

Universidade de Brasília (UnB)
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE)
Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias (CCA)
Bacharelado em Ciências Contábeis

Katrine Gomes Soares

A FICCIONALIDADE DO ENVIO E A SUPERFICIALIDADE DA ANÁLISE DA
PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL PARTIDÁRIA DOS DIRETÓRIOS NACIONAIS

Brasília

2019

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Eduardo Tadeu Vieira
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Professor Doutor Paulo César de Melo Mendes
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis

Professora Doutora Danielle Montenegro Salamone Nunes
Coordenadora de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Mestre Elivânio Geraldo de Andrade
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis – Noturno

Katrine Gomes Soares

A FICCIONALIDADE DO ENVIO E A SUPERFICIALIDADE DA ANÁLISE DA
PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL PARTIDÁRIA DOS DIRETÓRIOS NACIONAIS

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia)
apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis
e Atuariais da Universidade de Brasília, como
requisito parcial à conclusão da disciplina Pesquisa
em Ciências Contábeis e consequente obtenção do
grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof. Dra. Diana Vaz de Lima

Brasília

2019

*Eu dedico esse estudo a minha mãe, que
dedicou sua vida à minha.*

AGRADECIMENTOS

Tantos são os fatores e as pessoas envolvidas nesse processo de formação que nem consigo usar palavras para expressá-los. Inicialmente cabe todo o sentimento de gratidão à minha mãe, que sempre lutou bravamente para educar, criar e formar a mim e a minha irmã. Mãe, se existe uma forma de demonstrar o amor que eu sinto pela senhora, eu ainda não descobri.

Registro também a importância dos meus professores, Liduína, Gentil, Neide, Francisco e José Humberto. O incentivo de todos vocês foi determinante para que eu pudesse crescer e acreditar que era possível mudar a realidade social em que cresci.

À minha amiga Ana Carolina Rosa, que de uma forma tão surpreendente entrou na minha vida para ser meu suporte, mesmo com tantas diferenças de personalidade, você nunca me deixou desistir. Débora Mattoso e Lucas Souza, pelo incentivo e companhia no tempo de graduação. Maurício Bertrand, pela amizade, o carinho e o apoio de sempre.

À minha orientadora, a Professora Diana Vaz de Lima, que sempre me atendeu prontamente com paciência, não só no desenvolvimento desse trabalho, mas também no decorrer do curso. Para mim o verdadeiro significado do ensinar é visto quando observamos a sua atuação em sala.

E a Deus por ter colocado tanta gente de bom coração no meu caminho, por ter me proporcionado a oportunidade de estudar nessa instituição e conhecer tantas realidades diferentes da minha, me fazendo crescer como ser humano.

A FICCIONALIDADE DO ENVIO E A SUPERFICIALIDADE DA ANÁLISE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL PARTIDÁRIA DOS DIRETÓRIOS NACIONAIS

RESUMO

Este estudo teve como objetivo verificar como são enviadas e analisadas as prestações de contas anuais partidárias dos diretórios nacionais. Para tratar a questão da pesquisa, foi utilizada a metodologia de diagnóstico de situações, mediante a análise de 91 acórdãos produzidos a partir das decisões monocráticas e dos colegiados de ministros do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) disponíveis no período de 2011 a 2013 que tiveram "Aprovação com Ressalva" ou "Desaprovação", identificando e analisando: (i) os aspectos gerais constatados nas prestações de contas e aplicação de princípios para justificar as aprovações com ressalva; (ii) as diversas etapas de envio das informações e a demora de se contatar a sua completude; e (iii) as irregularidades recorrentes consideradas "materiais" pelos ministros, a partir das percepções dos próprios ministros. Os resultados da pesquisa mostram que os Ministros se valem dos princípios (razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e autonomia partidária) para "Aprovar com ressalvas" as prestações dos partidos em detrimento de aspectos contábeis importantes, como saldos alterados nas contas dos livros razão e a falta de apresentação da RAIS, GFIP e GPS. Foi constatado que a Assessoria de prestação de contas eleitorais e partidárias (ASEPA) leva tempo excessivo para analisar as contas, onerando todo o restante do processo de análise, tanto do Ministério Público Eleitoral, quanto dos Ministros, com decisões passíveis de questionamentos. E que entre as irregularidades mais recorrentes observadas no processo de prestação de contas anuais dos diretórios nacionais estão a ausência de documentos/elementos comprobatórios de realização de despesa e a não observância do limite mínimo de 5% para incentivo a mulher na política.

Palavras-chave: Contas Anuais; Diretórios Nacionais; Prestação de Contas; Partidos Políticos.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO.....	11
2.1 Organização dos Partidos Políticos no Brasil.....	11
2.2 Caracterização e Processamento da Prestação de Contas do Fundo Partidário	14
3. ANDAMENTO PROCESSUAL E ETAPAS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	17
4. METODOLOGIA	19
5. RESULTADOS.....	20
5.1 Aspectos gerais constatados nas Prestações de Contas	20
<i>5.1.1 Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade</i>	<i>20</i>
<i>5.1.2 Princípio da Economicidade x Autonomia Partidária</i>	<i>21</i>
<i>5.1.3 Indícios de Fraudes</i>	<i>21</i>
<i>5.1.4 Da prestação tardia e a da análise rasa</i>	<i>22</i>
5.2 Irregularidades recorrentes consideradas materiais pelos ministros	24
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS.....	30

1. INTRODUÇÃO

A legislação eleitoral estabelece que a cada ano seja apresentada a prestação de contas anual pelos órgãos de direção partidária de qualquer nível que tenham acesso ao fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos (fundo partidário). Essa exigência está no art. 44, parágrafo primeiro, da Lei nº 9.096/1995, que dispõe sobre os partidos políticos. No capítulo que trata da prestação de contas, a Lei nº 9.096/1995 apresenta que o partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas (art. 30 da Lei nº 9.096/1995), e que está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral, o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte (art. 32 da Lei nº 9.096/1995).

Da perspectiva das normas contábeis, tanto as prestações de contas de campanhas eleitorais como as prestações de contas anuais de partidos políticos devem observar ao disposto na ITG 2002 - Entidades sem Fins Finalidade de Lucros, editada pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC). Além da ITG, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) emitiu em 2018 um manual específico para as prestações de contas de campanhas eleitorais, que, pela primeira vez, não contaram com doações de empresas.

Diferentemente da prestação de contas de campanhas eleitorais, que a cada quatro anos deve ser enviada ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a prestação de contas anual deve ser enviada todos os anos pelos diretórios nacionais, existindo legislação específica para elas. Essa legislação vem sendo alterada ao longo dos anos, de modo a acomodar as discussões do legislativo brasileiro a respeito do assunto. Uma questão a ser considerada é que nem sempre a legislação vigente é a que pauta a análise das prestações de contas dos partidos políticos já enviadas, uma vez que o ciclo de análise leva em torno de cinco anos (por exemplo, em 2019 estão sendo analisadas prestações de contas enviadas em 2014, sujeitas, portanto, à legislação em vigor à época).

Estudos anteriores envolvendo a análise de prestação de prestação de partidos políticos já tratavam do tema, contudo, limitados aos aspectos regionais (Brito, 2016; Freitas, 2018) e de campanhas (Mancuso e Horochovski, 2016; Andrade, 2017), com predomínio dos aspectos mais formais, do cumprimento das leis. Brito e Dantas (2016) analisaram quantitativamente os fatores que se relacionavam com o julgamento das prestações de contas anuais partidárias, enquanto Carvalho e Silva (2017) avançaram nos aspectos mais qualitativos afetos ao tema no

Estado do Piauí. O presente estudo amplia essa análise da perspectiva nacional, a partir do desempenho de todos os partidos políticos existentes no Brasil quando da prestação de contas anual do seu respectivo fundo partidário.

Como as prestações de contas de partidos políticos envolvem informações contábeis, uma discussão que se apresenta na literatura é se essa análise não deveria ser feita por profissional com formação contábil, uma vez que a natureza dessa análise envolve prerrogativas profissionais de contabilistas (Rocha, 2017). O próprio TSE reconhece em um dos seus acórdãos (PC nº 265-76.2012 do Democratas) que a aprovação dessas prestações de contas caminham para pareceres superficiais do ponto de vista contábil, se limitando a julgamentos de natureza formal quando deveriam ser apontadas como irregularidades materiais, e que há a necessidade de adotar isonomia na análise das prestações de contas de partidos políticos (TSE, 2013). Ribeiro (2009) considera que há um caráter ficcional das prestações de contas dos partidos políticos, que estariam fazendo uma prestação simbólica, para uma Justiça que faria “vista grossa” às irregularidades.

Diante desse cenário, considerando que a falta ou a desaprovação total ou parcial da prestação de contas realizada pelos partidos têm como consequência a suspensão de novas cotas do Fundo Partidário (art. 37 da Lei nº 9.096/1995), e que o conhecimento das irregularidades na prestação de contas possibilita a abertura de investigação para apurar atos que violem determinações legais às quais os partidos políticos e seus filiados estejam sujeitos (TSE, 2019), o presente estudo traz a seguinte questão de pesquisa: *como são enviadas e analisadas as prestações de contas anuais partidárias dos diretórios nacionais?*

Desta forma, o presente estudo como objetivo verificar como são enviadas e analisadas as prestações de contas anuais partidárias dos diretórios nacionais. Para tratar a questão da pesquisa, foram analisados 91 (noventa e um) acórdãos produzidos a partir das decisões monocráticas e dos colegiados de ministros do TSE no período de 2011 a 2013 que tiveram "Aprovação com Ressalva" ou "Desaprovação", identificando e analisando: (i) os aspectos gerais constatados nas prestações de contas e aplicação de princípios (razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e autonomia partidária) para justificar as aprovações com ressalva; (ii) as diversas etapas de envio das informações e a demora de se contatar a sua completude; e (iii) as irregularidades recorrentes consideradas "materiais" pelos ministros, a partir das percepções dos próprios ministros. O período de análise justifica-se pelo fato de as prestações de contas dos partidos políticos do ano de 2014 em diante ainda estarem sendo objeto de análise do TSE.

Além desta introdução, este estudo apresenta cinco seções. Na Seção 2 é apresentada a organização dos partidos políticos no Brasil e a caracterização e processamento da prestação de contas do fundo partidário. O andamento processual e as etapas da prestação de contas são apresentadas na Seção 3. Na Seção 4 é apresentada a metodologia do estudo, com as fases percorridas na pesquisa. Os resultados do estudo estão na Seção 5, apresentando os aspectos gerais constatados nas prestações de contas e as irregularidades consideradas materiais pelos ministros. As considerações finais do estudo são apresentadas na Seção 6, seguidas das referências utilizadas.

2. REFERENCIAL TEÓRICO E NORMATIVO

2.1 Organização dos Partidos Políticos no Brasil

De acordo com Vieira (2002), a origem e o tipo das organizações partidárias que surgiram no Brasil estão intimamente relacionados com o modelo de colonização e com o tipo de Estado implantado. De acordo com Gomes (2018), o primeiro partido político brasileiro foi criado no ano de 1831, denominado Partido Liberal, e somente em 1938 foi criado seu partido opositor, o Partido Conservador. Nem sempre os partidos políticos tinham a estrutura como a conhecemos hoje, eram apenas ligados por ideais e interesses em comum. Somente a partir da Constituição de 1934, os partidos políticos começaram a ser mencionados no corpo dos textos constitucionais, mas a autonomia partidária só surgiu nos debates que antecederam a Constituição de 1988 (Vieira, 2002).

As normas gerais a respeito dos Partidos Políticos estão dispostas no art. 17 da Constituição Federal do Brasil de 1988, segundo o qual "*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*". Ainda de acordo com esse dispositivo Constitucional, os seguintes preceitos devem ser observados na criação dos partidos políticos: I - caráter nacional; II - proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; e IV - funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

A Carta Magna também assegura aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em

âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária (§ 1º, art. 17 da CF de 1988).

A Constituição Federal de 1988 também estabelece que após adquirirem personalidade jurídica, na forma da lei civil, os partidos políticos registrarão seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral (§ 2º, art. 17 da CF de 1988) e somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem eleito pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação (§ 3º, art. 17 da CF de 1988).

É vedada a utilização pelos partidos políticos de organização paramilitar (§ 4º, art. 17 da CF de 1988), e ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão (§ 5º, art. 17 da CF de 1988). A Lei nº 9.096/1995 dispõe que o requerimento do registro de partido político, dirigido ao cartório competente do Registro Civil das Pessoas Jurídicas, da Capital Federal, deve ser subscrito pelos seus fundadores, em número nunca inferior a cento e um, com domicílio eleitoral em, no mínimo, um terço dos Estados, e será acompanhado de:

- i. cópia autêntica da ata da reunião de fundação do partido;
- ii. exemplares do Diário Oficial que publicou, no seu inteiro teor, o programa e o estatuto;
- iii. relação de todos os fundadores com o nome completo, naturalidade, número do título eleitoral com a Zona, Seção, Município e Estado, profissão e endereço da residência.

Adquirida a personalidade jurídica, o partido político promove a obtenção do apoio mínimo de eleitores e realiza os atos necessários para a constituição definitiva de seus órgãos. Atualmente, existem no Brasil 33 partidos regularmente registrados no TSE, conforme Quadro 1.

Quadro 1 - Relação dos partidos políticos brasileiros atualmente registrados no TSE

Sigla Atual	Nome na Criação	Nome Atual	Ano de registro
Avante	Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB)	Avante	1994
DC	Partido Social Democrata Cristã (PSDC)	Democracia Cristã	1997

DEM	Partido da Frente Liberal (PFL)	Democratas	1986
MDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	Movimento Democrático Brasileiro	1981
Novo	Partido Novo	Não houve alteração	2015
PATRI	Partido Ecológico Nacional (PEN)	Patriota	2012
PCB	Partido Comunista Brasileiro	Não houve alteração	1996
PCdoB	Partido Comunista do Brasil	Não houve alteração	1988
PCO	Partido da Causa Operária	Não houve alteração	1997
PDT	Partido Democrático Trabalhista	Não houve alteração	1981
PHS	Partido Humanista da Solidariedade (PHS)	Podemos	1997
PL	Partido da República (PR)	Partido Liberal	2006
PMB	Partido da Mulher Brasileira	Não houve alteração	2015
PMN	Partido da Mobilização Nacional	Não houve alteração	1990
PODE	Partido Trabalhista Nacional (PTN)	Podemos	1997
PP	Partido Progressistas	Progressistas	1995
Cidadania	Partido Popular Socialista (PPS)	Cidadania	1992
REP	Partido Municipalista Renovador (PMR)	Republicanos	2005
PROS	Partido Republicano da Ordem Social	Não houve alteração	2013
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro	Não houve alteração	1997
PSB	Partido Socialista Brasileiro	Não houve alteração	1988
PSC	Partido Social Cristão	Não houve alteração	1990
PSD	Partido Social Democrático	Não houve alteração	2011
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira	Não houve alteração	1989
PSL	Partido Social Liberal	Não houve alteração	1998
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade	Não houve alteração	2005
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado	Não houve alteração	1995
PT	Partido dos Trabalhadores	Não houve alteração	1982
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro	Não houve alteração	1981
PTC	Partido Trabalhista Cristão	Não houve alteração	1990
PV	Partido Verde	Não houve alteração	1993
REDE	Rede Sustentabilidade	Não houve alteração	2015
SOLIDARIEDADE	Solidariedade	Não houve alteração	2013

Fonte: TSE (2019)

De acordo com a legislação eleitoral, todos os anos os partidos que estão regularmente registrados no TSE ganham o direito de receber repasses do Fundo Especial de Assistência Financeira (Fundo Partidário) para manter suas atividades cotidianas (pagamento das instalações, empregados, água, luz e demais atividades vinculadas à atividade partidária). A Lei nº 9.096/1995, arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal de 1988, traz ainda a previsão de edição de instruções para a fiel execução desta Lei, dentre elas, a prestação de contas de partidos políticos.

2.2 Caracterização e Processamento da Prestação de Contas do Fundo Partidário

O Fundo Partidário, à época também denominado de "fundo especial de assistência financeira aos Partidos Políticos", foi criado pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos - LOPP (Lei nº 5.682/1971), que, na ocasião, estabelecia que cabia a Justiça Eleitoral exercer a fiscalização sobre o movimento financeiro dos partidos, como o recebimento, o depósito e a aplicação dos recursos, inclusive a escrituração contábil. Na ocasião, os partidos deveriam prestar contas anualmente ao Tribunal de Contas da União da aplicação dos recursos recebidos no ano anterior, por intermédio das comissões executivas nacionais. E a falta de prestação e contas, ou a sua desaprovação total ou parcial, implicaria na suspensão de novas quotas, sujeitando aos membros das comissões executivas ou dos diretórios faltosos responsabilidade civil e criminal.

A primeira norma do TSE a tratar especificamente do tema prestação de contas de partidos políticos foi Resolução TSE nº 19.768/1996, que disciplinou sobre a prestação de contas dos partidos políticos e o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos (fundo partidário). A Resolução TSE nº 19.768/1996 foi revogada em 2004 pela Resolução TSE nº 21.841/2004, que passou a disciplinar a prestação de contas dos partidos políticos e a tomada de contas especial.

A Resolução TSE nº 21.841/2004 foi revogada em 2014 pela Resolução TSE nº 23.432/2014, que passou a regulamentar o disposto no título III da Lei nº 9.096/1995, que tratava das finanças e contabilidade dos partidos. A Resolução TSE nº 23.432/2014 foi revogada em 2015 pela Resolução TSE nº 23.464, que passou a disciplinar sobre o mesmo tema. Em 2017, uma nova resolução foi publicada (Resolução TSE nº 23.546/2017) também tratando do mesmo tema e revogando a Resolução TSE nº 23.464/2015.

Recentemente, foram formados Grupos de Trabalho para fazer um estudo mais aprofundado das normas eleitorais. Em oito meses de trabalho, esses grupos apresentaram um conjunto de nove volumes contendo o que foi desenvolvido no sentido de identificar possíveis conflitos nas regras eleitorais vigentes, disponível na Coleção Sistematização das Normas Eleitorais, no site do TSE ou na biblioteca de forma presencial.

A Resolução TSE nº 23.546/2017 dispõe em seu art. 2º que os partidos políticos e seus dirigentes sujeitam-se, no que se refere a finanças, contabilidade e prestação de contas, à Justiça Eleitoral, às disposições estabelecidas na Constituição Federal; na Lei nº 9.096/1995; na Lei nº 9.504/1997; na própria Resolução TSE nº 23.546/2017; nas normas brasileiras de contabilidade emitidas pelo CFC; e em outras normas expedidas pelo TSE.

De acordo com a Resolução TSE nº 23.546/2017, os estatutos de partidos políticos devem conter disposições que tratem, dentre outras matérias, das finanças e contabilidade, estabelecendo, inclusive, normas que fixem os limites das contribuições dos filiados e que definam as diversas fontes de receita do partido; e dos critérios de distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os órgãos de âmbito nacional, estadual ou distrital, municipal e zonal (art. 3º).

Os partidos políticos devem inscrever-se no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e proceder a movimentação financeira exclusivamente em contas bancárias distintas, observada a segregação de recursos conforme a natureza da receita. Os gastos devem ser realizados em conformidade com o disposto na Resolução TSE nº 23.546/2017, e deve ser mantida escrituração contábil digital, sob a responsabilidade de profissional de contabilidade habilitado, que permita a aferição da origem de suas receitas e a destinação de seus gastos, bem como de sua situação patrimonial.

A norma ainda prevê que devem ser submetidos Justiça Eleitoral, nos prazos estabelecidos pela Resolução TSE nº 23.546/2017, o Balanço Patrimonial e a Demonstração do Resultado do Exercício, para publicação na forma disciplinada pela Secretaria Judiciária dos tribunais; e a prestação de contas anual. A Resolução TSE nº 23.546/2017 ainda dispõe sobre as fontes de receitas, abertura de contas bancárias, doações realizadas aos partidos políticos, sobras de campanha, gastos partidários, assunção de obrigações.

Ao tratar da escrituração contábil, a Resolução TSE nº 23.546/2017 estabelece que os órgãos partidários, em todas as esferas, são obrigados a adotar escrituração contábil digital, independentemente da existência ou não da movimentação financeira de qualquer natureza de recurso (art. 25), e que a escrituração contábil deve tomar como base o exercício financeiro correspondente ao ano civil (art. 25, parágrafo único). A escrituração contábil dos órgãos partidários ainda deve observar o plano de contas específico estabelecido pelo TSE (art. 27).

Os partidos políticos devem apresentar a sua prestação de contas à Justiça Eleitoral anualmente até 30 de abril do ano subsequente (art. 28). A Resolução TSE nº 23.546/2017 ainda estabelece que 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.

O processo de prestação de contas partidárias tem caráter jurisdicional e se inicia com a apresentação, ao órgão da Justiça Eleitoral competente. A prestação de contas recebida deve ser autuada na respectiva classe processual. Autuado e distribuído o processo de prestação de

contas, a Secretaria do Tribunal ou o Cartório Eleitoral deve publicar a Demonstração do Resultado do Exercício e do Balanço Patrimonial apresentados, disponibilizando o processo para o órgão do MPE da respectiva jurisdição.

Realizada a publicação, os autos permanecerão disponíveis pelo prazo de quinze dias, durante os quais qualquer interessado pode examiná-los e obter cópias, mediante prévia identificação, registro e pagamento das respectivas custas de reprografia. A Secretaria do Tribunal ou o Cartório Eleitoral deve publicar edital para que, no prazo de cinco dias, o Ministério Público ou qualquer partido político possa impugnar a prestação de contas apresentada, bem como relatar fatos, indicar provas e pedir abertura de investigação para apuração de qualquer ato que viole as prescrições legais ou estatutárias a que, em matéria financeira, os partidos e seus filiados estejam sujeitos.

Oferecida impugnação ou não, o processo de prestação de contas deve ser preliminarmente examinado pela unidade técnica responsável pelo exame das contas partidárias que, nesta fase, limita-se a verificar se todas as peças devidamente apresentadas (art. 34). Constatada a conformidade da apresentação de conteúdos e peças, as contas devem ser submetidas à análise técnica para exame visando identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, mediante avaliação formal dos documentos contábeis e fiscais apresentados pelos partidos políticos e candidatos, sendo vedada a análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia (art. 35).

Encerrada a análise dos elementos da prestação de contas e requeridas todas as diligências necessárias, a unidade técnica deve apresentar parecer conclusivo (art. 36). Apresentado o parecer conclusivo, o processo deve ser disponibilizado ao MPE para emissão de parecer no prazo de quinze dias (art. 37). Compete à Justiça Eleitoral decidir sobre a regularidade das contas partidárias, julgando pela aprovação, quando estiverem regulares; pela aprovação com ressalvas, quando verificadas impropriedades de natureza formal, falhas ou ausências irrelevantes; pela desaprovação, quando: (i) verificada irregularidade que comprometa a integralidade das contas; (ii) apresentados apenas parcialmente os documentos e informações e não seja possível verificar a movimentação financeira do órgão partidário; ou (iii) verificado que a declaração de que trata o § 2º do art. 28 não corresponde à verdade (art. 46). Constatada a violação de normas legais ou estatutárias, o órgão partidário fica sujeito a sanções (art. 47).

Transitada em julgado a decisão que julgar as contas do órgão partidário ou regularizar a situação do órgão partidário, a Secretaria Judiciária do Tribunal ou o Cartório Eleitoral, nos casos de prestação de contas dos órgãos de qualquer esfera, deve proceder de acordo com os termos da decisão transitada em julgado e, quando for o caso, notificar os órgãos nacional e estaduais do partido sobre o inteiro teor da decisão.

3. ANDAMENTO PROCESSUAL E ETAPAS DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

O processo pelo qual cada Partido Político passa para apresentar sua prestação anual é construído no decorrer do ano com a juntada de cada comprovante de transação ocorrida, como notas fiscais, relatórios de atividades, recibos de contratação de autônomos e todos os documentos oficiais aceitos pela justiça eleitoral, como em qualquer empresa comercial. Após reunir toda a documentação das receitas e despesas, os dirigentes partidários levam até ao profissional contábil habilitado a operar a contabilidade do partido e ele lança, pelo método das partidas dobradas, essas informações no sistema que, desde 2017, é o Sistema de Prestação de Contas Anual.

Com o encerramento do exercício financeiro ocorre o fechamento dos demonstrativos exigidos pela justiça eleitoral e o processo de prestação de contas é protocolado e registrado na Seção de Protocolo Judicial, observando o prazo até 30 de abril do ano seguinte (art. 32 da Lei nº 9.096/1995). O processo é então encaminhado à Coordenadoria de Registros Partidários, Autuação e Distribuição para ser autuado e montado (numeração e capa), ganhando o caráter de prestação de contas originárias (capa azul). Na sequência, o processo montado é distribuído para a Secretaria de Controle Interno e Auditoria, que remete para a Assessoria de Prestação de Contas Partidárias e Eleitorais (ASEPA).

A ASEPA então analisa se todas as peças obrigatórias estão presentes nos documentos protocolados. Caso não estejam, intima o partido a fazer uma nova juntada dos documentos faltantes. Quando o partido se pronuncia e junta os documentos faltantes, a análise mais detalhada é iniciada, que pode durar em torno de três a quatro anos, sendo esse um dos grandes questionamentos relativos à prestação de contas.

Concluída a análise pela ASEPA, é elaborado um parecer conclusivo que pode indicar pela "aprovação", "aprovação com ressalvas" ou "desaprovação" das contas apresentadas. O parecer da ASEPA é então entregue ao Ministério Público Eleitoral, defensor dos direitos sociais e individuais indisponíveis (Art. 127, CF), que faz sua própria análise e também opina

pela "aprovação", "aprovação com ressalvas" ou "desaprovação" das contas apresentadas. Para essa ação, é indicado um Ministro Relator, dentre os com mandato à época no TSE, que prepara um parecer para a Decisão do Colegiado de Ministros ou por decisão monocrática. A síntese do andamento processual e das etapas da prestação de contas anual partidária está apresentada na Figura 1.

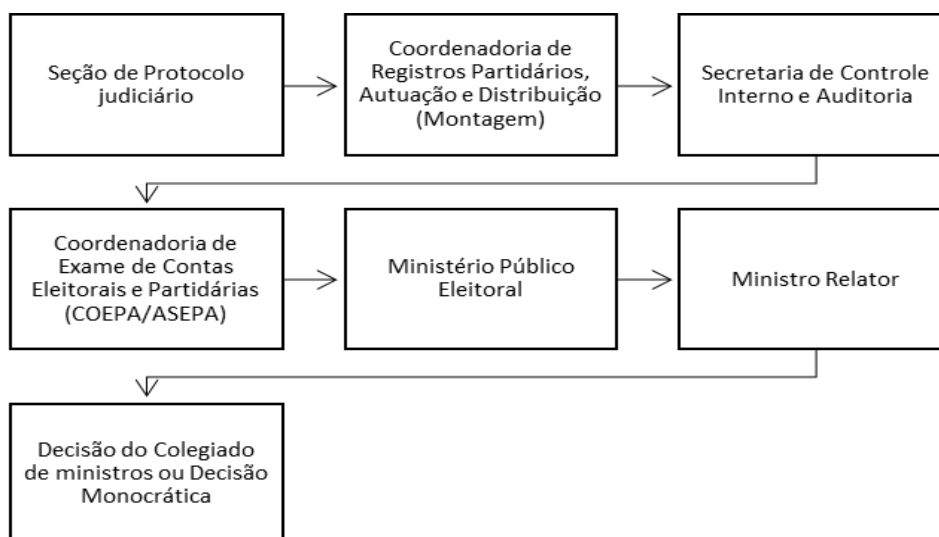


Figura 1 - Andamento processo da prestação de contas junto ao TSE

Fonte: elaboração própria

Em muitos casos, a decisão do colegiado não é unânime, e os próprios Ministros reconhecem a falta de uniformidade, transparência e confiança às decisões por eles emanadas. Um exemplo dessa lacuna entre as áreas Contábeis e Jurídicas podemos citar a PC nº 265-76.2012 do Democratas, em que o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho cita a necessidade de um Código Contábil: “*Senhor Presidente, observa-se que, às vezes, há certa hesitação ou divergência com relação ao trabalho produzido pelo órgão técnico. A origem disso, a meu ver, é a inexistência de um código de contabilidade para o partido.*”

Registre-se que desde 2017, a elaboração da prestação de contas dos partidos em papel foi substituída, obrigatoriamente, para ser realizada por meio do Sistema de Prestação de Contas Anual (SPCA). Na prática, a análise da prestação de contas anual dos partidos políticos é feita de forma discricionária, iniciando na Assessoria de Exame de Contas Eleitorais e Partidárias, com posterior encaminhamento ao Ministério Público Eleitoral, sendo analisada por esses dois entes da forma que cada um considera mais adequada. Depois das considerações feitas, essa documentação é enviada ao Ministro Relator para avaliar e decidir,

conforme orientações das instâncias anteriores, ou conforme as provas lhe mostrarem mais adequadas.

4. METODOLOGIA

Foi utilizada a Metodologia de Diagnóstico de Situações visando construir um mapa cognitivo a respeito de uma determinada situação-problema - a ficcionalidade do envio e a superficialidade da análise da prestação de contas anual partidária dos diretórios nacionais. Essa metodologia foi usada por Nigro et al (2015) para compreender maiores detalhes da prestação de contas anual e quadrienal de um curso de pós-graduação à Capes. A pesquisa percorreu as seguintes fases:

- a. Pesquisa no site do TSE (www.tse.jus.br), na aba Partidos, Contas partidárias, Consulta das prestações de contas anuais dos partidos, consulta das contas, mediante a consulta "prestação de contas;
- b. Na sequencia, foi efetuado o levantamento do número das prestações de contas encaminhadas por partido político e por ano, durante o período de 2011 a 2013 (informações à época disponíveis);
- c. Elaboração do fluxo do andamento processual e das etapas da prestação de contas anual partidária (Figura 1);
- d. Verificação do andamento do processo de prestação de contas para identificar se as decisões foram em sistema de colegiado ou monocráticas, para localizar o inteiro teor dos acórdãos; No caso das decisões em sistema de colegiado, foram levantadas as jurisprudências produzidas (<https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisooes/jurisprudencia>); No caso das decisões das decisões monocráticas, essas informações foram levantadas no site (<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/monocraticas-search>)
- e. Nesta fase, foram identificados 91 (noventa e um) acórdãos produzidos a partir de decisões dos ministros do TSE, seja em sistema de colegiado ou decisão monocrática, que tiveram "Aprovação com Ressalva" ou "Desaprovação". Registre-se que no ano de 2011, existiam 29 partidos registrados e aptos a receber cotas do fundo partidário, no ano de 2012 existiam 30 partidos e em 2013 o TSE tinha regularmente registrado 32 partidos, com o somatório de 91 (noventa e um) acórdãos produzidos dos julgamentos dessas prestações de contas dos três anos.

- f. Na sequência, foi efetuada uma análise dos 91 (noventa e um) acórdãos produzidos a partir de decisões dos ministros do TSE, identificado: (i) os aspectos gerais constatados nas prestações de contas e aplicação de princípios (razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e autonomia partidária) para justificar as aprovações com ressalva; (ii) as diversas etapas de envio das informações e a demora de se contatar a sua completude; e (iii) as irregularidades recorrentes consideradas "materiais" pelos ministros, a partir das percepções dos próprios ministros.

Os documentos analisados trazem partes dos relatórios feitos pela ASEPA e pelo Ministério público Eleitoral, e seus respectivos argumentos para a opinião que emitiram. O ministro relator analisa ponto a ponto, da maneira que lhe parece mais adequada, conforme sua interpretação pessoal e a jurisprudência do tribunal, afastando ou mantendo a irregularidade, por essa razão se fez necessário manter a análise não somente dos acórdãos com “Desaprovação”, mas também dos que tiveram “Aprovação com ressalvas”. Cabe lembrar que a “Desaprovação” é mais grave para os partidos, ensejando na devolução do montante das irregularidades e em uma multa de até 20% (art. 37 da Lei nº 9.096/1995), sendo menos oneroso a “Aprovação com ressalvas”, que só prevê a devolução dos valores vistos como irregulares.

5. RESULTADOS

5.1 Aspectos gerais constatados nas Prestações de Contas

5.1.1 Princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade

Em diversos casos, a análise das Prestações segue os princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade, oriundos, implicitamente, da Constituição Federal, a medida que os Ministros os usam como justificativa para “Aprovar com ressalvas” várias prestações dos partidos, deixando de considerar aspectos contábeis importantes, o que a legislação eleitoral classifica como “impropriedades de natureza formal”, como saldos alterados nas contas dos livros razão, a não apresentação da RAIS, GFIP e GPS (em uso à época), e a contratação de uma empresa que não possui funcionários, conforme observado na PC nº 269-16.2012, em que o ministro reconhece a gravidade das alegações do órgão técnico, porém, julga regular essa irregularidade, conforme transcrição:

[PC nº 269-16] Desse jeito, embora o fato seja grave e mereça apuração por parte dos órgãos competentes, não existem indícios, nos presentes autos, de que o PPS seja responsável por qualquer

irregularidade relativa às empresas, ou que tais contratos sejam fraudulentos.

O estudo confirmou os achados de pesquisas anteriores, que já apontavam que dentre os argumentos utilizados pelos juízes relatores para discordarem das unidades técnicas, quanto às irregularidades contábeis apontadas para fundamentação dos votos, revelou-se constante o uso do Princípio da Proporcionalidade que se tornou jurisprudência consolidada pelo TSE conforme transcrições (Carvalho; Silva, 2017). Tal princípio também é citado quando o percentual das irregularidades encontradas pelo ministro relator é inferior a 10%.

Na maioria dos acórdãos analisados é recorrente o uso dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade para aprovar as prestações de com ressalvas:

[PC nº 311-94] A teor da jurisprudência desta Corte, a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade em processo de contas condiciona-se a três requisitos: a) falhas que não comprometam a higidez do balanço; b) percentual irrelevante de valores irregulares no que tange ao total da campanha; c) ausência de má-fé da parte.

[PC nº 305-87] Dessa forma, na esteira de reiterados precedentes desta Corte Eleitoral, irregularidades em percentual inexpressivo, sem qualquer evidência de má-fé por parte do prestador de contas, não ensejam a desaprovação das contas, mas a sua aprovação com ressalvas, aplicando-se os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

5.1.2 Princípio da Economicidade x Autonomia Partidária

A ASEPA tem colocado como irregulares gastos claramente antieconômicos, citando o princípio constitucional da Economicidade (art. 70, Constituição Federal), que prevê tal conduta aplicada a quem administre dinheiro público. O contraponto dos ministros para rejeitar a aplicação desse princípio às prestações de contas tem sido a autonomia partidária que também tem previsão legal (art. 17, § 1º, Constituição Federal). A exemplo de embate temos a PC nº 244-66, em que houve um gasto com o presidente do partido em valores maiores do que os geralmente praticados para os demais dirigentes.

5.1.3 Indícios de Fraudes

Outra observação a ser destacada é o tratamento dado quando os ministros entendem que há possíveis fraudes passíveis de responsabilização criminal. O que foi verificado na prestação de contas do Partido da República dos três anos analisados (PC nº 807-3, PC nº

254-47 e PC 229-97), em que o partido fez a inserção de informações e documentos inverídicos para comprovar despesas de cartório. Em diversos casos semelhantes, os ministros pontuaram o encaminhamento ao Ministério público e consideraram o gasto regular, no âmbito das prestações de contas.

Também se enquadram nesse escopo os indícios de ilícitos trabalhistas, que não são de competência da justiça eleitoral e são enviadas ao Ministério público do Trabalho, quando verificados em prestações de contas. Bem como o ocorrido na PC nº 228-15.2013, em que o partido contratou uma empresa que não possuía empregados registrados na RAIS, tornando a prestação do serviço inviável, tendo em vista o porte do partido Democratas. Observado também na PC nº 252-77, em que o funcionário possuía vínculo com o partido e com outra empresa, totalizando 84 horas semanais de carga laboral, tendo essa prestação julgamento pela “Aprovação com ressalvas”.

Em seu voto na PC nº 269-16.2013 o ministro Herman Benjamin questiona o voto da relatora, que afastou a irregularidade apontada pela ASEPA, em que o PPS contratou serviços de várias empresas que não tinham CNPJ, o ministro assim assenta:

[PC nº 269-16] Mas é exatamente essa discussão que o TSE deverá ter, não apenas em relação ao PPS, porque esse é um Tribunal que simplesmente analisa as formalidades, que é tudo a que estamos assistindo na Operação Lava Jato e em uma série de outros episódios lamentáveis no nosso país, em que a própria Justiça Eleitoral falha. Nós somos extraordinários executores de eleições, mas aqui mesmo, por decisão nossa, contentamo-nos com cortina de fumaça.

5.1.4 Da prestação tardia e a da análise rasa

A primeira característica que corrobora para o caráter ficcional das prestações de contas dos diretórios nacionais é o lapso temporal observado entre a data em que eles apresentam as contas e o período em que são analisadas. Na amostra usada no estudo, referente aos anos de 2011, 2012 e 2013, os respectivos acórdãos só estavam disponíveis cerca de 5 (cinco) anos após a efetiva prestação.

Exemplo: a PC nº 269-16.2012, que foi protocolado no TSE em 30.04.2012, após passar pela análise inicial da ASEPA, em 19.7.2012 o partido fez nova juntada de documentos e o órgão técnico fez o pedido a ministra relatora para aplicação do procedimento de “circularização”. E em 28.12.2016, a ASEPA apresenta parecer conclusivo, opinando pela

desaprovação das contas. O partido é instado a se defender e responde “aduzindo que ônus atribuído à agremiação é muito penoso, em razão da busca de notas e demonstrativos de gastos do ano de 2011.”

Ficando claro que a prestação foi feita de forma incompleta e a análise da ASEPA foi feita de forma tardia. Argumento defendido pela ministra relatora que contrapõe ao argumento do partido “Esta, porém, não é a realidade dos autos. Tais documentos fiscais, esclarecimentos e notas explicativas deveriam ser exibidos na apresentação de contas, ou seja, desde 30.4.2012.”

A tabela 2 traz um rol de exemplos encontrados em que se observou a demora em analisar as prestações de contas, comprometendo a correta verificação das contas. Em anos anteriores ocorreu inclusive a prescrição das contas, em virtude do processo de análise e julgamento ultrapassar os cinco anos. Em diversos casos, o Ministério Público eleitoral apontou falhas que não foram apontadas pela ASEPA, mesmo com o período curto para a análise das contas, cerca de alguns meses, como se verifica na PC nº 272-68.2012, em que o tribunal recebeu as contas em 30/04/2012, o órgão técnico emitiu parecer conclusivo em 26/09/2016 e o Ministério Público Eleitoral recebeu carga para se manifestar em 04/10/2016, com juntada do parecer em 23/03/2017, e nesse prazo apontou gastos com bebidas alcoólicas, os quais não haviam sido apontados pelo órgão técnico, que esteve com o processo sob sua responsabilidade por 4 (quatro) anos.

No Quadro 2 é possível observar o tempo de análise que a ASEPA vem levando para emitir o parecer conclusivo, em diversos anos e diversos partidos diferentes, dentro da amostra analisada.

Quadro 2 - Tempo gasto para a ASEPA analisar a Prestação de contas

Partido	Nº da Prestação de contas	Relativo ao ano	Data da entrega	Parecer ASEPA
PCB	PC nº 257-02.2012	2011	30/04/2012	17/06/2016
PC DO B	PC nº 252-77.2012	2011	27/04/2012	22/11/2016
PCO	PC nº 260-54.2012	2011	30/04/2012	15/06/2016
PDT	PC nº 255-32.2012	2011	30/04/2012	25/06/2015
DEM	PC nº 265-76.2012	2011	30/04/2012	14/03/2017
PHS	PC nº 214-31.2013	2012	26/04/2013	09/02/2017
PR	PC Nº 229-97.2013	2012	29/04/2013	30/05/2017
PMDB	PC Nº 233-37.2013	2012	29/04/2013	20/03/2018
PMN	PC Nº 257-65.2013	2012	06/05/2013	01/09/2017
PP	PC Nº 235-07.2013	2012	30/04/2013	27/07/2017
PPS	PC Nº 306-72.2014	2013	30/04/2014	27/08/2018
PRB	PC nº 287-66.2014	2013	29/04/2014	27/08/2018

PTC	PC nº 280-74.2014	2013	28/04/2014	28/11/2018
PRP	PC nº 240-92.2014	2013	10/04/2014	13/11/2018
PRTB	PC Nº 303-20.2014	2013	30/04/2014	14/09/2018

Fonte: elaboração própria

Conforme também observado por Brito e Dantas (2017), as decisões dos ministros têm forte relação com o parecer conclusivo da unidade técnica. Nos acórdãos, é possível observar uma esquematização do voto do relator, que cita ponto a ponto do parecer conclusivo da ASEPA e emite sua opinião, se considera a irregularidade sanada ou a mantém, para no final fazer um somatório dos valores de cada irregularidade mantida por ele. E se a unidade técnica faz uma análise rasa das contas, descumprindo o princípio contábil da Tempestividade, torna-se inviável uma verificação de fatos da época da ocorrência deles.

Partindo da observação de que os legisladores tomam como base esse parecer conclusivo, as decisões deixam escapar diversos fatos importantes, tendo em vista a falta de formação técnica contábil das autoridades que tomam as decisões e a falta de credibilidade do parecer conclusivo emitido pelo órgão técnico do tribunal. No julgamento da Prestação de Contas nº 228-15.2013 a ministra relatora Rosa Weber cita o impacto desse lapso temporal na análise das prestações contas:

[PC nº 228-15] A Justiça Eleitoral exerce a fiscalização sobre a prestação de contas do partido e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira, os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais, compreendo não se possa, a posteriori, como é feita a fiscalização – quase cinco anos depois- atestar sem sombra de dúvidas a real execução do serviço.

[PC nº 252-77] No entanto, embora esse material tenha sido, em tese, produzido em 2011, ele só foi solicitado ao Partido em 21.11.2016, na Informação 164/2016. Nos termos do art. 9º da Res-TSE 21.841/2004, vigente à época dos fatos, a despesa não precisava ser comprovada com a apresentação do material produzido, de forma que não se pode exigir que o Partido o tenha juntado com a entrega da Prestação de Contas ou mesmo guardado por tanto tempo.

5.2 Irregularidades recorrentes consideradas materiais pelos ministros

Nos acórdãos examinados foram consideradas as irregularidades mantidas pelo ministro relator, que enfrenta cada uma das que foram levantadas pelo órgão técnico e pelo MPE, mantendo-as ou afastando-as. Após essa análise, foram encontradas 80 (oitenta) tipos diferentes de irregularidades ou impropriedades, conforme classificação própria, algumas

delas são: classificação contábil indevida, não apresentação dos bens do ativo imobilizado, não comprovação dos comprovantes de reembolso, passivos registrados a menor, divergências nos valores transferidos à fundação de doutrinação política, entre outros.

Para fins de análise mais detalhada foram listadas a seguir as dez irregularidades mais recorrentes, que tiveram maior peso nas decisões dos ministros relatores (Quadro 3).

Quadro 3 - Irregularidades consideradas materiais no voto do relator

Nº de observações	Irregularidade
63	Ausência de documentos/elementos comprobatórios de realização de despesa
60	Não observância do limite mínimo de 5% para incentivo a mulher na política
34	Realização de despesa sem comprovação de vínculo com as atividades partidárias
32	Pagamento de Juros e multas com recursos do Fundo Partidário
24	Repasse indevido a diretórios que tiveram as contas julgadas desaprovadas
20	Recebimento de Recursos de Origem não Identificada
11	Não comprovação do mínimo de 20% a Fundação do partido
8	Descumprimento do disposto no art. 44, I, da Lei nº 9.096/1995 pela realização de despesas irregulares
8	Gastos com pagamento de IPTU e IPVA
7	Pagamento de despesas em nome de terceiros

Fonte: elaboração própria

A. Ausência de documentos comprobatórios de realização da despesa

Para os anos analisados é aplicável a Resolução nº 21.841/2004, que em seu art. 9º cita expressamente os documentos aptos a comprovar as despesas efetuadas, sendo eles: documentos fiscais que seguem a legislação, quando for relativo a contratação de bens ou serviços de pessoas físicas ou jurídicas, ou ainda recibos contendo nome, CPF ou CNPJ, com a descrição dos serviços prestados, data e valor.

A irregularidade mais recorrente para os Ministros, a partir da análise do parecer conclusivo da ASEPA e do MPE, foi a falta de documentos íntegros a comprovar as despesas, detectada em 63 dos 91 acórdãos analisados. Trata-se de notas fiscais ilegíveis ou com falta de informações. Ocorre quando tem uma saída de dinheiro da conta do partido e não há o comprovante válido daquela despesa. Nessa irregularidade, é possível verificar se as empresas que prestam serviços ou vendem produtos a um partido político possuem um modelo específico de nota fiscal para atender a legislação eleitoral, diferente daquela geralmente emitida e aceita pela Receita Federal, que é considerada genérica para a justiça.

B. Não observância do limite mínimo de 5% na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres

O Art. 44 da Lei dos Partidos elenca os gastos que podem ser feitos com recursos do Fundo Partidário, destacando entre as duas despesas obrigatórias a criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação da mulher na política, com a observância de no mínimo 5% do total. Na análise feita, observa-se que na prestação de contas de 60 dos 91 acórdãos, dos anos de 2011, 2012 e 2013, os partidos políticos não cumpriram com essa determinação legal.

Em diversos casos, foi verificado o pagamento de despesas administrativas comuns como despesas para a participação da mulher na política, contrariando as decisões anteriores do Tribunal. Outro questionamento é quando se analisa como efetivamente incentivar a participação da mulher na política e o quanto o volume desses recursos faz com que as mulheres sejam posicionadas politicamente, devendo ser investigado se houve mudanças significativas depois dessa mudança na legislação eleitoral.

C. *Realização de despesas sem comprovação de vínculo com as atividades partidárias*

De acordo com a lei partidária, os recursos devem ser aplicados com a manutenção das sedes e serviços do partido, em propaganda política, em alistamento eleitoral, campanhas eleitorais, no incentivo a mulher na política, no pagamento de mensalidades em organismos em que o partido seja filiado, bem como em despesas com alimentação, contrato de prestação de serviços, compra de bens, reformas e propagandas.

A citada irregularidade ocorre quando os partidos não conseguem comprovar o vínculo de determinadas despesas com a atividade partidária, como ocorreu com a PC nº 244-66-2013, em que “a ASEPA identificou irregularidade na comprovação de despesa de hospedagem do então presidente do partido à época, Eduardo Campos, em apartamento de luxo, em frente ao mar, no período de carnaval.” E na PC nº 281-59.2014, em que o Partido dos Trabalhadores efetuou pagamento de fretamento de aeronaves sem a comprovação de usuários e eventos, no valor de R\$ 1.339,613,76.

D. *Pagamento de juros e multas com recursos do fundo partidário*

O pagamento de juros e multas com recursos do fundo partidário não está no rol do Art. 44, portanto, caracteriza-se como irregularidade, o que leva o partido a ser instado a devolver esses recursos aos cofres públicos. Essa ocorrência foi observada na PC nº 266-61.2012, em que o Partido Social Liberal foi condenado a devolver os valores pagos. A

jurisprudência é pacífica em não tolerar esse tipo de gasto e intima o partido a devolver os valores pagos, sendo uma forma de punir a agremiação por não fazer bom uso dos recursos públicos e não ficar atento à legislação eleitoral vigente. Essa irregularidade pode ser observada confrontando os valores das notas fiscais com os valores lançados, bem como no livro razão, em que o profissional contábil classifica as despesas de acordo com a natureza, sendo ela legalmente permitida ou não.

E. *Repasso indevido a diretório estadual que teve as contas julgadas reprovadas*

Os Diretórios Regionais que tiveram suas contas desaprovadas devem ficar sem receber repasses do Fundo Partidário, conforme o art. 37 da Lei 9.096, e apenas podem ter suas contas básicas pagas pelos diretórios nacionais. Na PC nº 210.91.2013, o Partido Democrático Trabalhista repassou R\$ 505.000,00 aos seus órgãos estaduais.

É observado também se os partidos estão repassando fundos aos órgãos municipais com contas regulares, de modo a se evitar a concentração desses recursos no ente nacional, como ocorre em inúmeros casos. Esses valores repassados são observados no Demonstrativo dos recursos do fundo partidário distribuídos aos órgãos estaduais, que é exigido pela resolução nº 21.841/2004.

F. *Recebimento de recursos de origem não identificada*

As doações em dinheiro ou bens que são feitas aos partidos devem ser identificadas por nome, CPF e o valor, bem como deve ser lançada na contabilidade do partido, ficando listadas no Demonstrativo de Doações Recebidas. Quando esse processo não ocorre e nos extratos bancários são identificados valores sem os respectivos dados, o partido enseja em irregularidade, conforme art. 38, § 3º da Lei dos partidos. A verificação dessa falha é observada nos extratos bancários da agremiação, e no Demonstrativo de contribuições recebidas, que deve trazer a identificação do doador. (Art. 14, resolução nº 21.841/2004).

G. *Não comprovação de repasses a fundação de doutrinação política*

Outra despesa considerada obrigatória aos partidos é a destinação de pelo menos 20% na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, o que não foi observado em 11 (onze) acórdãos produzidos pelo julgamento de

contas feito pelo TSE, conforme encontra-se na análise da PC nº 266-61.2012, do Partido Social Liberal. Essas fundações são criadas pelos partidos políticos com objetivo de fomento à educação política e é fiscalizada pelo Ministério Público, como as outras entidades comuns do terceiro setor. Nos livros diário e razão é possível verificar se os valores foram lançados na conta contábil correta e nos extratos bancários verifica-se se foram efetivamente repassados.

H. *Descumprimento do disposto no art. 44, I, da Lei nº 9.096/1995 pela realização de despesas irregulares*

Conforme visto anteriormente, a maior parte das despesas de uma entidade partidária é citada no Art. 44. A compra de itens que não tem vinculação com a atividade partidária e que firam os princípios da Razoabilidade e Proporcionalidade, como bebidas alcoólicas, é considerada como má gestão dos recursos e fere o que prevê a lei. Esse é um item de difícil apreciação, pois, é necessário que a pessoa que analisa saiba o que é ou não considerada despesa autorizada, sendo passível de interpretação.

I. *Gastos com IPTU e IPVA*

A Constituição Federal em seu Art. 150, inc. VI, c, traz a Imunidade tributária aos partidos, ficando eles apenas com o dever de arcar com verbas trabalhistas. Ocorre que em algumas ocasiões os partidos pagam esses impostos, ferindo a disposição trazida na Constituição, o que também gera ao partido a sanção de devolução aos cofres públicos desses valores pagos, como forma de punir os gestores dos partidos por não gerirem bem seus recursos.

J. *Pagamento de despesas em nome de terceiros*

Todas as contas devem estar em nome do órgão partidário, que é uma entidade autônoma e possui CNPJ, conforme as regras para a fundação de um partido. Em algumas prestações de contas é possível verificar na documentação anexa, o pagamento de contas de água, luz, telefone e internet, por exemplo, em nome de outras pessoas. Tem-se como exemplo a PC nº 303-20.2014 do Partido Renovador Trabalhista Brasileiro, segundo a qual o referido partido pagava contas com recursos públicos em nome da empresa em que a esposa e

a filha do presidente do partido são sócias, alegando que o partido e a empresa dividiam o espaço físico.

Registre-se que a legislação eleitoral reconhece alguns erros apenas como impropriedades, não considerando que essas impropriedades de natureza contábil comprometem a rigidez do balanço.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo verificar como são enviadas e analisadas as prestações de contas anuais partidárias dos diretórios nacionais, a partir da análise de 91 acórdãos produzidos a partir das decisões monocráticas e dos colegiados de ministros do TSE no período de 2011 a 2013 que tiveram "Aprovação com Ressalva" ou "Desaprovação".

A revisão da literatura mostrou que o primeiro partido político brasileiro foi criado no ano de 1831, e que atualmente existem no Brasil 33 partidos regularmente registrados no TSE. De acordo com a legislação eleitoral, todos os anos os partidos que estão regularmente registrados no TSE ganham o direito de receber repasses do Fundo Especial de Assistência Financeira (Fundo Partidário) para manter suas atividades cotidianas (pagamento das instalações, empregados, água, luz e demais atividades vinculadas à atividade partidária). A Lei nº 9.096/1995, que trata dos partidos políticos, define, entre outras, a previsão de criação de resoluções para regulamentar a prestação de contas de partidos políticos.

Os partidos políticos devem apresentar a sua prestação de contas à Justiça Eleitoral anualmente até 30 de abril do ano subsequente, que 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. O processo de prestação de contas partidárias tem caráter jurisdicional e se inicia com a apresentação, ao órgão da Justiça Eleitoral competente.

Constatada a conformidade da apresentação de conteúdos e peças, as contas devem ser submetidas à análise técnica para exame visando identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, mediante avaliação formal dos documentos contábeis e fiscais apresentados pelos partidos políticos e candidatos. Sobre o andamento processual e as etapas da prestação de contas anual, em muitos casos, a decisão do colegiado não é unânime, e os próprios Ministros reconhecem a falta de uniformidade, transparência e confiança às decisões por eles emanadas

Encerrada a análise dos elementos da prestação de contas e requeridas todas as diligências necessárias, a unidade técnica deve apresentar parecer conclusivo, disponibilizando o processo ao MPE para emissão de parecer no prazo de quinze dias. Compete à Justiça Eleitoral decidir sobre a regularidade das contas partidárias. Transitada em julgado a decisão que julgar as contas do órgão partidário ou regularizar a situação do órgão partidário, a Secretaria Judiciária do Tribunal ou o Cartório Eleitoral, nos casos de prestação de contas dos órgãos de qualquer esfera, deve proceder de acordo com os termos da decisão transitada em julgado e, quando for o caso, notificar os órgãos nacional e estaduais do partido sobre o inteiro teor da decisão.

Os resultados da pesquisa mostram que os Ministros se valem dos princípios (razoabilidade, proporcionalidade, economicidade e autonomia partidária) para “Aprovar com ressalvas” as prestações dos partidos em detrimento de aspectos contábeis importantes, como saldos alterados nas contas dos livros razão e a falta de apresentação da RAIS, GFIP e GPS. Foi constatado que a Assessoria de prestação de contas eleitorais e partidárias (ASEPA) leva tempo excessivo para analisar as contas, onerando todo o restante do processo de análise, tanto do Ministério Público Eleitoral, quanto dos Ministros, com decisões passíveis de questionamentos. E que entre as irregularidades mais recorrentes observadas no processo de prestação de contas anuais dos diretórios nacionais estão a ausência de documentos/elementos comprobatórios de realização de despesa e a não observância do limite mínimo de 5% para incentivo a mulher na política.

Como sugestão de pesquisas futuras, sugere-se que sejam analisadas as mudanças promovidas tanto na Lei nº 9.504/1997 (Lei Eleitoral) e na Lei nº 9.096/1995 (Lei dos Partidos Políticos) através da Lei nº 13.831/2019, que tiveram efeitos em períodos posteriores aos analisados no estudo.

REFERÊNCIAS

Andrade, M. J. C. D. (2017). Rejeição de contas de campanha e quitação eleitoral: um breve apanhado histórico.

Araujo, A. V. D. (2016). Controladoria pública: uma proposta de aplicação da matriz de planejamento na análise de prestação de contas de partidos políticos. *Estudos Eleitorais: vol. 11, n. 2 (maio/ago. 2016)*.

Braga, M. D. S. S., & Bourdoukan, A. (2009). Partidos políticos no Brasil: organização partidária, competição eleitoral e financiamento público. *Perspectivas: revista de ciências sociais*, 35.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. **Dispõe sobre partidos políticos**, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm>. Acesso em 10 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Brasília: Senado, 1997.

BRASIL. Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971. Lei Orgânica dos Partidos Políticos. Disponível em < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5682-21-julho-1971-357872-norma-pl.html>>, acesso em 21 ago 2019.

Brito, S. M. F., & da Silva Dantas, M. G. (2016). Julgamento da prestação de contas dos partidos políticos do estado do Rio Grande do Norte: quais aspectos se relacionam com sua aprovação e desaprovação? *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 6(1), 188-208.

CARVALHO, G. M. B. & SILVA, H. R. S. (2017). Prestação de contas dos partidos políticos: uma análise sob a perspectiva contábil do julgamento das contas anuais no tribunal regional eleitoral do Piauí. *Convenção de Contabilidade do Rio Grande do sul*.

Conselho Federal de Contabilidade. **ITG 2002 (R1)**, de 21 de agosto de 2015. Altera a ITG 2002 que trata de entidades sem finalidade de lucros. Disponível em: <[http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2015/ITG2002\(R1\)](http://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2015/ITG2002(R1))>. Acesso em: 10 ago. 2019.

Freitas Diniz Filho, J. W., & de Sousa, C. E. B. (2018). CONTABILIDADE E PRESTAÇÃO DE CONTAS ELEITORAL: Um estudo da prestação de contas eleitorais do município de São Luís do Maranhão. *RAGC*, 6(23).

GOMES, Jairo, J. *Direito Eleitoral, 14ª edição*. [Minha Biblioteca]. Retirado de <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597016390/>

Mancuso, W. P., Horochovski, R. R., & Camargo, N. F. (2016). Empresários e financiamento de campanhas na eleição presidencial brasileira de 2014.

Nigro, C. A., Ferraz, R. R. N., Quoniam, L., Alves, W. A. L., & Messais, L. R. R. (2015). Prestação de contas anual e quadrienal à Capes por um programa de Pós-Graduação stricto sensu em Engenharia de Produção: utilização da ferramenta computacional Scriptlattes-Scriptsucupira. *Prisma. Com*, (29), 3-26.

Peres, L. N. (2017). *Novo olhar sobre a qualidade da informação contábil: a ótica dos observatórios sociais* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

Ribeiro, P. F. (2009). Financiamento partidário no Brasil: propondo uma nova agenda de pesquisas. *Sociedade e Cultura*, 12(1), 33-44.

Rocha, M. S. (2017). O papel do contador na prestação de contas eleitorais. *Revista Gestão em Análise*, 5(2), 115-123.

Vieira, R. D. S. (2002). Partidos políticos brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária.

Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 19.768, de 1996. Disciplina a Prestação de Contas dos Partidos Políticos e o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário). Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/1996/RES197681996.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 21.841, de 2004. Regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2004/RES218412004.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.432, de 2014. Regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-432-de-16-de-dezembro-de-2014-2013-brasilia-2013-df>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.464, de 2015. Regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234642015.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.546, de 2017. Regulamenta o disposto no Título III da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Das Finanças e Contabilidade dos Partidos. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2017/RES235462017.html>>. Acesso em: 10 ago. 2019.