

RESPONSABILIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

Mônica Campos de Ré¹

Silvana Batini²

Palavras-chave: Partidos políticos. Responsabilidade. Corrupção.

Os partidos políticos, no Brasil, são pessoas jurídicas de direito privado, segundo a lei³. A despeito desta natureza legal, sua criação e funcionamento são fatores tão amplamente regulamentados, que dificilmente se encontrará no ordenamento brasileiro uma pessoa jurídica de direito privado submetida a tanto controle pelo poder público.

Embora a Constituição Federal estabeleça o pluripartidarismo como princípio⁴, a criação de um partido político é tarefa muito mais complexa do que a empregada às pessoas jurídicas comuns. Além do registro geral de natureza civil, partidos só podem atuar em direção à sua finalidade (existência política com acesso às disputas eleitorais) depois de uma decisão do Tribunal Superior Eleitoral, tomada após o cumprimento de uma série extensa de exigências, que inclui a coleta de assinaturas de eleitores apoiadores em diversos estados da Federação⁵.

Os partidos políticos estão sujeitos ao controle permanente da justiça eleitoral, perante a qual devem submeter seus estatutos e respectivas alterações, inclusive as de ordem programática. Embora garantida a autonomia intrapartidária, devem comunicar à justiça eleitoral a constituição de seus órgãos de direção e os nomes dos respectivos integrantes, bem como as alterações que ali forem promovidas⁶.

Mas é na prestação de contas de suas finanças que sobressai o sistema de controle desta especialíssima pessoa jurídica privada: partidos prestam contas anualmente perante a Justiça Eleitoral de suas arrecadações e de seus gastos. A Justiça Eleitoral fiscaliza as contas regulares do partido e aquelas relativas às despesas de campanha eleitoral. Analisa a origem das receitas e a destinação das despesas, para, segundo a lei, atestar se elas refletem adequadamente a real movimentação financeira,

1 Procuradora Regional da República.

2 Procuradora Regional da República.

3 Constituição Federal, art. 17 e Lei nº 9.096/95, § 2º e art. 1º.

4 Constituição Federal, art. 17.

5 Lei nº 9.096/1995, art. 8º e seguintes.

6 Lei nº 9.096/1995, art. 10.

os dispêndios e os recursos aplicados nas campanhas eleitorais⁷”.

A sujeição das agremiações partidárias a essa espécie de controle estatal assenta-se em duas circunstâncias constitucionais que tornam estas pessoas *sui generis* no ordenamento. Primeiro, os partidos políticos exercem o monopólio da disputa eleitoral.

Como nosso sistema não admite candidaturas avulsas de pessoas não filiadas, os partidos políticos encerram a única forma de exercício da capacidade eleitoral passiva do cidadão: só disputam eleições aqueles que estiverem filiados a um partido. Funcionam, assim, como passagem obrigatória e exclusiva entre o eleitor e suas alternativas de poder. Não é pouco.

Em segundo lugar, partidos políticos, uma vez criados e registrados no TSE, passam, automaticamente, a ter acesso a recursos públicos, seja na forma de cotas do fundo partidário, seja na forma de tempo de TV e rádio, garantido por renúncia fiscal. Como destinatários de dinheiro público, sujeitam-se a limitações rígidas no emprego desses recursos e ao acompanhamento regular da fiscalização judicial, que exige transparência.

Por aí se vê que, embora a lei lhes confira uma feição privada, a interface com a coisa pública dos partidos políticos é muito ampla e muito sensível.

Ocorre que, a despeito da aparente subordinação legal dos partidos políticos a um rígido controle do judiciário eleitoral, isso não significa que o sistema preveja, paralelamente, mecanismos de responsabilização dessas agremiações. Muito pelo contrário. Partidos políticos são constantemente fiscalizados e controlados, mas raramente responsabilizados pelos seus desacertos.

A lei reconhece que a finalidade dos partidos e seu franco acesso aos cofres públicos exigem atenção, mas as possibilidades de responsabilização por ilícitos são raras e quase sempre ineficazes. No sistema vigente, embora haja um regramento apertado de fiscalização, ele não está acompanhado da respectiva responsabilização. Os partidos, embora aparentemente estejam sob controle judicial, figuram como entidades intocáveis e sacralizadas.

A Lei nº 9.096/1995 estabelece um quadro de sanções muito tímido para os partidos que se desviam de seus estatutos ou que desbordam dos limites da lei. O processo de prestação de contas partidárias resume-se, na maioria das vezes, a uma conferência formal e contábil de documentos e, mesmo se constatadas irregularidades de média ou alta gravidade, pouco se poderá fazer para punir os responsáveis, sejam eles

⁷ Lei nº 9.096/1995, art. 34.

dirigentes partidários ou a própria pessoa jurídica.

As hipóteses de extinção forçada da sigla são, notadamente, excepcionais e restringem-se à demonstração de ter, o partido, recebido ou estar recebendo recursos financeiros de procedência estrangeira; estar subordinado à entidade ou a governos estrangeiros; não ter prestado as devidas contas à Justiça Eleitoral ou se mantiver organização paramilitar⁸.

As sanções hoje cabíveis são brandas e não alcançam grande parte das infrações possíveis de acontecer. Basicamente, partidos que se financiarem com fontes não declaradas ou não esclarecidas, podem arcar com a suspensão do recebimento das cotas do fundo partidário até que o esclarecimento seja prestado e aceito pela Justiça Eleitoral. Caso se verifique que o partido se financiou em uma fonte vedada, a pena é de suspensão por até um ano do repasse das cotas. Por fim, se constatada existência de doações acima do limite legal, a suspensão das cotas pode chegar a dois anos, além da aplicação de multa equivalente ao valor que foi excedido⁹.

As recentes alterações introduzidas pela Lei nº 13.165/2015 trouxeram mais dúvidas do que avanços a esse quadro. Como exemplo, a nova redação do artigo 37 da Lei nº 9.096 estabelece, na hipótese de a Justiça Eleitoral desaproveitar as contas de um partido político, que a única sanção cabível será a devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento).

O dispositivo está em evidente conflito com os artigos anteriormente citados. Aparentemente, houve derrogação parcial tácita deles, ou, pelo menos, uma situação de grave afetação ao princípio da proporcionalidade.

Imagine-se que, em processo de prestação de contas de um partido, seja constatado que houve financiamento por fonte vedada. Se o ilícito redundar em desaproveitação de contas, a sanção cabível será a simples condenação à devolução da quantia indevida acrescida de multa e não mais em bloqueio de acesso ao fundo partidário. Ao passo que, se a irregularidade constatada não impedir a aprovação das contas (mesmo com ressalvas), a consequência poderia ser, em tese, a suspensão do repasse do fundo, o que é visivelmente incoerente.

A mencionada reforma eleitoral ainda foi além e intensificou a rede de proteção em torno dos partidos, quando estabeleceu que as sanções de devolução da verba indevida e multa serão aplicadas exclusivamente à esfera partidária responsável pela irregularidade,

8 Lei nº 9.096/1995, art. 28.

9 Lei nº 9.096/1995, art. 36, I.

não suspendendo o registro ou a anotação de seus órgãos de direção partidária, nem tornando devedores ou inadimplentes os respectivos responsáveis partidários. E ainda, determinou que a pena deverá ser aplicada de forma proporcional e razoável, pelo período de um a doze meses; além disso, o pagamento deverá ser efetuado por meio de desconto nos futuros repasses de cotas do Fundo Partidário, desde que a prestação de contas seja julgada, pelo juízo ou tribunal competente, em até cinco anos de sua apresentação.

As dificuldades advindas do novo texto da lei dos partidos mereceriam uma análise mais profunda e detida, o que transcende os objetivos deste trabalho. Por aqui, basta a constatação de que o sistema de responsabilização dos partidos é frágil e repleto de lacunas. Ademais, as alterações legislativas ao longo das últimas décadas vêm criando um sistema de blindagem em torno dessas agremiações, de modo a torná-los praticamente insuscetíveis de controle real e efetivo por parte da Justiça Eleitoral.

A situação se agravou, recentemente, com a constatação de que o modelo de financiamento de partidos vem sendo utilizado como forma de lavar recursos provenientes de crimes. Se, historicamente, a preocupação com a lisura do financiamento partidário e de campanhas restringia-se ao combate ao caixa 2 (os recursos não contabilizados), a realidade veio demonstrar que o ilícito pode estar no próprio caixa 1, ou seja, na prestação de contas real que contabiliza recursos aparentemente lícitos, mas que escamoteia o acerto de propina e vantagens indevidas. A lei atual, espantosamente, não prevê nenhuma sanção para esse tipo de ilícito.

A experiência recente em nossa história demonstra que campanhas eleitorais vêm sendo o cenário adequado de formação das condições necessárias ao implemento de esquemas de corrupção e fraude. Sendo, os partidos políticos, os únicos legitimadores de candidaturas, é preciso rever o quadro de sua responsabilidade no plano jurídico.

Os projetos contidos nas 10 Medidas de Combate à Corrupção propostos pelo Ministério Público Federal trazem, dentre as propostas de alteração legislativa, o estabelecimento de um sistema complementar de responsabilização dos partidos, de molde a suprir essas lacunas e conferir mais coerência ao sistema. De forma sintética, no tocante ao tema, a proposição é de os partidos políticos, como pessoas jurídicas de direito privado que lidam diretamente com recursos públicos, sejam enquadrados no mesmo sistema de responsabilização hoje vigente para as demais pessoas jurídicas: a Lei nº 12.846/2013, chamada Lei Anticorrupção.

De fato, parece razoável admitir que a natureza da atuação dos partidos pode lesar

ou ameaçar de lesão a administração pública e não seria lícito que o ordenamento tratasse partidos políticos de forma anti-isonômica em relação a outras associações. Não somente porque são destinatários de recursos públicos, mas também porque, como intermediários na conquista do poder, podem se deixar usar como instrumentos para a fraude e a corrupção.

O objetivo portanto, é fazer com que partidos políticos, a exemplo de outras pessoas jurídicas, respondam objetivamente em âmbito civil, administrativo e eleitoral, por atos atentatórios à administração pública, na forma prevista na Lei nº 12.846/2013. Além disso, propõe a punição à agremiação, nos casos de caixa 2 (contabilidade paralela). Para tanto, prevê expressamente como ilícita, a ocultação, dissimulação e uso de recursos de fontes vedadas ou que sejam produto de crimes.

Nesse aspecto, o projeto avança para contemplar hipóteses que hoje, repita-se, não estão previstas na legislação eleitoral, por mais repulsa que estejam causando à sociedade brasileira, como é o caso de valer-se, o partido, de sua prestação de contas, para branquear valores desviados de órgãos públicos.

A proposta corrige uma distorção inaceitável da atual lei, quando propõe que a sanção aplicável aos ilícitos seja a multa (e não apenas a devolução do valor indevido, pois isso não configura pena), cuja alíquota, variável entre 10% e 40%, deverá ser calculada sobre o valor da cota do fundo partidário a que a sigla tem direito.

O sistema proposto se completa ao prever a permissão para que, diante da gravidade do caso concreto, a Justiça possa suspender temporariamente o funcionamento do diretório pelo prazo de dois a quatro anos, abrindo-se ainda a possibilidade de o Ministério Público Eleitoral requerer o cancelamento do registro do partido, quando a irregularidade alcançar o diretório nacional. A previsão de mais essa causa de extinção de partidos políticos, por mais dramática que possa parecer, atende a uma necessidade real e inadiável. Partidos podem e devem ser livremente criados, mas para que possam permanecer no cenário político precisam atender aos comandos de nosso pacto republicano e é preciso que a legislação preveja formas de intervir quando as violações forem graves.

A proposta deixa claro que a responsabilização da pessoa jurídica independe da responsabilização individual dos dirigentes responsáveis pelos ilícitos, como também ocorre na Lei nº 12.846/2013.

Por fim, o projeto não desconsidera a peculiaridade da natureza do partido político. Não se despreza a natureza especial dessa pessoa jurídica, razão pela qual prevê que as

sanções aplicáveis sejam fruto de processo judicial de competência da justiça eleitoral. Essa competência absoluta, em razão da matéria e da pessoa, atende ao caráter *sui generis* do partido político, ao mesmo tempo em que preserva o tratamento republicano em relação a qualquer outra associação. É que as contas dos partidos são auditadas pela justiça eleitoral e é natural que a responsabilização pelas ilicitudes decorra naturalmente dessa competência.

Por outro lado, é preciso reconhecer que, como fiadores únicos de candidaturas, os partidos precisam se vincular a um esquema de responsabilização à altura de suas finalidades constitucionais. Sua liberdade e autonomia estão condicionadas ao respeito ao regime democrático. Em sua essência, a democracia pressupõe que a liberdade venha sempre acompanhada pela responsabilidade. Além disso, o regime democrático¹⁰ depende muito da lisura e do equilíbrio dos pleitos, o que impõe, dentre outros fatores, a existência de partidos leais, transparentes e juridicamente responsáveis.

Por último, é importante também destacar que a aspiração pela implantação de um sistema de responsabilidade dos partidos políticos mais efetivo transita na contramão da tendência legislativa das últimas décadas que, como visto, vem erguendo um sistema de proteção e impunidade em torno dessas entidades. Porque são diretamente afetados pelas mudanças, os legisladores tendem a buscar proteção em uma legislação permissiva e liberal, e as mudanças trazidas pela Lei nº 13.165 /2015 são mais um exemplo disso.

Essa é a razão pela qual a mobilização da sociedade em torno desse objetivo é ainda mais importante.

10 Constituição Federal, art. 17.