



FUNDO PARTIDÁRIO

MÁRCIO NUNO RABAT

Consultor Legislativo da Área XIX

Ciência Política, Sociologia Política, História, Relações Internacionais

JULHO/2013

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

Introdução.....	3
Criação e evolução do Fundo Partidário no Brasil	6
TABELA 1.....	6
Compara redação das LOPPs de 1965 e 1971 no que diz respeito ao Fundo Partidário	6
TABELA 2.....	16
Compara a redação da Lei dos Partidos Políticos de 1995 com a da LOPP de 1971 no que diz respeito ao Fundo Partidário.....	16
TABELA 3.....	24
Apresenta o valor total dos recursos distribuídos pelo Fundo Partidário a cada ano.....	24
TABELA 4.....	26
Distribuição do Fundo Partidário 2012 – Duodécimos	26
TABELA 5.....	27
Distribuição do Fundo Partidário 2012 – Multas	27

©2013 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça dos Três Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

FUNDO PARTIDÁRIO

Márcio Nuno Rabat

INTRODUÇÃO

O texto a seguir apresentado se destina a recuperar informações relevantes a respeito do processo de criação do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, ou Fundo Partidário, atualmente instituído nos arts. 38 e seguintes da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos). A criação do Fundo é um elemento a mais dentro da tendência histórica mais ampla, em curso, há décadas, no Brasil e no mundo, de se atribuir ao poder público a responsabilidade de fornecer aos partidos políticos, ao menos parcialmente, condições materiais para o exercício das funções que lhes cabem no interior dos regimes representativos contemporâneos¹. Cabe, portanto, neste trabalho, uma breve referência à experiência internacional com a matéria.

O financiamento público dos partidos políticos pode ser dividido em duas grandes áreas: o financiamento das atividades partidárias correntes (manutenção, estudo, elaboração programática ...) e o financiamento específico das campanhas eleitorais. A separação dessas duas áreas na abordagem do tema é útil para a compreensão do fenômeno e para sua regulamentação. Assim, o legislador brasileiro optou, há décadas, por estabelecer a legislação eleitoral e a legislação partidária em diplomas distintos² e a considerar o financiamento de campanhas como assunto prioritariamente ligado à legislação eleitoral e o financiamento das atividades correntes do partido como assunto prioritariamente ligado à legislação partidária. A inclusão do Fundo Partidário na Lei dos Partidos Políticos indica, portanto, que ele não foi pensado, fundamentalmente, como um instrumento de financiamento das campanhas eleitorais, mas como uma garantia de recursos para subsidiar o funcionamento cotidiano dos partidos.

A relevância teórica e prática da distinção exposta no parágrafo anterior não implica, no entanto, na existência de um único caminho para legislar sobre a matéria, estritamente baseado naquela separação. Em Portugal, por exemplo, há, também,

¹ Para uma perspectiva mais ampla a respeito desse processo histórico, ver meu estudo O Financiamento de Campanhas Eleitorais no Brasil e a Proposta de Financiamento Público Exclusivo, disponível em http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6284/financiamento_campanhas_rabat%20.pdf?sequence=1. Parte das informações a seguir apresentadas foi retirada desse estudo.

² Atualmente, essa opção se expressa na existência da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), e da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições).

uma lei para os partidos e leis distintas para os procedimentos eleitorais destinados ao preenchimento dos diversos cargos eletivos, mas a lei sobre financiamento é uma só para ambas as áreas, a Lei nº 19/2003, de 20 de junho, de Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais³. Na Alemanha, por sua vez, a Lei dos Partidos trata tanto do financiamento das atividades partidárias correntes como do financiamento de campanhas.

Na verdade, se bem olharmos, a Lei dos Partidos Políticos em vigor no Brasil não deixou de preocupar-se, também, com o financiamento das campanhas eleitorais. Assim, o art. 38, § 1º, da Lei, tal como aprovado no Congresso Nacional, previa que, no ano em que se realizassem eleições gerais de qualquer nível, fosse dobrado o valor das dotações orçamentárias destinadas ao Fundo Partidário, com claro intuito de que os recursos extraordinários fossem usados nas campanhas. A norma, no entanto, foi vetada pela presidência da República. De qualquer jeito, a Lei permitiu, desde sua promulgação, em 1995, o uso de recursos do Fundo em campanhas eleitorais (art. 44, III).

As observações anteriores não deixam de mostrar a flexibilidade que um fundo partidário pode ter como instrumento de políticas públicas na área da representação política. Há dispositivos da Lei nº 9.096, de 1995, em que isso é ainda mais evidente. Desde o início, ela regulamentou o uso dos recursos do Fundo de maneira a direcionar a atuação dos partidos políticos no rumo que lhe parecia adequado. Assim, já na primeira versão, a Lei determinou que se aplicassem “na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política” não menos do que vinte por cento do total de recursos recebido por cada partido. A partir de 2009, a Lei passou a reservar, ainda, o mínimo de cinco por cento daquele total para a “criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres” (art. 44, IV e V)⁴.

A experiência de outros países com o financiamento dos partidos políticos revela a mesma flexibilidade. Em alguns lugares, por exemplo, o poder público destina recursos especificamente para o financiamento das chamadas “juventudes partidárias”⁵. Tome-se o exemplo da Noruega. Nesse país, a distribuição dos recursos é bastante descentralizada. O governo nacional desembolsa os recursos destinados às organizações centrais dos partidos e às organizações centrais de suas “juventudes”, enquanto os governos provinciais se encarregam dos recursos destinados às organizações partidárias no plano municipal e provincial, assim como para as respectivas organizações de juventude.

³

Disponível

em

http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/FinanciamentoPartidosPolíticos_CampanhasEleitorais_Simples.pdf

⁴ A possibilidade de uso das regras de funcionamento do Fundo Partidário para dirigir a atuação dos partidos políticos levanta, no entanto, questões teóricas e práticas sérias. De um lado, porque cabe aos próprios partidos definir suas prioridades, de acordo com o que julga ser prioritário para sua base social; de outro lado, porque a lei pode levar assim a uma uniformização das formas de ação partidária inconveniente para o bom funcionamento do regime representativo.

⁵ Pode-se ver, sobre isso, meu trabalho Exemplos Internacionais de Financiamento Público de Juventudes Partidárias, de que recolhemos as informações sobre o caso da Noruega. Disponível em http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8948/exemplos_internacionais_rabat.pdf?sequencia=1.

Tudo indica que o recebimento dos recursos também se dá descentralizadamente por cada uma das unidades beneficiadas. Existe, no entanto, um Comitê, administrativamente independente, encarregado de avaliar apelações referentes aos subsídios estatais aos partidos e a suas entidades afiliadas.

Na vizinha Argentina, a legislação referente ao financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais também é de caráter descentralizado. Além da legislação nacional, há leis de âmbito provincial, que tratam das eleições locais. De acordo com Martín Astarita, em livro publicado em 2009⁶, quatro unidades federativas possuíam, naquele momento, legislação específica sobre o financiamento das campanhas eleitorais: a cidade de Buenos Aires e as províncias de Mendoza, Santa Fé e Santiago del Estero. Nas demais, eram as leis orgânicas dos partidos políticos que tratavam do financiamento político (seja para atividades ordinárias ou de campanha). Vale a pena reproduzir algumas observações do autor sobre o desenvolvimento da legislação argentina de amplitude nacional, referente ao financiamento eleitoral e partidário, pois elas revelam alguma proximidade com o que aconteceu recentemente no Brasil e na América do Sul em geral.

Embora existisse regulamentação do financiamento político na Argentina desde meados do século XX, o processo de democratização, a partir de 1983, impulsionou reformas nessa área, em função da situação paradoxal em que se encontravam os partidos, tidos, simultaneamente, como atores fundamentais da democracia e como entidades corruptas, o que trazia à tona a necessidade de tornar transparente a relação dinheiro-política. A reforma constitucional de 1994 determinou que o estado contribuísse para a sustentação econômica das atividades dos partidos e para a capacitação de seus dirigentes. Por fim, a profunda crise em que o país caiu no início do novo século levou a que, em maio de 2002, o *Congreso de la Nación* aprovasse a lei de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais.

O que nos importa acentuar, a partir das considerações anteriores, é que o financiamento das atividades dos partidos políticos é um fenômeno bastante disseminado no mundo⁷, decorrente de motivações relativamente similares nos mais variados lugares, embora sua regulamentação apresente diferenças, resultantes das experiências particulares dos diversos países e de seus respectivos ordenamentos jurídicos e políticos. Esses fatos indicam que a experiência internacional deve ser tida em conta quando se pensa em soluções para os problemas decorrentes da relação entre política e dinheiro no Brasil, mas que é preciso ter cuidado ao introduzir uma instituição inspirada em exemplo estrangeiro na ordem jurídica nacional. Justamente o cuidado de traduzi-la, por assim dizer, para o tipo de organização das matérias presente em nossa legislação, impedindo que se produzam as distorções e contradições que adviriam da absorção isolada de uma solução

⁶ Martín Astarita, “Dinero e Campaña Electoral en la Argentina. Una Perspectiva Federal”, em: Juan Abal Medina (compilador), *Participación e Control Ciudadanos: el funcionamiento de los mecanismos institucionales, electorales y sociales de accountability en la Argentina*, Buenos Aires: Prometeo Libros, 2009.

⁷ Exemplos europeus podem ser encontrados no estudo de Ana Luiza Backes, *Financiamento Partidário e Eleitoral: Alemanha, França, Portugal e Espanha*, Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2013.

criada em contexto diferente, sem ter em conta seus efeitos sobre outros aspectos do modelo brasileiro.

O foco deste trabalho recairá, daqui em diante, na própria experiência brasileira com o Fundo Partidário, pois só o conhecimento dessa experiência permitirá o desenvolvimento saudável de suas potencialidades intrínsecas e a eventual absorção virtuosa de mecanismos institucionais desenvolvidos em outros países.

CRIAÇÃO E EVOLUÇÃO DO FUNDO PARTIDÁRIO NO BRASIL

O Fundo Partidário foi introduzido na legislação brasileira com a promulgação da Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos – LOPP), logo substituída pela Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (LOPP). O que se deve destacar, inicialmente, é que a mera criação do Fundo já indicava como, sob o regime de 1964, tinha continuidade a crescente valorização dos partidos políticos como instrumentos relevantes no processo de preenchimento de cargos nos centros decisórios do estado⁸, fenômeno que se tornara dominante na legislação eleitoral brasileira desde a década de 1930.

Vale a pena transcrever o capítulo (ou título, no caso da Lei de 1971) que tratava do Fundo Partidário. Sua inclusão em uma Tabela que mostre a redação das duas leis servirá para acentuar a continuidade entre elas. As poucas diferenças estão sublinhadas no interior da Tabela.

TABELA 1

Compara redação das LOPPs de 1965 e 1971 no que diz respeito ao Fundo Partidário

Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965	Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971
CAPÍTULO IX Do Fundo Partidário	TÍTULO VIII Do Fundo Partidário
Art. 60. <u>É criado</u> o fundo especial de assistência financeira aos partidos políticos, que será constituído: I - das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III - de doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o art. 75, inciso V.	Art. 95. O fundo especial de assistência financeira aos Partidos Políticos será constituído: I - das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas; II - dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual; III - de doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o artigo 118, número V.

⁸ Evidentemente, tratava-se, por assim dizer, de uma valorização simbólica, pois o funcionamento do próprio mecanismo eleitoral de preenchimento de cargos decisórios do estado encontrava-se gravemente restringido. O que se quer realçar, aqui, é apenas que, no plano das ideias, seguia vigente a noção de que o Brasil, para se modernizar politicamente, precisava de um sistema partidário que proporcionasse a representação política efetiva das principais correntes de opinião e de interesse da sociedade.

Lei n° 4.740, de 15 de julho de 1965	Lei n° 5.682, de 21 de julho de 1971
CAPÍTULO IX Do Fundo Partidário	TÍTULO VIII Do Fundo Partidário
<p>Art. 61. A previsão orçamentária de recursos para o fundo partidário deverá ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>§ 1º Os créditos a que se referem este artigo e o inciso II do artigo anterior, serão registrados no Tribunal de Contas e automaticamente distribuídos ao Tesouro Nacional.</p> <p>§ 2º O Tesouro Nacional, contabilizando-os como fundo partidário, colocará os créditos no Banco do Brasil S.A., trimestralmente, em conta especial, à disposição do Tribunal Superior Eleitoral.</p>	<p>Art. 96. A previsão orçamentária de recursos para o fundo partidário deverá ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>§ 1º Os créditos a que se referem este artigo e o número II do artigo anterior serão registrados no Tribunal de Contas e automaticamente distribuídos ao Tesouro Nacional.</p> <p>§ 2º O Tesouro Nacional, contabilizando-os como fundo partidário, colocará os créditos no Banco do Brasil S.A., trimestralmente, em conta especial, à disposição do Tribunal Superior Eleitoral.</p>
<p>Art. 62. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de 30 (trinta) dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 2º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos diretórios nacionais dos partidos, obedecendo ao seguinte critério:</p> <p>I - 20% (vinte por cento) do total do fundo partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos;</p> <p>II - 80% (oitenta por cento) será distribuído proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem na Câmara dos Deputados [Veto].</p> <p>§ 1º Nos cálculos de proporção a que alude este artigo, tomar-se-á por base a filiação partidária que constar da diplomação dos candidatos eleitos.</p> <p>§ 2º Quando se tratar de aliança eleitoral anterior, a origem partidária dos representantes será verificada nos documentos que serviram para o registro prévio dos candidatos.</p>	<p>Art. 97. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de 30 (trinta) dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 2º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos Diretórios Nacionais dos Partidos, obedecendo ao seguinte critério:</p> <p>I - 20% (vinte por cento) do total do fundo partidário serão destacados para entrega em partes iguais, a todos os partidos;</p> <p>II - 80% (oitenta por cento) serão distribuídos proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem na Câmara dos Deputados.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> Nos cálculos de proporção a que alude este artigo tomar-se-á por base a filiação partidária que constar na diplomação dos candidatos eleitos.</p>
<p>Art. 63. Da quota recebida, os diretórios nacionais redistribuirão, dentro em 30 (trinta) dias, 80% (oitenta por cento), no mínimo, às suas seções regionais, em proporção ao número de representantes que estas dispuserem nas Assembléias Legislativas observando o disposto nos parágrafos do artigo anterior.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> Os diretórios regionais do Distrito Federal e Territórios serão contemplados com a menor cota destinada a seção regional de Estado.</p>	<p>Art. 98. Da quota recebida, os Diretórios Nacionais redistribuirão, dentro de 30 (trinta) dias, 80% (oitenta por cento) no mínimo, às suas seções regionais, em proporção ao número de representantes de que estas dispuserem nas Assembléias Legislativas, observado o disposto no parágrafo único do artigo anterior.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> O Diretório Regional de Território Federal será contemplado com a menor quota destinada a seção regional de Estado.</p>

Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965	Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971
CAPÍTULO IX Do Fundo Partidário	TÍTULO VIII Do Fundo Partidário
Art. 64. Da quota recebida, os diretórios regionais, dentro de 3 (três) meses, redistribuirão 60% (sessenta por cento) aos diretórios municipais, proporcionalmente ao número de legendas federais que o partido tenha obtido na eleição anterior em cada município ou em unidade administrativa a ele equiparada.	Art. 99. Da quota recebida, os Diretórios Regionais, dentro de 3 (três) meses, redistribuirão 60% (sessenta por cento) aos Diretórios Municipais proporcionalmente ao número de legendas federais que o Partido tenha obtido na eleição anterior em cada município ou em unidade administrativa a ele equiparada.
Art. 65. A existência de diretórios partidários será aferida pelo registro, dentro do prazo do mandato partidário, em órgão competente da Justiça Eleitoral.	Art. 100. A existência de Diretórios Partidários será aferida pelo registro, dentro do prazo do mandato partidário em órgão competente da Justiça Eleitoral.
Art. 66. Em caso de cancelamento ou caducidade do registro do diretório nacional de partido, a quota que lhe caberia reverterá ao fundo partidário; se as mesmas circunstâncias ocorrerem com o diretório regional, a reversão far-se-á em benefício do diretório nacional; e, se com o diretório municipal, sua quota será adjudicada ao diretório regional.	Art. 101. Em caso de cancelamento ou caducidade do registro do Diretório Nacional do Partido, a quota que lhe caberia reverterá ao fundo partidário; se as mesmas circunstâncias ocorrerem com o Diretório Regional, a reversão far-se-á em benefício do Diretório Nacional; e, se com o Diretório Municipal, sua quota será adjudicada ao Diretório Regional.
Art. 67. Os depósitos e movimentação do fundo partidário serão feitos, obrigatoriamente, nos estabelecimentos de que trata o inciso V do artigo 58.	Art. 102. Os depósitos e movimentação do Fundo Partidário serão feitos obrigatoriamente nos estabelecimentos de que trata o número V do art. 93.
Art. 68. Os recursos não orçamentários do fundo partidário serão recolhidos em conta especial no Banco do Brasil S.A., à disposição do Tribunal Superior Eleitoral e por este incorporados ao produto da contribuição orçamentária, para efeito da distribuição prevista no art. 62.	Art. 103. Os recursos não orçamentários do Fundo Partidário serão recolhidos, em conta especial, no Banco do Brasil S.A., à disposição do Tribunal Superior Eleitoral e por este incorporados ao produto da contribuição orçamentária para efeito da distribuição prevista no art. 97.
Art. 69. A aplicação das contribuições destinadas aos diretórios será decidida em reunião plenária dos mesmos.	Art. 104. A aplicação das contribuições destinadas aos Diretórios será decidida em reunião plenária.
Art. 70. Os recursos oriundos do fundo partidário serão aplicados: I - na manutenção das sedes e serviços dos partidos, vedado o pagamento de pessoal a qualquer título; II - na propaganda doutrinatória e política; III - no alistamento e eleição; IV - na fundação e manutenção do instituto a que se refere o inciso V do art. 75.	Art. 105. Os recursos oriundos de Fundo Partidário serão aplicados: I - na manutenção das sedes e serviços dos Partidos, vedado o pagamento de pessoal a qualquer título; II - na propaganda doutrinária e política; III - no alistamento e eleição; IV - na fundação e manutenção do instituto a que se refere o número V do art. 118.

Lei n° 4.740, de 15 de julho de 1965	Lei n° 5.682, de 21 de julho de 1971
CAPÍTULO IX Do Fundo Partidário	TÍTULO VIII Do Fundo Partidário
<p>Art. 71. Os partidos prestarão contas, anualmente, ao Tribunal de Contas da União, da aplicação dos recursos recebidos no exercício anterior.</p> <p>§ 1º As prestações de contas de cada órgão (municipal, regional ou nacional) serão feitas em volumes distintos, remetidos ao Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>§ 2º O Tribunal Superior verificará se a aplicação foi realizada nos termos do Código Eleitoral e desta lei, e, com relatório que verse apenas sobre este assunto, encaminhará a prestação de contas para exame e julgamento do Tribunal de Contas da União.</p> <p>§ 3º Os diretórios serão responsáveis pela aplicação dos recursos do fundo partidário.</p> <p>§ 4º A falta de prestação de contas ou a sua desaprovação, total ou parcial, implicará na perda do direito ao recebimento de novas quotas e no segundo caso, sujeitará ainda à responsabilidade civil e criminal os membros dos diretórios faltosos.</p> <p>§ 5º O órgão tomador de contas poderá converter o julgamento em diligência, para que o diretório as regularize.</p> <p>§ 6º A Corregedoria da Justiça Eleitoral poderá, a qualquer tempo, proceder a investigação sobre a aplicação do fundo partidário, em qualquer esfera - nacional, regional ou municipal, adotando as providências recomendáveis.</p>	<p>Art. 106. Os partidos prestarão contas, anualmente, ao Tribunal de Contas da União, da aplicação dos recursos recebidos no exercício anterior.</p> <p>§ 1º As prestações de contas de cada órgão (municipal, regional ou nacional) serão feitas em volumes distintos e remetidos ao Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>§ 2º O Tribunal Superior verificará se a aplicação foi realizada nos termos do Código Eleitoral e desta lei e, com relatório que verse apenas sobre este assunto, encaminhará a prestação de contas para exame e julgamento do Tribunal de Contas da União.</p> <p>§ 3º Os Diretórios serão responsáveis pela aplicação dos recursos do Fundo Partidário.</p> <p>§ 4º A falta de prestação de contas ou a sua desaprovação, total ou parcial, implicará na perda do direito ao recebimento de novas quotas e sujeitará a responsabilidade civil e criminal os membros das Comissões Executivas dos Diretórios faltosos.</p> <p>§ 5º O órgão tomador de contas poderá converter o julgamento em diligência, para que o Diretório as regularize.</p> <p>§ 6º A Corregedoria da Justiça Eleitoral poderá, a qualquer tempo, proceder a investigação sobre a aplicação do Fundo Partidário em esfera nacional, regional ou municipal, adotando as providências recomendáveis.</p>
<p>Art. 72. Contra resoluções do Tribunal Superior Eleitoral a respeito do fundo partidário, os diretórios nacionais poderão opor reclamações fundamentadas, dentro em 30 (trinta) dias, para a mesma instância judicial.</p>	<p>Art. 107. Contra resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, a respeito do Fundo Partidário, os Diretórios nacionais poderão opor reclamações fundamentadas, dentro de 30 (trinta) dias, para a mesma instância judicial.</p>
<p>Art. 73. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções para completo funcionamento e aplicação do fundo partidário.</p>	<p>Art. 108. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções especiais sobre o Fundo Partidário e sua aplicação.</p>

Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965	Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971
CAPÍTULO IX Do Fundo Partidário	TÍTULO VIII Do Fundo Partidário
Art. 74. Os partidos políticos gozarão da isenção de imposto de qualquer natureza e de gratuidade na publicação de atas das reuniões convocatórias para funcionamento de órgãos, documentos relativos à vida jurídica e financeira, e editais, súmulas ou pequenas notas informativas, na imprensa oficial existente na cidade onde estiverem sediados seus órgãos de deliberação e direção, de acordo com instruções a serem baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral.	Art. 109. Os Partidos gozarão de isenção de imposto de qualquer natureza e de gratuidade na publicação de Atas das reuniões convocatórias para funcionamento de órgãos, documentos relativos à vida jurídica e financeira e editais, súmulas ou pequenas notas informativas, na imprensa oficial existente na cidade onde tiverem sede seus órgãos de deliberação e direção, de acordo com instruções a serem baixadas, pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Como se observa na Tabela 1, a redação da Lei nº 4.740, de 1965, é praticamente idêntica à da Lei nº 5.682, de 1971. Registre-se, apenas, que o art. 60, da Lei de 1965, deixa claro que o Fundo Partidário está sendo criado, enquanto o art. 95, da Lei de 1971, deixa entrever que se está tratando de um Fundo que já existe, e que o art. 65 do primeiro diploma ainda se refere a alianças eleitorais, enquanto o art. 95 do segundo não o faz, pois sequer eram permitidas tais alianças na década de 70⁹. A quase identidade entre os dois diplomas, no que toca ao tema aqui tratado, permite que abordemos as discussões de um como indicador suficiente do que se discutiu na tramitação do outro. Ora, o acompanhamento da tramitação do diploma de 1971 revelou-se mais acessível, pois o Senado Federal publicou, em dois tomos, o processo pelo qual o Congresso Nacional chegou a votar a Lei nº 5.682, de 1971¹⁰. Ademais, nas discussões que antecederam a aprovação dessa Lei, veio à tona uma crítica à Lei anterior, referente à garantia da destinação de recursos públicos para o Fundo Partidário, que acabaria por repercutir fortemente na Lei dos Partidos Políticos de 1995, atualmente em vigor, tornando a análise da tramitação da Lei de 1971 particularmente ilustrativa da questão que mais nos interessa, qual seja, a da origem da maior parte dos recursos do Fundo.

O Projeto de Lei nº 8, de 1971, apresentado ao Congresso Nacional pelo presidente da República, Emílio Garrastazu Médici, por indicação do ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, em 28 de maio de 1971, deu início aos procedimentos legislativos que levaram à promulgação, em 21 de julho de 1971, da Lei nº 5.682, ou Lei Orgânica dos Partidos Políticos (LOPP). No que diz respeito ao título referente ao Fundo Partidário, o conteúdo do PL nº 8, de 1971, praticamente não se distinguia do da Lei nº 4.740, de 1965, a LOPP até então vigente. E a situação se prolongou após a promulgação da nova Lei, cuja redação acabou por não se distinguir, nessa área, da Lei anterior. No entanto, apesar de não

⁹ Ver também, adiante, a nota 11.

¹⁰ Senado Federal, *Lei Orgânica dos Partidos Políticos*, tomos I e II, Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 1974

terem produzido efeito legislativo imediato, as emendas ao PL nº 8 incidentes sobre o Fundo Partidário merecem atenção¹¹.

Os artigos do PL nº 8 destinados a regulamentar o Fundo Partidário foram objeto de 24 emendas (as emendas de números 601 a 624). Como há um erro na transcrição da emenda 624, só foi possível analisar 23 delas. Nenhuma punha em causa a existência ou a legitimidade do Fundo Partidário. Das 23, oito tratavam de questões singulares, enquanto as outras quinze podem ser agrupadas em blocos temáticos. Quatro dessas quinze emendas destinavam-se a suspender a proibição de que qualquer parte dos recursos obtidos do Fundo Partidário fosse destinada ao pagamento de pessoal. Três emendas buscavam permitir que as doações de pessoas físicas ao Fundo fossem deduzidas do imposto de renda. Quatro emendas propunham fórmulas que assegurassem o efetivo repasse de recursos do orçamento da União ao Fundo, e mais quatro, ao estabelecerem prazo para que o Tribunal Superior Eleitoral formulasse instruções sobre seu funcionamento, pareciam visar também a criação de condições para que os recursos públicos chegassem a Fundo¹². É curioso observar que duas das principais preocupações dos parlamentares, em 1971, produziram frutos na Lei dos Partidos Políticos de 1995 (a garantia de dotações orçamentárias para a composição do Fundo Partidário e o uso de recursos dele advindos para o pagamento de pessoal). Uma terceira preocupação (dedução de doações na declaração de imposto de renda), embora aprovada pelo Congresso Nacional, foi vetada pela presidência da República.

A justificação de algumas das quinze emendas agrupadas em blocos no parágrafo anterior ilustram a disseminação da ideia de que os partidos políticos cumprem papel relevante e legítimo nos regimes de representação política contemporâneos e devem ser reconhecidos como tais pelo Estado, inclusive com o custeio de parcela de suas despesas. Assim, ao defender a possibilidade de pagamento de pessoal com recursos do Fundo Partidário, o senador José Lindoso argumentava: “não se entende que se queira a manutenção dos serviços do partido sem se proporcionar meios para isso”¹³. O deputado Wilson Braga, por sua vez, ao propor que doações ao Fundo fossem abatidas da renda bruta para fins de declaração de rendas, lembrava que “os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito público interno, consoante a definição legal, destinadas a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo”.

A defesa das emendas que buscavam garantir a efetiva transferência de recursos do orçamento da União para o Fundo Partidário foi feita, em Plenário, pelo

¹¹ Uma das emendas, proposta pelo senador Clodomir Millet, foi, na verdade, acolhida, dela resultando a mudança na redação do art. 108 da LOPP de 1971 frente à do art. 73 da LOPP de 1965, conforme registrado na Tabela 1. Embora ela buscasse garantir que o Tribunal Superior Eleitoral expedisse instruções sobre o Fundo Partidário, a mudança de redação, na verdade, parece inócua.

¹² É possível que a emenda acolhida na Lei, referida na nota 11, também tivesse a mesma intenção. Uma preocupação dos parlamentares era que a Lei de 1965 já previa a expedição de instruções pelo TSE e isso não acontecera nos seis anos de sua vigência.

¹³ O senador completava: “o que se deve disciplinar é o percentual para gasto com pessoal e proibir que o pessoal do quadro diretivo receba, a qualquer título, como funcionário do partido”.

senador Franco Montoro. Vale a pena transcrever largamente sua intervenção, pois ela revela parte da história do Fundo e parece expressar bem o sentimento dominante naquela ocasião.

Se, realmente, queremos prestigiar a vida partidária, fortalecer a democracia, não podemos deixar de dar atenção muito grande ao problema dos recursos de que deve dispor o partido político.

O Fundo Partidário representou uma vitória do Congresso, por iniciativa do então deputado Tarso Dutra, hoje senador da República e relator do Projeto ora em discussão.

Apresentou S. Exa. a ideia, com aplausos de toda a nação. Foi um grande passo dado pela Lei Orgânica dos Partidos a instituição do Fundo Partidário.

(...)

A norma pareceu suficiente, naquela ocasião. Entretanto, passaram-se mais de seis anos e até agora essa disposição de lei, de importância fundamental, elogiada por todos, não foi cumprida. Não se compreende que o Congresso não aproveite a lição, não tire as conclusões da experiência. Se este texto, que está em vigor há seis anos, não deu aos partidos nenhum recurso, é preciso, evidentemente, dar-lhe outra disposição.

(...)

Ora, de duas uma: ou pretendemos legislar com seriedade e fazer com que o Fundo Partidário seja uma realidade efetiva, ou pretendemos contentar-nos com palavras. A Lei atribui aos partidos uma atuação extraordinariamente importante. E, mesmo que o não fizesse, o partido é o instrumento normal da vida democrática. Por lei são-lhe atribuídas funções como a da continuidade dos seus serviços de secretaria em caráter permanente, a realização de conferências e de estudos, promoção, no âmbito dos órgãos dirigentes, de congressos, de reuniões de estudos e debates para que o partido possa realmente viver e não ser apenas uma espécie de cartório de registros de candidaturas em vésperas de eleições.

(...)

Manter-se a redação atual, cuja ineficácia está comprovada, é não dar aos partidos esses recursos. E nós precisamos definir as responsabilidades: ou asseguramos aos partidos um mínimo de recursos, que lhes permitam exercer com eficiência e dignidade suas elevadas funções, ou condenamos os partidos a terem suas despesas cobertas por financiadores, conhecidos ou ocultos.

(...)

É o apelo que dirigimos, não em nome de uma facção partidária, não em nome do Movimento Democrático Brasileiro, mas em nome dos princípios da honestidade democrática, de sinceridade democrática. Se quisermos ter partidos efetivos, se quisermos alcançar os fins, devemos proporcionar os meios. Se o fim é manter os partidos independentes e dignos, torna-se necessário assegurar-lhes os recursos necessários.

O relator do PL n° 8, de 1971, senador Tarso Dutra, em nenhum momento colocou em causa o mérito da proposta, até, talvez, porque a tinha acolhido no

Substitutivo que acompanhara seu Parecer, poucos dias antes¹⁴. Na realidade, ele corroborou as palavras do senador Franco Montoro, ao lembrar que fora o “autor do primeiro Projeto, há dez anos talvez, com finalidade de criar o que hoje se chama de Fundo Partidário”. Seus argumentos para afastar a emenda foram de natureza formal. Assim, dizia ele, a “Constituição dispõe taxativamente que é da iniciativa exclusiva do presidente da República a lei que disporá sobre matéria financeira ou aumente a despesa pública. Ora, o presidente da República, neste projeto, não propôs nada que acarretasse aumento da despesa pública ou que tivesse um sentido de medida financeira. Não pode, portanto, fazê-lo o Congresso Nacional, através de emenda”. O relator fez ainda um comentário contemporizador, que parecia mostrar o quanto o sentimento geral, no plano dos princípios, era favorável a uma norma que garantisse o repasse de recursos públicos ao Fundo Partidário: “estaria eu fazendo uma indiscrição autorizada, talvez, a revelar que essa matéria está em estudos na área do Poder Executivo, para uma solução plausível no momento oportuno”. Na verdade, porém, a matéria só ganharia novo fôlego, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando da tramitação do projeto de lei de que resultou a Lei dos Partidos Políticos atualmente vigente.

O texto da Lei nº 9.096, de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), foi proposto, basicamente, pela Comissão Especial da Legislação Eleitoral e Partidária instalada em 1992 na Câmara dos Deputados, sob a presidência do deputado Roberto Magalhães, tendo por relator o deputado João Almeida. O capítulo referente ao Fundo Partidário, em particular, não sofreu alterações desde a elaboração final pela Comissão, em dezembro de 1992, tendo passado incólume pelo Plenário da Câmara¹⁵ e pelo Senado Federal. Como fica claro da observação da Tabela 2, que será analisada adiante, o capítulo incorpora vários aspectos da tradição que se começou a formar com a LOPP de 1965, ao mesmo tempo em que reflete a nova situação política do país nas décadas de 1980 e 90.

O Projeto de Lei nº 1.670, de 1989, ou seja, a proposição principal no processo legislativo que levou à aprovação da Lei dos Partidos Políticos em 1995, era, na verdade, muito simples. Sua preocupação prioritária era a de consagrar, em poucos artigos, o “princípio da mais ampla liberdade para os partidos políticos, que norteou o constituinte”. O PL nada dizia de novo, por exemplo, a respeito da significativa mudança que viria a sofrer a composição do Fundo Partidário, repetindo apenas que ele seria composto, entre outras fontes, “de dotação orçamentária da União”. Mas as proposições que lhe foram sendo apensadas ao longo do tempo se revelaram, nesse aspecto e em outros, muito mais amplas e

¹⁴ O art. 97, do referido Substitutivo, determinava, no *caput*: “O Tribunal Superior Eleitoral proporá a inclusão, anualmente, na proposta orçamentária, de verba destinada ao Fundo Partidário, ouvidas as direções nacionais dos partidos”.

¹⁵ Para a primeira votação no Plenário da Câmara dos Deputados, ver o Diário do Congresso Nacional (Seção I), de 23 de dezembro de 1992, p. 27555, em que se transcreve a sessão, do dia anterior, em que foi apreciado o Projeto de Lei nº 1.670, de 1989, de autoria do então deputado Paulo Delgado, e seus apensos. O conjunto de proposições que serviram de base aos trabalhos da Comissão Especial da Legislação Eleitoral e Partidária, que, em 15 de dezembro de 1992, aprovou, unanimemente, o Substitutivo apreciado no Plenário, pode ser encontrado no Diário do Congresso Nacional (Seção I), de 26 de janeiro de 1993, ps. 1490 a 1560.

inovadoras que a proposição inicial. Várias delas foram além, inclusive, das propostas surgidas no debate parlamentar de 1971, já referido, pois não apenas determinavam que as dotações orçamentárias efetivamente constassem do orçamento da União como indicavam fórmulas para calcular os valores de tais dotações.

Assim, por exemplo, o deputado Álvaro Valle, ao levar à consideração da Câmara dos Deputados o PL n° 3.319, de 1992, com foco principalmente no Fundo Partidário, revelou, em sua justificativa, que buscava consolidar “o que parece ser consensual entre os dirigentes e lideranças partidárias, e assenta-se em projetos em tramitação, apresentados pelos deputados João Almeida, Prisco Viana, Nelson Jobim, José Dirceu, Cesar Maia, Haroldo Sabóia e Nilton Friedrich, e pelos senadores Marco Maciel e Fernando Henrique Cardoso”. O PL defendia que o valor da dotação orçamentária correspondesse à multiplicação do número de votos válidos dados nas eleições para a Câmara dos Deputados por um determinado valor, a ser periodicamente atualizado. Não se afastava significativamente, nisso, das determinações contidas em outros PLs semelhantes. No que se afastava de alguns era na proposta de limitar o acesso aos recursos do Fundo aos partidos que apresentassem um certo desempenho eleitoral mínimo, afastando totalmente os demais.

A preocupação dos parlamentares citados pelo deputado Álvaro Valle, e de outros a que ele não se referiu, era a de garantir recursos públicos de alguma relevância para a constituição do Fundo Partidário. Essa preocupação encontrava apoio na noção, amplamente aceita naquele momento, de que a consolidação de um sistema partidário coerente e estável era fundamental para o desenvolvimento da democracia no Brasil. Essa noção, por sua vez, se desdobrava em alguns argumentos mais específicos a favor das dotações orçamentárias. O deputado José Dirceu, por exemplo, na justificativa do PL n° 1991, de 1991, afirmava que “pensar num aumento do financiamento público das atividades partidárias é caminhar para a diminuição da influência corruptora do dinheiro nas eleições, que distorce a vontade popular e prejudica a legitimidade do regime político”. Enquanto o deputado Magalhães Teixeira, retomando explicitamente sugestões dos deputados Euclides Scalco e Lúcio Alcântara, legitimava a proposta contida no PL n° 2.070, de 1991, de sua autoria, tanto por seus méritos intrínsecos como por tratar-se de “um sistema nos moldes europeus de financiamento dos partidos”. O argumento da autoridade trazida por experiências de sucesso em outros países, aliás, não era raro. O deputado Prisco Viana, na justificativa do PL n° 1.052, de 1991, lembrava que “a experiência italiana, consubstanciada na Lei n° 193, de 2 de maio de 1974, como a experiência alemã, nos deram boa indicação de como tratar a importante questão do financiamento dos partidos políticos como obrigação do Estado, prevista, aliás, no art. 17, § 3°, da Constituição”.

O Parecer apresentado pelo relator da Comissão Especial da Legislação Eleitoral e Partidária, deputado João Almeida, aprovado pelo colegiado em 15 de dezembro de 1992, resume e explica as proposições em que a Comissão se baseou em seu trabalho e revela os caminhos por que elas passaram até chegar à formulação final, para o que contou bastante o trabalho da comissão suprapartidária instituída em 1991 e integrada pelos deputados Magalhães Teixeira, Miro Teixeira, José Dirceu, Ney Lopes e pelo próprio

relator. A leitura do Parecer é de utilidade para a compreensão do que se pensava na época sobre a matéria¹⁶. No entanto, a recapitulação até aqui feita ilustra bem os principais argumentos que então circulavam em defesa do fortalecimento do Fundo Partidário.

A redação afinal legalmente consagrada em 1995 deve ser comparada com a da LOPP de 1971 para que se veja como o processo legislativo combinou, nesse caso, como em muitos outros, continuidade com inovação. Para ajudar na análise, foram colocados em uma tabela os artigos da Lei nº 9.096, de 1995, na ordem de sua numeração, confrontando-os com artigos semelhantes da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971, independentemente da ordem de numeração. Os espaços em branco, nas duas colunas da tabela, mostram pontos de óbvia não coincidência. Já quando há textos legais se confrontando nas duas colunas, é fácil ver que, em alguns casos, sobressai a continuidade, enquanto em outros sobressai a novidade. Foi sublinhado o dispositivo da Lei de mais intenso efeito prático.

¹⁶ Diário do Congresso Nacional (Seção I), de 26 de janeiro de 1993, p. 1547.

TABELA 2

Compara a redação da Lei dos Partidos Políticos de 1995 com a da LOPP de 1971 no que diz respeito ao Fundo Partidário

Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995	Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971
CAPÍTULO II Do Fundo Partidário	TÍTULO VIII Do Fundo Partidário
<p>Art. 38. O Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) é constituído por:</p> <p>I - multas e penalidades pecuniárias aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;</p> <p>II - recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;</p> <p>III - doações de pessoa física ou jurídica, efetuadas por intermédio de depósitos bancários diretamente na conta do Fundo Partidário;</p> <p>IV - <u>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.</u></p> <p>§ 1º No ano em que se realizem eleições gerais de qualquer nível, será dobrado o valor das dotações orçamentárias a que se refere o inciso IV. [Parágrafo vetado]</p> <p>§ 2º As doações a que se refere o inciso III podem ser deduzidas na determinação da base de cálculo do imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas." [Parágrafo vetado]</p>	<p>Art. 95. O fundo especial de assistência financeira aos Partidos Políticos será constituído:</p> <p>I - das multas e penalidades aplicadas nos termos do Código Eleitoral e leis conexas;</p> <p>II - dos recursos financeiros que lhe forem destinados por lei, em caráter permanente ou eventual;</p> <p>III - de doações particulares, inclusive com a finalidade de manter o instituto a que se refere o artigo 118, número V.</p>

Lei n° 9.096, de 19 de setembro de 1995	Lei n° 5.682, de 21 de julho de 1971
CAPÍTULO II Do Fundo Partidário	TÍTULO VIII Do Fundo Partidário
<p>Art. 39. Ressalvado o disposto no art. 31, o partido político pode receber doações de pessoas físicas e jurídicas para constituição de seus fundos.</p> <p>§ 1º As doações de que trata este artigo podem ser feitas diretamente aos órgãos de direção nacional, estadual e municipal, que remeterão, à Justiça Eleitoral e aos órgãos hierarquicamente superiores do partido, o demonstrativo de seu recebimento e respectiva destinação, juntamente com o balanço contábil.</p> <p>§ 2º Outras doações, quaisquer que sejam, devem ser lançadas na contabilidade do partido, definidos seus valores em moeda corrente.</p> <p>§ 3º As doações em recursos financeiros devem ser, obrigatoriamente, efetuadas por cheque cruzado em nome do partido político ou por depósito bancário diretamente na conta do partido político.</p> <p>§ 4º O valor das doações feitas a partido político, por pessoa jurídica, limita-se à importância máxima calculada sobre o total das dotações previstas no inciso IV do artigo anterior, corrigida até o mês em que se efetuar a doação, obedecidos os seguintes percentuais: [Parágrafo revogado pela Lei n° 9.504, de 1997, inclusive os incs. I e II, abaixo]</p> <p>I - para órgãos de direção nacional: até dois décimos por cento;</p> <p>II - para órgãos de direção regional e municipal: até dois centésimos por cento.</p>	
<p>Art. 39</p> <p>§ 5º Em ano eleitoral, os partidos políticos poderão aplicar ou distribuir pelas diversas eleições os recursos financeiros recebidos de pessoas físicas e jurídicas, observando-se o disposto no § 1º do art. 23, no art. 24 e no § 1º do art. 81 da Lei n° 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os critérios definidos pelos respectivos órgãos de direção e pelas normas estatutárias. [Parágrafo incluído pela Lei n° 12.034, de 2009]</p>	

Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995	Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971
CAPÍTULO II Do Fundo Partidário	TÍTULO VIII Do Fundo Partidário
<p>Art. 40. A previsão orçamentária de recursos para o Fundo Partidário deve ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>§ 1º O Tesouro Nacional depositará, mensalmente, os duodécimos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>§ 2º Na mesma conta especial serão depositadas as quantias arrecadadas pela aplicação de multas e outras penalidades pecuniárias, previstas na Legislação Eleitoral.</p>	<p>Art. 96. A previsão orçamentária de recursos para o fundo partidário deverá ser consignada, no Anexo do Poder Judiciário, ao Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>§ 1º Os créditos a que se referem este artigo e o número II do artigo anterior serão registrados no Tribunal de Contas e automaticamente distribuídos ao Tesouro Nacional.</p> <p>§ 2º O Tesouro Nacional, contabilizando-os como fundo partidário, colocará os créditos no Banco do Brasil S.A., trimestralmente, em conta especial, à disposição do Tribunal Superior Eleitoral.</p>
<p>Art. 41. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios:</p> <p>I - um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;</p> <p>II - noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. [Artigo inaplicável em função das Adins nºs 1.351-3 e 1.354-8; substituído pelo art. 41-A]</p> <p>Art. 41-A. 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. [Artigo incluído pela Lei nº 11.459, de 2007]</p>	<p>Art. 97. O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de 30 (trinta) dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 2º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos Diretórios Nacionais dos Partidos, obedecendo ao seguinte critério:</p> <p>I - 20% (vinte por cento) do total do fundo partidário serão destacados para entrega em partes iguais, a todos os Partidos;</p> <p>II - 80% (oitenta por cento) serão distribuídos proporcionalmente ao número de mandatários que tiverem na Câmara dos Deputados.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> Nos cálculos de proporção a que alude este artigo tomar-se-á por base a filiação partidária que constar na diplomação dos candidatos eleitos.</p>

Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995	Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971
CAPÍTULO II Do Fundo Partidário	TÍTULO VIII Do Fundo Partidário
Art. 42. Em caso de cancelamento ou caducidade do órgão de direção nacional do partido, reverterá ao Fundo Partidário a quota que a este caberia.	Art. 101. Em caso de cancelamento ou caducidade do registro do Diretório Nacional do Partido, a quota que lhe caberia reverterá ao fundo partidário; se as mesmas circunstâncias ocorrerem com o Diretório Regional a reversão far-se-á em benefício do Diretório Nacional; e, se com o Diretório Municipal, sua quota será adjudicada ao Diretório Regional.
Art. 43. Os depósitos e movimentações dos recursos oriundos do Fundo Partidário serão feitos em estabelecimentos bancários controlados pelo Poder Público Federal, pelo Poder Público Estadual ou, inexistindo estes, no banco escolhido pelo órgão diretivo do partido.	Art. 102. Os depósitos e movimentação do Fundo Partidário serão feitos obrigatoriamente nos estabelecimentos de que trata o número V do art. 93.

Lei n° 9.096, de 19 de setembro de 1995	Lei n° 5.682, de 21 de julho de 1971
CAPÍTULO II Do Fundo Partidário	TÍTULO VIII Do Fundo Partidário
<p>Art. 44. Os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados:</p> <p>I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, este último até o limite máximo de vinte por cento do total recebido; [Redação original, substituída pela redação apresentada abaixo]</p> <p>I - na manutenção das sedes e serviços do partido, permitido o pagamento de pessoal, a qualquer título, observado neste último caso o limite máximo de 50% (cinquenta por cento) do total recebido; [Redação em vigor, dada pela Lei n° 12.034, de 2009]</p> <p>II - na propaganda doutrinária e política;</p> <p>III - no alistamento e campanhas eleitorais;</p> <p>IV - na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido.</p> <p>V - na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total. [Parágrafo incluído pela Lei n° 12.034, de 2009]</p> <p>.....</p> <p>§ 5º O partido que não cumprir o disposto no inciso V do caput deste artigo deverá, no ano subsequente, acrescer o percentual de 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) do Fundo Partidário para essa destinação, ficando impedido de utilizá-lo para finalidade diversa. [Parágrafo incluído pela Lei n° 12.034, de 2009]</p>	<p>Art. 105. Os recursos oriundos de Fundo Partidário serão aplicados:</p> <p>I - na manutenção das sedes e serviços dos Partidos, vedado o pagamento de pessoal a qualquer título;</p> <p>II - na propaganda doutrinária e política;</p> <p>III - no alistamento e eleição;</p> <p>IV - na fundação e manutenção do instituto a que se refere o número V do art. 118.</p>

Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995	Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971
CAPÍTULO II Do Fundo Partidário	TÍTULO VIII Do Fundo Partidário
<p>Art.44</p> <p>§ 1º Na prestação de contas dos órgãos de direção partidária de qualquer nível devem ser discriminadas as despesas realizadas com recursos do Fundo Partidário, de modo a permitir o controle da Justiça Eleitoral sobre o cumprimento do disposto nos incisos I e IV deste artigo.</p> <p>§ 2º A Justiça Eleitoral pode, a qualquer tempo, investigar sobre a aplicação de recursos oriundos do Fundo Partidário.</p> <p>§ 3º Os recursos de que trata este artigo não estão sujeitos ao regime da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. [Parágrafo incluído pela Lei nº 9.504, de 1997]</p> <p>§ 4º Não se incluem no cômputo do percentual previsto no inciso I deste artigo encargos e tributos de qualquer natureza. [Parágrafo incluído pela Lei nº 12.034, de 2009]</p>	<p>Art. 106. Os partidos prestarão contas, anualmente, ao Tribunal de Contas da União, da aplicação dos recursos recebidos no exercício anterior.</p> <p>§ 1º As prestações de contas de cada órgão (municipal, regional ou nacional) serão feitas em volumes distintos e remetidos ao Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>§ 2º O Tribunal Superior verificará se a aplicação foi realizada nos termos do Código Eleitoral e desta lei e, com relatório que verse apenas sobre este assunto, encaminhará a prestação de contas para exame e julgamento do Tribunal de Contas da União.</p> <p>§ 3º Os Diretórios serão responsáveis pela aplicação dos recursos do Fundo Partidário.</p> <p>§ 4º A falta de prestação de contas ou a sua desaprovação, total ou parcial, implicará na perda do direito ao recebimento de novas quotas e sujeitará a responsabilidade civil e criminal os membros das Comissões Executivas dos Diretórios faltosos.</p> <p>§ 5º O órgão tomador de contas poderá converter o julgamento em diligência, para que o Diretório as regularize.</p> <p>§ 6º A Corregedoria da Justiça Eleitoral poderá, a qualquer tempo, proceder a investigação sobre a aplicação do Fundo Partidário em esfera nacional, regional ou municipal, adotando as providências recomendáveis.</p>
	<p>Art. 98. Da quota recebida, os Diretórios Nacionais redistribuirão, dentro de 30 (trinta) dias, 80% (oitenta por cento) no mínimo, às suas seções regionais, em proporção ao número de representantes de que estas dispuserem nas Assembleias Legislativas, observado o disposto no parágrafo único do artigo anterior.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> O Diretório Regional de Território Federal será contemplado com a menor quota destinada a seção regional de Estado.</p>

Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995	Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971
CAPÍTULO II Do Fundo Partidário	TÍTULO VIII Do Fundo Partidário
	Art. 99. Da quota recebida, os Diretórios Regionais, dentro de 3 (três) meses, redistribuirão 60% (sessenta por cento) aos Diretórios Municipais proporcionalmente ao número de legendas federais que o Partido tenha obtido na eleição anterior em cada município ou em unidade administrativa a ele equiparada.
	Art. 100. A existência de Diretórios Partidários será aferida pelo registro, dentro do prazo do mandato partidário em órgão competente da Justiça Eleitoral.
	Art. 103. Os recursos não orçamentários do Fundo Partidário serão recolhidos, em conta especial, no Banco do Brasil S.A., à disposição do Tribunal Superior Eleitoral e por êste incorporados ao produto da contribuição orçamentária para efeito da distribuição prevista no art. 97.
	Art. 104. A aplicação das contribuições destinadas aos Diretórios será decidida em reunião plenária.
	Art. 107. Contra resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, a respeito do Fundo Partidário, os Diretórios nacionais poderão opor reclamações fundamentadas, dentro de 30 (trinta) dias, para a mesma instância judicial.
	Art. 108. O Tribunal Superior Eleitoral expedirá instruções especiais sobre o Fundo Partidário e sua aplicação.
	Art. 109. Os Partidos gozarão de isenção de imposto de qualquer natureza e de gratuidade na publicação de Atas das reuniões convocatórias para funcionamento de órgãos, documentos relativos à vida jurídica e financeira e editais, súmulas ou pequenas notas informativas, na imprensa oficial existente na cidade onde tiverem sede seus órgãos de deliberação e direção, de acordo com instruções a serem baixadas, pelo Tribunal Superior Eleitoral.

A observação da Tabela 2 traz à tona muitas questões importantes a respeito do Fundo Partidário e de sua evolução no tempo. A primeira delas é que algumas de suas características fundamentais já estavam estabelecidas na Lei nº 4.740, de 15 de julho de 1965, reproduzidas pela Lei de 1971. É assim que já se julgava possível encaminhar a atuação dos partidos políticos em determinadas direções, queridas pelo legislador, como a da elaboração programática e da formação de quadros, subjacente à determinação de que parte dos recursos do Fundo fosse usada, já de acordo com a redação de 1971, na propaganda doutrinária e política e na fundação e manutenção do instituto a que se refere o número V do art. 118 (qual seja, o “Instituto de Instrução e Educação Política, destinado a formar, aperfeiçoar e renovar quadros e líderes partidários”) e, na redação de 1995, na propaganda doutrinária e política e na criação e manutenção de instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política, sendo esta aplicação de, no mínimo, vinte por cento do total recebido. A diferença é que, na versão recente, o instrumento é usado de maneira mais afirmativa, ao se impor que um determinado percentual de recursos seja destinado ao fim proposto.

O que nos interessa sublinhar, no entanto, são duas distinções entre a versão atual e a anterior da Lei dos Partidos. A primeira distinção tem a ver com o grau de autonomia das agremiações partidárias na condução de seus próprios destinos¹⁷. A ordem jurídica anterior a 1988 tratava os partidos como entidades de direito público, umbilicalmente ligadas à esfera estatal. A Constituição de 1988 os trata como entidades de direito privado, formas de auto-organização de setores da sociedade civil. Sendo assim, é natural que a legislação mais antiga se sentisse mais à vontade para invadir a esfera de organização interna dos partidos, determinando, por exemplo, como eles deveria distribuir internamente os recursos oriundos do Fundo Partidário (arts. 98 e 99 da LOPP de 1971), enquanto a Lei de 1995 não o faz. É essa mudança do estatuto dos partidos políticos, aliás, que faz com que as Leis de 1965 e 1971 fossem chamadas de leis orgânicas e a atual não o seja.

A segunda distinção é de natureza prática. Independentemente das concepções que fundamentavam a existência do Fundo Partidário, antes da promulgação da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos), elas não se traduziam em relevância prática, pois eram escassos os recursos efetivamente transferidos do Tesouro para o Fundo. A nova Lei mudou a situação. Os instrumentos fundamentais da mudança foram as dotações orçamentárias da União, previstas no art. 38, inc. IV, da Lei dos Partidos Políticos de 1995, “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”. A Tabela 3 mostra a evolução do montante de recursos distribuídos aos partidos pelo Fundo Partidário.

¹⁷ Tratei dessa questão no artigo “Autonomia de organização partidária: antes e depois da Constituição Federal de 1988”, publicado nos *Ensaio sobre Impactos da Constituição de 1988 na Sociedade Brasileira*, Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008, vol.2. Disponível em http://www.aslegis.org.br/aslegisoriginal/images/stories/artigospeessoais/Publicacoes-Impactos-da-Constituicao-de-1988-II/Ensaio_impactos_volume2_cortado/12-autonomia_de_organizacao_partidaria.pdf

TABELA 3

Apresenta o valor total dos recursos distribuídos pelo Fundo Partidário a cada ano

ANO	Recursos distribuídos	
1994	729.162,49	
1995	2.298.439,16	
1996	47.511.529,06	
1997	43.110.375,20	
1998	46.345.451,87	
1999	51.486.146,88	
2000	70.224.978,61	
	Duodécimos	Multas
2001	84.111.132,00	7.101.400,00
2002	83.605.510,00	7.458.285,00
2003	113.868.009,00	8.677.370,00
2004	112.695.092,00	8.993.662,00
2005	110.530.140,00	12.569.963,00
2006	117.875.439,00	24.895.896,12
2007	121.174.110,00	34.211.746,31
2008	135.614.982,00	34.398.112,77
2009	155.448.144,00	29.069.508,88
2010	160.375.147,57	36.351.753,51
2011	265.351.547,00	43.350.500,00
2012	286.288.520,00	63.308.570,00

Fonte: <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario>

Os valores podem não ser totalmente compatíveis, pois nem sempre é fácil distinguir entre os valores depositados no Fundo e os efetivamente distribuídos. Somente a partir de 2001 o TSE passou a distinguir os valores oriundos de multas daqueles que se referem às dotações orçamentárias propriamente ditas (depositadas em duodécimos, mês a mês). Valores em reais.

A Tabela 3 explicita o quanto a Lei nº 9.096, de 1995, mudou radicalmente o cenário no que diz respeito ao montante de recursos do Fundo Partidário. Basta observar o salto ocorrido em 1996, primeiro ano de efetiva aplicação da Lei. É de se ressaltar, porém, que o montante transferido do Tesouro Nacional para o Fundo passa pela mediação da lei orçamentária anual. É a lei orçamentária que determina, concretamente, o valor a ser depositado no Fundo a cada ano. Como se trata de um diploma legal da mesma

hierarquia da Lei dos Partidos, e como o conteúdo da lei posterior se sobrepõe ao da lei anterior, a decisão tomada anualmente, a rigor, não fica presa às normas aprovadas em 1995. Ademais, o art. 38, IV, da Lei nº 9.096, de 1995, com a fórmula “valor nunca inferior a”, indicou apenas o piso para a dotação orçamentária destinada ao Fundo Partidário, sem estabelecer o teto.

Essa situação explica por que o crescimento do Fundo ao longo dos anos tem sido menos linear do que se esperaria tendo em conta apenas a redação da norma legal de 1995. De 2003 a 2007, por exemplo, os recursos públicos a ele transferidos não apenas permaneceram praticamente estáveis como até se reduziram um pouco. Já em 2011, houve um salto significativo em relação ao ano anterior. É possível que, nesse último caso, mais do que no financiamento da atuação corrente dos partidos, se tenha pensado no financiamento das campanhas eleitorais ao se definir o montante da dotação orçamentária para o Fundo Partidário, pois o aumento do valor pode ter sido estimulado pela premência dos partidos de fazer frente às dívidas sobranes da campanha do ano anterior.

Registre-se, por outro lado, o crescimento, também muito significativo, dos recursos do Fundo oriundos de multas eleitorais. É uma indicação de que a Justiça Eleitoral tem se sentido em condições de acompanhar com alguma minúcia os processos eleitorais e de impor multas aos participantes cujos atos julgue ilícitos.

Para completar as informações quantitativas, reproduzem-se, a seguir, os números retirados do portal do Tribunal Superior Eleitoral referentes à distribuição dos recursos do Fundo Partidário entre os partidos em 2012. É a melhor maneira de ilustrar concretamente como funcionam as regras de distribuição de recursos entre as agremiações partidárias. Recorde-se que essa distribuição muda significativamente de quatro em quatro anos, a depender dos resultados dos partidos, em termos de números de votos¹⁸, nas eleições para a Câmara dos Deputados. No entanto, a distribuição permanece praticamente estática de uma eleição para outra. Ou ficava, até o Supremo Tribunal Federal decidir que o Partido Social Democrático - PSD, criado em meio à legislatura, poderia levar os recursos correspondentes aos votos obtidos individualmente por cada deputado federal que para ele migrou quando de sua criação.

¹⁸ A Lei nº 9.096, de 1995, usa como critério de distribuição de recursos do Fundo Partidário entre os partidos o número total dos votos obtidos por cada um deles, em todo o território nacional, nas eleições para a Câmara dos Deputados. Nas LOPPs de 1965 e 1971, o critério era o do número de parlamentares eleitos, o que fazia com que a desproporcionalidade entre a população dos estados menos populosos e sua representação na Câmara repercutisse sobre a distribuição dos recursos do Fundo.

TABELA 4

Distribuição do Fundo Partidário 2012 – Duodécimos

Partido	Valor Total	%
PT	43.203.370,46	15,09
PMDB	36.392.395,14	12,71
PSDB	30.191.459,52	10,55
DEM	18.157.227,88	6,34
PP	20.604.053,97	7,20
PSB	20.090.596,46	7,02
PDT	14.413.743,21	5,03
PTB	11.959.759,81	4,18
PR	19.363.624,85	6,76
PPS	6.504.659,83	2,27
PV	10.692.199,51	3,73
PC do B	8.196.042,46	2,86
PSC	8.805.044,95	3,08
PSOL	3.786.337,88	1,32
PMN	3.060.764,10	1,07
PTC	2.012.793,73	0,70
PHS	2.637.151,32	0,92
PSDC	1.046.482,92	0,37
PT do B	2.134.093,06	0,75
PRB	5.486.551,59	1,92
PRP	1.375.928,69	0,48
PSL	1.763.319,88	0,62
PRTB	1.398.405,88	0,49
PTN	1.024.244,85	0,36
PSTU	718.898,94	0,25
PCB	661.736,47	0,23
PCO	515.368,20	0,18
PSD	9.314.852,54	3,25
PPL	496.217,82	0,17
PEN	281.194,08	0,10
Total	286.288.520,00	100,00

TABELA 5

Distribuição do Fundo Partidário 2012 – Multas

Partido	Valor Total	%
PT	9.768.383,88	15,43
PMDB	8.039.961,57	12,70
PSDB	6.858.683,16	10,83
DEM	4.178.852,46	6,60
PP	4.565.637,16	7,21
PSB	4.428.975,31	7,00
PDT	3.187.014,50	5,03
PTB	2.655.213,15	4,19
PR	4.072.610,12	6,43
PPS	1.515.837,13	2,39
PV	2.377.876,10	3,76
PC do B	1.844.887,54	2,91
PSC	1.963.308,59	3,10
PSOL	833.018,05	1,32
PMN	708.799,12	1,12
PTC	446.581,69	0,71
PHS	583.808,45	0,92
PSDC	230.583,16	0,36
PT do B	447.271,10	0,71
PRB	1.210.890,12	1,91
PRP	302.955,34	0,48
PSL	401.659,98	0,63
PRTB	308.589,39	0,49
PTN	225.770,83	0,36
PSTU	162.456,29	0,26
PCB	145.900,38	0,23
PCO	113.713,19	0,18
PSD	1.557.721,96	2,46
PPL	109.501,92	0,17
PEN	62.109,23	0,10
Total	63.308.570,87	100,00