

Brasília, 04 de dezembro de 2017.

**Exmo. Sr. Ministro Presidente do Tribunal Superior Eleitoral**

*Gilmar Ferreira Mendes*

Em mãos

C/c: Exmo. Sr. Ministro Luiz Fux – Vice-presidente

Exmo. Sr. Ministro Admar Gonzaga Neto

Exmo. Sr. Ministro Jorge Mussi

Exmo. Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho – Corregedor

Exma. Sra. Ministra Rosa Maria Weber Candiota da Rosa

Exmo. Sr. Ministro Tarcisio Vieira de Carvalho Neto

*Ref.: Prestações de contas dos partidos políticos*

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes,

As organizações e iniciativas que firmam a presente petição dirigem-se, respeitosamente, a Vossa Excelência, com fundamento no artigo 5, inciso XXXIV, alínea *a*, da Constituição Federal, para requerer providências com respeito aos processos e dinâmicas envolvidos nas prestações de contas dos partidos políticos a esse egrégio tribunal, pelas razões de fato e direito a seguir aduzidas.

### **1. Da prestação de contas dos partidos políticos**

A liberdade partidária foi inserida pelo constituinte originário entre os direitos e garantias fundamentais, mas condicionado seu exercício a determinados preceitos e obrigações, dentre os quais a preservação do regime democrático e o dever prestar contas à Justiça Eleitoral, conforme determinação expressa no inciso III do artigo 17 de nosso Pacto Fundamental.

Parte do esforço legislativo para disciplinar os mandamentos constitucionais de transparência da contabilidade das agremiações partidárias concretiza-se nos artigos 30

a 33 da Lei nº 9.096/95, que dispõe sobre os partidos políticos, e estabelece as diretrizes para prestação de suas contas ao órgão de controle.

A fim de pormenorizar o processamento das prestações de contas partidárias, esse egrégio tribunal eleitoral expediu, em 22 de junho de 2004, a Resolução nº 21.841 e publica, a cada ano, a íntegra dos processos de prestação de contas de cada agremiação.

As organizações e iniciativas signatárias, no entanto, entendem que o amadurecimento democrático da sociedade brasileira e o contexto tecnológico corrente fazem com que o marco normativo e os procedimentos acima referidos sejam insuficientes para atender à vontade constitucional de efetiva transparência sobre os recursos percebidos pelas agremiações partidárias.

## **2. Da atual deficiência dos processos e procedimentos de fiscalização das contas dos partidos políticos**

Conforme fartamente reconhecido e repisado por inúmeros levantamentos realizados pelos mais diversos veículos de imprensa, por notórias instituições de pesquisa, por prestigiadas organizações da sociedade civil e por movimentos cívicos independentes, graves distorções têm sido verificadas na utilização dos recursos financeiros recebidos pelos partidos políticos. Anexam-se à presente petição apenas alguns dentre os inúmeros demonstrativos dessa preocupante e perigosa realidade.

Em 12 de março deste ano, o jornal O Estado de S. Paulo publicou reportagem<sup>1</sup> (Anexo 1) intitulada *Fundo Partidário banca de jatinhos a contas pessoais - Siglas recebem R\$ 3,57 bilhões em contas ainda não analisadas pelo TSE; recursos públicos financiam gastos obscuros e técnicos apontam falta de transparência*. Da íntegra da matéria, **que revela que as contas dos partidos permanecem sem análise desde 2012**, destacam-se os seguintes trechos:

*Os recursos públicos repassados aos partidos brasileiros pelo Fundo Partidário representam uma “caixa-preta” de R\$ 3,57 bilhões e financiam gastos obscuros e, em muitos casos, questionados pela Justiça Eleitoral.*

---

<sup>1</sup> Fonte: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,fundo-partidario-banca-de-jatinho-a-contas-pessoais,70001696068>

*Entre as despesas estão viagens de jatinho, bebidas alcoólicas, jantares em churrascaria e até contas pessoais de dirigentes.*

*O valor se refere ao total recebido pelos partidos entre 2011 e 2016, corrigido pela inflação, e está nas prestações de contas à espera de julgamento do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). **A estimativa da corte é que o passivo some aproximadamente 560 mil páginas, divididas em centenas de pastas. As legendas costumam apresentar notas fiscais sem especificar como, quando, onde e para qual finalidade foi gasto o recurso público.***

***Técnicos do TSE ainda tentam avaliar as contas referentes a 2011, que foram entregues em abril de 2012.** O julgamento desse material vai ocorrer no dia 28 de abril, dois dias antes da prescrição, cujo prazo é de cinco anos – a partir daí, não é mais possível punir os partidos por eventuais irregularidades. (grifou-se)*

Outra reportagem<sup>2</sup>, publicada pelo jornal O Globo (Anexo 2), e veiculada no dia 17 de outubro do ano corrente de 2017, demonstrou que um terço das contas partidárias analisadas neste ano, referentes ao longínquo ano de 2011, foram reprovadas por essa eminente corte eleitoral. De acordo com o jornal, haveria suspeitas de uso de verbas do Fundo Partidário para compra de vinhos e reforma em residência de dirigentes partidários.

Poucas semanas antes, no dia 22 de agosto, matéria veiculada pelo programa Bom Dia Brasil<sup>3</sup>, da TV Globo, revelou que recursos do Fundo Partidário foram utilizados para contratação de serviços de coquetel para realização de evento comemorativo da nomeação de filiado ao cargo de Ministro de Estado. Em outro caso noticiado pela reportagem, recursos públicos foram utilizados para contratação de banda musical para evento partidário meramente festivo.

Quase dois anos antes, em 11 de novembro de 2015, o jornal Folha de São Paulo já havia publicado reportagem<sup>4</sup> (Anexo 3) dando conta de que R\$ 2,8 milhões provenientes de recursos do Fundo Partidário teriam sido empregados para aquisição de duas aeronaves.

---

2 Fonte: <https://oglobo.globo.com/brasil/com-17-bilhao-para-usar-em-2018-partidos-tem-contas-reprovadas-21947700>

3 Disponível em <https://globoplay.globo.com/v/6094698/> (acessado em 20/10/2017).

4 Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2015/11/1704724-pros-gasta-r-24-mi-em-dinheiro-publico-com-helicoptero.shtml>

Outra reportagem<sup>5</sup>, publicada no último dia 16 de outubro pelo jornal O Globo (Anexo 4), revelou que essa corte eleitoral conta com apenas 11 analistas para fiscalizar todas as contas partidárias e eleitorais. De acordo com a reportagem, estimativas dos próprios técnicos do tribunal dariam conta de que em 2018 a equipe terá que analisar, em média, R\$ 1 milhão por hora para cumprir os prazos legais.

A referida matéria ainda compara a realidade brasileira com a mexicana. Segundo o jornal, o setor de fiscalização de contas daquele país seria composto por 350 funcionários, ao passo que o órgão brasileiro contaria com apenas 23, dos quais 11 analistas. Desse modo, enquanto cada auditor mexicano seria responsável por fiscalizar cerca de R\$ 1,5 milhão, cada analista brasileiro seria responsável por R\$ 12,4 milhões das prestações de contas partidárias. Por fim, a reportagem revela que no México os partidos são obrigados a prestar contas de seus gastos em até 72 horas do fato gerador em sistema automatizado para o recebimento dessas informações.

Neste passo, cumpre rememorar que, no Brasil, a legislação determina que as contas partidárias sejam informadas ao órgão de controle apenas uma vez ao ano, em claro descompasso com a realidade tecnológica atual, conforme evidencia a própria prestação de contas eleitorais no país, que já devem ser informadas ao órgão de controle a cada 72 horas, contadas do recebimento do crédito em conta corrente.

Nesse contexto, sobressaem algumas das conclusões de levantamento encomendado pelo Movimento Transparência Partidária<sup>6</sup>, um dos signatários da presente petição, e apresentado em reunião na Comissão Especial de Reforma Política da Câmara dos Deputados no dia 13 de junho de 2017.

O estudo, desenvolvido pela consultoria Pulso Público e juntado a esta petição (Anexo 5), analisou as prestações de contas dos cinco maiores partidos brasileiros, em termos de representação na Câmara Baixa, entre os anos de 2013 e 2015, e demonstrou que não há padronização completa das rubricas nas quais devem ser feitos os lançamentos de

---

<sup>5</sup> Fonte: <https://oglobo.globo.com/brasil/no-tse-apenas-11-tecnicos-analisam-as-contas-partidarias-eleitorais-21947777>

<sup>6</sup> O Movimento Transparência Partidária é uma iniciativa da sociedade civil, que reúne dezenas de cidadãos engajados na promoção de mais transparência nas contas dos partidos políticos brasileiros. O grupo, que reúne operadores do Direito, cientistas políticos, jornalistas e profissionais liberais de diversas outras áreas, existe há cerca de um ano e mobilizou-se intensamente durante as discussões da chamada Reforma Política de 2017 no Congresso Nacional, quando buscou chamar a atenção dos parlamentares para a necessidade de completar e incrementar a disciplina das prestações de contas dos partidos políticos brasileiros.

receitas e despesas pelos partidos políticos e que, ademais, o nível de detalhamento das informações apresentadas difere muito entre as siglas e a cada ano.

O referido levantamento constatou também que, em geral, as categorias de despesas estão divididas em subcategorias<sup>7</sup>, mas que em diversos casos apenas se publica o montante referente à rubrica geral, o que impede conhecer e comparar as opções e situações contábeis e financeiras das agremiações.

Além disso, a pesquisa identificou que parte significativa das rubricas de despesa utilizadas pelos partidos é ampla o suficiente para impedir que se identifique com precisão a destinação dos recursos recebidos, tais como “serviços técnico-profissionais”, “serviços e utilidades”, “manutenção da sede” e “despesas com fins eleitorais”.

Por fim, o levantamento demonstrou que não é possível identificar nas prestações de contas anuais dos partidos políticos o efetivo emprego de recursos transferidos a diretórios estaduais e municipais ou a fundações e institutos vinculados aos partidos políticos, uma vez que as prestações de contas partidárias informam apenas os valores transferidos a esses órgãos e entidades, sem especificar a destinação que deles receberam<sup>8</sup>.

Deve-se destacar, enfim, que mesmo com todas as dificuldades operacionais para pesquisa dessas informações, a Justiça, a sociedade civil organizada e a imprensa nacional conseguem, eventualmente, identificar graves desvios e que, portanto, é provável, que inúmeros malfeitos ainda estejam encobertos pela falta de transparência sobre as contas partidárias. Se forem aprimoradas a regulação e as dinâmicas envolvidas na publicização dessas informações, a sociedade como um todo poderá tornar-se agente ativo de fiscalização e colaboração com o órgão de controle.

---

<sup>7</sup> Exemplo de subdivisão: a categoria “pessoal”, subdividida em “salários”, “Previdência Social” etc.

<sup>8</sup> Neste ponto, cumpre salientar que, de acordo com o referido levantamento, as prestações de contas dos diretórios estaduais e municipais estão, via de regra, incompletas e desatualizadas nas páginas de internet dos tribunais regionais eleitorais e que as páginas de internet de cada uma das fundações e institutos vinculados aos partidos analisados não trazem quaisquer informações a respeito da utilização dos recursos recebidos por essas entidades.

### **3. Da transparência como limite à autonomia partidária e da urgência das providências requeridas**

Não se nega, por evidente, o caráter privado dos partidos políticos nem se pretende pôr em questão a autonomia dessas entidades e, por essa razão, sublinha-se que as providências ora requeridas não implicam qualquer ingerência no regramento interno das agremiações ou nas disposições que regem suas estruturas organizacionais.

Sabe-se, ademais, que nenhuma das garantias presentes em nosso sistema é absoluta e, no caso específico das agremiações partidárias, seus limites foram bem traçados pelo próprio texto constitucional, dentre as quais se inclui o dever de prestar contas à Justiça Eleitoral em conformidade com suas determinações regulamentares.

Ademais, vale repisar que, embora pessoas jurídicas de direito privado, os partidos políticos exercem função pública das mais relevantes, dado que detêm, com exclusividade, a prerrogativa de mediação entre a própria sociedade e o poder político. Aliás, é tão evidente que os partidos políticos exercem atividade de interesse público que a própria legislação infraconstitucional determina que representantes ou órgãos partidários possam figurar no polo passivo da ação de Mandado de Segurança, conforme expressamente previsto na Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009.

Para além da expressa determinação constitucional e da função pública que desempenham, essas entidades têm de ser transparentes porque, para cumprir seu desiderato de mediação entre a sociedade e o exercício do poder político, as agremiações partidárias financiam-se com vultosas verbas públicas que se lhes transfere a Justiça Eleitoral.

Neste passo, não é demais lembrar que em 2018, o volume de recursos públicos transferidos aos partidos políticos será inédito em nossa história. Com a recente aprovação da chamada Reforma Política de 2017 (Leis nº 13.487 e 13.488, de 06 de outubro de 2017), e a consequente criação do denominado Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) em valor estimado em R\$ 1,7 bilhão, os partidos e as campanhas deverão receber no próximo ano cerca de R\$ 2,7 bilhões em recursos públicos, dado que se projeta que o Fundo Especial de Assistência aos Partidos Políticos

– conhecido como Fundo Partidário – deverá alcançar montante próximo a R\$ 1 bilhão no próximo ano.

Pode, portanto, agravar-se o presente estado de coisas descrito acima. Se não houver incremento da transparência incidente sobre a contabilidade dos partidos políticos, seguirão pouco transparentes os destinos dos novos recursos públicos transferidos a essas entidades, tal como demonstrado ocorrer em relação aos recursos do Fundo Partidário.

Deve-se sempre recordar que Constituição da República, no inciso XXXIII de seu artigo 5º, inclui a transparência das informações de interesse coletivo entre os direitos e garantias fundamentais e estabelece ao poder público o dever de prestá-las. E que o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal estabelece os princípios da Administração Pública e dos atos de governos, dentre os quais se inserem os atos necessários ao bom funcionamento democrático e, por consequência, a adoção de providências para efetiva publicidade das prestações de contas dos partidos.

Foi com bastante satisfação, portanto, que se tomou conhecimento de que a minuta de resolução recentemente publicada por essa corte eleitoral para regular os processos de prestação de contas eleitorais em 2018 afasta das contas bancárias utilizadas para o registro da movimentação financeira de campanha eleitoral o sigilo disposto na Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, e evidencia que seus extratos integram informação de natureza pública.

Trata-se de providência condizente com o mandamento constitucional para que os partidos políticos prestem contas à Justiça Eleitoral e à sociedade, visto que a consequente disponibilização dessas informações pelo poder público decorrem do próprio princípio da publicidade, previsto no artigo 37 do Pacto Fundamental, e que compõe o rol indissociável de princípios aos quais devem submeter-se todos os órgãos governamentais e todos os intervenientes na vida pública, e – com ainda mais ênfase – aqueles que protagonizam o processo político-eleitoral.

Ainda nesse sentido, cumpre salientar que, desde 2011, o Brasil integra a Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*), uma iniciativa internacional para difundir e incentivar práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso a informação pública e a participação social. O

país é membro-fundador da Parceria, ao lado de outras oito nações<sup>9</sup>, que assinaram a Declaração de Governo Aberto e, atualmente, 75 países integram a Parceria. De acordo com os preceitos da OGP, governos abertos e transparentes mantêm publicadas e atualizadas todas suas bases de dados que não implicam riscos objetivos à segurança individual ou coletiva.

Esse é também o espírito da ordem expressa na chamada Lei de Acesso a Informação Pública (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) ao determinar a publicação de bases de dados de que dispõem os órgãos públicos nacionais, a fim de que as informações sobre recebimento e aplicação de recursos públicos, dentre as quais as prestações de contas partidárias em poder da Justiça Eleitoral, estejam à disposição de qualquer cidadão.

Portanto, longe de implicar interferência nas decisões *interna corporis* das siglas, aprimorar a regulação e os procedimentos envolvidos nas prestações de contas dos partidos é exigência constitucional porque, entre outros motivos, configura-se como pré-condição material de participação política consciente e, portanto, corolário da própria opção democrática, que os partidos políticos devem resguardar por expressa determinação constitucional.

#### **4. Das medidas necessárias para aprimorar a transparência das contas partidárias**

As organizações e iniciativas signatárias entendem que a indesejada realidade acima descrita revela, sem margem para dúvida razoável, que não se está diante apenas da carência de recursos humanos ou materiais para viabilizar a fiscalização das contas dos partidos políticos, mas que há lacunas na própria estrutura normativa que rege o processo de prestação das contas partidárias ao Tribunal Superior Eleitoral, impedindo a realização completa do preceito expresso no artigo 17, inciso III, da Constituição Federal e, portanto, requerem que seja complementada a regulação infralegal referente às prestações de contas partidárias e eleitorais para que se determine:

---

<sup>9</sup> África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido.

- a) A completa padronização das prestações de contas partidárias e eleitorais, incluído o detalhamento de todas as categorias de ingressos e despesas por meio da publicação dos nomes das pessoas físicas ou jurídicas envolvidas em cada movimentação, acompanhados, conforme o caso, do respectivo número de CPF<sup>10</sup> ou CNPJ<sup>11</sup> e, nesse último caso, do número e descrição da atividade no CNAE<sup>12</sup>;
- b) A permanente atualização das contas dos partidos políticos, a exemplo do que ocorre desde 2016 com as contas eleitorais, a fim de que as movimentações financeiras das agremiações sejam informadas e divulgadas no menor intervalo possível, sem prejuízo da remessa de prestação de contas anual e respectivo processamento, conforme determinação do artigo 32 da Lei nº 9.096/95; e
- c) A disponibilização em formato aberto de todas as bases de dados que digam respeito a contas partidárias e eleitorais.

Por fim, cumpre necessário registrar que não é desprezível a relação entre as deficiências apontadas nos processos de transparência e fiscalização das contas dos partidos políticos e as mais graves denúncias de corrupção de nossa história envolvendo agentes públicos e privados, empresários e dirigentes partidários, uma vez que os partidos políticos surgem como dos principais veículos de desvios em praticamente todos os escândalos noticiados.

As organizações e iniciativas signatárias entendem, portanto, que independentemente do modelo de financiamento partidário e eleitoral vigente, se não houver regras e procedimentos orientados a superar a ocultação dos verdadeiros destinos dos recursos públicos destinados aos partidos políticos e às campanhas eleitorais, favorecendo a transparência e a efetividade da fiscalização dos montantes utilizados, permanecerão estruturais os riscos de corrupção do sistema político brasileiro.

A profunda crise de representatividade que se abate sobre a República põe em risco o próprio apreço nacional à democracia. Sua superação demanda novos paradigmas de transparência e de controle social de todas as instituições políticas, para que sejam mais íntegras e mais permeáveis aos anseios da sociedade.

O aperfeiçoamento das estruturas oficiais de fiscalização no Estado Democrático de Direito não pode prescindir de criar incentivos para que a sociedade participe

<sup>10</sup> Cadastro de Pessoas Físicas.

<sup>11</sup> Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica.

<sup>12</sup> Classificação Nacional de Atividades Econômicas.

ativamente de seus processos. Aprimorados os mecanismos e dinâmicas de transparência, a sociedade civil organizada, a imprensa e os próprios filiados aos partidos políticos podem tornar-se agentes ativos mais eficientes a colaborar com os órgãos oficiais na fiscalização das contas das agremiações partidárias e das campanhas eleitorais. Esse é o intuito desta petição.

Certos do empenho de Vossa Excelência para dar concretude ao exercício do direito democrático à participação nos processos decisórios oficiais, as organizações e iniciativas signatárias apresentam sinceros protestos de estima e consideração e aguardam breve posicionamento dessa eminente presidência quanto às solicitações ora apresentadas.

Cordialmente,

**Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji)**

**Associação Contas Abertas**

**Fundação Cidadão Inteligente**

**Instituto Não Aceito Corrupção (INAC)**

**Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE)**

**Movimento Transparência Partidária**

**Open Knowledge Brasil – Rede pelo Conhecimento Livre**

**Rede de Ação Política pela Sustentabilidade (RAPS)**

**Transparência Brasil**