

Os imperativos de conformidade no uso de recursos do fundo partidário pelos Partidos Políticos: desafios e oportunidades

Compliance imperatives for Political Parties on accessing the Political Fund: challenges and opportunities

Caio Magri¹

Guilherme Amorim Campos da Silva²

Resumo

O artigo apresenta um resgate histórico da evolução dos partidos políticos a partir da legislação brasileira, destacando principalmente a questão relativa ao seu financiamento. Além disso, demonstra os resultados de pesquisa realizada juntos aos fornecedores de serviços e produtos dos partidos, jogando luz sobre a (falta de) conformidade. O objetivo é discutir novas regras para esse tipo de contratação, considerando contrapartidas de utilização dos recursos públicos advindos do fundo eleitoral e dos fundos partidários, baseadas em critérios mínimos de conformidade na contratação de fornecedores. O artigo propõe novos caminhos na legislação que levam a melhor alocação desses recursos e a consequente redução dos riscos de desvios.

Palavras-chave: Conformidade; Partido político; Financiamento; Recursos públicos; Fornecedores.

Abstract

The article presents a historical review of the evolution of political parties based on Brazilian legislation, highlighting the issue of its financing. It also demonstrates the results of a research conducted on supply companies, shedding light on (lack of) compliance. The objective is to propose new rules for this type of contracting, considering specific rules for the use of public resources from the electoral and party funds, based on minimum compliance when hiring suppliers. The article proposes new avenues in the legislation that lead to better allocation of those resources and the consequent reduction of the risk of deviations.

Keywords: Compliance; Political Party; Financing; Public resources, Suppliers

¹ Diretor-presidente do Instituto Ethos, sociólogo. Integra os conselhos do Índice de Sustentabilidade Empresarial (ISE-B3), da Transparência Pública e Combate à Corrupção-CGU, do Pró-Ética-CGU e do Comitê Brasileiro do Pacto Global (CPBG).

² Professor e diretor do Programa Permanente Stricto Sensu em Direito da Uni9, sócio de Rubens Naves Santos Jr. Advogados. Membro dos conselhos curadores da Fundação Padre Anchieta e Fundação Gol de Letra.

Os imperativos de conformidade no uso de recursos do fundo partidário pelos Partidos Políticos: desafios e oportunidades

Guilherme Amorim Campos da Silva

Caio Magri

Introdução

O presente trabalho busca estabelecer uma relação acerca do surgimento e evolução dos partidos políticos no cenário republicano, destacando principalmente a questão relativa ao seu financiamento, com a crescente exigência de transparência, eficiência e efetividade no gasto e trato da coisa pública.

Com ênfase ao aspecto do financiamento público dos partidos, busca problematizar a necessidade da atual legislação estender para as estruturas partidárias a lógica de regras de governança e prestações de contas que atualmente regem entidades e instituições que se relacionam com o Estado ou entes de administração descentralizada.

Nessa direção, apresenta e argumenta sobre dados de uma pesquisa realizada pelo Instituto Ethos obtidos em amostra aleatória com mais de três mil empresas contratadas especificamente por partidos políticos para campanhas eleitorais de 2016, cadastradas no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

1. Breve síntese da evolução histórica dos partidos políticos no Brasil

Os partidos políticos teriam tido origem no fim do século XVII, referindo-se, os historiadores, a Atenas ou a Roma quando, na verdade, ainda não havia uma organização precisamente partidária, mas, sim, em classes sociais.

No Brasil, durante o regime Imperialista, foi vivenciada a primeira experiência nacional de bipartidarismo - centrado nos partidos liberal e conservador - o qual foi rompido em 1870 com o surgimento do Partido Republicano.

Com a proclamação da República emergiu a fragmentação partidária. Embora já constituíssem parte da realidade nacional, as Constituições de 1824 e 1891 sequer mencionavam a existência dos partidos liberal e conservador e, até então, a vida partidária se limitava a aspectos regionais.

Com o advento da Constituição de 1946 é que a ordem jurídica constitucional passa a dedicar às organizações partidárias alguns dispositivos, reconhecendo-os no âmbito nacional.

Com o golpe de 01 de abril de 1964, a estrutura partidária vigente na ocasião se manteve até 27 de outubro de 1965. Porém, os 13 partidos políticos registrados à época foram sumariamente extintos com o advento do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965.

Em continuidade ao regramento ditatorial daqueles anos, em novembro de 1965, o Ato Complementar nº 4 reestabeleceu, na prática, o bipartidarismo, o qual passou a ser representado pela Aliança Renovadora Nacional (Arena) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

A Lei nº 6.767/1979, reformando o sistema partidário, entretanto, extinguiu os partidos então existentes e possibilitou a criação de outras agremiações. Logo após, com a Emenda Constitucional de 1985, já na "Nova" República, a legislação eleitoral sofreu

nova modificação, sendo atribuída liberdade total de organização aos partidos, viabilizando o surgimento de diversas novas entidades que perduram até os dias atuais.

2. *Os partidos políticos na Constituição de 1988*

A Constituição Federal de 1988 cria um capítulo especificamente voltado aos partidos políticos, evidenciando sua relevância ante ao novo ordenamento. A Constituição, então, passa a identificar o pluralismo político como um dos princípios fundamentais do sistema partidário e da própria República.

Em consequente, os partidos são elevados à posição de instrumentos necessários à preservação do Estado Democrático de Direito, com garantia constitucional de liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção, além de usufruírem de autonomia de organização e funcionamento, consoante disposição do artigo 17 da Constituição Federal.

Neste contexto, o princípio da autonomia partidária surge como reação necessária ao autoritarismo experimentado.

A este respeito, expõe o ministro Celso de Mello, em julgado da Adin nº 1.063-8/DF:

O princípio constitucional da autonomia partidária – além de repelir qualquer possibilidade de controle ideológico do Estado sobre os partidos políticos – cria, em favor desses corpos intermediários, sempre que se tratar da definição de sua estrutura, de sua organização ou de seu interno funcionamento, uma área de reserva estatutária absolutamente indevassável pela ação normativa do Poder Público, vedando, nesse domínio jurídico, qualquer ensaio de ingerência legislativa do aparelho estatal.

Apesar disso, a doutrina e a jurisprudência já pacificaram entendimento no sentido de que essa autonomia não é e tampouco pode ser absoluta, devendo os partidos atuarem em obediência ao princípio da legalidade, moralidade, entre outros.

Isso porque, a despeito de, segundo o Código Civil³, os partidos políticos constituírem pessoa jurídica de direito privado, essas agremiações conseguem trafegar perfeitamente também entre o direito público, tecendo uma relação bastante particular, pois, em determinado momento, deverá se atentar às regras deste ramo do Direito.

A personalidade jurídica de direito privado reflete a concepção dos partidos como associações de cidadãos surgidas espontaneamente na sociedade, sem subordinação ao governo, mas não obstaculiza o reconhecimento do caráter público dessas entidades, não à toa, aliás, que até a Carta Magna de 1988, os partidos políticos eram tidos como pessoas jurídicas de direito público interno.

A posição constitucional dos partidos políticos autoriza esse entendimento justamente em função das responsabilidades que a Constituição atribui a essas organizações que, aliás, são os únicos meios pelos quais a representação política pode ser efetivada, vez que a filiação é condição obrigatória de elegibilidade.

Assim, aos partidos é atribuído papel relevantíssimo na defesa do sistema democrático e da própria autenticidade do sistema representativo, os quais refletem interesses substancialmente públicos.

³ Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:
V - os partidos políticos.

Em reconhecimento a esse papel fundamental de representação política e como forma de viabilizar a autonomia financeira e o próprio pluralismo, a Constituição, inclusive, garante aos partidos políticos o recebimento de recursos do fundo partidário, além do acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei.

3. *O financiamento dos partidos políticos*

O financiamento político diz respeito não apenas ao custeamento das campanhas eleitorais, como também o subsídio dispendido aos partidos políticos entre eleições.

Segundo estudo realizado em 2014 pelo International Idea (IDEA:2014) o financiamento parcialmente público é mundialmente disseminado e corresponde a 74,8% de 111 países democráticos, sem olvidar que o percentual desse financiamento em relação ao total varia muito.

O Brasil está inserido nessa porcentagem, vez que os partidos políticos recebem, via fundo partidário e fundo eleitoral, recursos públicos de forma direta.

O fundo partidário foi criado ainda em 1965, no regime ditatorial militar. Naquela época, os dois partidos existentes – Arena e MDB – contavam com três fontes de recursos financeiros: a contribuição mensal dos membros com cargos eletivos, o fundo partidário, e as contribuições de simpatizantes.

Embora tenha sofrido uma série de alterações, o fundo persiste até os dias de hoje e tem previsão constitucional, especificamente no parágrafo 3º do art. 17 da Constituição da República, regulamentado, posteriormente, pela Lei dos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/95).

Conforme disciplina a Lei dos Partidos Políticos⁴, o fundo partidário conta com recursos advindos de multas e penalidades pecuniárias, recursos financeiros destinados por leis orçamentárias da união, doações de pessoa física ou jurídica e dotações orçamentárias da União.

Após o Supremo Tribunal Federal⁵ ter declarado inconstitucional o financiamento de empresas para campanhas eleitorais e partidos – que chegou a representar 70% do dinheiro arrecadado pelos partidos em 2014 – o financiamento político no Brasil passou a contar apenas com contribuições de pessoas físicas e verbas públicas.

Além disso, com a reforma política, foi criado em 2017 o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), conhecido como Fundo Eleitoral, como forma de substituição das doações por empresas.

Diferentemente do Fundo Partidário – que disponibiliza recursos mensalmente às legendas para manutenção em geral dos partidos – o Fundo Eleitoral foi criado especificamente para financiar as campanhas eleitorais e integra o Orçamento Geral da União, ou seja, é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral.

⁴ Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:

I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;
II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;
III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;

IV - dotações orçamentárias da União em valor nunca inferior, cada ano, ao número de eleitores inscritos em 31 de dezembro do ano anterior ao da proposta orçamentária, multiplicados por trinta e cinco centavos de real, em valores de agosto de 1995.

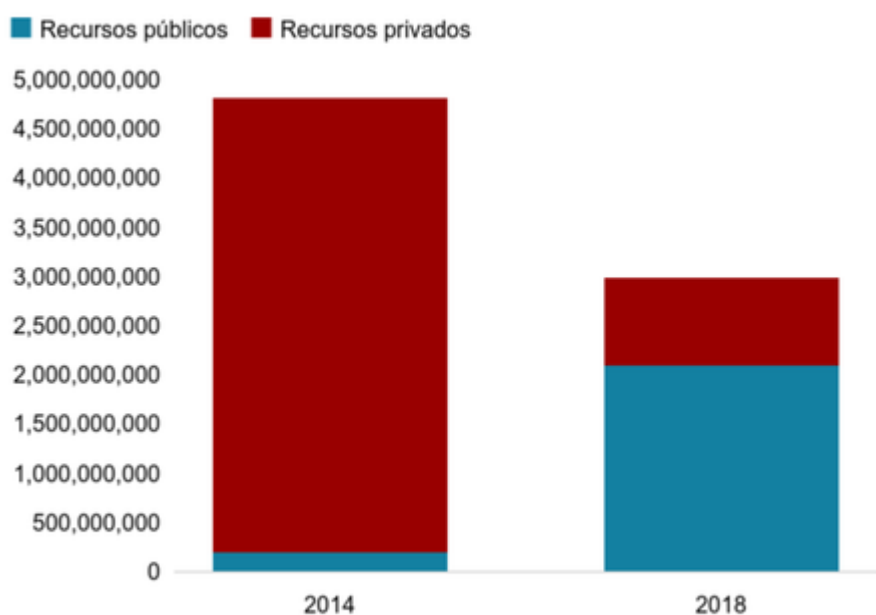
⁵ ADI 4.650/DF

Apesar das diferenças, os dois fundos contam quase que absolutamente com contribuição de verba pública, que representam mais de 90% do total do financiamento político no Brasil. Ademais, vale ressaltar, que assim como o Fundo Eleitoral, o Fundo Partidário pode ser utilizado pelos partidos com as despesas e contratações relativas às eleições.

Além dos R\$ 888.700.000,00 do fundo partidário, o montante total disponibilizado aos partidos pelo Fundo Eleitoral, em 2018, foi de R\$ 1.716.209.431,00 segundo o TSE⁶. Assim, a participação do dinheiro público nas despesas das campanhas saltou, entre 2014 e 2018, de quase 4% para 69%, conforme o gráfico do TSE:

Composição das despesas de campanha

Em R\$*



*Desconsidera transferências entre candidatos e comitês para evitar dupla contagem

Fonte: TSE, Transparência Brasil

BBC

As Leis nº 9.096/95 e 9.504/97 e o regulamento interno do Tribunal Superior Eleitoral disciplinam diversos critérios de distribuição desses recursos.

De acordo com o art. 41-A da Lei nº 9.096/1995, do total do Fundo Partidário, 5% (cinco por cento) são destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso a esses recursos e 95% (noventa e cinco por cento) são distribuídos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Ao fundo eleitoral, por sua vez, são estabelecidos quatro diferentes critérios de distribuição, conforme o art. 16-D da Lei 9.504/97.

No entanto, depois de distribuídos, a utilização dos recursos dos dois fundos deve obedecer às regras legais de aplicação e destinação, pelas quais serão prestadas contas à Justiça Eleitoral, em consonância com os arts. 28 e seguintes da Lei 9.504/97 e a própria Constituição Federal (art. 17, inciso III).

⁶ Disponível em: <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2019/Janeiro/partidos-politicos-receberam-r-1-7-bilhao-do-fundo-eleitoral-em-2018>

4. Conformidade legal das empresas fornecedoras de campanhas eleitorais e partidos políticos

Os resultados de qualquer processo eleitoral precisam representar genuinamente a vontade e os anseios da população, e para isso é essencial garantir sua transparência, integridade e pluralismo político.

O histórico recente de campanhas eleitorais demonstrou que a participação das empresas nos financiamentos foi a origem de vários desvios éticos e de conduta dos partidos políticos e candidatos. Hoje, esta prática está proibida e os recursos para o financiamento das campanhas têm origem nas verbas públicas e contribuições de pessoas físicas.

Se por um lado avançamos nas regras do financiamento, ainda estamos distantes do uso adequado dos recursos públicos destinados às campanhas eleitorais, conforme mostra pesquisa realizada pelo Instituto Ethos e pelo IBRACEM sobre a Conformidade Legal de Fornecedores de Partidos Políticos e Campanhas Eleitorais (IBRACEM-ETHOS: 2018).

A pesquisa verificou a eventual situação de irregularidade das empresas perante os principais órgãos competentes. A situação de conformidade legal é caracterizada pela ausência de débitos e de pendências decorrentes de irregularidades fiscais, cadastrais ou relativas ao cumprimento de obrigações acessórias, bem como quaisquer outros apontamentos que possam ser impeditivos para a emissão de Certidões Negativas, nos respectivos âmbitos. A simples ausência de uma certidão negativa (CND), deveria ser suficiente para desqualificar a empresa, impossibilitando a sua condição de fornecedora.

Foram pesquisadas 3.000 empresas em todo o território nacional, distribuídas entre os 26 Estados e Distrito Federal, localizadas em 776 municípios, de 05 atividades econômicas, em uma base de aproximadamente 70.000 empresas que forneceram nas eleições de 2016.

Nº Atividade Econômica	Quant. De Empresas	%
1 Agências de Propaganda e Publicidade	718	23,93%
2 Gráficas	700	23,33%
3 Serviços de Tecnologia	684	22,80%
4 Postos Revendedores de Combustíveis	539	17,97%
5 Serviços de Consultoria	359	11,97%
Total de Empresas	3.000	100%

Foi verificada a Situação de Regularidade e a Ausência de Débitos e/ou Pendências perante os seguintes Órgãos:

- Receita Federal do Brasil;
- Instituto Nacional de Seguridade Social;
- Procuradoria Geral da Fazenda Nacional;
- Prefeitura Municipal;
- Secretaria da Fazenda dos Estados;
- Tribunal Superior do Trabalho;

- Ministério do Trabalho e Emprego;
- Secretaria de Inspeção do Trabalho;
- Caixa Econômica Federal, no âmbito do FGTS;
- Instituto de Protestos de Títulos do Brasil.

Os respectivos documentos comprovam a ausência ou a presença de irregularidades, nos seguintes âmbitos:

- (a) Inscrição no cadastro nacional de pessoas jurídicas;
- (b) Inscrição no cadastro de contribuintes municipal e/ou estadual;
- (c) Perante as Fazendas Nacional, Estadual, Municipal e FGTS, relativamente a:
 - débitos tributários e/ou perante o FGTS declarados ou apurados;
 - débitos tributários e/ou perante o FGTS inscritos em dívida ativa;
 - pendências cadastrais;
 - pendências relativas ao descumprimento de obrigações acessórias;
 - falta de entrega de declaração ou a entrega em desacordo com a legislação;

(d) Débitos perante a Justiça do Trabalho quanto às obrigações estabelecidas em sentença condenatória transitada em julgado ou em acordos judiciais trabalhistas, inclusive recolhimentos previdenciários e acordos firmados com o Ministério Público do Trabalho ou Comissão de Conciliação Prévia;

5. *Resultado Geral da Pesquisa Ethos – IBRACEM*

O resultado da pesquisa revela que o Índice de Irregularidade das empresas que forneceram produtos ou serviços para os Partidos Políticos nas Eleições de 2016, foi de 91,23%, indicando que de cada 100 empresas, menos de 9 estavam em situação de conformidade legal perante os Órgãos Competentes.

5.1. Por Órgão

Fornecedores que possuem Irregularidades	2.737	91,23%
1 Regularidade em todos os Órgãos (263)		8,77%
2 Irregularidade em 01 Órgão (1.238)		41,26%
3 Irregularidade em 02 Órgãos (899)		29,97%
4 Irregularidade em 03 Órgãos (435)		14,50%
5 Irregularidade em 04 Órgãos (135)		4,50%
6 Irregularidade em 05 ou mais Órgãos (30)		1,00%

Em relação às atividades econômicas pesquisadas, podemos observar um certo equilíbrio no índice de irregularidades, com destaque para as Gráficas e Agências de Propaganda e Publicidade, que estão acima da média geral de 91,23%.

5.2. Por atividade econômica

Nº Índice de Irregularidade por Atividade	%
---	---

1 Empresas Gráficas	700	97,72%
2 Agências de Propaganda e Publicidade	718	91,78%
3 Postos de Combustíveis	539	89,42%
4 Empresas de Tecnologia	684	88,16%
5 Empresas de Consultoria	359	86,07%

5.3. Por órgão

Observa-se que a Receita Federal do Brasil é o Órgão com maior ocorrência de irregularidades, seguido pela Prefeitura Municipal e pela Secretaria da Fazenda Estadual, com destaque para os Órgãos de natureza trabalhista, que possuem a menor incidência de irregularidades.

Nº Órgãos Competentes	%
1 Receita Federal do Brasil	81,27%
2 Prefeitura do Município	56,29%
3 Secretaria da Fazenda Estadual	45,33%
4 Protestos de Títulos	32,63%
5 FGTS	10,40%
6 Secretaria de Inspeção do Trabalho	3,27%
7 Tribunal Superior do Trabalho	2,73%
8 Inscrição no CNPJ/MF	0,47%

5.4. Por tipo de irregularidade

A seguir listamos alguns exemplos de irregularidades constatadas:

33 Empresas com 2.198 Títulos Protestados;

23 Empresas com R\$32,1 milhões de Dívida Ativa na PGFN;

7 Empresas com 64 Autuações por Infração à CLT;

5 Empresas Irregulares perante o FGTS há mais de 10 anos;

4 Empresas com 44 Débitos Trabalhistas;

2 Empresas de Tecnologia com 473 Títulos Protestados;

1 Posto de Combustíveis com irregularidades em 08 Órgãos, Débitos em Dívida Ativa de R\$2,1 milhões, 47 Títulos Protestados, 18 Débitos Trabalhistas, 10 Autuações por Infração à CLT, pendências no FGTS e Prefeitura;

1 Agência de Publicidade com R\$10,5 milhões de Dívida Ativa na PGFN, 15 Débitos Trabalhistas e 12 Autuações por Infração à CLT.

5.5. Análise dos resultados

A pesquisa, portanto, aponta que os partidos políticos, segundo uma alta probabilidade, não exigem requisitos mínimos de conformidade legal na contratação de seus fornecedores.

Ocorre que, não se pode olvidar, que os recursos financeiros percebidos pelos partidos políticos não se submetem às regras da Lei de Licitações, conforme previsão expressa do §3º do artigo 104 da Lei 9.504/97 e §3º do artigo 44 da Lei dos Partidos Políticos, segundo a qual, inclusive, os partidos políticos possuem “*autonomia para contratar e realizar despesas*”.

A análise da legislação concernente ao uso dos recursos disponíveis ao financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos revela que existem diversas regras a serem observadas pelos partidos desde a captação desses valores até aos limites impostos a sua aplicação.

O §1º do artigo 26 da já mencionada Lei 9.504/97, por exemplo, dispõe que “*os limites com relação ao total do gasto da campanha*”, na seguinte forma: alimentação do pessoal que presta serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais: 10% (dez por cento); e aluguel de veículos automotores: 20% (vinte por cento).

Em consequente, a lei dispõe (art. 30) que a Justiça Eleitoral será responsável por verificar a regularidade das contas de campanha. Essa verificação, consoante já exposto, far-se-á através das prestações de contas.

Apesar de o regramento estabelecer limites e critérios, a legislação e a própria jurisprudência dos Tribunais Eleitorais demonstra que o centro da análise pela regularidade ou irregularidade das contas está na comprovação de que os recursos captados (i) foram aplicados nos limites impostos pela lei, ou seja, obedeceram, por exemplo, a porcentagem mínima de destinação aos programas de incentivo à participação feminina e (ii) foram, de fato, aplicados para a finalidade a que se propuseram a alcançar, de modo a combater qualquer captação “fantasma” daqueles valores.

Esta é a preocupação que parece emanar de diversos dispositivos legais que regem a matéria:

Lei 9.096/95. Art. 30. O partido político, através de seus órgãos nacionais, regionais e municipais, deve manter escrituração contábil, de forma a permitir o conhecimento da origem de suas receitas e a destinação de suas despesas.

Lei 9.096/95. Art. 33. Os balanços devem conter, entre outros, os seguintes itens: I - discriminação dos valores e destinação dos recursos oriundos do fundo partidário; II - origem e valor das contribuições e doações; III - despesas de caráter eleitoral, com a especificação e comprovação dos gastos com programas no rádio e televisão, comitês, propaganda, publicações, comícios, e demais atividades de campanha; IV - discriminação detalhada das receitas e despesas.

A este respeito, merece destaque o art. 34 da Lei 9.096/95:

Lei 9.096/95. Art. 34. 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, exigindo a observação das seguintes normas:

I – obrigatoriedade de designação de dirigentes partidários específicos para movimentar recursos financeiros nas campanhas eleitorais;

(...)

III - relatório financeiro, com documentação que comprove a entrada e saída de dinheiro ou de bens recebidos e aplicados;

IV – obrigatoriedade de ser conservada pelo partido, por prazo não inferior a cinco anos, a documentação comprobatória de suas prestações de contas;

V - obrigatoriedade de prestação de contas pelo partido político e por seus candidatos no encerramento da campanha eleitoral, com o recolhimento imediato à tesouraria do partido dos saldos financeiros eventualmente apurados.

§ 1º A fiscalização de que trata o caput tem por escopo identificar a origem das receitas e a destinação das despesas com as atividades partidárias e eleitorais, mediante o exame formal dos documentos fiscais apresentados pelos partidos políticos e candidatos, sendo vedada a análise das atividades político-partidárias ou qualquer interferência em sua autonomia.

Vale mencionar, ainda, que a Resolução-TSE nº 23.546/2017 que regulamenta o disposto no Título III — Das Finanças e Contabilidade dos Partidos — da Lei nº 9.096/95, também apresenta, em seu art. 29⁷, um enorme rol de documentos que devem ser apresentados à Justiça Eleitoral para início do processo de prestação de contas, no entanto,

⁷ Art. 29. O processo de prestação de contas partidárias tem caráter jurisdicional e se inicia com a apresentação, ao órgão da Justiça Eleitoral competente, das seguintes peças elaboradas pelo Sistema de Prestação de Contas Anual da Justiça Eleitoral:

I - comprovante de remessa, à RFB, da escrituração contábil digital;

II - parecer da Comissão Executiva ou do Conselho Fiscal do partido, se houver, sobre as respectivas contas;

III - relação das contas bancárias abertas;

IV - conciliação bancária, caso existam débitos ou créditos que não tenham constado dos respectivos extratos bancários na data de sua emissão;

V - extratos bancários, fornecidos pela instituição financeira, relativos ao período ao qual se refiram as contas prestadas, demonstrando a movimentação financeira ou a sua ausência, em sua forma definitiva, contemplando todo o exercício ao qual se referem as contas, vedada a apresentação de extratos provisórios ou sem validade legal, adulterados, parciais, ou que omitam qualquer movimentação financeira;

VI - documentos fiscais que comprovem a efetivação dos gastos realizados com recursos oriundos do Fundo Partidário, sem prejuízo da realização de diligências para apresentação de comprovantes relacionados aos demais gastos;

VII - cópia da GRU de que trata o art. 14;

VIII - demonstrativo dos acordos de que trata o art. 23;

IX - relação identificando o presidente, o tesoureiro ou aqueles que desempenharam funções equivalentes, bem como aqueles que os tenham efetivamente substituídos no exercício financeiro da prestação de contas;

X - Demonstrativo de Recursos Recebidos e Distribuídos do Fundo Partidário;

XI - Demonstrativo de Doações Recebidas;

XII - Demonstrativo de Obrigações a Pagar;

XIII - Demonstrativo de Dívidas de Campanha;

XIV - Demonstrativo de Receitas e Gastos;

XV - Demonstrativo de Transferência de Recursos para Campanhas Eleitorais Efetuados a Candidatos e Diretórios Partidários, identificando para cada destinatário a origem dos recursos distribuídos;

XVI - Demonstrativo de Contribuições Recebidas;

XVII - Demonstrativo de Sobras de Campanha, discriminando os valores recebidos e os valores a receber;

XVIII - Demonstrativo dos Fluxos de Caixa;

XIX - parecer do Conselho Fiscal ou órgão competente do instituto ou fundação mantida pelo partido político;

XX - instrumento de mandato para constituição de advogado para a prestação de contas, com a indicação do número de facsímile pelo qual o patrono do órgão partidário receberá as intimações que não puderem ser publicadas no órgão oficial de imprensa;

XXI - Certidão de Regularidade do CFC do profissional de contabilidade habilitado;

XXII - notas explicativas; e

XXIII - Balanço Patrimonial e Demonstração do Resultado do Exercício para fins do previsto na alínea a do inciso V do art. 4º.

não há nenhuma menção – nem mesmo indireta – a alguma certidão de regularidade das empresas fornecedoras dos partidos.

Resta evidente, portanto, que a atenção legislativa não incide, em nenhum momento, sobre critérios de conformidade legal das empresas contratadas pelos partidos políticos, tampouco considera, expressamente, que a regularidade dessas empresas perante os órgãos nacionais competentes é requisito à aprovação das contas partidárias.

Ao contrário, o que aparenta é que a lei deixa de aprofundar o regramento por um suposto respeito à autonomia político-partidária.

O quadro normativo atual, destarte, não disciplina, expressa e taxativamente, nenhum requisito de conformidade legal a ser aferido pelos partidos políticos para a contratação de empresas fornecedoras.

No entanto, consoante todo o já elucidado, além de o financiamento dessas contratações advir de verba eminentemente pública, os partidos políticos obedecem a regime extremamente peculiar que mescla, junto a sua natureza civil privada, caráter inegavelmente público.

Neste sentido, não há como admitir que o sistema político avance nas regras relativas ao financiamento, sem que haja atenção para com a efetiva aplicação e aproveitamento desses recursos que correspondem a bilhões de reais em apenas um ano.

Embora não haja respaldo legal claro, a ordem constitucional estabelece princípios e critérios que devem permear o debate.

A Constituição Federal prevê em seu artigo 70 que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária”.

O diploma estabelece a regra visando à proteção da coisa pública, para qual são estabelecidas diretrizes para aplicação dos recursos públicos, dentre elas a legalidade, a legitimidade, a moralidade e a economicidade.

A economicidade guarda relação estreita com o princípio constitucional da eficiência para representar que a utilização dos recursos públicos deve observar a melhor relação custo-benefício, evitando-se o desperdício de recursos públicos pela seleção da opção mais vantajosa.

Para a administrativista Maria Sylvia Z. Di Pietro (DI PIETRO:2018), a tese do controle da economicidade, assim como da legitimidade, envolve “questão de mérito, para verificar se o órgão procedeu, na aplicação da despesa pública, de modo mais econômico, atendendo, por exemplo, a uma adequada relação custo-benefício.”.

A Ministra Rosa Weber destacou, recentemente, a relevância do princípio da economicidade – dentre outros – na análise da prestação de contas anual do DEM, relativa ao exercício de 2012:

Este Tribunal Superior tem entendido que ‘é de se ter enraizada nas estruturas partidárias a consciência da transparência, da moralidade, da economicidade, da razoabilidade, da boa-fé, da cooperação e de outros importantes princípios norteadores das despesas com recursos públicos, exatamente para que os gastos com o Fundo Partidário não percam a natureza de sustentação do modelo republicano brasileiro’ (PC nº 229-97, Rel. Min. Tarcísio Vieira de Carvalho Neto, DJE de 19.4.2018). (Ac. de 26.4.2018 na PC nº 22815, rel. Min. Rosa Weber.)

A atribuição, pela Constituição Federal, de autonomia aos partidos políticos não significa e nem deve significar a utilização descontrolada dos recursos públicos e os parâmetros utilizados não podem ser apenas de cunho formal, mas, em razão da interpretação harmônica das normas constitucionais, devem respeito aos princípios estatuidos na Constituição, dentre eles o da economicidade.

Nesse passo, é óbvio que o desregramento acerca da verificação de conformidade legal das empresas contratadas pelos partidos políticos, com o uso de verba pública, desrespeita o sistema normativo constitucional porque faz com que bilhões de reais do orçamento público sejam destinados a empresas que, conforme revelou a pesquisa, são massivamente irregulares em algum aspecto.

Se a administração pública, por lidar com dinheiro público, tem que observar extensas e complexas regras para que esses recursos sejam aproveitados de maneira segura e vantajosa, porque o mesmo não teria de ser observado por outras entidades no dispêndio desse dinheiro?

A autonomia partidária e a própria personalidade jurídica privada dos partidos políticos foram consagradas pela Constituição para preservar emancipação das legendas em relação ao governo e protegê-las do autoritarismo e do abuso de poder, no entanto, jamais podem ser subterfúgio para uma irresponsabilidade em relação ao erário.

Os princípios constitucionais já têm algum espaço de incidência na análise das contas pelo TSE, como é explícito do seguinte voto:

5. À luz do princípio da moralidade, não há como admitir que sejam contratadas para prestar serviços ao partido empresas pertencentes a dirigentes dele. Da mesma forma, tal contratação não permite o atendimento do princípio da economicidade, pois nunca se poderá saber se os serviços foram prestados com qualidade e modicidade de custo ou se eventual falta de qualidade ou preço acima do justo foram relevados pelo fato da empresa pertencer a dirigente partidário. 6. Ainda que admitida a possibilidade de tal contratação, seria necessário grau elevado de transparência diante da existência de transação entre partes relacionadas, com a apresentação de contrato escrito detalhando todas as peculiaridades da transação, relatórios claros das atividades desenvolvidas e demonstração de custos compatíveis com o mercado, inexistentes no caso concreto. [...]

(Ac. de 26.4.2018 na PC nº 22815, rel. Min. Rosa Weber.)

O que resta, no entanto, é que o ordenamento jurídico brasileiro estabeleça regras efetivas para que exista uma contrapartida, pelos partidos políticos, de utilização dos recursos públicos, considerando critérios mínimos de conformidade na contratação de fornecedores similares àqueles verificados na lei de licitações, com mecanismos que atestem esta regularidade a partir das prestações de contas dos partidos e candidatos.

Como pregava Darcy Azambuja (AZAMBUJA:2008), os defeitos dos partidos são, em verdade, defeitos dos homens. O que cumpre é seguir corrigindo-os, para que em marcos saudáveis se possa mantê-los.

6. Conclusões

A pesquisa Ethos - IBRACEM revela que existe uma considerável probabilidade de os Partidos Políticos não exigirem requisitos mínimos de conformidade legal ao contratarem seus fornecedores, e, conseqüentemente, a ausência de boas práticas de *compliance*, gestão de riscos e Integridade.

A complexidade do sistema tributário e a burocracia no ambiente empresarial, relativamente às questões legais, fiscais, trabalhistas e previdenciárias, entre outras, podem ser consideradas como o principal obstáculo para a mudança desse quadro, por imporem aos empresários, empreendedores e gestores, uma extensa lista de obrigações, cujas normas são alteradas constantemente, de modo a praticamente inviabilizar que a grande maioria das empresas brasileiras tenha condições de se preparar e acompanhar o efetivo cumprimento.

Porém, quando se trata de recursos públicos, como é o caso da ampla maioria das verbas que são utilizadas pelos Partidos Políticos para pagamento de seus Fornecedores, é estritamente necessário que sejam exigidos elevados padrões éticos e de integridade, com o cumprimento de requisitos mínimos de conformidade legal, por parte das empresas Fornecedoras.

Portanto, não é razoável que as empresas que cumprem rigorosamente com todas as suas obrigações e se sacrificam para manter o pagamento de todos os seus tributos em dia, sejam preteridas na contratação pelos Partidos Políticos.

Nesse sentido, o Ethos e o IBRACEM decidiram propor aos partidos, em junho de 2018, um compromisso público pela integridade e transparência dos fornecedores de serviços e produtos dos partidos políticos e de campanhas eleitorais. Porém, não houve interesse pelo caminho da autorregulação e não houve adesões significativas, apesar das evidências e dos riscos para os próprios partidos.

Como vimos, há fundamentos legais e jurídicos para que uma sistematização seja proposta *normativamente* junto aos Tribunais Regionais Eleitorais ou, até mesmo, pelo Tribunal Superior Eleitoral, na perspectiva de se estabelecer que as prestações de contas de partidos políticos e de períodos eleitorais observem, em suas contratações, as regras dispostas de forma geral para contratação com recursos públicos, como visto acima.

Nossa proposta é que haja contrapartidas de utilização dos recursos públicos advindos do fundo eleitoral – que, segundo as previsões orçamentárias, deve ser superior a R\$ 3 bilhões de reais em 2020 – e dos fundos partidários, considerando critérios mínimos de conformidade na contratação de fornecedores similares àqueles verificados na lei de licitações. Além disso, os TREs e TSE poderiam desenvolver mecanismos, inclusive digitais, que atestem a conformidade legal dos fornecedores a partir das prestações de contas dos partidos e candidatos.

Referências

ALMEIDA NETO, Manoel Carlos. Direito eleitoral regulador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

AZAMBUJA, D. Introdução à ciência política. 2. ed. São Paulo: Globo, 2008. ISBN 978-85-250-0257-0

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1063. Req. Partido Social Cristão. Relator Ministro Celso de Mello. Dje 18 de junho de 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4650. Req. Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator Ministro Luiz Fux. Dje 08 de março de 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. PC nº 229-97, Rel. Min. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto. DJE 19 de abril de 2018.

BRASIL, Tribunal Superior Eleitoral. PC nº 22815. Rel. Min. Rosa Weber. DJe 26 de abril de 2018.

CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo. 3 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Direito eleitoral, direito processual eleitoral e direito penal eleitoral. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 32ªed., São Paulo, Grupo GEN-Forense, 2018. ISBN 978-85-309-7912-6.

DOUBLET, Y. Financiamiento, corrupción y gobierno. In: CARRILLO, M. et al. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

FORO INTERAMERICANO SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS. *La crisis de los partidos políticos: ¿Profundización o reforma? Hacia una agenda interamericana para la reforma y modernización de los partidos políticos*. Washington: OEA, 2004. Disponível em: <<http://www.upd.oas.org/fiapp>>. Acesso em 24 de setembro de 2019.

IBRACEM-INSTITUTO ETHOS. Pesquisa Nacional 2018 Conformidade Legal de Fornecedores. Partidos Políticos (Eleições 2016). Disponível em <https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Pesquisa-Partidos-Pol%C3%ADticos-2018.pdf>. Acesso em 24 de setembro de 2019.

LACERDA, Paulo José M.; CARNEIRO, Renato César; SILVA, Valter Félix. O poder normativo da Justiça Eleitoral. João Pessoa: Sal da Terra, 2004.

OHMAN, Magnus et all. Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance. IDEA: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Sweden: International Ideal, 2014. 458p.

SALGADO, Eneida Desiree. Princípios constitucionais eleitorais. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

SIMÕES, Elson Amorim. Contabilidade Eleitoral - Aspectos Contábeis e Jurídicos das Prestações de Contas das Eleições de 2016, CFC