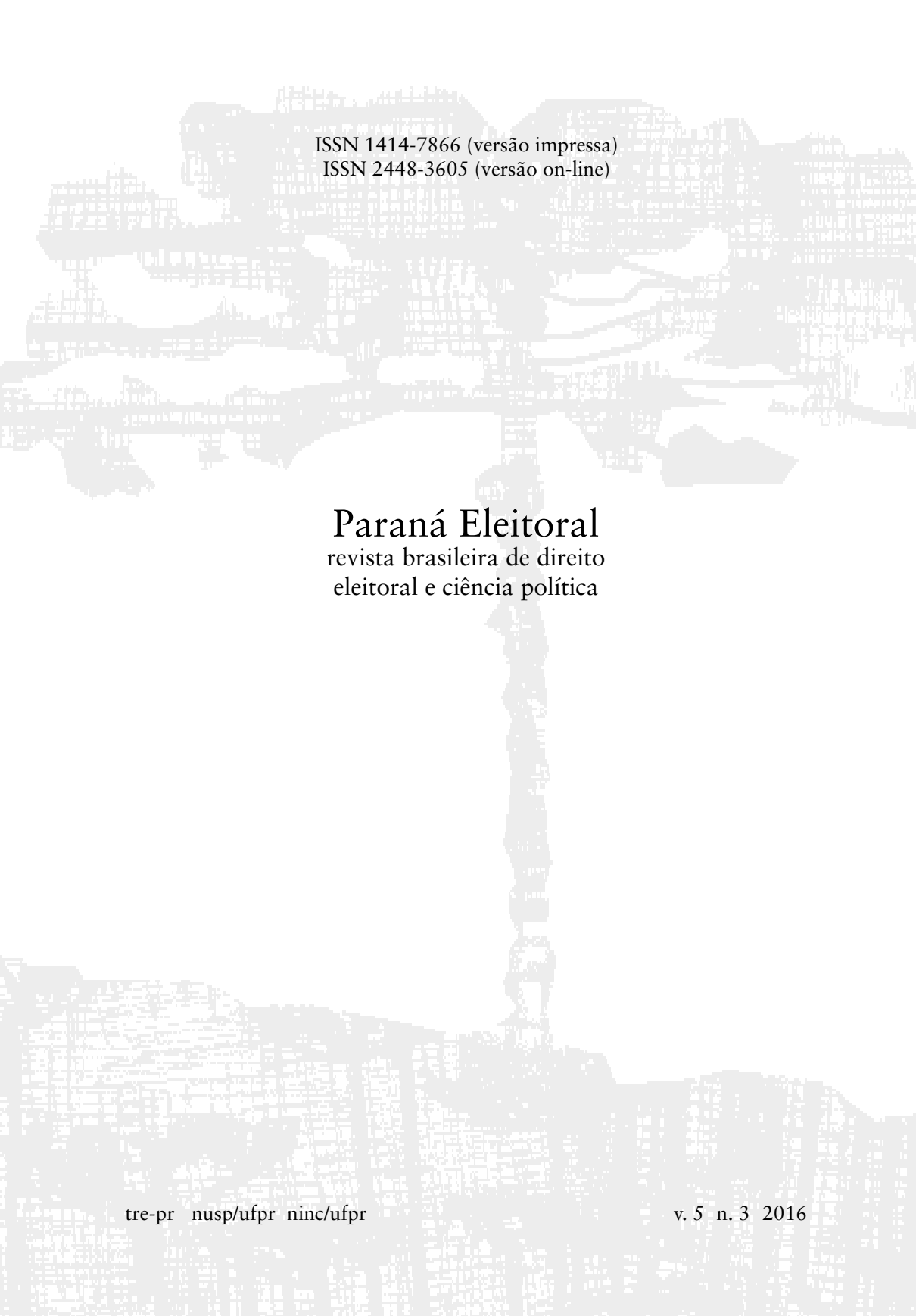




ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

Da antinomia aparente na apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos nas prestações de contas anuais partidárias

Juliana de Freitas Dornelas e Leandro Barbosa Silva

Resumo

O presente trabalho tem como objeto a declaração de ausência de movimentação de recursos introduzida pela Lei n. 13.165/2015 e por objetivo a análise da sua juridicidade diante das normas que regem os partidos políticos e a prestação de contas anual. A vertente metodológica utilizada é a jurídico-dogmática, adotando-se, dentro da concepção alexyana, a perspectiva do participante para aferir, por meio do estudo da legislação, da doutrina e jurisprudência pertinentes, se o objeto do presente trabalho é proibido ou permitido pelo ordenamento jurídico brasileiro. O trabalho conclui que a admissão da declaração de ausência de movimentação de recursos não pode ser considerada uma forma simplificada de prestação de contas.

Palavras-chave: prestação de contas; partidos políticos; declaração de ausência de movimentação financeira.

Abstract

This paper focuses on the declaration of no financial movement, as foreseen by Law no. 13,165/2015, and aims at analyzing the legality in accordance with the rules governing

Sobre os autores

Juliana de Freitas Dornelas é servidora do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, chefe do cartório da 83ª Zona Eleitoral de Conceição do Mato Dentro, bacharel em Direito, especialista em Direito Público pela Anamagis, especialista em Direito Eleitoral Aplicado pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), mestranda em Direitos pela Universidade de Lisboa, pesquisadora da Escola Judiciária Eleitoral Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira e membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (Abradep). E-mail: julianadornelas@gmail.com

Leandro Barbosa Silva é servidor do Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, bacharel em Direito, especialista e mestrando em Direito Público pela PUC Minas, pesquisador da Escola Judiciária Eleitoral Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, pesquisador do Núcleo Jurídico de Políticas Públicas da PUC Minas e membro da Abradep. Bolsista Capes. E-mail: leandro.barbosas@yahoo.com.br

political parties and their annual accountability. The legal-dogmatic methodological approach is used, adopting – within Robert Alexy's conception – the participant's perspective to measure whether this study object is prohibited or allowed by the Brazilian legal system, through study of relevant legislation, doctrine and jurisprudence. The paper concludes that the admission of the declaration of no financial movement cannot be considered a simplified form of accountability.

Keywords: accountability; political parties; declaration of no financial movement.

Introdução

Devido aos frequentes escândalos de corrupção destacados pela imprensa nacional e estrangeira, o financiamento dos partidos políticos no sistema eleitoral brasileiro extrapolou, na última década, o espaço historicamente a ele reservado (debates entre agentes políticos e pessoas diretamente envolvidas no processo eleitoral, bem como colunas e espaços políticos da imprensa) e alcançou as discussões cotidianas travadas entre pessoas sem nenhuma expertise técnica, mas interessadas e preocupadas com a legitimidade do processo eleitoral.

Nesse contexto, considerando as várias modificações no processo eleitoral implementadas pela Minirreforma eleitoral de 2015, introduzida pela Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015, o presente trabalho trata da dispensa da obrigatoriedade da prestação de contas pelos órgãos partidários municipais, exigindo, em contrapartida, a apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos no período por parte dos responsáveis partidários.

Por meio da análise das normas jurídicas que regem o funcionamento dos órgãos partidários no ordenamento jurídico brasileiro, bem como o dever constitucional de prestação de contas à Justiça Eleitoral, analisa-se a juridicidade da apresentação de declaração de ausência de movimentação de recursos. Pretende-se, portanto, verificar se é possível juridicamente a um órgão partidário municipal, atendendo todas as normas jurídicas pertinentes, não possuir movimentação de recursos, financeiros ou estimáveis em dinheiro, durante a sua vigência.

Para tanto, será analisado o instituto da prestação de contas anual partidária, como instrumento de controle do financiamento político adotado pelo Brasil e por várias democracias modernas no mundo, abordando a evolução histórica dessa prestação para analisar se a introdução da dispensa da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas pelos órgãos partidários municipais se compatibiliza com as reformas realizadas ao longo do tempo.

Posteriormente, adotando-se, desde a concepção alexyana, a perspectiva metodológica do participante¹, o presente trabalho analisa a legislação eleitoral, em conjunto com a interpretação dada pela doutrina e jurisprudência, com o objetivo de aferir se a apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos deve ser considerada uma forma simplificada de prestação de contas.

Da prestação de contas anual partidária

A prestação de contas é o instituto adotado para garantir a transparência da contabilidade e finanças dos partidos políticos. É pela análise da prestação de contas que a Justiça Eleitoral e a sociedade têm acesso às informações acerca da utilização dos recursos oriundos de fundo partidário, bem como de recursos de outras naturezas dos partidos políticos. Trata-se, portanto, de importante instrumento de controle do financiamento dos partidos políticos.

Segundo levantamento realizado pelo *Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*, organização não governamental voltada aos estudos partidários e eleitorais, dos 180 países cobertos pela pesquisa, 129 exigem que os partidos políticos prestem informações regularmente acerca de suas finanças.

Segundo Magnus Ohman (2015, 30, tradução nossa), “a pedra angular de todo sistema regulador do financiamento político requerer que todos os envolvidos na política informem de que forma o dinheiro é arrecadado e gasto”. Nesse sentido, a prestação de contas possui dois objetivos principais: ajudar a conseguir transparência, permitindo aos cidadãos tomar decisões conscientes no momento do voto e facilitar a fiscalização do cumprimento

1. Acerca das perspectivas metodológicas do participante e do observador, conferir Andrade Neto (2016).

das normas sobre os limites e proibições acerca das doações e gastos partidários.

Visando à compreensão contextualizada do instituto das prestações de contas partidárias, reputa-se enriquecedor analisar a sua evolução histórica.

Breve histórico da prestação de contas anual

Desde o início da regulamentação do processo de prestação de contas, com o Código Eleitoral de 1950, verifica-se a preocupação do legislador em disciplinar a arrecadação de recursos pelos partidos políticos, ao barrar as doações de fontes vedadas, podendo citar como exemplo o recebimento de recursos estrangeiros (art. 145).

Estabeleceu-se regras sobre a movimentação financeira dos partidos, tendo sido imposto a obrigação aos partidos de constar em seus estatutos a fixação do máximo que cada candidato poderia despendar na eleição, além de ser identificada a origem das receitas na escrituração contábil do partido.

Logo após a promulgação do Código Eleitoral em vigor (Lei 4.737/1965), a Lei 4.740/1965 estabeleceu a obrigatoriedade dos partidos políticos prestarem contas, sob pena de perda de cotas do fundo partidário recém-criado à época.

A obrigação de prestação de contas à Justiça Eleitoral por parte dos órgãos partidários foi objeto de atenção parte do Poder Constituinte originário, o qual prescreveu no artigo 17, III, da Constituição da República de 1988:

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. (Brasil, 1988)

O legislador ordinário, regulamentando o dispositivo constitucional supracitado, determinou o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral anualmente, conforme prescrição do artigo 32 da Lei 9.096, de 19 de setembro de 1995.

A Resolução 21.841, de 22 de junho de 2004, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), regulamentou a prestação de contas

anual dos partidos políticos e padronizou as prestações de contas, inclusive tornando obrigatória a abertura de conta bancária. A presença de um profissional de contabilidade tornou-se obrigatória.

Vale destacar que a referida resolução estabelecia que a ausência de recursos financeiros não justificaria a prestação de contas sem movimento e implicava ao partido registrar todos os bens e serviços estimáveis em dinheiro recebidos em doação, utilizados em sua manutenção e funcionamento.

O regime estabelecido por esse diploma normativo seguiu-se por quase dez anos, sem maiores alterações, até a expedição da Resolução 23.432, de 16 de dezembro de 2014, do TSE, que modificou de forma considerável a prestação de contas partidárias. Nesse diploma, dentre várias alterações de natureza procedimental, destaca-se a regulamentação da natureza jurisdicional da prestação de contas, implementação realizada pela Lei 12.034/2009, e a previsão da obrigação de representação dos interessados por advogado. Menos de um ano após a regulamentação das prestações de contas anuais, o TSE, em consequência do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal e do subsequente advento da Minirreforma eleitoral de 2015, implementada pela Lei 13.165/2015, expede a Resolução 23.464, de 17 de dezembro de 2015, que exige, novamente, o instrumento de mandato como peça obrigatória.

Entre várias modificações introduzidas pela mencionada lei, merece ser pontuado que, embora essa minirreforma tenha imposto severos e impositivos limites ao financiamento das campanhas eleitorais, no que tange à arrecadação de recursos financeiros e aos gastos eleitorais (Caggiano, 2017, 11), esse diploma legal, contrariando toda evolução histórica de maior fiscalização das contas partidárias e maior transparência, estabeleceu a hipótese menos rígida quanto à apresentação da prestação de contas à Justiça Eleitoral, introduzindo a declaração de ausência de movimentação de recursos.

Da declaração de ausência de movimentação de recursos

A Lei 13.165/2015 introduziu o parágrafo 4º no artigo 32 da Lei 9.096/1995, que assim dispõe:

Art. 32. O partido está obrigado a enviar, anualmente, à Justiça Eleitoral o balanço contábil do exercício findo, até o dia 30 de abril do ano seguinte.

[...]

§ 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. (Incluído pela Lei 13.165/2015). (Brasil, 1995)

O legislador ordinário inova o ordenamento jurídico ao admitir a possibilidade de dispensa da prestação de contas anual do órgão partidário municipal, uma vez que o texto constitucional, como já foi visto, é silente quanto a essa possibilidade.

Percebe-se que a Corte Eleitoral, imbuída de interpretação sistemática, na qual o dispositivo normativo a ser interpretado é tomado dentro de um “[...] organismo jurídico, um sistema de preceitos coordenados ou subordinados, que convivem harmonicamente [...]” (Barroso, 2006, 136), compreende a apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos como uma forma de prestação de contas.

Nesse sentido, segundo o Ministro do TSE, Henrique Neves da Silva, em que pese a dubiedade dos termos empregados na nova norma, “[...] considerou-se que a previsão da entrega da declaração de ausência de movimentação de recursos no período estabelece, em verdade, uma forma simplificada de prestar contas.” (Brasil, 2015).

Assim, visando delimitar o objeto do presente trabalho, ou seja, qual o conteúdo da declaração ora analisada, faz-se necessário perquirir sobre o dever de prestar contas por parte dos partidos políticos a fim de verificar se a apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos deve ou pode ser considerada uma forma simplificada de prestação de contas anual partidária.

Do dever de prestar contas: a diferença entre prestação de contas e manutenção de escrituração contábil

Como já foi tratado, o dever de prestação de contas à Justiça Eleitoral por parte dos partidos políticos é preceito

constitucional, previsto no artigo 17, inciso III, da Constituição da República de 1988.

Também já foi dito que esse dever foi regulamentado pelo legislador ordinário, consistindo na apresentação anual do balanço contábil do exercício findo até 30 de abril do ano seguinte.

Segundo Alvim (2016), a obrigação de prestação de contas é muito importante “para a saúde democrática e partidária”. Ainda, segundo o autor,

[...] a partir do balanço e da escrituração que o acompanha, a Justiça Eleitoral exerce a fiscalização da prestação de contas dos partidos e das despesas de campanha eleitoral, devendo atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira e os gastos e recursos aplicados nas campanhas eleitorais [...]. (Ibidem, 240)

O TSE, por sua vez, ao regulamentar a prestação de contas anual prescreve que será composta, entre outras peças obrigatórias previstas no artigo 29 da Resolução 23.464/2015 desse tribunal, pela escrituração contábil digital. Percebe-se, assim, que a escrituração contábil é uma das peças obrigatórias que compõem a prestação de contas anual partidária.

Acerca da escrituração contábil, dispõe o artigo 30 da Lei 9.096/1995 que os partidos políticos devem “[...] manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas” (Brasil, 1995).

Note-se que não há qualquer menção no texto legal desobrigando o órgão partidário municipal que não tenha movimentado recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro a manter escrituração contábil. A mesma obrigação se encontra regulamentada pela Resolução TSE 23.464/2015, e acrescenta, no artigo 25, que tal escrituração deve estar sob 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. Aduz, ainda, 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” (Brasil, 2015). Para tanto, o referido diploma normativo, em seus artigos 26 a 27, dispõe que essa escrituração compreende os livros Razão e Diário, sendo que este

último deverá ser autenticado no registro público competente da sede do órgão partidário.

Constata-se, assim, que a dispensa introduzida pela Minirreforma eleitoral, por meio da Lei 13.165/2015, restringe-se, apenas, ao dever de prestar contas à Justiça Eleitoral, sendo mantido, contudo, o dever de todos os órgãos partidários, de todas as esferas federativas mesmo que não tenham movimentação financeira, de qualquer natureza, de manter a escrituração contábil.

Da antinomia presente na declaração de ausência de movimentação de recursos

Pelo exposto nas seções anteriores do presente trabalho, resta claro que a obrigação de manter escrituração contábil não se confunde com a obrigação de prestar contas à Justiça Eleitoral. Assim, mesmo que se interprete a declaração de ausência de recursos financeiros como prestação de contas simplificada, posto que sem movimento (zerada), ainda subsiste a obrigação do órgão partidário a manter escrituração contábil.

Constata-se, portanto, a presença de incompatibilidade entre a possibilidade de apresentação de declaração de ausência de movimentação de recursos (art. 32, §4º da Lei 9.096/1995) e a obrigação de manutenção de escrituração contábil (art. 30 dessa lei).

Compreende-se que a legislação eleitoral prescreve obrigações aos órgãos partidários que inviabilizam o seu funcionamento com ausência de movimentação de recursos.

A escrituração contábil não é realizada sem custos para o órgão partidário, posto que exige ser efetuada por profissional habilitado (artigo 4º, IV, da Resolução TSE 23.464/2015), além de ser registrado o livro Diário no registro público competente (artigo 4º, inciso IV, dessa resolução). Esse é o entendimento da jurisprudência vigente:

Prestação de contas. Partido político. Exercício de 2008. Os livros Razão e Diário, este último devidamente autenticado no ofício civil, relativos ao exercício financeiro em exame, devem acompanhar a prestação de contas anual do partido político à Justiça Eleitoral. Os livros, encadernados, conforme as normas de contabilidade, devem conter o nome e a assinatura do contabilista responsável. Ausência

de formalidades exigidas pela legislação. As irregularidades ensejam desaprovação da prestação de contas. Precedente deste Tribunal. Existência de recursos de origem não identificada na prestação de contas. O conjunto de irregularidades afasta a aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Contas desaprovadas. (Minas Gerais, 2011, grifos nossos)

Assim, admitir a possibilidade da apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos por parte de órgãos partidários municipais que não tenham movimentado recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro é permitir o seu funcionamento sem a obrigatoriedade de manter escrituração contábil, contrariando o disposto no artigo 30 da Lei 9.096/1995.

Salienta-se que a obrigação de manutenção de escrituração contábil decorre da natureza jurídica dos partidos políticos, uma vez que o artigo 44, V, do Código Civil determina, expressamente, que as agremiações partidárias são pessoas de direito privado. Essa escrituração contábil é o instrumento que permite mensurar, fiscalizar e analisar todas as finanças da instituição (Lagioia, 2012).

Outro aspecto que merece destaque se refere à obrigação dos partidos políticos em manter contas bancárias abertas, nos termos do artigo 6º da Resolução TSE 23.464/2015.

Os partidos políticos possuem como fonte de receitas, entre outras prescritas no artigo 6º da Resolução TSE 23.464/2015, as doações ou contribuições de pessoas físicas destinadas à constituição de fundos próprios, as quais devem obrigatoriamente tramitar em conta bancária específica (art. 39, §3º, da Lei 9.096/1995).

As doações privadas são um ponto polêmico e controvertido do financiamento político, sendo consideradas por muitos como “[...] fonte da corrupção endêmica e de todas as mazelas da nossa política e Administração Pública [...]” (Gomes, 2015, 97).

Os valores transferidos por parte dos doadores particulares revelam intenções que se inserem no contexto eleitoral. Por esse motivo, e por ser possível a dependência das agremiações partidárias a essas intenções, bem como a influência dos doadores na vida partidária, essa fonte de receita é objeto de maior regulação (Santano, 2016, 68), devendo tramitar em conta bancária.

A exigência de abertura de conta bancária se justifica pela própria natureza das doações privadas. Tratam-se de valores que são

transferidos aos órgãos partidários de forma voluntária, sendo que a inexistência da conta bancária inviabilizaria o direito dos cidadãos à participação no financiamento político, na forma estabelecida pela legislação vigente: por meio de cheques cruzados e nominais ou de transferência eletrônica de depósitos; ou depósitos em espécie devidamente identificados (Brasil, 1995). A ausência de abertura e manutenção de conta bancária para esses fins poderia ensejar a prática do denominado “caixa dois” ou do recebimento de recursos de origem não identificada.

Cabe destacar, ainda, que o próprio procedimento estabelecido pela Resolução TSE 23.464/2015 para processamento da denominada “prestação de contas simplificada” prescreve em seu artigo 45, inciso VIII, alínea “a”, a análise dos extratos bancários, a fim de se constatar a ausência de movimentação financeira. Ora, é certo que o dever de manutenção de conta bancária também enseja gastos por parte do órgão partidário, uma vez que não há na legislação eleitoral previsão para gratuidade desse serviço prestado por parte das instituições bancárias, a exemplo das contas bancárias abertas para movimentação de recursos em campanhas eleitorais (art. 22, §1º, inciso I, da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997).

Ademais, as cortes eleitorais têm decidido pela necessidade de manutenção de contas bancárias:

Recurso Eleitoral. Prestação de Contas anual de Partido Político. Exercício de 2014. Ausência de abertura de conta bancária. Sentença de desaprovação das contas com base na Resolução TSE nº 23.432/2014. Determinação de suspensão do repasse de novas cotas do fundo partidário sem indicação do período. Aplicação da Resolução TSE nº 21.841/2004 (Art. 67, caput, da Res. TSE nº 23.432/2014 e art. 65, §3º, I, da Res. TSE nº 23.464/2015). Irregularidade insanável. Desaprovação das contas mantida, embora por fundamento legal diverso. Recurso desprovido. Fixação da sanção de suspensão do repasse das cotas do fundo partidário, de ofício, pelo período de seis meses. (São Paulo, 2017)

Recurso eleitoral. Prestação de contas anual de partido político. Exercício financeiro de 2015. Contas julgadas não prestadas pelo Juízo a quo. Suspensão do recebimento de cotas do fundo partidário. Suspensão do registro do órgão partidário.

[...]

Mérito. Exercício financeiro de 2015. Não abertura de conta bancária. Pretensão de aprovação das contas em virtude da declaração de ausência de movimentação de recursos financeiros ou arrecadação de bens estimáveis em dinheiro, mediante aplicação do disposto no § 3º do art. 28 da Resolução nº 23.464/2015/TSE. Não acolhimento. Nos termos do caput do art. 65 da Resolução nº 23.464/2015/TSE, as disposições previstas naquela Resolução não atingem o mérito dos processos de prestação de contas relativos aos exercícios anteriores ao de 2016, nos quais se inclui o exercício de 2015. Neste caso, as prestações de contas devem ser examinadas de acordo com as regras previstas na Resolução nº 23.432/2014/TSE. Órgão partidário que, em relação a 2015, não abriu contas bancárias e, conseqüentemente, não apresentou à Justiça Eleitoral, juntamente com a própria prestação de contas, a relação das contas bancárias, a conciliação bancária e os extratos bancários demonstrativos da existência ou ausência de movimentação financeira, em afronta ao art. 6º e ao art. 29, inciso II, § 1º, incisos III, IV e V, da Resolução nº 23.432/2014/TSE. Julgamento de não prestação das contas. Correção. Inteligência do art. 45, inciso V, alíneas “a” e “b”, e 47, § 2º, da Resolução nº 23.432/2014/TSE. Recurso desprovido. (Minas Gerais, 2016)

Portanto, admitir a possibilidade da apresentação da declaração de ausência de movimentação de recursos por parte de órgãos partidários municipais que não tenham movimentado recursos financeiros ou bens estimáveis em dinheiro é permitir o seu funcionamento sem a abertura e manutenção de contas bancárias, contrariando o disposto no artigo 39, §3º, da Lei 9.096/1995 e inviabilizando o exercício do direito à participação do financiamento político por parte dos cidadãos interessados.

Da solução da antinomia apresentada: a não consideração da declaração de ausência de movimentação de recursos como forma de prestação de contas simplificada

Segundo Humberto Ávila (2006, 130-1), “[...] a ponderação de bens consiste num método destinado a atribuir pesos a elementos que se entrelaçam, sem referência a pontos de vista materiais que orientem esse sopesamento [...]”.

A antinomia apresentada (declaração de ausência de movimentação de recursos *versus* deveres legais impostos aos órgãos partidários municipais) pode ser solucionada pelo método da ponderação, devendo ser considerados os valores constitucionais que envolvem as normas em situação de incompatibilidade, no caso, o dever dos partidos políticos de prestar contas à Justiça Eleitoral.

Segundo Daniel Sarmento (2001, 55),

o método da ponderação de bens está intimamente ligado ao princípio da hermenêutica constitucional da “concordância prática”, o qual, na dicção de Canotilho, “impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito ou em concorrência de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros”.

Nesse sentido, a apresentação de declaração de ausência de movimentação de recursos não pode ser considerada como forma simplificada de prestação de contas, uma vez que, além de encerrar em si uma incompatibilidade com outros deveres dos órgãos partidários apontados no trabalho, obriga a manter a escrituração contábil (art. 30 da Lei 9.096/1995) e a abertura e manutenção de contas bancárias (art. 39, §3º, dessa lei), sacrificando por completo o dever partidário de prestar contas (art. 17, III, da Constituição da República).

Cabe, ainda, destacar que o legislador ordinário por meio da mencionada Minirreforma eleitoral de 2015, implementada pela Lei 13.165/2015, previu expressamente a prestação de contas simplificada. Contudo, esse instituto somente opera no âmbito das prestações de contas de campanhas eleitorais, reguladas pela Lei 9.504/1997.

Acerca dessa prestação de contas, Denise Schlickmann destaca que a legislação tratou de estabelecer o seu conteúdo mínimo (art. 28, §10, da Lei 9.504/1997), uma vez que a “simplificação das contas não importa na omissão de declaração de receitas ou gastos eleitorais à Justiça Eleitoral” (Schlickmann, 2016, 406).

A prestação de contas simplificada refere-se, tão somente, à análise informatizada e simplificada da prestação de contas, ou seja, no sistema de prestação de contas de campanha são incluídas todas as informações exigidas na prestação de contas regular.

Há, inclusive, a possibilidade de conversão da análise de prestação de contas simplificada para o rito ordinário (art. 62 da Resolução TSE 23.463/2015).

De fato, simplificar o conteúdo das informações a serem prestadas (recursos financeiros ou estimáveis em dinheiro arrecadados, gastos realizados, extratos bancários etc.) não pode acarretar prejuízo à efetividade do controle a ser realizado no financiamento político-partidário.

Não se nega a realidade de grande parte dos órgãos partidários municipais que funcionam, muitas vezes, sem sede própria e à custa de doações financeiras de seus dirigentes partidários e de doações estimáveis em dinheiro de prestadores de serviços (advocatícios e contábeis).

O que se pretende no presente trabalho é ressaltar que essas informações devem constar nas prestações de contas anuais partidárias, sob pena de esvaziamento do dever constitucional de prestação de contas (art. 17, III, da Constituição da República) e alcance dos objetivos das prestações de contas já mencionados: ajudar a conseguir transparência, permitindo aos cidadãos tomarem decisões conscientes no momento do voto; e facilitar a fiscalização do cumprimento das normas sobre os limites e proibições acerca de doações e gastos partidários (Ohman, 2015, 30).

Diante da escassez de recursos humanos de que dispõe a Justiça Eleitoral para análise do grande volume de prestação de contas proporcionado, em grande medida, pelo sistema eleitoral adotado (sistema de lista aberta), é fundamental a simplificação dos processos visando uma maior eficiência do controle realizado.

Contudo, essa simplificação deve ocorrer no âmbito do exame das contas (por exemplo, a utilização de sistemas informatizados para processamento e cruzamento de dados) e “não no âmbito da prestação em si, pois, apenas diante de informações completas, é possível realizar o exame consistente e confiável” (Schlickmann, 2016, 406).

Assim, ao contrário do que dispõe o artigo 45, VIII, “a”, da Resolução TSE 23.464/2015, em atenção ao dever constitucional dos partidos políticos prestarem contas à Justiça Eleitoral, a declaração de ausência de movimentação de recursos não deve ensejar o seu arquivamento, com consequente prestação e aprovação das contas, mas sim o julgamento das contas como não prestadas, nos termos do artigo 46, inciso IV, alínea “b”, do mesmo diploma

normativo, por ausência de peças que impedem a análise da movimentação dos recursos financeiros.

Conclusões

A prestação de contas anual partidária insere-se no sistema de controle do financiamento político, sendo adotada por grande parte de democracias modernas no mundo, possui papel importante no combate à corrupção, viabilizando a transparência no financiamento político-partidário e possibilitando o controle do cumprimento das normas de financiamento político por parte da Justiça Eleitoral.

Contudo, a mera apresentação de declaração de ausência de movimentação de recursos, nos termos do artigo 32, §4º, da Lei 9.096/1995, encerra uma antinomia: a incompatibilidade da ausência de movimentação de recursos com os demais deveres partidários, como o dever de manter a escrituração contábil (art. 30 dessa lei) e a obrigação de abertura de contas bancárias (art. 39, §3º, da referida lei), obrigações estas que exigem a arrecadação de recursos, no mínimo estimáveis em dinheiro, do órgão partidário.

Assim o presente trabalho concluiu que a declaração de ausência de recursos não deve ser considerada como forma de prestação de contas simplificada por dois motivos: (a) ausência de fundamentação legal, visto que o legislador ordinário, por meio da Lei 13.165/2015, somente contemplou esse instituto no âmbito das prestações de contas de campanhas eleitorais; (b) esvazia o preceito constitucional de prestação de contas dos partidos políticos à Justiça Eleitoral (art. 17, inciso III, da Constituição da República), uma vez que a não declaração é acompanhada da documentação necessária para análise da autenticidade das informações prestadas.

Referências

- ALVIM, F. F. (2016). *Curso de direito eleitoral*. 2. ed. Curitiba: Juruá.
- ANDRADE NETO, J. (2016). Participante ou observador? Uma escolha entre duas perspectivas metodológicas de estudo e aplicação do Direito. *Revista Direito GV* [online], vol. 12, n. 3, p. 869-891.
- ÁVILA, H. (2006). *Teoria dos princípios*. 6. ed. São Paulo: Malheiros.
- BARROSO, L. R. (2006). *Interpretação e aplicação da Constituição*. 6. ed. São Paulo: Saraiva.

- BRASIL.** Câmara dos Deputados. (1997). Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9504-30-setembro-1997-365408-norma-pl.html>]. Acesso em 6 abr. 2018.
- _____. (2015). Lei 13.165, de 29 de setembro de 2015. Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13165-29-setembro-2015-781615-norma-pl.html>]. Acesso em 6 abr. 2018.
- BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. (1995). Lei 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 União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9096.htm]. Acesso em 1º fev. 2016.
- _____. (2014). Resolução 23.432, de 16 de dezembro 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. *Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://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 5 abr. 2017.
- _____. (2015). Resolução 23.464, de 17 de dezembro 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. *Diário da Justiça Eletrônico da Justiça Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em: [<http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2015/RES234642015.htm>]. Acesso em 4 abr. 2017.
- CAGGIANO, M. H. S.** (2017). Reforma política: um mito inacabado. In: CAGGIANO, M. H. S. (org.). *Reforma política: um mito inacabado*. São Paulo: Manole.
- GOMES, J. J.** (2015). *Direito eleitoral*. 11. ed., rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas.
- LAGIOIA, U. C. T.** (2012). *Pronunciamentos contábeis na prática*. 2. ed. São Paulo: Atlas.
- MINAS GERAIS.** Tribunal Superior Eleitoral de Minas Gerais. (2011). Prestação de contas 85 MG. Rel.: Juiz Maurício Torres Soares. Julgado em 14/07/2011, DJEMG 04/08/2011.
- _____. (2016). Recurso eleitoral 4292 Guarará, MG. Rel. Antônio Augusto Mesquita Fonte Boa. Julgado em 22/11/2016, DJEMG 02/12/2016.
- OHMAN, M.** (2015). Introducción al financiamiento político. In: FALGUERA, E.; JONES, S.; OHMAN, M. (eds.). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales: Manual sobre financiamiento político*. Estocolmo: IDEA

Internacional; TEPJF. Disponível em: [<http://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>]. Acesso em 30 ago. 2016.

SANTANO, A. C. (2016). *O financiamento da política: teoria geral e experiências no direito comparado*. 2. ed. Curitiba: Íthala.

SÃO PAULO. Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. (2017). Recurso eleitoral 816 Tabaraí, SP. Rel. Marli Marques Ferreira. Julgado em 30/03/2017, DJESP 06/04/2017.

SARMENTO, D. (2001). Os princípios constitucionais e a ponderação de bens. In: TORRES, R. L. (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar.

SCHLICKMANN, D. G. (2016). *Financiamento de campanhas eleitorais*. 8. ed. Curitiba: Juruá.