



SENADO FEDERAL  
Consultoria Legislativa

## NOTA INFORMATIVA Nº 1.783, DE 2019

Referente à STC nº 2019-04281, do Senador Marcos Rogério, que demanda elaboração de minuta de parecer a respeito do Projeto de Lei nº 1.321, de 2019.

O Projeto de Lei nº 1.321, de 2019, de autoria do Deputado Elmar Nascimento, foi aprovado na Câmara dos Deputados e encaminhado à apreciação do Senado Federal em 3 de abril próximo passado.

Altera diferentes artigos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 (Lei dos Partidos Políticos) e acrescenta outros a seu texto, sempre com o objetivo de sanar ou reduzir dificuldades impostas ao funcionamento dos partidos políticos, seja pelo texto vigente da Lei, seja por regras definidas pelo Tribunal Superior Eleitoral ou mesmo por decisões do Supremo Tribunal Federal. Ou seja, o texto do projeto reflete a perspectiva das atuais direções partidárias, que tende a considerar o conjunto de regras vigente, assim como sua aplicação à luz do entendimento da Justiça Eleitoral, uma intromissão excessiva no livre funcionamento dos partidos políticos, em detrimento da autonomia garantida a eles no texto constitucional.

Passo a descrever as alterações propostas, na ordem dos artigos objeto da mudança.

Em primeiro lugar, o projeto acrescenta três parágrafos ao art. 3º da Lei, que assegura, na forma atual, aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização, funcionamento e cronograma das atividades de campanha. Os três novos parágrafos propostos asseguram aos partidos autonomia para definir o prazo dos mandatos dos membros de seus órgãos partidários permanentes ou provisórios; definem o prazo máximo de vigência dos órgãos provisórios em até oito anos; e vedam a extinção automática do órgão e o cancelamento de sua inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

Em segundo lugar, o projeto altera a redação do § 4º do art. 32 da Lei, de modo a desobrigar os órgãos municipais que não haja movimentado recursos financeiros de enviar declarações de isenção, de débitos e créditos tributários federais ou demonstrativos contábeis, à Receita Federal, bem como da certificação digital. Acrescenta ainda os §§ 6º e 7º ao mesmo artigo com a finalidade de estabelecer procedimento simplificado para requerer a reativação da inscrição baixada pela Receita Federal; e proibir a inscrição dos dirigentes partidários no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).

Em terceiro lugar, acrescenta §15 ao art. 37, para estabelecer que as responsabilidades civil e criminal são subjetivas, recaem somente sobre os dirigentes partidários responsáveis e não impedem que o órgão partidário continue a receber os recursos devidos do Fundo Partidário.

Em quarto lugar, acrescenta dois parágrafos ao art. 42, para estabelecer que a) o órgão de direção nacional do partido está obrigado a

abrir conta bancária exclusiva para a movimentação dos recursos do Fundo Partidário, b) que os demais órgãos partidários deverão abrir conta bancária apenas nos casos em que houver movimentação financeira e c) a certidão do órgão partidário, municipal, regional ou nacional que ateste inexistência de movimentação financeira tem fé pública como prova documental para fins de prestação de contas à Justiça Eleitoral.

Finalmente, o projeto acrescenta quatro novos artigos ao texto da Lei, três deles relativos à exigência de aplicação de ao menos cinco por cento dos recursos do Fundo Partidário na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres. Conforme o art. 55-A proposto, o uso alternativo desses recursos no financiamento da campanha de candidatas mulheres antes de 2019 não enseja rejeição das contas ou outra penalidade. De acordo com o texto do novo art. 55-B, partidos que ainda tenham saldo desses recursos de anos anteriores poderão destiná-los a sua finalidade original como forma de compensação. O art. 55-C proposto, por sua vez, afirma que a não observância, antes de 2018, da reserva de recursos para a promoção da participação política das mulheres não ensejará a desaprovação das contas.

O quarto artigo acrescentado declara a anistia das devoluções, cobranças ou transferências ao Tesouro Nacional que tenham origem em doações ou contribuições feitas por servidores públicos que exerçam função ou cargo de livre nomeação, desde que filiados a partido político.

Passo a comentar as alterações propostas, pela ordem.

## 1 – Sobre a duração dos mandatos dos dirigentes partidários

As mudanças que o projeto introduz no art. 3º da Lei tem como alvo duas decisões recentes do Tribunal Superior Eleitoral relativas à duração dos mandatos de seus dirigentes, tanto no que se refere às direções permanentes quanto às direções provisórias.

No que respeita ao mandato das direções permanentes, cabe registrar a decisão do Tribunal Superior Eleitoral de 19 de março passado, que negou pedido do Partido da Mobilização Nacional (PMN), para ampliar o mandato de seus dirigentes do Diretório e da Executiva nacionais, de quatro para oito anos. A maioria acompanhou o relator e considerou que, a autonomia dos partidos, garantida na Constituição, deve ser limitada pela consideração do princípio da razoabilidade, uma vez que a duração dos mandatos dos Executivos no país não ultrapassa os quatro anos.

Para o caso do mandato das direções provisórias, as decisões do TSE constam de sua Resolução nº 23.571, de 2018. Conforme o art. 39 dessa Resolução, “as anotações relativas aos órgãos provisórios têm validade de 180 (cento e oitenta) dias, salvo se o estatuto partidário estabelecer prazo inferior diverso”. O art. 64, por sua vez, fixou a data de 1º de janeiro deste ano como marco inicial da contagem, de forma que os partidos têm até 30 de junho para substituir seus órgãos provisórios por órgãos permanentes.

Em outras palavras, direções provisórias não substituídas por direções permanentes caducam, na prática, a partir de julho deste ano. Os partidos nessa situação deixam de existir no município e ficarão impedidos de apresentar candidatos às eleições de 2020. A extensão do problema pode

ser avaliada pelo número de comissões provisórias registradas no Tribunal Superior Eleitoral por partido, conforme quadro abaixo:

**TABELA 1**

**NÚMERO DE COMISSÕES PROVISÓRIAS NOS MUNICÍPIOS  
POR PARTIDO POLÍTICO**

<b>Partido</b>	<b>Municipal</b>
PR	2.931
PSC	2.012
PSD	1.805
PODE	1.483
PSB	1.473
SOLIDARIEDADE	1.394
PROS	1.378
DEM	1.203
PRB	1.119
PATRIOTA	1.103
PMN	966
AVANTE	881
PP	865
PDT	842
PSL	656
PHS	635
PSDB	580
PPS	560
MDB	544
PTC	437
PMB	408
PV	349
DC	211

<b>Partido</b>	<b>Municipal</b>
PT	182
PC DO B	167
REDE	142
PSOL	141
PRTB	84
PCO	44
PPL	44
PCB	32
PRP	30
PSTU	1
NOVO	-
<b>TOTAL</b>	<b>26.487</b>

Entendeu o TSE, nesse caso, que limitar o prazo para o funcionamento de direções provisórias é condição necessária para o incremento da democracia nos partidos brasileiros. Com efeito, grande número de partidos é mantido à base de direções provisórias que se tornam, na prática, perenes. Com isso, o poder de decisão dos filiados desaparece, uma vez que não há convenções ou instâncias equivalentes para que os dirigentes prestem contas e submetam a continuidade ou não de seus mandatos ao voto dos filiados. Direções provisórias podem ser substituídas apenas pela vontade da direção superior e constituem no Brasil, em muitos casos, instrumento de centralização e concentração do poder nos grupos estabelecidos. Esse o argumento para limitar o funcionamento dos órgãos provisórios a cento e oitenta dias.

O argumento contrário, por sua vez, invoca o preceito constitucional, expresso no § 1º do art. 17, que diz: “É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária”.

## 2 – Sobre a prestação de contas

No que se refere às mudanças propostas para o art. 32, há que reconhecer que órgãos municipais dos partidos políticos, de modo geral, preocuparam-se em manter sua situação regular junto à Justiça Eleitoral, mas se descuidaram das obrigações para com a Receita Federal. Conforme matéria do jornal Valor, de 26 de março passado, a não entrega dos documentos devidos tornou inaptos os CNPJs de 70% dos diretórios municipais dos principais partidos do país. O valor total das multas devidas é estimado em cerca de setenta milhões de reais. Cabe lembrar ainda que há divergência nos TREs acerca das consequências eleitorais do cancelamento do CNPJ. Ou seja, a questão não está pacificada e entendem alguns que o cancelamento impedirá o partido de lançar candidatos naquele município. Abaixo, quadro reproduzido da citada matéria com o percentual de diretórios municipais com CNPJ irregular:

**TABELA 2**  
**PERCENTUAL DE DIREÇÕES MUNICIPAIS COM CNPJ**  
**IRREGULAR POR PARTIDO**

Partido	Percentual de municípios com CNPJ irregular
MDB	68
PDT	70
PC DO B	80
PSL	72
PT	71
DEM	75
PP	70
PSDB	70
<b>TOTAL</b>	<b>72</b>

Nesse quadro, é justo excluir os órgãos partidários municipais sem movimentação financeira, já eximidos da prestação de contas, da obrigação de encaminhar os demonstrativos mencionados. Também é razoável estabelecer um procedimento simplificado para a reativação da inscrição na Receita Federal. Nada a objetar, em princípio, a essa faceta desburocratizadora da redação proposta. No entanto, cabe indagar da conveniência de restringir a responsabilidade dos dirigentes partidários sobre eventuais irregularidades, por meio da proibição da inscrição de seus nomes no Cadin.

A mudança proposta para o art. 37 atua, aparentemente, na direção contrária: faz a responsabilidade pesar sobre o dirigente responsável à época do fato e permite ao órgão partidário continuar a receber a parcela devida do Fundo Partidário. A medida objetiva garantir a responsabilização

do dirigente partidário e, simultaneamente, a regularidade das finanças do partido, especialmente nos casos em que esse dirigente deixa o partido no decorrer na apreciação das contas pela Justiça Eleitoral.

As alterações propostas para o art. 42 prosseguem na lógica da centralização dos partidos. Apenas o órgão nacional de direção está obrigado a manter conta bancária, para movimentar os recursos do Fundo Partidário. Os demais, apenas no caso de serem agentes de alguma movimentação financeira. É difícil, contudo, imaginar órgãos municipais e estaduais vivos e atuantes sem movimentação financeira alguma.

### **3 – Sobre os recursos do Fundo Partidário para promoção da participação política das mulheres**

Os novos artigos propostos a respeito do percentual de recursos do Fundo Partidário de destinação obrigatória para atividades de promoção e difusão da participação política das mulheres têm por objetivo evitar a rejeição das contas dos partidos que trabalharam, antes da decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), de março de 2018, em resposta à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.617, de relatoria do Ministro Edson Fachin, com um entendimento flexível de promoção da participação feminina, considerando que o emprego desses recursos nas campanhas eleitorais de candidatas atendia ao disposto na Lei.

De todo modo, vale lembrar que, embora na referida decisão, o STF tenha considerado inconstitucional a acumulação, em diversos exercícios financeiros, do percentual de 5% do Fundo Partidário a ser destinado a promoção da participação política feminina, para utilização no financiamento das candidaturas femininas (§ 5º-A do art. 44 da Lei nº 9.096, de 1995), na modulação dos efeitos da referida decisão, em 3.10.2018, aquela

Corte validou tal conduta nas eleições de 2018, desde que não houvesse redução no repasse mínimo obrigatório de 30% do Fundo Partidário a ser alocado a cada partido para candidaturas femininas.

#### **4 – Sobre a anistia das devoluções que tenham origem em doações feitas por servidores públicos**

A redação original do inciso II do art. 31 vedava ao partido político receber recursos de autoridade ou órgão público. A Lei nº 13.488, de 2017, substituiu o termo “autoridade” por “pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados os filiados a partido político”. A mudança de 2017 reconheceu o direito de pessoas físicas, nas condições especificadas, filiados a partidos políticos, de contribuir financeiramente para os partidos a que são filiados.

Ao que parece, a redação anterior deu azo a decisões da Justiça Eleitoral no sentido de ordenar a devolução dos recursos doados por autoridades. O novo artigo proposto tem por objetivo anistiar, nesse conjunto de devoluções, aquelas originadas de doações feitas por filiados a partidos políticos antes da vigência da citada Lei.

#### **5 – Sobre a eficácia das disposições da Lei**

O art. 3º do projeto declara a eficácia imediata das disposições da lei tanto nos processos de prestação de contas quanto na criação de órgãos partidários em andamento, ainda que julgados, mas não transitados em julgado. Dessa maneira, a Lei atinge os processos em curso e não apenas os fatos ocorridos após a sua promulgação.

## 6 – Sobre as emendas

O Projeto de Lei nº 1.321 recebeu as Emendas nº 1 e 2, em plenário, do Senador Ciro Nogueira, retiradas posteriormente pelo autor.

Recebeu ainda quatro outras emendas, todas do Senador Lasier Martins. A Emenda nº 3 suprime o § 7º do art. 32 da lei nº 9.096, na forma do projeto, que veda a inscrição dos dirigentes partidários no Cadastro Informativo dos Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin). Para o autor o dispositivo pode ensejar estímulo à irresponsabilidade no trato dos recursos públicos destinados aos partidos.

A Emenda nº 4 suprime o §º 4º, do art. 3º da Lei nº 9.096, na forma do projeto, que veda a extinção automática do órgão e o cancelamento de sua inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). Argumenta o autor que não faz sentido estabelecer um prazo máximo de vigência dos órgãos provisórios dos partidos políticos, de oito anos, no caso, e vedar as punições cabíveis no caso de seu não cumprimento.

A Emenda nº 5 dá nova redação ao § 3º do art. 3º da Lei nº 9.096, na forma do projeto, de maneira a reduzir o prazo máximo de vigência dos órgãos provisórios de oito para dois anos. Considera o autor o prazo de dois anos razoável, visto que o prazo vigente de cento e oitenta dias seria insuficiente para a criação de órgãos permanentes e o prazo proposto de oito anos excessivo, facilitando a perpetuação de oligarquias partidárias.

Finalmente, a Emenda nº 6, apresentada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, veda o acesso “aos recursos do Fundo Partidário pelos partidos políticos que tiverem débitos fiscais ou previdenciários em aberto ou parcelamentos dessa natureza em atraso por

mais de noventa dias.” Para o autor, não se justifica a existência de débitos dessa natureza, uma vez que os partidos políticos recebem recursos do Fundo Partidário, recursos que podem ser utilizados com essa finalidade.

Consultoria Legislativa, 15 de abril de 2019.

Caetano Ernesto Pereira de Araujo  
*Consultor Legislativo*