudos em nível de especialização, mestrado e doutorado poderiam clarificar ainda mais o tema, contribuindo para que partidos, candidatos e a própria Justiça Eleitoral aperfeiçoassem cada vez mais seus métodos e procedimentos. Espera-se que essa pesquisa tenha contribuído para incutir melhor o conceito, a natureza e o fundamento jurídico do ato de prestar contas à Justiça Eleitoral, além de ter discorrido também sobre as dificuldades enfrentadas pelas instâncias partidárias em âmbito municipal, em particular as de Limoeiro/PE, no trato das referidas questões.

1 DA ATIVIDADE DA JUSTIÇA ELEITORAL

A Justiça Eleitoral integra o Poder Judiciário Federal, contando com os seguintes órgãos TSE, TRE's, Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais. Tem como atribuição precípua preparar, organizar e conduzir eleições visando à escolha de representantes para os poderes legislativo e executivo municipal, estadual e federal, além de preparar plebiscitos e referendos. É possível se perceber que lhe foi atribuída uma função jurisdicional e outra administrativa.

A função jurisdicional aparece quando ocorrem julgamentos de processos por conta das eleições, ao passo que a função administrativa se revela, sobretudo, nas diversas etapas que antecedem a preparação das eleições. Essa função administrativa também se encontra presente em período não eleitoral, quando os cartórios eleitorais alistam, transferem, revisam títulos dos eleitores; quando atualizam a base de dados da Justiça Eleitoral, expurgando coincidências, duplicidades, óbitos, suspendendo a inscrição eleitoral de eleitores condenados penalmente com trânsito em julgado, entre outros expedientes de natureza eminentemente administrativa.

Ademais, apesar de integrar o Poder Judiciário, como assinalado no art. 92, V, da Constituição Federal, a sua atuação não fica limitada apenas à esfera jurisdicional, posto que o legislador lhe atribuiu competências que ampliaram o seu alcance, a saber: o poder de polícia dos Juízes Eleitorais e a edição de resoluções, visando regulamentar as eleições. Tal prerrogativa é fonte constante de tensão com o Poder Legislativo, poder competente para legislar, uma vez que em muitas situações o TSE exorbita do seu poder regulamentador, ao criar resoluções atinentes à matéria de seu mister. Expressão desse exemplo é ensinada por Costa¹ quando informa que:

À Justiça Eleitoral brasileira, portanto, foi confiada não apenas a resolução dos conflitos de interesses exurgidos no prélio eleitoral, mas também a competência para organizar e administrar o processo eleitoral, além da função de editar regulamentos normativos para as eleições. Assim, a Justiça Eleitoral exerce uma atividade administrativo-fiscalizadora das eleições, compositiva de conflitos e legislativa.

¹ COSTA, Adriano Soares da. **Instituições de Direito Eleitoral**. 6. ed.rev.ampl.e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.370.

Portanto, avançando no estudo, passemos agora a abordar a ciência do Direito Eleitoral para fundamentarmos sua base jurídica no trato das questões voltadas à prestação de contas dos partidos.

1.1 O Direito Eleitoral

Consideremos inicialmente o que ensina Gomes² sobre o Direito Eleitoral: “É um ramo do Direito Público cujos objetivos são os institutos, as normas e os procedimentos regularizadores dos direitos políticos. Normatiza o exercício do sufrágio com vistas à concretização da soberania popular”.

Por seu turno, Ramayana³, o compreende como:

Um conjunto de normas jurídicas que regulam o processo de alistamento, filiação partidária, convenções partidárias, registro de candidaturas, propaganda política eleitoral, votação, apuração, proclamação dos eleitos, prestação de contas de campanhas eleitorais e diplomação, bem como as formas de acesso aos eletivos através dos sistemas eleitorais.

Desse modo, de acordo com o que entendem tais doutrinadores e diante do que preconiza o art. 22, I da Constituição Federal, que dispõe que: “é competência privativa da União legislar sobre: Direito civil, comercial, penal, processual, **eleitoral**, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”, não se pode olvidar da natureza pública do Direito Eleitoral, haja vista que a finalidade a ele atribuída acaba por afetar e interessar a toda a sociedade, uma vez que envolve frontalmente a solução de problemas que afetam as eleições e, por extensão, do quanto se torna imprescindível para o pleno exercício da democracia no Brasil.

Analisando suas fontes, encontramos como Fonte Primária a Constituição Federal, onde se encontram insculpidas as principais normas e princípios norteadores de todos os procedimentos da Justiça Eleitoral. Trata a Constituição dos direitos políticos nos artigos

² GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 11. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015, p. 21.

³ RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005, p. 24.

14,15 e 16; dos partidos políticos, no artigo 17 e de sua organização administrativa, nos artigos 118 a 121.

Como Fontes Secundárias temos as leis complementares e as leis ordinárias, a exemplo da Lei nº 4.737/65 – Código Eleitoral (que trata da estrutura e organização da Justiça Eleitoral); da Lei nº 9.096/95 - Lei dos partidos políticos (que normatiza a estrutura e os procedimentos a que devem seguir os partidos); da Lei nº 9.504/97 – Lei das Eleições (que enfoca todo o processo de organização das eleições); da Lei nº 11.300/2006 (que alterou a própria Lei das Eleições); da Lei 12.034/2009 (que terminou por alterar a Lei dos Partidos Políticos); das Resoluções editadas pelo TSE, nº 21.841/2004 e 23.432/2014 (Revogadora da Resolução 21.841/2004) e, por último, da Lei nº 13.165/2015 (Chamada de minirreforma eleitoral, que alterou alguns artigos da Lei 9.096/95).

1.2 Estrutura e Finalidade da Justiça Eleitoral

Como explicado anteriormente, a Justiça Eleitoral integra o Poder Judiciário. Trata-se de uma Justiça Especializada, cuja jurisdição de seu órgão de cúpula, o TSE, alcança todo o país. A esfera de competência dos Tribunais Regionais alcança cada um dos seus respectivos Estados, além do Distrito Federal, enquanto os Juízes e as Juntas Eleitorais têm sua jurisdição afetas às zonas eleitorais.

A finalidade primordial da Justiça Eleitoral encontra-se presente na preparação, organização e condução de todo o processo eleitoral, além de cuidar da tarefa de realizar plebiscitos e referendos, quando necessários. Procura dessa forma promover a isonomia de tratamento entre os candidatos que disputam os pleitos eleitorais e, ao final do pleito, entregar ao grande público o resultado final das eleições com lisura e transparência, combatendo os abusos às normas que disciplinam os pleitos eleitorais, fortalecendo assim cada vez mais a Democracia em nosso país.

1.3 Da competência da Justiça Eleitoral para julgar a prestação de contas dos partidos políticos

Bem diferente do que aconteceu com os demais ramos do Poder Judiciário Federal, que tiveram suas competências definidas diretamente da Constituição de 1988, a Justiça

Eleitoral obteve a sua competência através da recepção do Código Eleitoral de 1965, Lei nº 4.737/65 como Lei complementar, como dispôs o art. 121 da Carta Magna: “Art. 121. Lei Complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.” Ademais, o art. 17, III, da Carta Magna, terminou por fixar a obrigatoriedade dos partidos políticos em prestarem contas.

Assim, bem observou Bernardes⁴ quando assinalou que:

Logo, por via de consequência, dota aquela especializada do poder genérico de processar e julgar ditas contas, exercendo um claro Controle Externo sobre as mesmas. Visto que, às agremiações partidárias, foi imposto o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral, a esta, por óbvio, foi conferido o poder de julgá-las.

Dessa forma, é possível concluir que o Controle Externo dessas contas partidárias será exercido pela Justiça Eleitoral em relação a regular escrituração contábil, objetivando fiscalizar-se a evolução patrimonial e financeira dos órgãos partidários, em especial aqueles que transacionam contas de campanha eleitoral.

Em verdade, a legislação eleitoral procura definir através de suas resoluções e de orientação de leis específicas, o que partidos políticos e candidatos devem seguir no trato das questões que dizem respeito ao cotidiano da vida partidária, bem como ao período em que acontecem as campanhas eleitorais. Tal disciplinamento visa basicamente dar transparência aos gastos efetuados pelos partidos e candidatos durante esses períodos.

Por conseguinte, com mais ênfase, delineamos que a cobrança que a Justiça Eleitoral faz encontra-se amparada no inciso III, art. 17, da Constituição Federal de 1988, que preceitua o seguinte:

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:

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral

⁴ BERNARDES, Telmo. **O processo de prestação de contas partidárias na Justiça Eleitoral de primeiro grau enquanto mecanismo de controle externo dos recursos agremiacionais**. Revista do TRE-AL, Maceió, v.2, n. 1, p. 281, 2008.

Ademais, a Justiça Eleitoral, atendendo ao comando do artigo 121 da Constituição Federal, que dispôs que “Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais”, viu-se na competência de regulamentar a legislação eleitoral, por meio do TSE, por força da Lei nº 4.737/1965 (Código Eleitoral), lei ordinária que foi recepcionada pela Constituição como Lei Complementar, terminando por atribuir privativamente à Justiça Eleitoral a competência para expedir as instruções que julgar convenientes à execução do Código Eleitoral (Art. 23, IX, Lei nº 4.737/65).

Essa competência abrange não apenas o poder de regulamentar a lei, como também o de “emprestar-lhe o sentido que a compatibilize com o sistema no qual se insere”. Por extensão de todo esse aparato normativo, percebe-se então de onde o órgão jurisdicional eleitoral extrai seu poder regulamentador para exigir, a partir da edição de suas várias resoluções, o cumprimento dessas normas, bem como das decisões pertinentes às questões de cunho eleitoral.

1.4 Uma breve análise sobre eficácia da norma jurídica

Em sintonia com o tema e com a hipótese de trabalho lançados por esse estudo, convém se fazer algumas observações sobre o que se entende por efetividade da norma jurídica, observando-se os planos de validade, existência e eficácia.

Analisando-se o plano de validade de uma norma, de modo que possa ser considerada válida, importa verificar se esta norma jurídica emanou de uma autoridade competente e se foi obedecido o processo legislativo formal, regular e legítimo. A validade de uma norma, portanto, encontra-se vinculada ao processo que a fez ser incorporada ao ordenamento jurídico vigente, positivando-a.

No plano da existência ou vigência, o vínculo ocorre com a sua publicação e entrada em vigor, no exato momento em que suas disposições passam a ser passíveis de serem exigidas. Assim sendo, essa vigência passa a ter uma dimensão temporal, podendo se dar por tempo determinado ou indeterminado, situando-se entre os planos da validade e da eficácia.

Já quanto ao plano da eficácia da norma propriamente dita, tal expressão pode ser mais bem explicada sob dois planos distintos: o plano da eficácia social e o da eficácia jurídica. Assim, a eficácia social da norma, de acordo com Silva⁵:

[...] designa uma efetiva conduta acorde com a prevista pela norma; refere-se ao fato de que a norma é realmente obedecida e aplicada; nesse sentido, a eficácia da norma diz respeito, como diz Kelsen, ao “fato real de que ela é efetivamente aplicada e seguida, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos”. É o que tecnicamente se chama efetividade da norma. Eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como metas.

O prestigiado autor complementa o assunto afirmando que⁶:

A eficácia jurídica consiste na capacidade de a norma atingir os objetivos nela traduzidos, que vêm a ser, em última análise, realizar os ditames jurídicos objetivados pela *mens legis*. Por isso dizer que a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica.

Arrematando esse entendimento, a explicação de Higinio⁷ é precisa, ao informar que:

Vigência, validade e eficácia podem interagir no que diz respeito à norma, visto que constituem qualidades distintas da mesma, não se confundindo e não coexistindo necessariamente em todas as hipóteses. Tanto é assim que uma norma pode ser válida, vigente e eficaz; pode ser válida e vigente e não ter eficácia; pode ser válida e não possuir vigência nem eficácia, como também pode apresentar-se destituída de todas essas qualidades, não possuindo validade, nem vigência, nem eficácia.

Concluída essa breve explicação, passa-se agora a uma etapa onde serão abordadas questões pertinentes à prestação de contas de partidos políticos, com reflexos também sobre as prestações de contas de campanha, em que pese não ser este o foco principal da pesquisa, porém torna-se importante se fazer tal referência, em razão de que tanto os princípios gerais

⁵ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 65.

⁶ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 66.

⁷ Higinio, Daniel Catharino Lourenço. **Prestação de contas eleitorais: a falta de uma regulamentação sancionadora**. Revista do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. - v.7, n.1, dez. 2006. p.73

quanto os constitucionais e os contábeis, além de outros procedimentos normativos alcançarem e influenciarem esses dois institutos.

Ao longo deste trabalho, a questão da eficácia da legislação eleitoral pertinente à prestação de contas de partidos será sempre colocada em referência, de modo a se saber se as suas diretrizes estão sendo cumpridas em toda sua extensão.

2 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Por receberem recursos públicos, via fundo partidário (Anexos III e IV), os partidos políticos são obrigados a prestar contas sobre a arrecadação e aplicação de tais recursos. Tal obrigação encontra fundamento nos princípios da transparência, isonomia e legalidade, uma vez que segundo Gomes⁸: “trata-se de um direito impostergável dos integrantes da comunhão política saber quem financiou a campanha de seus mandatários e de que maneira esse financiamento se deu”.

É por esse motivo que o financiamento anual dos partidos políticos precisa dar publicidade à sociedade sobre o efetivo emprego dessas verbas. Como observa Rosa⁹: “O regime democrático pressupõe, dentre outros pilares a igualdade entre os cidadãos e a transparência dos atos públicos ou de entidades ou pessoas financiadas pelo Poder Público”.

Passemos então a discorrer sobre o instituto da prestação de contas, abordando sua natureza jurídica.

2.1 Da natureza jurídica da prestação de contas

O processo de prestação de contas, seja anual, seja de campanha eleitoral, apresenta-se como um procedimento administrativo, onde devem ser demonstradas todas as movimentações financeiras feitas pelo partido no exercício financeiro do ano anterior. Aqui, não existem partes, tampouco lide. O que existe são interessados. Portanto, o processo de prestação de contas se caracteriza como sendo de natureza administrativa.

Por apresentar tal natureza, esse processo de prestação de contas tem se constituído em grande problema para os partidos políticos, quando têm suas contas desaprovadas ou não prestadas. A consequência imediata é ficarem com os repasses do Fundo Partidário suspensos. E como podem ser mostrados nos anexos III e IV, tais recursos são de grande relevância para os partidos. A natural reação é a tentativa de interpor recurso especial junto ao TSE na esperança de reverter decisão desfavorável no Tribunal Regional que proferiu tal decisão. O

⁸ GOMES, José Jairo. **Prestação de Contas de Campanha Eleitoral**. Revista da Doutrina e Jurisprudência, n. 16. P.10, jul. 2007

⁹ ROSA, Pedro Luiz Barros Palma da. **Do cabimento do recurso especial eleitoral no processo de prestação de contas de partidos políticos e candidatos**. Acessível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/do-cabimento-do-recurso-especial-eleitoral-no-processo-de-prestacao-de-contas-de-partidos-politicos-e-candidatos>. Acesso em 04.out.2015

TSE, por sua vez, tem inadmitido esse tipo de recurso em processo de prestação de contas por entender que tais decisões são proferidas no exercício da atividade administrativa e não jurisdicional.

O que terá que ser admitido pelo TSE e nos Tribunais Regionais em matéria de recursos atinentes à prestação de contas a partir de agora é o que está disposto no art. 53, § 3º, incisos I e II da nova Resolução 23.432/2014¹⁰, a saber:

Art. 53. Da decisão que desaprovar, total ou parcialmente, a prestação de contas dos órgãos partidários caberá recurso para os Tribunais Regionais Eleitorais ou para o Tribunal Superior Eleitoral, conforme o caso, o qual deverá ser recebido com efeito suspensivo.
§ 3º Das decisões dos Tribunais Regionais Eleitorais, somente caberá recurso especial para o Tribunal Superior Eleitoral quando:
I – forem proferidas contra disposição expressa da Constituição Federal ou da lei; ou
II – ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais.

Entendendo-se que os recursos do Fundo Partidário são de inestimável importância para a saúde financeira dos partidos políticos, passemos a enfatizar a obrigatoriedade da devida prestação de contas à Justiça Eleitoral, abordando a finalidade teleológica do significado da referida prestação.

2.2 Da finalidade de se prestar contas

O objetivo primordial de toda prestação de contas é apresentar a alguém que delegou uma atividade que aquilo que foi determinado, de fato foi cumprido de acordo com as regras e princípios definidos num conjunto de normas. Assim, essas contas devem ser encaminhadas a um corpo técnico que as analisará de acordo com normas previamente estabelecidas, verificando-se se estão ou não em conformidade com o que foi anteriormente determinado, emitindo-se ao final uma opinião pela adequação ou não das contas apresentadas, solicitando-se, outras vezes, providências para sanear falhas que ainda possam ser corrigidas, devendo-se ainda nessa análise se informar outras providências que devem ser implementadas para que falhas sejam evitadas e, até mesmo, determinando-se ações punitivas em face de procedimentos que não permitam mais o saneamento.

¹⁰ Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução TSE nº 23.432/2014**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos>. Acesso em 26. nov.2015

A finalidade desse processo é permitir que o destinatário das informações possa concluir que os resultados foram atingidos e que os processos se adequaram ao que foi planejado, permitindo-se inclusive se detectar erros que poderiam afetar os resultados desejados, fornecendo assim um conhecimento prévio para que ações corretivas sejam implantadas a tempo, de modo que a gestão atue preventivamente, tornando os processos mais eficazes e eficientes.

Em linhas gerais, essa é a ideia que permeará também o processo de análise da prestação de contas dos partidos políticos. Corroborando o entendimento de Braga¹¹:

Não pode ser deixado de citar também que o processo de prestar contas, no que tange a recursos públicos, é um instrumento de transparência e de consequente indução do controle social, precisando para isso ser construído de forma inteligível para a população, para que reverta em informações que ajudem a avaliação daquela gestão por um público leigo, permitindo a esse concluir pela qualidade dos serviços prestados e ainda, que identifique como interagir na melhoria dos processos e na vigilância dos seus prepostos.

Analogamente, também se aplica à prestação de contas dos partidos esse entendimento. As normas de caráter eleitoral exigem o cumprimento de certas obrigações por partes dos partidos em relação às suas movimentações financeiras, de modo que estes devem apresentar à Justiça Eleitoral documentação comprobatória que informe que o partido cumpriu o que prescreveu as normas eleitorais.

Didaticamente, é possível se analisar essas prestações de contas por etapas. Inicialmente, os partidos precisam apresentar as suas contas até o dia 30 de abril do ano seguinte ao da movimentação financeira. Assinalando o que explica Fabíola Lima¹²,

Um partido que cumpra com todas estas condições, obviamente não tem por garantida a aprovação plena da respectiva prestação de contas, mas apenas que cumpriu as condições exigidas pela legislação verificáveis em um primeiro momento. Assim, conclui-se que o objetivo da prestação de contas não se define por si mesma nas condições acima numeradas, mas consiste em meios que proporcionam à Justiça Eleitoral a análise e fiscalização das contas do partido no que de fato interessa.

¹¹ BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **O que é prestação de contas?** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3509, 8 fev. 2013. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/23681>>. Acesso em: 11 set. 2015.

¹² LIMA, Fabíola Yuri Komatsu. **Estudo sobre os objetivos da legislação eleitoral e exigência de prestação de contas dos partidos.** Fundamento teórico da obrigatoriedade da observância dos preceitos legais. Ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2122>. Acesso em 05/10/2015.

Na segunda etapa, a Justiça Eleitoral de posse de toda a documentação apresentada pelos partidos e/ou candidatos, passa a analisar o conteúdo desses documentos, procurando verificar se a documentação entregue reflete de forma fidedigna a real movimentação financeira dos partidos. Prosseguindo ainda com a análise, ao se identificar alguma impropriedade ou irregularidade, a Justiça Eleitoral intima os interessados para que complementem ou saneiem as falhas apontadas durante a análise das contas. Suprimidas as impropriedades ou saneadas as irregularidades, verifica-se que, ainda assim, a análise das contas não atingiu ainda o seu objetivo precípua, a razão de ser pela qual foi instituída por lei e tornada obrigatória.

Numa terceira etapa, depois de verificadas as informações básicas prestadas pelos partidos, passa-se então à análise jurídica das contas, etapa essa que pode ter um efeito muito mais incidente nas pretensões dos interessados, posto que, dessa análise, podem surgir consequências jurídicas muito mais desfavoráveis aos partidos do que nas fases anteriores.

Nessa etapa de análise das contas, a intenção é verificar se pressupostos básicos foram desrespeitados pelos partidos, gerando condições insustentáveis de serem corrigidas, a exemplo de receber recursos de governos estrangeiros para a manutenção da máquina partidária. Como isso fere de morte a prestação de contas, condena-se o partido as penas máximas impostas pela legislação.

A razão para a imposição de pena gravosa é que, ao receber tais recursos estrangeiros, a sua independência fica seriamente comprometida e, por extensão, caso se esteja no exercício do Governo Federal, as defesas dos interesses nacionais e da soberania do Brasil ficaram seriamente comprometidas. Outro exemplo: o que visa evitar a legislação eleitoral quando impõe limites para doação aos partidos e candidatos por parte de pessoas físicas ou jurídicas? Obviamente, em primeiro plano, que haja uma forma mais igualitária na disputa eleitoral, evitando-se que uma doação desproporcional comprometa a independência e liberdade que o partido político ou o candidato eleito venha a ter durante o exercício do mandato, beneficiando os apoiadores do partido e/ou candidato em detrimento do bem comum.

Portanto, observa-se que o objetivo da Legislação Eleitoral, no entender de Fabíola Lima¹³ é a “detecção de eventual atividade exercida pelo Partido Político que coloque em risco os interesses nacionais e soberanos, ou transgridam o ordenamento jurídico”.

¹³ LIMA, Fabíola Yuri Komatsu. **Estudo sobre os objetivos da legislação eleitoral e exigência de prestação de contas dos partidos**. Fundamento teórico da obrigatoriedade da observância dos preceitos legais. Ano 5, n. 51, out. 2001. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2122>. Acesso em 07/10/2015.

Assim, o princípio que precisa ser respeitado de forma incontestável, sob o risco de se interpretar a Democracia como Cleptocracia, é o de que o partido político não pode exercer qualquer atividade que comprometa os interesses nacionais, os interesses públicos ou coletivos; que o objetivo maior da prestação de contas é exatamente detectar qualquer atividade executada pelo partido que possibilite a violação ou o comprometimento dos princípios, finalidades e fundamentos que regem o Estado, devendo-se analisar, além das condições expressas na legislação eleitoral, a observância de tais princípios e objetivos que norteiam as atividades do partido, bem como as vedações que possam ameaçá-los.

2.3 Da prestação de contas anual dos partidos políticos

A prestação de contas anual de partido político pode ser definida como sendo o ato pelo qual um partido político, obedecendo aos regramentos dispostos nas Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97, na Res.-TSE nº 23.432/14, nas Normas Brasileiras de Contabilidade emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade e em outras normas expedidas pelo TSE, dá conhecimento à Justiça Eleitoral, até o dia 30 de abril de cada exercício financeiro, dos gastos despendidos para o funcionamento de suas atividades partidárias, de modo que a Justiça Eleitoral venha a exercer a fiscalização sobre a escrituração contábil, verificando, a partir dos dados fornecidos, se de fato estas informações refletem a real movimentação financeira correspondente aos gastos efetuados pela respectiva instância partidária durante o exercício financeiro passado.

Se as contas apresentadas estiverem regulares, elas serão consideradas aprovadas. Caso se apure alguma impropriedade de natureza formal, falhas ou ausências irrelevantes, as contas serão julgadas aprovadas com ressalvas. Havendo irregularidades, cujo valor absoluto ou proporcional não comprometa a integralidade das contas, estas serão julgadas desaprovadas parcialmente. Igualmente, quando se verifica alguma irregularidade que venha comprometer a integralidade das contas ou quando os documentos e informações listados no art. 29 da Resolução TSE nº 23.432/2014, forem entregues apenas parcialmente, não sendo possível se verificar a movimentação financeira da instância partidária, estas serão consideradas desaprovadas.

E, por fim, quando o órgão partidário e seus responsáveis forem intimados de acordo com o mandamento do art. 30 da Resolução TSE nº 23.432/2014 e permanecerem omissos ou quando as suas justificativas não forem aceitas pela Justiça Eleitoral, ou quando os documentos e informações não forem apresentados da forma como o art. 29 da Resolução nº

23.432/2014 determina ou ainda quando o órgão partidário não atender as diligências determinadas para suprir a ausência que venha a impedir a análise da movimentação dos recursos financeiro do partido, aí então as contas serão julgadas não prestadas.

A penalidade mais grave aplicada aos partidos, cujas contas forem desaprovadas ou desaprovadas parcialmente, resume-se hoje a terem o repasse dos recursos do fundo partidário suspensos, até que a falha seja sanada. No caso das contas serem julgadas como não prestadas, a consequência direta será a seguinte: as contas dos órgãos regionais, municipais ou zonais serão, conjuntamente com seus responsáveis, considerados inadimplentes com a Justiça Eleitoral e o registro ou anotação de seus órgãos diretivos ficará suspenso até a regularização da situação. Trata-se de uma importante modificação em relação ao disciplinamento normativo anterior que vinha suscitando grandes questionamentos sobre a aplicação e eficácia dessa sanção, entre os servidores de cartórios e tribunais. No entanto, a Lei nº 13.165/2015, de forma benevolente com os órgãos partidários municipais, terminou por alterar o art. 32, § 4º da Lei 9.096/95 estabelecendo que:

Os órgãos partidários municipais que não hajam movimentado recursos financeiros ou arrecado bens estimáveis em dinheiro ficam desobrigados de prestar contas à Justiça Eleitoral, exigindo-se do responsável partidário, no prazo estipulado no caput, a apresentação de declaração da ausência de movimentação de recursos nesse período.

Apresentado o tema, faz-se necessário se definir alguns conceitos com os quais trataremos ao longo do trabalho. O primeiro deles é o entendimento sobre o que é um partido político. O TSE conceitua partido político como sendo “Um grupo social de relevante amplitude destinado à arregimentação coletiva em torno de ideias e de interesses, para levar seus membros a compartilharem do poder decisório nas instâncias governativas”.

Vale a pena lembrar que após o período da redemocratização por que passou o Brasil nos idos de 1985, os partidos políticos passaram a ter mais presença na vida nacional. Toda essa desenvoltura pode ser considerada natural, afinal de contas foram 21 anos sob o aparato de um regime de exceção. Dessa forma, os partidos políticos passaram a ganhar maior importância na vida nacional, forjados na luta contra a ditadura militar, ao longo do período de exceção, quando lutaram e exigiram a volta da Democracia ao Brasil, cujo ápice ocorreu com a eleição indireta de Tancredo Neves, via colégio eleitoral, e com a promulgação da Constituição Cidadã em 05/10/1988.

Assim, com mais liberdade para se exprimir, terminou havendo uma avalanche de pedidos de registro para a criação de partidos políticos junto ao TSE, fenômeno esse que ao invés de fortalecê-los terminou por fragmentá-los e fragilizá-los. Para se ter uma ideia do que ocorreu, segundo dados do TSE, de 1982 a 1994, houve nada mais nada menos que 68 pedidos de registros de partidos políticos junto ao TSE, indicando, por um lado, o desejo legítimo de expressão das várias correntes de pensamento represadas pelos anos de chumbo, mas, por outro lado, o desejo de se criar um partido com o nítido interesse de se fazer barganha política, de se chantagear eleitores, de se coligar a outros partidos e candidatos visando a venda de tempo de propaganda política no rádio e na TV, além da defesa de interesses escusos de grandes grupos empresariais, prática que ainda perdura nos dias atuais.

É importante se informar que atualmente existem regularmente registrados junto ao TSE o número de 35 partidos políticos (Anexo I) e um número de 57 partidos (Anexo II) em vias de formação, tentando conseguir o registro definitivo, através de apoio mínimo, procedimento no qual são coletadas assinaturas de eleitores em listas ou formulários organizados pelo partido em cada zona eleitoral. O total dessas assinaturas tem que corresponder no mínimo a 0,5% dos votos válidos dados na última eleição para a Câmara dos Deputados, distribuídos por 1/3, ou mais, dos estados da federação, com no mínimo 0,1% do eleitorado que votou em cada um desses estados.

De outra parte, para que os partidos pudessem se manter, foi criado pela Lei 9.504/95 – Lei dos Partidos Políticos, o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Político, mais conhecido como Fundo Partidário, que passou a se constituir dos seguintes recursos:

- a) multas e penalidades pecuniárias aplicadas aos eleitores que faltaram às eleições e que não tenham apresentado justificativa aceita pelo Juiz Eleitoral;
- b) recursos financeiros que lhes forem destinados por lei;
- c) doações de pessoas físicas e/ou jurídicas;
- d) dotações orçamentárias da União.

Em 2015, os recursos do fundo partidário, composto por multas e dotações orçamentárias específicas (Anexos III e IV), foram substancialmente majorados, num percentual da ordem de 300%, passando dos atuais 289 milhões de reais para algo em torno de 867,5 milhões de reais por ano. Pressupõe-se que tal medida ocorreu em razão da ADI 4650 proposta pelo Conselho Federal da OAB em 2013 contra dispositivos da Lei das Eleições e Lei dos Partidos Políticos, que permitia contribuição de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais e partidárias, ter grande chance de ser julgado procedente pelo STF, fato este que ocorreu no último dia 27/09/15, quando o Supremo “julgou procedente em parte o pedido

formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4650 para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos legais que autorizavam as contribuições de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais”.

Outro ponto importante a se considerar é o que trata da Prestação de Contas durante as campanhas eleitorais, mesmo não se constituindo no objeto de estudo dessa pesquisa, uma vez que é de suma importância se fazer algumas observações sobre esse tópico, em razão do grande volume de recursos arrecadados pelos partidos e candidatos durante todo o período eleitoral.

2.4 Da prestação de contas de campanha eleitoral

Inicialmente, é interessante se entender o conceito de campanha eleitoral e gastos eleitorais para podermos avançar sobre os mecanismos jurídicos que regulam esses dispositivos, visando manter a igualdade de tratamento aos candidatos durante a disputa eleitoral.

Campanha Eleitoral para Tavares¹⁴ é:

Todo conjunto de ações realizadas por candidatos a um cargo eletivo e por partidos políticos, durante o período eleitoral, com o objetivo de divulgar as candidaturas e obter o voto dos eleitores a fim de alcançar o maior número de cargos eletivos em disputa.

Nessa mesma linha, podem-se entender os gastos eleitorais como sendo aquelas despesas que acontecem durante todo o processo de campanha eleitoral. Para o Professor Djalma Pinto¹⁵ são: “todas as despesas relacionadas com a campanha, inclusive, as multas aplicadas até a data das eleições aos partidos e candidatos por infração à legislação eleitoral”.

Passemos então a discorrer sobre a prestação de campanha eleitoral, enfatizando as normas que as disciplinam para observarmos a diferenciação em relação à prestação de contas partidárias.

Além da Resolução 23.432/2014 que regulamenta as finanças e contabilidade dos partidos políticos, temos aquelas que o TSE publica, até o dia 05 de março de cada ano

¹⁴ TAVARES, André Ramos. **Campanha eleitoral**. Guia das Eleições. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012. P. 27.

¹⁵ PINTO, Djalma. **Recursos na campanha eleitoral**. Direito eleitoral: improbidade administrativa e responsabilidade fiscal: noções. 5. ed. rev. e atual. de acordo com a Lei nº 12.034/09. Lei Complementar nº 135/10 e com as resoluções do TSE. São Paulo: Atlas, 2010. Cap.8 p. 84-92.

eleitoral, para normatizar o processo eleitoral. São resoluções que disciplinarão, por exemplo: a propaganda eleitoral, as pesquisas eleitorais, os atos preparatórios; as representações e reclamações, a fiscalização do sistema eletrônico de votação, os procedimentos de segurança dos dados dos sistemas eleitorais, entre outras.

Dentre tais resoluções, uma específica irá dispor sobre a arrecadação e os gastos de recursos pelos partidos políticos, candidatos e comitês financeiros, além de dispor como se dará a prestação de contas das eleições. A prestação de contas da campanha é realizada pelo comitê financeiro ou pelo próprio candidato, quando se trata de eleição proporcional. No entanto, a responsabilidade por qualquer erro cometido na prestação de contas será sempre cobrada do candidato, uma vez que ele é o responsável direto por tudo que estiver sendo apresentado. É de fundamental importância que venha no rol da documentação, os extratos bancários de toda a movimentação financeira da campanha, além da relação dos cheques recebidos a título de doação ou contribuição, identificando seus números, valores e emitentes.

Importa ainda ressaltar que as prestações de contas do partido e do candidato não devem ser confundidas, devendo rigorosamente se primar pela individualização das prestações. Faz necessário também que os partidos dêem publicidade de seus gastos parciais nos dias 06 de agosto e 06 de setembro, publicando pela internet um relatório que discrimina os recursos até então recebidos, bem como os gastos realizados até aquela data respectiva, sem, contudo, nesse exato momento, serem obrigados a identificar os seus doadores, regra a nosso ver totalmente equivocada. Os comitês financeiros e os candidatos têm um prazo de 30 dias após as eleições para apresentá-las à Justiça Eleitoral.

Tal prazo também deve ser respeitado na ocorrência da necessidade de se realizar o segundo turno, quando os comitês e candidatos entregarão as contas trinta dias após a realização das eleições em seu segundo escrutínio. Para que possa ser diplomado, o candidato precisava ter suas contas apreciadas e julgadas oito dias antes da fase final do pleito. Esse era o que estava positivado nas duas últimas resoluções atinentes ao exame das contas. Agora, com a vigência da Lei 13.165/2015, esse prazo passou para 3 (três) dias antes da diplomação (Art. 30, § 1º, da Lei 9.504/97). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).

A correlação que se estabelecerá entre esses dois tipos de prestação de contas é que, enquanto no ano em que acontecem as eleições, o fluxo de recursos aos partidos e candidatos aparece de forma substancial, sendo por isso muito mais visível a entrada de grandes quantidades de recursos e, portanto, mais exigível a sua apresentação da forma mais fidedigna possível, durante o período não eleitoral, o fluxo desses recursos cai consideravelmente, passando o partido a contar basicamente com o fundo partidário, montante esse destinado

quase que exclusivamente às comissões nacionais dos partidos. As comissões estadual e municipais localizadas nas capitais recebem ainda recursos, mesmo que aquém de suas necessidades. No entanto, em relação àquelas instâncias partidárias localizadas nos demais municípios, nenhum recurso do fundo partidário lhes é enviado.

Assim, os partidos políticos que conseguem permanecer vigentes durante o período não eleitoral ficam a espera de recursos da instância partidária estadual que, na imensa maioria das vezes, não os repassam. Pela falta regular de repasses desses recursos, os partidos sofrem assédio e cooptação de todas as formas para compor com o Poder Executivo de plantão. Normalmente suas comissões provisórias são desfeitas ou perdem a vigência, até que a próxima eleição se avizinha, e uma nova direção se apodera do órgão partidário, reiniciando todo o ciclo vicioso.

No entanto, as normas jurídicas de cunho eleitoral exigem que essas contas sejam prestadas independentemente dos partidos terem recebido ou não recursos, uniformizando-se assim um tratamento completamente assimétrico, quando se compara o volume de recursos canalizados para as instâncias estadual e nacional frente aos recebidos pelas instâncias partidárias municipais. Ao sentir deste autor, trata-se de um grande equívoco da norma, revelando por si só uma grande contradição entre o que se encontra disposto na legislação vigente e o percebido na realidade partidária, especialmente daqueles partidos vigentes em pequenos municípios.

Com o advento da Lei 13.165/2015, foram incluídos os §§ 4º e 5º ao artigo 32 da Lei 9.096/95. Com essas inclusões, o legislador finalmente reconheceu a assimetria de tratamento quanto à prestação de contas entre as instâncias dos órgãos partidários, porém terminou por isentar completamente o órgão partidário municipal de apresentar qualquer prestação à Justiça Eleitoral, caso não tenha recebido qualquer recurso financeiro, bastando tão somente apresentar uma simples declaração até o dia 30 de abril do ano seguinte ao exercício financeiro findo, onde o seu responsável ateste que não houve movimentação de recursos no referido período. Ademais, isentou o partido de sofrer qualquer sanção por ter suas contas desaprovadas, solução a nosso sentir completamente equivocada, vez que permite aos partidos manterem o atual quadro de completo descompromisso com o princípio da transparência.

O que se observa é que o TSE, por um lado, obriga os partidos a apresentarem demonstrativos contábeis de acordo com a norma vigente, exigência essa completamente fora da realidade dos partidos vigentes nos pequenos municípios. Por seu turno, o Congresso Nacional edita uma lei que escancara a irresponsabilidade em matéria de prestação de contas dos partidos em âmbito municipal, uma vez que agora passa a valer a completa falta de

transparência quanto aos possíveis gastos dessas instâncias partidárias, ferindo de morte o princípio da transparência.

É possível se verificar que a gestão dos órgãos partidários nos pequenos municípios fica extremamente prejudicada por lhes faltar um apoio gerencial, administrativo, contábil e jurídico. Sem uma estrutura mínima de funcionamento, restam prejudicadas: sua administração, a formação política de seus filiados, os vínculos com os munícipes, o desenvolvimento de novas posturas políticas frente as inúmeras demandas dos cidadãos, terminando por dificultar de sobremaneira o aprimoramento do processo democrático, uma vez que a tendência é ficarem cada vez mais expostos a práticas cooptativas pelo poder econômico ou político de plantão, perdendo a independência e autonomia para prestarem um significativo serviço aos seus verdadeiros mandatários.

2.5 Dos princípios gerais, constitucionais e contábeis aplicáveis à Prestação de Contas

Da mesma forma que ocorre na Ciência do Direito, quando os princípios que o regem expõem ideias e fundamentos basilares que lhe empresta apoio, lógica e coerência, os princípios contábeis, de modo semelhante, representam a essência de doutrinas e teorias que respaldam todos os procedimentos adotados por essa Ciência. Desse modo, esse estudo fará uma abordagem sobre os princípios gerais, constitucionais e contábeis que se relacionam mais diretamente com a prestação de contas, tanto de partidos quanto de candidatos.

2.5.1 Princípio constitucional da vedação ao retrocesso e da efetividade

Esses dois princípios serão analisados simultaneamente por estarem intrinsecamente relacionados, permitindo interpretação mais harmoniosa.

É preciso que se entenda inicialmente que toda norma constitucional encerra em si uma síntese dos vários embates travados em torno de uma determinada questão, reconhecidamente de relevância jurídica, que apresenta ao seu final uma tese vencedora, passando então a se integrar formalmente à Constituição, onde deverá alcançar os seus objetivos, tendo para isso que apresentar efetividade no dia a dia, isto é, produzir os efeitos desejados pelo grupo social.

Dessa forma, uma regulamentação ou interpretação que venha a retirar ou mitigar a efetividade de um princípio constitucional pode ser considerada tão perniciososa quanto à omissão legislativa ou até mesmo a edição de uma norma que venha expressar outro sentido à norma em comento, tornando-a inútil.

Como é público e notório, a prestação de contas de partidos e também de candidatos tem se constituído gradativamente em um importante mecanismo de controle de que se vale a Justiça Eleitoral para legitimar o sistema democrático, onde, de antemão, não se deve admitir qualquer tentativa de se reverter tal tendência, não obstante existir inúmeras pretensões em sentido contrário, criando-se inclusive dificuldades de toda ordem para o efetivo cumprimento e desempenho desse trabalho.

Apesar da importância que se reveste tal tema, o que tem se percebido ao longo do tempo é que existe um grande desvirtuamento do seu emprego, caindo-se no lugar-comum de interpretá-la como um mero “faz de conta”, situação ainda muito observada, infelizmente. Essa *praxis*, aliada a uma interpretação superficial e abrandada, termina por se transformar num reforço positivo para que partidos e candidatos não se preocupem em prestar à Justiça Eleitoral as informações pertinentes e idôneas relativas à movimentação dos recursos do exercício financeiro anterior ou até mesmo durante o processo eletivo.

Por isso, torna-se imperativo que as atuais posições jurisprudenciais, significativamente complacentes e formais, sejam mais bem fundamentadas, diante da relevância do tema e do papel desempenhado pela Justiça Eleitoral no sentido de combater as irregularidades, fraudes e omissões, sob pena de se dar uma mensagem subliminar de que vale a pena infringir essas normas, haja vista a ausência ou insignificância das sanções aplicadas.

2.5.2 Princípio constitucional da Legalidade

Historicamente, o Princípio da Legalidade vincula-se a ideia de que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de Lei, que no caso é o instrumento de que se vale o Estado para reunir a vontade da maioria, exercendo a sua coercibilidade.

Encontra-se expressamente essa garantia fundamental no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, dispondo que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Segundo expõe Fausto Júnior¹⁶:

A garantia também é da sociedade, pois o integral respeito pelos candidatos às *rules of games* são a base da própria ideia de democracia, que deve se pautar pela igualdade de chances entre os candidatos, violada numa disputa em que um candidato concorre respeitando a Lei e outro infringindo-a, o qual, ainda que matematicamente eleito, não possui legitimidade democrática do ponto de vista substancial.

É interessante ainda se observar que essa discussão vem ganhando cada vez mais importância, em razão dos grandes debates em sede da jurisprudência do Direito Eleitoral, notadamente em torno da interpretação dada pelos Juízes, Promotores, Advogados, Desembargadores e Ministros aos casos que se apresentam. A dificuldade hermenêutica se configura muitas vezes em razão da limitação linguística do legislador, que terminou por criar termos dúbios, indefinidos, extremamente amplos, permitindo-se uma grande abertura interpretativa, dificultando o entendimento da matéria de forma clara e objetiva. Particularmente nesse campo, percebe-se que a legislação se encontra repleta de conceitos abertos e indeterminados em excesso, exigindo, por conseguinte, um grande esforço do intérprete procurando adequar a norma ao caso concreto.

Ensina ainda Fausto Júnior¹⁷ que:

O que se quer dizer é que a prática da adoção de textos normativos excessivamente abertos, dúcteis, plásticos ou até líquidos, que a tudo se adaptam, pode sim ser ofensiva à garantia fundamental da reserva legal, criando-se insegurança jurídica.

Concluindo, hoje já se incorporou ao patrimônio jurídico que a Justiça Eleitoral edite seus próprios atos dentro do espaço de sua competência, no exercício do poder regulamentador, conferido pelo Código Eleitoral, desde que não confronte a Constituição.

¹⁶ JÚNIOR, Fausto F. de França. **Princípios norteadores das prestações de contas eleitorais**. Acessível em http://tre-rs.gov.br/arquivos/FRANCA_JUNIOR_Fausto_Dos_principios.pdf. Acesso em 04.10.2015

¹⁷ JÚNIOR, Fausto F. de França. **Princípios norteadores das prestações de contas eleitorais**. Acessível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/dos-principios-norteadores-das-prestacoes-de-contas>. Acesso em 04.10.2015

2.5.3 Princípio constitucional da verdade material

A partir da Lei nº 11.300/2006, tratada à época como minirreforma eleitoral, o regime jurídico da arrecadação e gastos de campanha sofreu uma importante alteração legislativa.

O objetivo foi dar mais transparência e controle às prestações de contas, fazendo com que elas retratassem de forma fidedigna os gastos efetivos e reais das campanhas políticas disputadas a partir desse momento, rejeitando-se os procedimentos formais até então utilizados. Tal Lei teve um teor nitidamente moralizador, quando intentou demonstrar claramente que a partir de agora a Justiça Eleitoral iria agir com mais afinco e determinação para fiscalizar abusos e procedimentos que poderiam contribuir para o desequilíbrio da disputa eleitoral entre os candidatos ou que contribuíssem para privilegiar o poder econômico como um elemento capital para o sucesso da disputa eleitoral. Reforçando, apesar de ainda incipiente, o novo procedimento veio na direção de fortalecer o controle judicial.

Um dado animador àquela altura foi a revogação da Súmula 16 (*A falta de abertura de conta bancária específica não é fundamento suficiente para rejeição de contas de campanha eleitoral, desde que, por outros elementos, se possa demonstrar a regularidade*) pelo TSE em 2002, cujo teor havia sido bastante desvirtuado pelos candidatos, impossibilitando à Justiça Eleitoral analisar com detalhes o real gasto de campanha, até então.

Preconiza Fausto Júnior¹⁸ que:

O postulado dos gastos reais de campanha nada mais é do que uma aplicação do clássico princípio da verdade real (ou material) ao processo administrativo-eleitoral de prestação de contas, que é regido pelo interesse público. E continua: Não faz sentido o desenvolvimento de uma atividade estatal, com grande custo de tempo de trabalho de magistrados, membros do Ministério Público e servidores da Justiça Eleitoral, apenas para a consecução de um fim puramente formal, uma satisfação insípida e inodora, distanciada da realidade das ruas e do mundo real.

Por isso, deve-se entender que o Judiciário Eleitoral não deve ser tratado como um mero instrumento estatal que valide formalmente as contas partidárias ou mesmo de

¹⁸ JÚNIOR, Fausto F. de França. **Princípios norteadores das prestações de contas eleitorais**. Acessível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/dos-principios-norteadores-das-prestacoes-de-contas>. Acesso em 04.10.2015

campanha eleitoral, dando a entender que o fato de um candidato obter êxito nas eleições, o deixaria de fora do radar fiscalizatório da Justiça Eleitoral.

Assim entendido, esse princípio precisa ser observado e formalmente cumprido por partidos e candidatos, de forma que toda vez que um fato jurídico-contábil ocorrer, deve de imediato ser registrado e escriturado, de forma cronológica, vedando-se omissões ou improvisações ou até lançamentos sem respaldo em documentação idônea, demonstrando-se assim todo o alcance desse princípio.

2.5.4 Princípio constitucional da transparência

Partindo-se do princípio de que a transparência é uma obrigação imposta a todos os gestores públicos para que zelem pelo bem público, sempre no interesse maior de toda a sociedade, dando a esta o direito sagrado à publicidade dos atos estatais, permitindo que possa existir uma maior fiscalização da gestão pública pelos cidadãos, entende-se então que o princípio se encaixa perfeitamente ao objeto de nosso estudo. Nesse sentido, a publicidade da movimentação financeira de partidos e candidatos encontra-se consubstanciada como um preceito essencial de observância pelos atores envolvidos nesse tipo de prestação, uma vez que o eleitor tem todo o direito de conhecer em quem está votando e quem é que está financiando o seu candidato/partido, porque se percebe ainda muito presente o comprometimento excessivo e antirrepublicano entre muitos candidatos/partidos e seus financiadores, como bem tem provado a “Operação Lava Jato”.

Esse direito de ter acesso às informações, tanto da vida pregressa quanto das propostas dos partidos/candidatos, não deve se restringir apenas aos debates ou às entrevistas ou até mesmo ao guia eleitoral. O acesso pleno às informações, sobretudo aquelas que tratam das fontes de financiamento de partidos e candidatos, assume uma relevância considerável, pois é preciso se conscientizar do efeito perverso dessas contribuições, que terminam por gerar mais ônus para toda a sociedade, que passa a se sentir ultrajada, como se tem percebido ao longo dos anos.

Como bem corrobora Fausto Júnior¹⁹:

¹⁹ JÚNIOR, Fausto F. de França. **Princípios norteadores das prestações de contas eleitorais**. Acessível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/dos-principios-norteadores-das-prestacoes-de-contas>. Acesso em 04.10.2015

A nosso sentir, do ponto de vista da democracia sufragada na Constituição Federal e independentemente de qualquer previsão normativa expressa, já não existe qualquer forma de sigilo nessa matéria, isto é, quanto à movimentação bancária de partidos e candidatos (da conta de campanha, é lógico), porque aqui o que se defende é um interesse muito maior do que a “intimidade” (!) do partido ou candidato, que é um direito que está na essência da democracia, justamente o direito do eleitor de não ser vítima de estelionato eleitoral, de personagens e discursos criados pelo marketing político. Tal ponto é crucial e de ouro para um sufrágio realmente livre, consciente e qualificado.

Por isso, a Justiça Eleitoral vem somando cada vez mais conhecimento e esforços no sentido de conter as investidas para se tentar barrar a falta de transparência das informações pertinentes aos financiamentos de partidos e candidatos, em especial as oriundas de recursos de origem não identificadas.

Não é por outro motivo que o judiciário eleitoral combate tanto as contas de partidos e candidatos com demonstrativos zerados. Noutra linha de combate, encontramos outro exemplo clássico que atenta muito contra esse princípio: o financiamento ou doações para campanha eleitoral ou mesmo para partidos, patrocinadas por “empresas fantasmas”, isto é, por entes jurídicos de direito privado que só existem no papel, sem sede, sem comprovação de endereço e de faturamento regular. Seguindo nessa mesma linha, outro exemplo que atenta contra este princípio ocorre quando o referido financiamento acontece, mas não se tem a identificação do financiador/colaborador/doador através de seu CPF ou CNPJ, uma vez que tal registro se constitui numa importante informação de controle para a Justiça Eleitoral, que termina por facilitar e viabilizar a posteriori investigações sobre as possíveis irregularidades cometidas.

2.5.5 Princípio constitucional da Lisura

Trata-se de um postulado que prevê a reprovação de qualquer espécie de procedimento que venha caracterizar a falta de fidedignidade de dados ou de documentos, como por exemplo: a emissão de cheques sem a respectiva provisão de fundos; notas fiscais fictícias; informações duvidosas e sem comprovação; datar de forma retroativa recibos de doação ou de serviços prestados.

Esses artifícios engenhosos, em muitos casos, sugerem a possibilidade de que a estrutura partidária posta à disposição dos partidos e candidatos não se encontre adequada

para prestar um efetivo serviço aos mesmos, não cumprindo, por exemplo, a correta e devida apresentação das contas à Justiça Eleitoral em tempo hábil.

Em resumo, é importante se frisar que quando um candidato disputa uma eleição, ganhando ou perdendo o pleito, ele terá que prestar contas de toda a sua movimentação financeira. Da mesma forma, os partidos precisam apresentar suas contas anualmente, observando toda a movimentação existente, registrando todos os atos que ensejaram as suas respectivas despesas, hajam recebidos cotas do fundo partidário ou não. Isto é o que a legislação determina. Para isto, necessário se faz contar com a ajuda e serviços especializados de profissionais da área jurídica e contábil.

2.5.6 Princípio contábil da Entidade

Segundo este princípio, é preciso diferenciar o patrimônio particular do sócio do patrimônio da organização, independentemente de pertencer a uma mesma pessoa, sociedade ou instituição de qualquer natureza ou finalidade, tendo fim lucrativo ou não. Assim, a contabilidade de um partido deverá registrar apenas os atos e fatos ocorridos relacionados ao patrimônio do partido e não ao dos seus representantes. Em suma, essa é a essência desse importante princípio contábil onde fica preconizado que os patrimônios da pessoa natural e jurídica precisam ser registrados independentes um do outro.

Poderíamos exemplificar citando o caso de um hipotético candidato que deixou de registrar determinado bem em sua prestação de contas partidária, justificando tal ação pelo fato de já ter incluído este mesmo bem na declaração anexa no pedido de registro de candidatura.

2.5.7 Princípio contábil da Oportunidade

Esse princípio se refere ao método de calcular e apresentar os respectivos componentes do patrimônio com o objetivo de produzir informações íntegras e tempestivas, isto é, o fato contábil deve ser registrado de imediato e com a extensão correta, independentemente de suas causas. Assim, no entender de Júnior²⁰:

²⁰ JÚNIOR, Fausto F. de França. **Princípios norteadores das prestações de contas eleitorais**. Acessível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/dos-principios-norteadores-das-prestacoes-de-contas>. Acesso em 04.10.2015

A integridade dos registros é de fundamental importância para a análise dos elementos patrimoniais, pois todos os fatos contábeis devem ser registrados, incluindo os das filiais, sucursais e demais dependências de uma mesma entidade. E conclui afirmando: “este princípio tem forte correlação com a tempestividade, pois implica registrar os fatos contábeis quando eles acontecem”.

Verifica-se, assim, que se trata de uma situação muito comum de acontecer com partidos e candidatos, sobretudo quando desconhecem as regras mínimas que norteiam os princípios contábeis.

2.5.8 Princípio contábil da Tempestividade (ou do Registro pelo Valor Original)

Segundo esse princípio, todo registro contábil deve ser feito no momento em que o fato ocorreu (tempestividade) e pelo seu valor integral (integralidade). Assim, por exemplo, quando se transfere a propriedade de um bem, esse registro deverá ser feito no exato momento em que tal fato ocorreu, através de um documento idôneo, que pode ser uma nota fiscal, um contrato de compra e venda etc., além de se registrar também essa operação pelo seu valor total (totalidade).

Quando o empregamos no campo do Direito Eleitoral, especificamente no trato da prestação de contas, devemos entender que esses registros precisam ser feitos de forma cronológica e sucessivamente, no momento em que acontecem, refletindo desse modo a realidade dos fatos. É por isso que a assessoria de um profissional da contabilidade se faz tão necessária, tanto para dar suporte aos partidos políticos, quanto para os candidatos, evitando-se registrar os fatos após o período das eleições, como ocorre comumente, quando toda a documentação é entregue ao contador para que este venha “montar” a prestação de contas a ser entregue à Justiça Eleitoral. Percebe-se, desse modo, que este tipo de prestação de contas é feita às pressas e eivada de vícios e erros, quando não de fraude, por não ter respeitado os princípios contábeis da oportunidade e tempestividade, quando os fatos deveriam ter sido registrados de forma oportuna e cronológica, isto é, tempestivamente.

2.5.9 Princípio contábil da Competência dos Exercícios

Este importante princípio contábil determina que “as despesas e receitas devem ser contabilizadas como tais, no momento de sua ocorrência, independentemente de seu pagamento ou recebimento.” Assim, vincula-se este princípio ao registro das receitas e despesas relativas ao seu fato gerador, no período de sua competência, independentemente de terem sido recebidas as receitas ou pagas as despesas.

Como observa Fausto Júnior²¹:

Expressamente, o TSE consagrou tal princípio na Resolução 22.715/2008, que prevê:
 Art. 1º (...)
 § 4º Os gastos eleitorais efetivam-se na data da sua contratação, independentemente da realização do seu pagamento.

Esse princípio tem importância fundamental para a lisura e idoneidade da prestação de contas, seja partidária ou de campanha eleitoral, uma vez que procura combater o “caixa 2 (dois)”, evitando que o registro de uma receita ou despesa venha ser feito em momento muito posterior ao seu anterior recebimento ou pagamento.

2.6 Da eficácia normativa incidente na prestação de contas dos partidos políticos

Apresentados os tópicos relativos às atividades exercidas pela Justiça Eleitoral e as observações sobre os princípios, natureza jurídica, finalidade e o entendimento sobre o que é a prestação de contas, analisar-se-á agora a aplicação das normas eleitorais ao caso concreto e a incidência da eficácia normativa às prestações de contas dos partidos políticos.

2.6.1 As leis 9.9096/1995, 9.504/1997 e 13.165/2015.

No âmbito do Direito Eleitoral, as leis principais que tratam da regulamentação dos partidos políticos e das eleições são respectivamente as de nº 9.096/1995 e 9.504/1997.

²¹ JÚNIOR, Fausto F. de França. **Princípios norteadores das prestações de contas eleitorais**. Acessível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/dos-principios-norteadores-das-prestacoes-de-contas>. Acesso em 04.10.2015

Na Lei 9.096/1995, encontramos os comandos normativos que dispõem sobre as finanças e contabilidade dos partidos políticos, encontradas em seu Título III, Capítulo I, artigos 30 a 37, onde estão dispostas as determinações de que o partido político precisa manter sua escrituração contábil no sentido de permitir à Justiça Eleitoral conhecer a origem de suas receitas, bem como a destinação de suas despesas.

Encontram-se também expressas as vedações impostas aos partidos para o recebimento de recursos em pecúnia ou estimável em dinheiro, além de estabelecer o lapso temporal em que devem ser apresentadas as contas, até o dia 30 de abril do ano seguinte. Discrimina também o que deve conter o balanço contábil a ser apresentado e a diretriz de que cabe à Justiça Eleitoral exercer a fiscalização sobre a escrituração contábil e sobre a prestação de contas dos partidos e das despesas de campanha eleitoral, cabendo-lhe atestar se tais contas refletem a real movimentação financeira, os dispêndios realizados e os recursos aplicados em campanha política.

Apresenta também a possibilidade do TSE e/ou Tribunais Regionais determinarem o exame das contas dos partidos e a apuração de qualquer ato que viole as determinações legais ou estatutárias a que estejam sujeitos os seus responsáveis, em matéria financeira, podendo inclusive quebrar o sigilo bancário das contas partidárias visando esclarecer ou apurar fatos conexos com a denúncia.

Também se encontram normatizados neste capítulo as sanções a que ficam sujeitas os partidos, caso se venha constatar qualquer violação das normas legais ou estatutárias, sendo as mais comuns: a suspensão do recebimento das quotas do fundo partidário até que haja um esclarecimento aceito pela Justiça Eleitoral ou a suspensão da participação neste fundo por um ou dois anos, a depender da violação.

Por fim, conclui determinando que a falta da prestação de contas ou sua desaprovação, total ou parcial, suspende o recebimento de novas quotas do fundo partidário, sendo aplicadas de forma proporcional e razoável pelo período de 1 (um) mês a 12 (doze) meses ou por meio de desconto da cota do fundo referente ao valor considerado irregular. Informa também que essa sanção se aplica exclusivamente à esfera partidária que praticou a irregularidade e que o exame das contas dos órgãos partidários tem caráter jurisdicional, cabendo recurso para os tribunais regionais ou TSE, conforme o caso, o qual, se recebido, o será com efeito suspensivo.

A Lei 9.504/1997, por sua vez, estabelece normas para as eleições, tratando da prestação de contas pertinentes às eleições nos artigos 28 ao 32, dispondo que cabe ao comitê financeiro a prestação das contas em se tratando de eleições majoritárias, cabendo as contas

das eleições proporcionais aos candidatos ou ao próprio comitê, verificando-se na prática que o maior empenho é visto apenas na prestação das contas da candidatura majoritária.

Criou-se também aqui a exigência dos partidos, coligações e candidatos divulgarem pela internet, nos dias 6 de agosto e 6 de setembro, um relatório discriminando os valores em dinheiro ou estimáveis que hajam recebido para financiar a campanha eleitoral, não se exigindo neste momento os nomes dos financiadores dessas campanhas, só o fazendo na prestação final, quando os nomes dos doadores e os valores doados seriam finalmente apresentados, medida que não espelha o cerne do princípio da transparência.

Importa assinalar que caso as contas não sejam entregues tempestivamente, os candidatos eleitos e/ou seus suplentes não poderão ser diplomados, até enquanto durar essa omissão. Na apreciação das contas, ao verificar a sua regularidade, o Juiz decidirá pela aprovação ou pela aprovação com ressalvas ou ainda pela desaprovação, no caso de falhas que venham a comprometer a regularidade das contas e, por fim, pela não prestação das contas, após notificação emitida pela Justiça Eleitoral, sem manifestação do candidato. O legislador nesse ponto indica que os erros formais e materiais que forem corrigidos não permitem que as contas sejam desaprovadas, nem que sejam aplicadas sanções aos candidatos ou aos partidos. Além da observação anterior, o legislador de forma bem complacente definiu que erros formais ou materiais irrelevantes no conjunto da prestação, que não venham a contribuir para comprometer o seu resultado final não poderá ensejar a rejeição das respectivas contas.

A lei inova ao permitir que a Justiça Eleitoral possa requisitar técnicos do Tribunal de Contas pelo tempo necessário para auxiliar nos trabalhos de análise e fiscalização das contas. Durante essa análise, detectando-se indício de irregularidade, a Justiça Eleitoral poderá requisitar informações adicionais ao candidato ou ao comitê financeiro, como também determinar que diligências sejam realizadas de modo a complementar os dados ausentes ou sanear as falhas detectadas. Igualmente, comitês e candidatos que tiverem as contas julgadas desfavoráveis podem recorrer ao TSE no prazo de 3 (três) dias, a contar da publicação da decisão no Diário de Justiça Eletrônico ou Mural do Cartório.

No bojo da minirreforma trazida pela lei 11.300/2006, com alteração proposta pela Lei 12.034/09 criou-se o art. 30-A, que passou a configurar mais um empecilho às infrações cometidas contra as normas que disciplinam a prestação de contas das campanhas eleitorais. Essa alteração passou a permitir à Justiça Eleitoral infligir grave sanção àqueles que tiverem suas contas rejeitadas por corrupção e/ou abuso do poder econômico, cominando-lhes a cassação do diploma se já outorgado ou negando-se sua diplomação. Permitiu ainda às partes recorrerem em até 3 (três) dias, a contar da publicação da decisão no Diário de Justiça

Eletrônico ou Mural do Cartório. A Lei das Eleições seguiu o exemplo da Lei dos Partidos ao não sancionar o órgão diretivo nacional por qualquer irregularidade advinda dos órgãos diretivos hierarquicamente inferiores.

Por seu turno, a Lei 13.165/2015 impôs inúmeras alterações às leis 9.504/97, 9.096/95 e 4.737/65, com o intuito de diminuir os custos das campanhas eleitorais, além de simplificar a administração dos Partidos Políticos.

No que tange especificamente à prestação de contas, o artigo 3º desta Lei alterou o artigo 32 da lei dos partidos criando os parágrafos 4º e 5º, apresentados a seguir:

§ 4o Os órgãos partidários municipais que não hajam movimentado recursos financeiros ou arrecadado bens estimáveis em dinheiro ficam desobrigados de prestar contas à Justiça Eleitoral, exigindo-se do responsável partidário, no prazo estipulado no caput, a apresentação de declaração da ausência de movimentação de recursos nesse período.

§ 5o A desaprovação da prestação de contas do partido não ensejará sanção alguma que o impeça de participar do pleito eleitoral.

O que se percebe é que o legislador tornou sem efeito o alcance do § 2º do art. 47 da Resolução TSE nº 23.432/2014 ao desobrigar os partidos vigentes em municípios a prestarem contas, caso não tenham movimentado recursos financeiros ou arrecadado bens estimáveis em dinheiro. Decisão essa que, por um lado, reconhece o fato público e notório de que esses órgãos partidários não recebem qualquer ajuda para se manterem. Por outro lado, esses partidos não deixam de existir, não deixam de fazer política, têm representantes eleitos na Câmara Municipal, portanto, não há justificativa que se sustente para que não possam prestar contas de recursos que são canalizados para mover a estrutura partidária, mesmo que fosse através de um procedimento mais simples e objetivo, que traduzisse a real dimensão dessa movimentação financeira, demonstrando assim se encontrar em conformidade com os princípios da legalidade e transparência.

A questão de relevo nesse caso é saber se a norma jurídica goza de plena eficácia. Pelo que se pode perceber, essa controvérsia encontra-se longe de se chegar a um fim, uma vez que o legislador procura sempre acomodar os interesses do poder político, brecando algumas posições mais rígidas do TSE quando este tenta combater a farra da movimentação de recursos sem controle jurisdicional, sem transparência das informações.

2.6.2 As Resoluções TSE nº 21.841/2004 e nº 23.432/2014

A Resolução TSE nº 21.841/2004 disciplinou as prestações de contas dos partidos políticos até o final de 2014, quando foi revogada pela 23.432/2014. Durante sua vigência, seus regramentos, foram cumpridos com mais ênfase pelas comissões executivas nacionais e regionais e bem menos pelas instâncias municipais, especialmente as vigentes em pequenos municípios. Seguindo esse raciocínio, lembra Zambrotta²² que:

Interessa a própria democracia o amadurecimento jurídico e institucional dos partidos políticos. Como instituições que postulam a ocupação de cargos que exigem conhecimento técnico contábil, ainda que mínimo, devem demonstrar profissionalismo e enviar esforços para que suas prestações de contas observem as exigências legais próprias. Para isso, o ordenamento jurídico autoriza expressamente que o partido político estabeleça mecanismos ou meios para arrecadação de recursos de seus filiados, como podem promover arrecadação de recursos junto a pessoas físicas ou privadas, desde que para custeio de atividades próprias à natureza dos partidos políticos. No momento atual, aliás, é praticamente impossível ao partido político sobreviver sem a arrecadação de recursos, ainda que para custeio das atividades mínimas necessárias para prestarem contas à Justiça Eleitoral.

Um dos problemas que gerava mais controvérsias era o que decorria do enunciado do artigo 13, parágrafo único da Res. TSE nº 21.841/2004, que afirmava²³:

O não recebimento de recursos financeiros em espécie por si só não justifica a apresentação de prestação de contas sem movimento, devendo o partido registrar todos os bens e serviços estimáveis em dinheiro recebidos em doação, utilizados em sua manutenção e funcionamento.

Decorre que o entendimento quanto a esse enunciado não era uníssono, havendo julgamento das contas bem divergentes, ora aprovando-se as contas com ressalva, ora desaprovando-as, em âmbito municipal. No caso das contas partidárias estaduais, também ocorria o mesmo posicionamento, ora mais brando, ora mais rigoroso. Até enquanto esteve

²² ZAMBROTA, Luciano. **Do dever de prestar contas à Justiça Eleitoral: dever partidário fundamental para a democracia plena e transparente.** Acessível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/noticias/noticias-antiores/lista-de-noticias-antiores/noticia-anterior/arquivo/2009/novembro/artigos/sete-partidos-de-sao-jose-deixam-de-prestar-as-contas-de-2008/index.html>. Acesso em 22/11/2015

²³ TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. **Acórdão n. 23.998**, Relatora Juíza Eliana Paggiarin Marinho, Florianópolis, SC, julgado em 16 set. 2009. Disponível em: http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2009/23998_.pdf. Acesso em 25 nov.2015

vigente, essa situação nunca foi pacificada, ficando a decisão balizada pelas razões apresentadas pelos partidos e pelo convencimento dos juízes. Como exemplo, apresenta-se um acórdão de nº 23.998, do TRE/SC²⁴:

RECURSO – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PARTIDO POLÍTICO – DIRETÓRIO MUNICIPAL – REJEIÇÃO – NÃO APRESENTAÇÃO DAS CONTAS – ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA – INÉRCIA QUE IMPEDE A FISCALIZAÇÃO DAS CONTAS PELA JUSTIÇA ELEITORAL – CONTAS QUE SE CONSIDERA NÃO PRESTADAS – SUSPENSÃO DO REPASSE DE COTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO ENQUANTO DURAR A OMISSÃO – PROVIMENTO PARCIAL.

Ausência de movimentação financeira não é obstáculo para a apresentação da documentação exigida pela Resolução TSE n. 21.841/2004 e pela Lei n. 9.096/1995, devendo ser suspenso, até sanada a omissão, o repasse de novas cotas do fundo partidário (art. 28, III, da Res. TSE n. 21.841/2004).

Dessa forma, não obstante as críticas em sentido contrário, este acórdão refletiu o entendimento firmado por uma das Cortes do Judiciário Eleitoral, o TRE/SC, cujo voto da Relatora definiu que²⁵:

Não é crível que a agremiação não tenha efetuado nenhuma despesa ou mesmo se utilizado de algum bem estimável em dinheiro para realizar seus objetivos durante o exercício [...]. Daí a conclusão do acórdão destacado: Portanto, não há justificativa para não apresentação da contabilidade referente ao ano de 2004, que requer a entrega da documentação obrigatória no art. 14 da Resolução TSE n. 21.841/2004.

De outra parte, olhando-se sob a perspectiva temporal o que se praticava em termos de prestação de contas e as exigências atuais, é importante se assinalar que os partidos políticos precisam se adequar a esses novos tempos que demandam novas exigências.

Assim sendo, os partidos precisam se dar conta que precisam desenvolver novas habilidades e novos conhecimentos, não apenas no trato das questões políticas, mas, sobretudo no uso mais produtivo das ferramentas tecnológicas disponibilizadas pelo TRE, que

²⁴ ZAMBROTA, Luciano. **Do dever de prestar contas à Justiça Eleitoral: dever partidário fundamental para a democracia plena e transparente.** Acessível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/noticias/noticias-antiores/lista-de-noticias-antiores/noticia-anterior/arquivo/2009/novembro/artigos/sete-partidos-de-sao-jose-deixam-de-prestar-as-contas-de-2008/index.html>. Acesso em 22/11/2015

²⁵ Tribunal Regional Eleitoral. **Acórdão n. 23.998**, Relatora Juíza Eliana Paggiarin Marinho, Florianópolis, SC, julgado em 16 set. 2009. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2009/23998_.pdf>. Acesso em 25 nov.2015

possibilitam aos usuários acesso a dados e informações importantes que ajudam a gerenciar o funcionamento da máquina partidária, a exemplo dos sistemas de filiação (FILIAWEB), do próprio sistema de prestação de contas (SPCEWEB), do Diário de Justiça Eletrônico (DJE), entre outros.

Por isso, assinala Zambrota²⁶:

Tornou-se obrigatório para o partido político a utilização de equipamentos de computação para a realização de sua contabilidade, como também depende da internet para acessar inúmeros formulários ou informações disponibilizadas pelo Tribunal Superior Eleitoral diretamente na rede mundial de computadores, através do site do Tribunal: < www.tse.gov.br>. (sic).

Todavia, a obrigação disposta em norma que mais tem gerado controvérsias entre os partidos e a Justiça Eleitoral tem sido à abertura de conta bancária, determinação essa que veio insculpida na alínea “1”, do artigo 14, da Resolução nº 21.841/04, em consonância como o disposto no § 1º, art. 32, da Lei nº 9.096/95. Essa norma exigia que os partidos políticos abrissem uma conta bancária para que a Justiça Eleitoral pudesse de forma mais clara e objetiva exercer uma fiscalização mais eficaz, verificando, por conseguinte, a movimentação das receitas e despesas dos partidos.

Seguindo esse entendimento, encontramos julgado nesse sentido, proferido pelo TRE/SC, no acórdão nº 25.268²⁷, que dispôs:

RECURSO - PRESTAÇÃO DE CONTAS - PARTIDO POLÍTICO - EXERCÍCIO DE 2007 - PRESENÇA DE IRREGULARIDADES - AUSÊNCIA DE ABERTURA DE CONTA BANCÁRIA - INFORMAÇÕES CONTRADITÓRIAS - EXISTÊNCIA DE DESPESAS - APRESENTAÇÃO DE CONTAS ZERADAS - DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS - MANUTENÇÃO DA SUSPENSÃO DO REPASSE DE COTAS DO FUNDO PARTIDÁRIO - ADVENTO DA LEI N. 12.034/2009 - APLICAÇÃO PROPORCIONAL DA SANÇÃO - REDUÇÃO, DE OFÍCIO, PARA 6 (SEIS) MESES.

²⁶ ZAMBROTA, Luciano. **Do dever de prestar contas à Justiça Eleitoral: dever partidário fundamental para a democracia plena e transparente.** Acessível em: <http://www.tre-sc.gov.br/site/noticias/noticias-antiores/lista-de-noticias-antiores/noticia-anterior/arquivo/2009/novembro/artigos/sete-partidos-de-sao-jose-deixam-de-prestar-as-contas-de-2008/index.html>. Acesso em 22/11/2015

²⁷ Tribunal Regional Eleitoral. **Acórdão n. 25.268**, Relator Juiz Rafael de Assis Horn, Florianópolis, SC, julgado em 23 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2010/25268.pdf>>. Acesso em 25 nov.2015

Assim, o referido acórdão veio corroborar a máxima de que a falta de apresentação dos extratos bancários constituiu irregularidade insanável que ensejou a desaprovação de suas contas. Igualmente, a não apresentação da relação das contas bancárias abertas, acompanhada dos extratos bancários de todo o período do exercício fiscal, consoante o art. 14, inciso II, alíneas “l” e “n”, da Resolução TSE nº 21.841/2004, também determina a mesma sanção.

Não obstante se considerar salutar a exigência de rigoroso controle e respeito às normas eleitorais que tratam de prestigiar o instituto da prestação de contas, verifica-se, todavia, que a manutenção de uma conta bancária por partidos vigentes em pequenos municípios deste Brasil, acabaria por gerar dificuldades e prejuízos ao seu pleno funcionamento. Essa exigência passou a se constituir em um dos problemas mais urgentes que precisava ser resolvido pelo legislador. A razão principal para se resolver tal questão é que não se devem criar dificuldades para o pleno funcionamento dos partidos políticos, em virtude do que preconiza a própria Constituição no artigo 17.

Importa também assinalar que se torna cada vez mais necessário a presença de profissionais habilitados para dar suporte aos partidos políticos, como advogados e contadores, no trato de questões relativas à prestação de contas anual, bem como de campanha política, de modo que essas informações sejam de fato fidedignas, evitando-se com isso que as contas sejam julgadas desaprovadas, além de se precaver contra a aplicação de sanções ao partido, em face da possível desídia, desconhecimento ou má-fé.

No que diz respeito à nova Resolução de Prestação de Contas, de nº 23.432/2014, aprovada no final de 2014 e que revogou a Res. TSE nº 21.841/04, importa afirmar que veio com o propósito de regulamentar algumas situações que não estavam muito bem definidas na resolução revogada. Manteve a estrutura básica da anterior, porém apresentou outras exigências que desagradaram os partidos políticos. Tornou também o rito da prestação de contas muito mais prolixo e demorado para o processamento no cartório eleitoral.

Passou a exigir a abertura de três contas bancárias. Uma para arrecadar recursos do fundo partidário; outra, para recursos oriundos de doações destinadas à campanha política e, uma última, destinada a outros recursos. Exigiu também a identificação do CPF ou CNPJ dos seus doadores. Tais exigências deixaram os partidos nos municípios em pânico, uma vez que, quem já tem dificuldade em manter uma, como poderia manter três? O TSE editou a referida norma, sinalizando fortemente contra os partidos que deixam de prestar as contas de forma contumaz. Agora, julgadas não prestadas as contas partidárias anuais, os seus órgãos partidários municipais, além de ficarem inadimplentes perante a Justiça Eleitoral, terão o

registro ou anotação de seus órgãos de direção suspensos, até regularizarem a situação, segundo o § 2º do art. 47 da novel Resolução.

Do ponto de vista prático, não se sabe ao certo como essa suspensão ocorreria, haja vista que ao TSE caberia a execução dessa sanção. Mas, como se sabe, essa norma foi editada por um Poder que não é o competente originariamente para exercer tal prerrogativa. Dito isto, o Congresso apressou-se a corrigir o alcance da norma moralizadora do TSE e terminou por neutralizar-lhe os efeitos ao editar a Lei nº 13.165/2015 que em seu art. 3º modificou o teor do art. 32 da Lei 9.096/95, acrescentando-lhe os §§ 4º e 5º, que acabaram por isentar quase que completamente os partidos políticos nos municípios que não houverem movimentado recursos no exercício anterior, bastando que apresentem à Justiça Eleitoral uma declaração de ausência de movimentação de recursos, até o dia 30 de abril do ano seguinte ao exercício financeiro, para ficarem quites.

Em outra direção, percebe-se que a nova resolução falhou severamente em tornar o processo de prestação de contas mais simples e célere. Exemplo dessa contradição aparece no art. 30 e seus incisos, que tornou o procedimento de prestação de contas bem mais prolixo e demorado em relação ao que era praticado pela resolução revogada.

Segundo as observações de Lolli²⁸:

O novo texto trouxe para a Justiça Eleitoral o ônus de primeiramente “correr atrás” dos órgãos partidários omissos – como se fosse “babá de partido”, na expressão jocosamente cunhada por alguns colegas – para que cumpram uma obrigação *ex lege* e com prazo certo já previsto em lei.

De acordo com esse novo procedimento, o trâmite procedimental deve ser iniciado logo que se encerre o prazo para a apresentação das contas, dia 30 de abril de cada ano. Determina que os órgãos administrativos judiciais notifiquem o partido e seus responsáveis para que supram essa omissão em até setenta e duas horas. Findo esse prazo, esses órgãos comunicam ao Presidente ou ao Juiz Eleitoral que o partido não prestou contas tempestivamente.

O Presidente ou o Juiz Eleitoral determinam então que se autue essa informação em nome do partido na classe processual de Prestação de Contas, devendo-se citar o partido e

²⁸ LOLLI, Eduardo Henrique. **Prestação de contas ou “faz de conta”:** uma análise crítica da sistemática de contas não prestadas por órgãos partidários municipais à luz da novel Resolução TSE nº 23.432/2014. Disponível em <http://www.tre-sc.jus.br/site/ressenha-eleitoral/edicoes/n-7-jan-jun-2015/integra/index7d5c.html> Acesso em 22/11/2015.

seus responsáveis para que apresentem as justificativas em até cinco dias. Se apresentadas as contas dentro do prazo de cinco dias, o rito a seguir será o definido no artigo 31, que trata do processamento da prestação de contas, sendo que a prestação extemporânea e as justificativas apresentadas serão avaliadas apenas durante o julgamento.

Caso persista a omissão das contas, apresentadas as justificativas ou não, a autoridade judiciária enviara os autos à Unidade Técnica para que esta junte todos os extratos bancários, colha e certifique nos autos as informações obtidas na Justiça Eleitoral sobre emissões eventuais de recibos de doação e registro de repasse de recursos do fundo partidário, para se então colher o parecer do Ministério Público Eleitoral. Após, os autos seguem conclusos para que a autoridade judiciária determine providências necessárias e, finalmente, mantida ainda a omissão, o feito então será submetido a julgamento, onde as sanções serão deliberadas.

Diante de um rito tão contraproducente, verifica-se que é muito trabalho para pouca eficácia. Nas palavras de Lolli²⁹:

Tudo isso para se chegar ao final e dizer, por sentença, que as contas não foram prestadas, isto é, para se prolatar uma sentença declaratória negativa; ou, na melhor das hipóteses, para receber uma prestação de contas que os órgãos partidários já deveriam ter apresentado independentemente de qualquer provocação.

Conclui-se que, no caso, passou a existir uma grande contradição entre o que a nova resolução veio a apresentar e o que dispunha a revogada, uma vez que o disciplinamento anterior do parágrafo único do art. 18 expressava que ³⁰:

A falta de apresentação da prestação de contas anual implica a suspensão automática do Fundo Partidário do respectivo órgão partidário, independentemente de provocação e de decisão, e sujeita os responsáveis às penas da lei (Lei nº 9.096/95, art. 37).

Parágrafo único. A unidade responsável pela análise da prestação de contas deve verificar quais partidos políticos não a apresentaram e informar o fato ao diretor-geral dos tribunais eleitorais ou ao chefe dos cartórios eleitorais, que devem proceder como previsto no art. 37 da Lei nº 9.096/95, comunicando às agremiações partidárias a suspensão, enquanto permanecer a inadimplência, do repasse das cotas do Fundo Partidário a que teriam direito.

²⁹ LOLLI, Eduardo Henrique. **Prestação de contas ou “faz de conta”: uma análise crítica da sistemática de contas não prestadas por órgãos partidários municipais à luz da novel Resolução TSE nº 23.432/2014.** Disponível em <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes/n-7-jan-jun-2015/integra/index7d5c.html>. Acesso em 22/11/2015.

³⁰ Tribunal Superior Eleitoral **Lei 9096/1995.** Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/leidos-partidos-politicos/sumario-lei-dos-partidos-politicos>. Acesso em 26. nov.2015

Assim, de um rito relativamente objetivo e célere, passou-se para um mais complexo e muito mais demorado, dando causa a se pensar que este novo procedimento veio na contramão de alguns princípios, tais como os da celeridade, da eficiência, da economicidade.

2.7. Breve análise de causas que podem afetar a regular prestação de contas

Muito se tem comentado sobre a falta de transparência e do respeito dos partidos em cumprir a legislação eleitoral, especialmente quando se trata de prestação de contas anuais dos partidos, em sede municipal. Isso é um fato que tem se repetido praticamente em todos os cartórios eleitorais sediados em municípios pequenos. Mas não apenas este problema afeta os órgãos partidários municipais. Outros tantos também se abatem sobre eles, a saber: a falta de estrutura de apoio para o desenvolvimento de suas atividades, a falta de recursos financeiros para montar equipes que possam desempenhar as funções inerentes à atividade partidária, a falta de uma sede, onde reuniões possam ser encaminhadas, bem como a estruturação de programas visando captar novos filiados, bem como a preparação de novos quadros partidários, etc. Por outro lado, a bibliografia que trate de assuntos pertinentes aos partidos políticos e suas prestações de contas em sede municipal ainda é muito escassa. Encontrar doutrina a respeito desse assunto também não é nada fácil. Portanto, as considerações que serão abordadas adiante, partiram mais de uma perspectiva empírica do autor, baseada em sua experiência profissional.

2.7.1 Estrutura partidária

Percebe-se a olhos vistos que a estrutura que se encontra à disposição dos partidos nos municípios pequenos é extremamente aquém das suas necessidades. A começar pela figura do “dono” do partido que, normalmente é uma pessoa despreparada para lidar com assuntos tecnológicos, jurídicos e, muito menos, contábeis. O processo de utilização do programa FILIAWEB, por exemplo, destinado à gestão dos registros de filiação pelos partidos, é completamente desconhecida por eles. Normalmente, quem soluciona os erros é um familiar ou amigo que detém um pouco de conhecimento de informática. De outro lado, inexistente uma sede própria do partido. O local corresponde, quase sempre, ao endereço residencial do “dono”, quer dizer, do seu representante máximo, o Presidente. Por outro lado, a grande

contribuição desse seletivo grupo de chefes partidários encontra-se centrada basicamente no trato das questões políticas, nos acordos e apoios políticos negociados. Portanto, percebe-se que a gestão partidária fica extremamente comprometida, por faltar-lhes, além dos recursos financeiros, a devida preparação para tratar as questões administrativas, financeiras, legais e contábeis que o partido político precisa suportar.

2.7.2 Fidedignidade da documentação apresentada

Um dos problemas geradores de grande incidência de desaprovações de contas é o relacionado à documentação apresentada pelos partidos à Justiça Eleitoral, constituindo-se no segundo caso mais comum de irregularidade a ocorrer, sendo o primeiro a não prestação de contas. Como dito anteriormente, por não disporem de estrutura física e profissional, os partidos terminam por ignorar a prestação das contas, sendo necessário o cartório notificá-los, quando então terminam por prestar as contas, extemporaneamente.

Na análise feita pela unidade técnica, verifica-se quase sempre que os demonstrativos são apresentados sem nenhuma movimentação financeira. Não apresentam CNPJ, não indicam abertura de conta bancária, tampouco extratos bancários. Tais fatos, a priori, indicam realmente que a grande maioria dos partidos não recebe qualquer repasse do fundo partidário. No entanto, a norma vigente não prediz que sejam excepcionados da obrigação de prestar contas, mesmo diante da falta desses repasses. A mesma norma exige que o partido apresente nos respectivos demonstrativos, pelo menos, a apropriação de despesas comuns realizadas no dia a dia, tais como: aluguel da sede do partido; apropriação de despesas com água, energia elétrica, combustíveis, telefonia, bens e serviços prestados por profissionais, enfim, tudo que puder ser apropriado como despesas estimáveis em dinheiro, apresentando também a documentação originária dessas despesas para que sejam devidamente confrontadas, de modo que se possa fazer uma avaliação precisa do que gerou a receita e a sua contrapartida, mesmo que estimável em dinheiro.

2.7.3 Procedimentos adotados pela Justiça Eleitoral

Ao sentir desse autor, em que pese defender de modo incontestável a aplicação dos princípios da legalidade e transparência a todos os entes que arrecadam e aplicam recursos públicos, não se pode deixar de lado os princípios da economicidade, da eficiência, da

economia processual e da proporcionalidade para sopesar o impacto dos procedimentos fiscalizatórios adotados pelo judiciário eleitoral, no trato das prestações de contas direcionadas aos órgãos partidários municipais.

Compreende-se que as cobranças às instâncias superiores dos órgãos partidários são justas e adequadas, em razão dos repasses do fundo partidário que lhes são enviados. Por outro lado, entende-se ainda que não se deve isentar por completo as contas dos órgãos partidários municipais localizados em pequenos municípios. Muito pelo contrário, em razão de: eles se encontrarem vigentes; reunirem-se costumeiramente; lançarem candidatos às eleições; participarem de vários eventos políticos e, muitas vezes, terem filiados seus eleitos e, isso, de *per se* já demonstra que existe movimentação financeira, mesmo pequena. Portanto, as contas devem sim ser apresentadas à Justiça Eleitoral. No entanto, a extensão das peças e demonstrativos contábeis que são cobrados de todos os entes partidários, de forma uniforme nos três níveis de atuação, é que torna a prestação de contas desigual, por não atingir a sua real finalidade, que, em suma, é averiguar a existência de financiamentos escusos, caixa 2, abuso do poder político e econômico de partidos e candidatos, maculando assim o processo eleitoral, atingindo o coração da Democracia, por não dar legitimidade àqueles que foram eleitos.

2.7.4 Adequação das sanções aplicadas pelo descumprimento das normas

A questão de relevo aqui é se perceber que as sanções cominadas às esferas partidárias municipais não atingem, na prática, a desejada eficácia plena. E isso ocorre porque a legislação antes vigente era muito tímida ao sancionar o partido. Com a Lei 13.165/2015, inexistente sanção efetiva aos partidos. Assim, seus representantes terminam por escolher o caminho mais fácil, que se traduz em não prestá-las, porque ao final, tanto faz, apresentá-las ou não, não incorrerá cominação alguma. Esse é o raciocínio de seus representantes que, embora simplista e objetivo, vem se consolidando ano a ano, por conta da outrora ineficácia absoluta da sanção imposta e, atualmente, pela total inexistência de qualquer cominação pela não prestação das contas, em que pesem os avisos e informações dos servidores da Justiça Eleitoral quanto à obrigatoriedade da referida prestação de contas.

Por fim, percebe-se com muita clareza que a eficácia jurídica dessas normas ainda está longe de ser atingida, ainda que se encontre formalmente positivada em um aparato jurídico.

Essas observações serão mais bem analisadas no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3 ANÁLISE E DISCUSSÕES

A prestação de contas dos partidos permite em tese à Justiça Eleitoral verificar se a movimentação de recursos financeiros ocorridas no exercício financeiro do ano anterior ao da prestação respeitou os ditames da legislação eleitoral. Apura-se, portanto, além da fidedignidade das contas, se o partido político violou algum princípio que venha afetar sua independência no trato das questões políticas. Para exercer esse sagrado papel, o legislador originário dotou a Justiça Eleitoral de competências privativas, que lhe permitem exigir a consecução de procedimentos específicos de partidos e candidatos para lhe dar ciência do que foi feito com os recursos arrecadados, bem como avaliar se não houve a utilização desses recursos, com finalidades alheias ao seu propósito.

Nesse sentido, a Justiça Eleitoral utiliza um arcabouço jurídico que lhe permite orientar partidos e candidatos a se portarem de acordo com essa legislação específica. Para tanto, o partido político precisa a cada ano prestar suas contas, mesmo que não tenha arrecadado qualquer recurso, seja em espécie ou em bens que possam ser estimados como tal. Essa exigência encontra-se expressa no art. 28, § 3º da Resolução TSE nº 23.432/2014, e dispõe que³¹:

Art. 28. O partido político, em todas as esferas de direção, deverá apresentar a sua prestação de contas à Justiça Eleitoral anualmente, até 30 de abril do ano subsequente, dirigindo-as ao:

§ 3º A prestação de contas é obrigatória mesmo que não haja o recebimento de recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro, devendo o partido, apresentar sua posição patrimonial e financeira apurada no exercício.

Dessa forma, constata-se que se trata de uma norma jurídica válida, vigente e que deveria gozar de plena eficácia, social e jurídica. No entanto, ao longo desse estudo, pôde-se perceber uma dissonância entre o proposto pela norma e a falta efetiva de seu cumprimento pelos partidos.

Corroborando ainda com o teor finalístico da prestação de contas, foram apresentados alguns princípios constitucionais e contábeis que explicitaram os motivos da execução dessas normas, uma vez que tratam de ideias e fundamentos básicos, que se apoiam numa lógica e coerência, representando assim a essência de doutrinas e teorias que acabam por respaldar os procedimentos adotados pela Justiça Eleitoral.

³¹ Tribunal Superior Eleitoral. **Res. TSE 23.432/2014**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/sumario-lei-dos-partidos-politicos>. Acesso em 26. Nov. 2015

Vê-se, portanto, que embora esteja presente uma norma cogente, definidora de regras objetivas que visam exigir dos partidos a obrigação de prestar contas à sociedade, essas normas são frequentemente descumpridas. Subjaz então um comportamento rotineiro dos partidos: o de não prestar as contas nem tampouco se preocupar com as respectivas sanções.

Por seu turno, ao julgar os processos, os juízes se deparam com conceitos muito vagos e imprecisos dispostos na legislação eleitoral, permitindo-se julgar um mesmo caso de forma mais rígida ou mais branda. De outra parte, tentando remediar as famosas lacunas da lei, o TSE edita resoluções cheias de detalhes, que na prática não atingem o cerne da questão, conseguindo, muitas vezes, mais dificultar do que ajudar a esclarecer as questões suscitadas. O Congresso, por sua vez não deixa por menos, e também falha no sentido de não colaborar para a moralização do processo de prestação de contas, quando comumente desfaz aquilo que o TSE editou. Exemplo mais contundente do que foi dito é a recente mudança proposta na Lei 13.165/2015 que culminou na alteração do art. 32, da Lei dos Partidos, acrescentando ao mesmo os parágrafos 4º e 5º, cujos efeitos terminaram por neutralizar na prática o que se desejava alcançar com o enunciado do parágrafo 2º do art. 47, da recente Resolução TSE nº 23.432/2014.

No tocante ao abrandamento das normas pelo Congresso Nacional em relação às propostas editas pelo TSE, há uma percepção de que a mudança referida no último parágrafo visou isentar os órgãos partidários municipais de prestarem contas, desde que eles “não tenham movimentado recursos financeiros ou arrecadado bens estimáveis em dinheiro, bastando apenas uma simples declaração de ausência de movimentação de recursos”.

Essa mudança veio exatamente no sentido de adequar a norma à realidade vivida por esses órgãos partidários, uma vez que, à exceção das direções nacional e estadual, os demais órgãos nada recebem do fundo partidário. Há uma nítida percepção de que a falta desses recursos penaliza os órgãos municipais por não lhes oferecer uma mínima estrutura de trabalho. Caso pudessem contar com advogados e contadores, certamente suas contas não sofreriam tantas injunções da Justiça Eleitoral. Nesse sentido, Sídia Lima³² destacou que “os diretórios municipais dos pequenos partidos, muitas vezes nada recebem do referido Fundo, de modo que a sanção de suspensão das quotas, por qualquer motivo, em nada afeta o seu funcionamento, nos níveis mais baixos da organização partidária”.

O agravante que foi referido pela Professora Sídia Lima serve como corolário para a discussão da hipótese da pesquisa, levando-se a crer que a eficácia jurídica da norma aplicada

³² LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009. p. 167

ao caso concreto encontra-se comprometida. Além disso, percebe-se que o efeito da sanção em face do descumprimento de entregar demonstrativos zerados tende a ser nulo, em virtude de não existir repasse do fundo partidário. Assim, se os partidos apresentarem demonstrativos contábeis zerados, não serão sancionados. E se não apresentarem as contas? A tendência é que a sanção atribuída a essa situação não afete em nada o seu pleno funcionamento, especialmente agora com o advento da Lei 13.165/2015 que, no parágrafo § 5º determinou que “a desaprovação da prestação das contas do partido não ensejará sanção alguma que o impeça de participar do pleito eleitoral”. Percebe-se então que tal situação pode ensejar um verdadeiro “faz de conta”, não gerando o resultado desejado pela Justiça Eleitoral, quando procura prestigiar a transparência e legalidade dessas contas. Como bem observa a Professora Sídia Lima³³:

A prestação de contas, por sua vez, vem desempenhando um papel de pouco relevo dentro desse contexto, não obstante a sua importância, de modo a se constituir em um instrumento meramente formal de “satisfação” à Justiça Eleitoral e à sociedade, não espelhando, no mais das vezes, a movimentação de recursos nas campanhas eleitorais, nem impondo qualquer sanção aos candidatos e partidos que não forneçam dados verdadeiros a respeito dessa movimentação, infringindo suas regras.

Por fim, importa alertar que todo o avanço tecnológico implementado até o momento pela Justiça Eleitoral, visando tornar o processo eleitoral mais rápido, seguro e confiável, se não vier acompanhado do real engajamento da sociedade, será praticamente inútil. Portanto, os eleitores e a sociedade em geral precisam incorporar e manter uma atitude de permanente vigilância sobre a conduta ética e legal de partidos e de seus candidatos, antes, durante e depois das eleições, acompanhando seus passos bem de perto, com a intenção, não de lhes tolher a liberdade, mas sim de afastar da vida pública, por completo, aqueles que apenas querem locupletar-se mediante a utilização de meios escusos e sem a mínima legitimidade.

Portanto, enquanto esse procedimento não for incorporado como algo importante, a prestação de contas dos partidos não atingirá a sua finalidade precípua: ser um mecanismo eficaz e indispensável de controle do abuso do poder econômico e de transparência das contas, passando apenas a ser um procedimento inútil e formal, dispendioso e contraproducente.

³³ LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de Contas e Financiamento de Campanhas Eleitorais**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009. p. 214

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após o estudo dos tópicos acima desenvolvidos, pode-se chegar a algumas conclusões. A prestação de contas de partidos políticos é um importante instrumento de que se vale a Justiça Eleitoral para analisar se a movimentação financeira existente no ano anterior ao da prestação corresponde efetivamente ao preconizado pela legislação. Visa assim apurar a idoneidade e fidedignidade das informações e dos documentos que dão suporte às referidas peças contábeis.

Em que pese existir um conjunto de normas que disciplinam os procedimentos que os partidos políticos devem demonstrar, essa exigibilidade não vem sendo atendida em toda a sua plenitude pelas instâncias partidárias vigentes em pequenos municípios, a exemplo de Limoeiro, em Pernambuco.

Esse fato vem se repetindo ano a ano e terminou por influenciar a decisão desse pesquisador em procurar entender os aspectos que envolvem esse problema em particular. Ademais, intrigava-me verificar que, mesmo diante de um aparato normativo substancial, a prestação dessas contas continuava a ser desrespeitada, e com um agravante: sem a devida e necessária responsabilização. Dessa constatação, veio o desejo de pesquisar esse tema, estabelecendo como hipótese de pesquisa a questão de procurar se saber se as normas que disciplinam esse instituto detinham de fato eficácia plena, quando aplicadas às esferas partidárias municipais, em especial aquelas localizadas em pequenos municípios, como o citado anteriormente.

Para o propósito de estudar e desenvolver esse tema, buscando uma resposta para a hipótese levantada, deparei-me com a dificuldade em encontrar doutrina sobre o assunto. Assim, todo o trabalho foi desenvolvido a partir de artigos encontrados em revistas e sites dirigidos às questões eleitorais, como também em alguns trabalhos monográficos de servidores da Justiça Eleitoral, além da análise de processos de prestação de contas dos últimos três anos.

De posse desse material, passou-se a destacar alguns princípios do Direito e da Contabilidade, mais afetos ao instituto em apreço, que dão a devida sustentação científica aos demonstrativos exigidos pela Justiça Eleitoral. Além destes, discorreu-se também sobre as Leis 9.096/95, 9.504/97 e a recente Lei 13.165/15, destacando que, se por um lado, o judiciário eleitoral impõe certo rigor na exigência de se prestar cada vez mais informações, por outro, cria dificuldades adicionais aos partidos para a devida e regular apresentação das contas, complicando ainda mais a prestação em nível dos órgãos partidários municipais,

especialmente os sediados em pequenos municípios, que não dispõem dos mesmos recursos que os órgãos estadual e nacional.

O Congresso Nacional também contribui para embaralhar ainda mais essa situação quando, a despeito de querer simplificar o processo, termina por desfazer a norma estabelecida pela Justiça Eleitoral e cria em seu lugar uma mais branda, quer dizer, inócua, ineficaz. Esse foi o panorama verificado ao longo do estudo desenvolvido.

Dessa forma, foi possível concluir que a hipótese levantada, segundo a qual havia a dúvida se as normas que disciplinavam as prestações de contas dos partidos políticos apresentavam eficácia plena quando aplicadas aos órgãos partidários localizados em pequenos municípios, tal qual Limoeiro/PE, não se confirmou na prática.

O que se pôde verificar foi que lhes falta um poder sancionatório mais eficaz, haja vista a prática comum de se apresentar as contas sem o acompanhamento das peças contábeis e dos documentos que as fundamentam, sob o argumento de que, por não receberem recursos, não precisam nada informar. Como a sanção cominada pela falta da prestação ou mesmo pela sua desaprovação é totalmente inócua, aí é que os partidos se sentem desobrigados mesmos de prestar qualquer esclarecimento à Justiça Eleitoral, reforçando assim a ineficácia completa desse comando normativo.

Assim, o que fica valendo para o partido é não apresentar nada, porque a sanção é nula, haja vista o partido continuar funcionando, não ficando impedido de lançar candidatos para disputar as eleições, não ficando impedido de formalizar alianças com outros partidos e com o Poder Executivo de plantão, tampouco de participar da administração municipal. Portanto, o risco para esse comportamento é zero, valendo a pena transgredi-lo.

Concluimos essas observações reiterando que enquanto as direções nacionais dos partidos não tratarem com o devido cuidado a estrutura de apoio de suas instâncias inferiores, preparando-os para exercerem a política em alto nível, internalizando em seu quadro partidário princípios éticos e morais de relevo, adotando-se nova postura quanto à legalidade e transparência de suas contas, dificilmente esse quadro mudará.

Haverá sim um procedimento interno, chamado Prestação de Contas, onde toda a documentação será analisada, constatando-se ao final que não refletirá a real movimentação financeira do partido, pois, como de costume, foi feita e entregue às pressas, e apenas para atender a uma notificação encaminhada pelo cartório eleitoral; poderá ao final ser julgada desaprovada ou não prestada, havendo a sanção de se suspender o recebimento das quotas do fundo partidário por um determinado período, e mais nenhuma consequência para os partidos. Ou seja, na prática, é uma sanção que beira o ridículo, pois afinal de contas, eles nada

recebem. Por isso, nada tem a temer ou perder. Pior: não provoca mudança de comportamento algum, no sentido de se tornarem mais cuidadosos com esse importante mecanismo de transparência.

Essa questão também foi confirmada observando-se adicionalmente aos dados, o rol de procedimentos tratados no cartório eleitoral da 103ª Zona Eleitoral de Limoeiro, entre os anos de 2012 e 2014, apresentando os seguintes percentuais quanto às decisões proferidas: das 31 Prestações de Contas entregues no período citado, 24 (77,4%) foram julgadas DESAPROVADAS e 7 (22,6%), NÃO PRESTADAS. Esses dados constam formalmente na estrutura da Justiça Eleitoral, inclusive em seu sistema informatizado de prestação de contas (SICO). A dissonância que desejo deixar clara é a seguinte: o papel desempenhado pelos servidores foi executado a contento, mas a efetividade da avaliação finalística da norma, não. Isto é, a norma não atingiu em sua essência a sua finalidade, posto que o rol de papéis guardados no cartório, na forma de processo, não traduz o que de fato ocorreu na movimentação financeira dos partidos; quando muito, informam de maneira superficial e sem a devida idoneidade, o que eles inventam para dar uma mera satisfação à Justiça Eleitoral.

Essa visão de que a prestação de contas partidária é um verdadeiro “faz de conta” pode e deve ser mudada, pois apesar de seu atual desprestígio e da ineficácia das sanções cominadas, ainda representa um instrumento valioso de controle a serviço da sociedade.

REFERÊNCIAS

- BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo. **O que é prestação de contas?** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n.3509, 8 fev. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23681>>. Acesso em: 11 set. 2015.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Código eleitoral anotado e legislação complementar**. – 10. ed.- Brasília: Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da informação, 2012. 1 v. 23 cm. 956 p.
- BERNARDES, Telmo. **O processo de prestação de contas partidárias na Justiça Eleitoral de primeiro grau enquanto mecanismo de controle externo dos recursos agremiacionais**. Revista do TRE-AL, Maceió, v. 2, n. 1, p. 277-288, 2008.
- CARVALHO, João Fernando Lopes de. **Gastos eleitorais**. In: ROLLO, Alberto (Org.). Eleições no direito brasileiro: atualizado com a Lei nº 12.034/09. São Paulo: Atlas, 2010.
- GOMES, José Jairo. **Campanha, financiamento e prestação de contas eleitorais**. Direito eleitoral. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2012.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral** / José Jairo Gomes – 11.ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2015.
- HIGINO, Daniel Catharino Lourenço. **Prestação de contas eleitorais: a falta de uma regulamentação sancionadora**. Revista do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco, Recife, v. 7, n.1, p. 70-88, dez 2006.
- SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 66.
- LIMA, Fabíola Yuri Komatsu. **Estudo sobre os objetivos da legislação eleitoral-exigência de prestação de contas dos partidos**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/2122>>. Acesso em: 24 out. 2015.
- LIMA, Sídia Maria Porto. **Prestação de contas e financiamento de campanhas eleitorais**. 2. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2009.
- LOLLI, Eduardo Henrique. **Prestação de contas ou “faz de conta”: uma análise crítica da sistemática de contas não prestadas por órgãos partidários municipais à luz da novel Resolução TSE nº 23.432/2014**. Disponível em <https://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/edicoes/n-7-janjun-2015/integra/index7d5c.html>. Acesso em 22/11/2015.
- ROSA, Pedro Luiz Barros Palma da. **Do cabimento do recurso especial eleitoral no processo de prestação de contas de partidos políticos e candidatos**. Acessível em <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/do-cabimento-do-recurso-especial-eleitoral-no-processo-de-prestacao-de-contas-de-partidos-politicos-e-candidatos>. Acesso em 04.out.2015

TAVARES, André Ramos. **Campanha eleitoral. Guia das eleições**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012.

Tribunal Regional Eleitoral. **Acórdão n. 23.998**, Relatora Juíza Eliana Paggiarin Marinho, Florianópolis, SC, julgado em 16 set. 2009. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2009/23998_.pdf>. Acesso em 25 nov.2015

Tribunal Regional Eleitoral. **Acórdão n. 25.268**, Relator Juiz Rafael de Assis Horn, Florianópolis, SC, julgado em 23 ago. 2010. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/fileadmin/arquivos/legjurisp/acordaos/2010/25268_.pdf>. Acesso em 25 nov.2015

Tribunal Superior Eleitoral. **Lei 9.096/1995**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/leidos-partidos-politicos/sumario-lei-dos-partidos-politicos>. Acesso em 26. nov. 2015

Tribunal Superior Eleitoral. **Res. TSE 23.432/2014**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/leidos-partidos-politicos/sumario-lei-dos-partidos-politicos>. Acesso em 26. nov. 2015

Tribunal Superior Eleitoral. **Res. TSE 21.841/2004**. Disponível em <http://www.tse.jus.br/legislacao/consultar-legislacao-eleitoral>. Acesso em 26. nov. 2015

ANEXO I
PARTIDOS VIGENTES NO BRASIL
16/09/2015 - FONTE: TSE

ORDEM	SIGLA	SIGLA PARTIDÁRIA	Nº
1	PMDB	PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO.	25
2	PTB	PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO	14
3	PDT	PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA	12
4	PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES	13
5	DEM	DEMOCRATAS	25
6	PC do B	PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL	65
7	PSB	PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO	40
8	PSDB	PARTIDO DA SOCIAL-DEMOCRACIA BRASILEIRA	45
9	PTC	PARTIDO TRABALHISTA CRISTÃO	36
10	PSC	PARTIDO SOCIAL CRISTÃO	20
11	PMN	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO NACIONAL	33
12	PRP	PARTIDO REPUBLICANO PROGRESSISTA	44
13	PPS	PARTIDO POPULAR SOCIALISTA	23
14	PV	PARTIDO VERDE	43
15	PT do B	PARTIDO TRABALHISTA DO BRASIL	70
16	PP	PARTIDO POPULAR	11
17	PSTU	PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES UNIFICADOS	16
18	PCB	PARTIDO COMUNISTA BRASILEIRO.	21
19	PRTB	PARTIDO RENVOADOR TRABALHISTA BRASILEIRO	28
20	PHS	PARTIDO HUMANISTA DA SOLIDARIEDADE	31
21	PSDC	PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA CRISTÃO	27
22	PCO	PARTIDO DA CAUSA OPERÁRIA	29
23	PTN	PARTIDO TRABALHISTA NACIONAL	19
24	PSL	PARTIDO SOCIAL LIBERAL	17
25	PRB	PARTIDO REPUBLICANO BRASILEIRO	10
26	PSOL	PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE	50
27	PR	PARTIDO DA REPÚBLICA	22
28	PSD	PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO	55
29	PPL	PARTIDO PÁTRIA LIVRE	54
30	PEN	PARTIDO ECOLÓGICO NACIONAL	51
31	PROS	PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL	90
32	SD	SOLIDARIEDADE	77
33	NOVO	PARTIDO NOVO	30
34	REDE	REDE SUSTENTABILIDADE	18
35	PMB	PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA	35

ANEXO II
PARTIDOS POLÍTICOS EM PROCESSO DE FORMAÇÃO
16/09/2015 - FONTE: TSE

ORDEM	NOME	SIGLA
1	IGUALDADE	IDE
2	PARTIDO CRISTÃO	PC
3	PARTIDO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL	PDN
4	PARTIDO LIBERAL	PL
5	PARTIDO DO MEIO AMBIENTE	PMA
6	PARTIDO PACIFISTA DO BRASIL	PPB
7	PARTIDO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E DOS TRABALHADORES DA INICIATIVA PRIVADA DO BRASIL	PSPB
8	PARTIDO MUDA BRASIL	MB
9	PARTIDO CRISTÃO NACIONAL	PCN
10	PARTIDO DA JUSTIÇA SOCIAL	PJS
11	PARTIDO DO MÉRITO MUNICIPALISTA	PMM
12	PARTIDO DA TRANSFORMAÇÃO SOCIAL	PTS
13	PARTIDO DA MULHER BRASILEIRA	PMB
14	PARTIDO SOCIAL	PS
15	PARTIDO DA EDUCAÇÃO E CIDADANIA	PEC
16	PARTIDO LIBERAL CRISTÃO	PLC
17	PARTIDO DA LIBERDADE SOLIDARISTA	PLS
18	PARTIDO DA MOBILIZAÇÃO POPULAR	PMP
19	PARTIDO DA SOLIDARIEDADE NACIONAL	PSN
20	PARTIDO MILITAR BRASILEIRO	PMB
21	NOVA ORDEM SOCIAL	NOS
22	PARTIDO DA CIDADANIA E JUSTIÇA	PCJ
23	PARTIDO DA DEMOCRACIA DIRETA	PDD
24	PARTIDO DO ESPORTE	PE
25	PARTIDO ECOLÓGICO PROGRESSISTA	PEP
26	PARTIDO FEDERALISTA	PF
27	PARTIDO HUMANISTA DO BRASIL	PHB
28	PARTIDO HUMANISTA DEMOCRÁTICO	PHD
29	PARTIDO DA INTEGRAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	PISC
30	PARTIDO LIBERAL BRASILEIRO.	PLB
31	PARTIDO LIBERAL DEMOCRATA	PLC
32	ECOLÓGICO	ECO
33	PARTIDO DE COMBATE AO DESEMPREGO	PCD
34	ALIANÇA RENOVADORA NACIONAL	ARENA

ORDEM	NOME	SIGLA
34	ALIANÇA RENOVADORA NACIONAL	ARENA
35	PARTIDO DOS PENSIONISTAS, APOSENTADOS E IDOSOS DO BRASIL	PAI DO BRASIL
36	PARTIDO ECOLÓGICO CRISTÃO	PEC
37	PARTIDO UNIVERSAL DO MEIO AMBIENTE	PUMA
38	MOVIMENTO EM DEFESA DO CONSUMIDOR	MDC
39	PARTIDO CONSERVADOR	PACO
40	PARTIDO ALTERNATIVO DOS TRABALHADORES	PAT
41	PARTIDO DA CIDADANIA	PCI
42	PARTIDO CARISMÁTICO SOCIAL	PCS
43	PARTIDO NACIONAL CORINTHIANO	PNC
44	PARTIDO NACIONAL DA SAÚDE	PNS
45	PARTIDO PROGRESSISTA CRISTÃO	PPC
46	PARTIDO RENOVADOR DA REPÚBLICA	PRR
47	PARTIDO DA SOLIDARIEDADE NACIONAL	PSN
48	PARTIDO DA SEGURANÇA PÚBLICA E CIDADANIA	PSPC
49	PARTIDO DOS SERVIDORES PÚBLICOS E PRIVADOS	PSPP
50	PARTIDO DOS ESTUDANTES	PE
51	PARTIDO BRASIL FORTE	PBF
52	PARTIDO GERAL DO TRABALHO	PGT
53	PARTIDO REPUBLICANO CRISTÃO	PRC
54	PARTIDO REPUBLICANO CRISTÃO BRASILEIRO	PRCB
55	PARTIDO PELA ACESSIBILIDADE E INCLUSÃO SOCIAL	PAIS
56	PARTICIPAÇÃO	PAR
57	PARTIDO DA SOLIDARIEDADE NACIONAL	PSN

ANEXO III
DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO (VALORES EM R\$ 1,00)
ANOS 2011/2015 - FONTE: TSE - ** ATÉ OUTUBRO/2015

SIGLA	2011	2012	2013	2014	2015**
PMDB	33.978.5535	36.392.395,14	35.326.038,79	35.935.894,67	72.421.446,78
PTB	11.362.002,51	11.959.759,81	11.385.102,63	11.961.753,56	26.934.779,99
PDT	13.411.763,09	14.413.743,21	13.944.650,14	12.232.228,44	24.065.701,38
PT	44.165.460,69	42.203.370,46	47.340.340,31	50.314.999,19	90.689.620,91
DEM	19.635.549,32	18.157.227,88	14.752.454,78	14.883.665,58	28.067.648,50
PC do B	7.848.055,55	8.196.042,46	8.097.467,85	8.630.718,64	13.699.806,72
PSB	18.689.645,94	20.090.596,46	19.664.504,98	18.693.888,52	42.501.090,49
PSDB	30.745.236,50	30.191.459,52	32.380.604,61	33.996.754,15	74.284.376,37
PTC	2.079.697,78	2.012.793,73	2.144.778,63	2.254.243,29	3.284.075,14
PSC	8.659.118,89	8.805.044,95	8.235.559,05	8.478.243,67	17.716.941,71
PMN	3.461.411,32	3.060.764,10	2.410.548,78	2.538.942,17	4.141.593,39
PRP	1.329.419,66	1.375.928,69	1.351.564,79	1.387.889,69	5.841.603,76
PPS	4.094.529,08	6.504.659,83	6.622.794,26	6.878.883,71	13.982.035,12
PV	9.435.790,37	10.692.199,51	10.108.367,75	9.750.907,75	14.304.613,03
PT do B	1.136.013,19	2.134.093,06	2.206.781,03	2.418.285,96	6.508.129,39
PP	19.546.922,38	20.604.053,97	19.756.408,99	20.301.561,46	43.571.916,88
PSTU	787.331,79	718.898,94	772.404,41	803.924,45	2.294.390,88
PCB	669.248,03	661.736,47	645.794,39	553.396,10	1337591,09
PRTB	1.365.411,49	1.398.405,88	1.361.924,12	1.320.815,21	6.396.384,86
PHS	2.587.531,46	2.637.151,32	2.520.199,80	2.611.521,17	7.241.661,05
PSDC	1.15.134,79	1.046.482,92	1.024.720,40	1.056.801,52	4.420.415,76
PCO	447.362,69	515.368,20	472.815,40	514.094,44	1.133.679,16
PTN	917.39751	1.024.244,85	1.005.156,73	1.048.613,09	5.830.737,6
PSL	1.232.432,41	1.763.319,88	1.909.332,06	1.894.615,42	6.396.384,86
PRB	5.249.224,03	5.486.551,59	5.345.374,69	5.671.383,18	30.306.388,82
PSOL	2.936.638,24	3.786.337,88	3.736.054,80	3.967874,46	11.309.425,96
PR	18.312.668,70	19.363.624,85	20.635502,06	20.468.060,41	38.318.926,53
PSD	125.997,87	9.314.852,54	17.619.266,53	18.578.099,24	40.517.509,14
PPL	125.997,87	496.217,82	484.230,47	559.860,97	1.982.103,73
PEN	0	281.194,08	677.555,48	906.782,72	5.465.674,02
PROS	0	0	115.062,64	493.873,68	14.123.751,17
SD	0	0	115.062,65	7.092.439,70	18.836.490,45
NOVO	0	0	0	0	196.003,73
REDE	0	0	0	0	196.003,73
PMB					96.581,55
TOTAL	265.351.547,00	286.288.520,00	294.168.124,00	308.201.016,21	676.070.833,34

**ANEXO IV - ANOS 2011/2015 - FONTE: TSE - ** ATÉ OUTUBRO/2015
DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO – MULTAS (VALORES EM R\$ 1,00)**

SIGLA	2011	2012	2013	2014	2015**
PMDB	5.608.577,26	8.039.961,57	8.107.277,68	6.705.122,53	6.031.841,83
PTB	1.887.915,91	2.655.213,15	2.619.485,01	2.231.946,14	2.243.954,76
PDT	2.202.555,27	3.187.014,50	3.160.614,82	2.284.748,46	2.007.459,27
PT	7.137.624,56	9.768.383,88	10.906.231,29	9.388.024,51	7.553.117,97
DEM	3.333.498,	4.178.852,46	3.382.765,17	2.777.126,39	2.338.294,01
PC do B	1.256.035,30	1.844.887,54	1.864.835,94	1.610.430,39	1.141.816,74
PSB	3.023.145,65	4.428.975,31	4.487.417,89	3.488.050,68	3.540.234,10
PSDB	4.985.724,00	6.858.683,16	7.455.747,53	6.343.311,11	6.186.976,67
PTC	349.201,88	446.581,69	492.682,11	420.686,05	274.450,16
PSC	1.366.791,74	1.963.308,59	1.891.221,50	1.581.981,08	1.476.342,33
PMN	557.791,21	708.799,12	553.966,61	473.806,13	345.859,71
PRP	214.724,69	302.955,34	309.478,64	259.038,85	487.427,49
PPS	700.214,89	1.515.837,13	1.521.964,11	1.283.567,09	1.165.319,21
PV	1.628.073,29	2.377.876,10	2.326.580,53	1.788.310,41	1.192.181,79
PT do B	167.034,81	447.271,20	528.957,83	451.293,68	542.903,10
PP	3.184.241,50	4.565.637,16	4.537.548,68	3.788.015,73	3.629.406,81
PSTU	128.721,08	162.456,29	176.645,59	150.080,63	192.034,52
PCB	109.680,96	145.900,38	147.460,91	99.635,82	111.284,24
PRTB	217.763,17	308.589,39	310.249,78	246.523,87	338.376,73
PHS	410.242,08	583.808,45	578.231,03	487.348,15	603.271,62
PSDC	172.618,94	230.583,16	234.424,63	197.263,31	369.078,53
PCO	74.982,03	113.713,19	108.096,41	96.003,17	95.376,63
PTN	148.714,36	225.770,83	329.801,04	195.735,48	486.522,61
PSL	187.681,43	401.659,98	435.292,50	353.585,47	533.626,73
PRB	799.443,49	1.210.890,12	1.230.396,52	1.058.267,57	2.524.724,36
PSOL	482.300,57	833.018,05	859.629,15	740.421,14	925.349,51
PR	2.917.124,55	4.072.610,12	4.725.304,47	3.819.081,66	3191.965,77
PSD	21.038,23	1.557.721,96	4.049.431,79	3.466.446,31	3.375.052,01
PPL	21.038,23	109.501,92	112.786,59	102.206,29	166.028,91
PEN	0,00	62.109,23	144.500,79	169,272,28	456.122,09
PROS	0,00	0,00	24.793,18	92.230,34	1.177.120,59
SD	0,00	0,00	168.658,07	1.323.413,18	1.569.572,38
NOVO	0,00	0,00	0,00	0,00	5.563,41
REDE	0,00	0,00	0,00	0,00	5.563,41
PMB	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	43.350.500,0	63.308.570,87	67.782.477,79	57.472.973,81	56.284.220,00

ANEXO V

PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS APRESENTADOS EM LIMOEIRO NOS ANOS DE 2013, 2014 E 2015.

ANO DA PRESTAÇÃO: 2013 – EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2012

Nº PROCESSO PC	ANO	PARTIDO	STATUS
6-55.2013.6.17.0103	2012	PTB	DESAPROVADAS
7-40.2013.6.17.0103	2012	PDT	DESAPROVADAS
15-17.2013.6.17.0103	2012	PRP	DESAPROVADAS
13-47.2013.6.17.0103	2012	PT	DESAPROVADAS
12-62.2013.6.17.0103	2012	PSDC	DESAPROVADAS
9-10.2013.6.17.0103	2012	PHS	DESAPROVADAS
17-84.2013.6.17.0103	2012	PPL	DESAPROVADAS
5-70.2013.6.17.0103	2012	PMN	DESAPROVADAS
16-02.2013.6.17.0103	2012	PP	DESAPROVADAS
14-32.2013.6.17.0103	2012	PSD	DESAPROVADAS
11-77.2013.6.17.0103	2012	PSDB	DESAPROVADAS
10-92.2013.6.17.0103	2012	PTC	DESAPROVADAS
8-25.2013.6.17.0103	2012	PTN	DESAPROVADAS
3-03.2013.6.17.0103	2012	PR	DESAPROVADAS
4-85.2013.6.17.0103	2012	DEM/PMDB/PPS/ PRTB/PSB/PSC/PSL/PV	NÃO PRESTADAS

ANO DA PRESTAÇÃO: 2014 – EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2013

Nº PROCESSO PC	ANO	PARTIDO	STATUS
7-06.2014.6.17.0103	2013	PMDB	NÃO PRESTADAS
4-51.2014.6.17.0103	2013	PMN	DESAPROVADAS
3-66.2014.6.17.0103	2013	DEM/PDT/PHSPP/PPS/PRP/PSB/ PSC/PSC/PSD/PSDB/PSL/PT/PTB/ PV/PR/PROS	DESAPROVADAS

ANO DA PRESTAÇÃO: 2015 – EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2014

Nº PROCESSO PC	ANO	PARTIDO	STATUS
7-69.2015.6.17.0103	2014	PSL	DESAPROVADAS
5-02.2015.6.17.0103	2014	PP	DESAPROVADAS
1-62.2015.6.17.0103	2014	PROS	DESAPROVADAS
8-54.2015.6.17.0103	2014	PHS	NÃO PRESTADAS
3-32.2015.6.17.0103	2013	PTB	DESAPROVADAS
2-47.2015.6.17.0103	2014	PTB	DESAPROVADAS
4-17.2015.6.17.0103	2013	PROS	DESAPROVADAS
14-61.2015.6.17.0103	2014	PTN	DESAPROVADAS
14-24.2015.6.17.0103	2014	PSB	NÃO PRESTADAS
11-09.2015.6.17.0103	2014	PSC	NÃO PRESTADAS
9-39.2015.6.17.0103	2014	PR	NÃO PRESTADAS
12-91.2015.6.17.0103	2014	PPS	NÃO PRESTADAS
13-76.2015.6.17.0103	2014	DEM	DESAPROVADAS