

FUNDO ELEITORAL E FUNDO PARTIDÁRIO: TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E DESAFIOS NA FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

**ELECTORAL FUND AND PARTY FUND TRANSPARENCY: OVERSIGHT, AND
CHALLENGES IN THE MONITORING OF PUBLIC FUNDS**

Ciências Humanas • 15/10/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/791880871](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/791880871)

Walter Pereira Bessa Neto¹

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar se os mecanismos de transparência, controle e fiscalização previstos no ordenamento jurídico brasileiro são suficientes para assegurar a correta aplicação dos recursos públicos destinados ao Fundo Partidário e ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). O problema de pesquisa consiste em verificar se tais instrumentos são juridicamente suficientes e operacionalmente eficazes diante da predominância do financiamento público da política. Adota-se pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa e com emprego do método crítico, a partir da legislação, da doutrina, de decisões judiciais e de dados institucionais. A hipótese é que a ampla discricionariedade partidária, a concentração decisória nas cúpulas nacionais e as sucessivas reformas que flexibilizam os critérios de utilização dos valores tornam esses mecanismos insuficientes e criam condições propícias ao desvio de finalidade. A investigação parte dos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da publicidade e considera o papel da Justiça Eleitoral, do Tribunal de Contas da União e da sociedade civil. Busca-se identificar as fragilidades normativas e institucionais do controle e indicar caminhos para o seu aperfeiçoamento, em se tratando de verbas de natureza essencialmente pública.

Palavras-chave: Fundo Partidário; Fundo Especial de Financiamento de Campanha; Transparência; Controle; Fiscalização.

ABSTRACT

This article aims to examine whether the transparency, control and oversight mechanisms provided for in Brazilian law are sufficient to ensure the proper use of public resources allocated to the Party Fund and to the Special Campaign Financing Fund (FEFC). The research asks whether these instruments are legally sufficient and

operationally effective in a setting dominated by public funding of politics. It adopts bibliographic and documentary research, with a qualitative approach and the critical method, drawing on legislation, legal scholarship, judicial decisions and institutional data. The working hypothesis is that broad party discretion, decision-making concentrated in national leaderships and successive reforms that loosen the criteria for spending the funds make these mechanisms insufficient and create conditions for the misuse of funds. The study starts from the constitutional principles of legality, morality and publicity and considers the role of the Electoral Court, the Federal Court of Accounts and civil society. It seeks to identify normative and institutional weaknesses in oversight and to point out ways to improve it, given that these are essentially public funds.

Keywords: Party Fund; Special Campaign Financing Fund; Transparency; Control; Oversight.

1. INTRODUÇÃO

O financiamento da política é um dos temas mais sensíveis do direito eleitoral brasileiro contemporâneo. Desde que o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a doação de pessoas jurídicas a partidos e campanhas (Brasil, 2015) e que as Leis n°s 13.487 e 13.488, de 2017, criaram o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), o Estado passou a ser o principal financiador da atividade partidária e das eleições (Brasil, 2017a, 2017b). Em 2022, os recursos públicos corresponderam a 81,26% do financiamento eleitoral, contra 70,04% em 2016 (Schlickmann, 2023, p. 96-97). Para as eleições gerais de 2026, o FEFC soma R\$ 4.961.519.777,00 (TSE, 2026a), valor que, em termos nominais, equivale a quase o triplo dos R\$ 1,7 bilhão de 2018 (Araújo; Rodrigues, 2023, p. 13).

Os dois fundos públicos, embora frequentemente confundidos, têm naturezas distintas.² O Fundo Partidário, regulado pela Lei nº 9.096/1995, é repassado mensalmente e destina-se ao custeio ordinário das agremiações, em hipóteses de aplicação que as reformas eleitorais ampliaram de quatro para onze (Brasil, 1995, arts. 40 e 44; Schlickmann; Mezzaroba, 2021, p. 7). O FEFC, previsto na Lei nº 9.504/1997, destina-se exclusivamente às campanhas e só é disponibilizado no ano do pleito (Brasil, 1997, arts. 16-C e 16-D). Em ambos, o principal critério de partilha entre os partidos é a representação na Câmara dos Deputados, que define 95% do Fundo Partidário e 83% do FEFC (Schlickmann, 2023, p. 120). O resultado é concentrador: oito partidos receberam 63,70% do Fundo Partidário entre 2014 e 2022 e 63,01% do FEFC entre 2018 e 2022 (Schlickmann, 2023, p. 191) e, em 2026, três legendas ficaram com cerca de 40% do fundo eleitoral (TSE, 2026b).

Recebidos os recursos, a decisão sobre sua aplicação recai sobre os próprios partidos. No caso do FEFC, a lei exige que a direção executiva nacional aprove, por maioria absoluta, critérios de distribuição que serão divulgados publicamente (Brasil, 1997, art. 16-C, § 7º), e a Justiça Eleitoral não aprecia o mérito desses critérios, salvo quanto às cotas de gênero e de raça (TSE, 2026a). O exame dos critérios informados para as eleições de 2022 revelou grande disparidade entre os partidos, concentração do poder decisório nos diretórios nacionais e apenas cinco legendas com regras para evitar que os recursos se concentrem em poucas candidaturas (Schlickmann, 2023, p. 179-180).

Como os fundos têm natureza pública, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade (Brasil, 1988, art. 37, caput) fundamentam o controle sobre sua aplicação, ainda que os partidos

sejam pessoas jurídicas de direito privado dotadas de autonomia (Brasil, 1988, art. 17, § 1º) e obrigadas a prestar contas à Justiça Eleitoral (Brasil, 1988, art. 17, III). Esse controle, porém, enfrenta limites. A falta de uniformidade e de transparência nas prestações de contas dos partidos já foi apontada como obstáculo à análise de seus efeitos (Lisboa; Nascimento, 2021), e propostas recentes tendem a ampliar a discricionariedade partidária. O projeto do novo Código Eleitoral aprovado pela Câmara dos Deputados (PLP nº 112/2021) previa, por exemplo, uma hipótese genérica de aplicação do Fundo Partidário em outros gastos de interesse do partido, a vinculação da prestação de contas à escrituração contábil digital e a possibilidade de o partido contratar auditoria privada, cujo relatório passa a integrar o julgamento das contas, com sanções de R\$ 2 mil a R\$ 30 mil para a desaprovação (Schlickmann; Mezzaroba, 2021, p. 7-12). Aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado em agosto de 2025 (Brasil, 2025), o projeto, segundo a página da matéria, permanece em tramitação naquela Casa³ e não se aplicaria às eleições de 2026 no que alterar o processo eleitoral (Brasil, 1988, art. 16). No plano constitucional, a Emenda nº 117/2022, ao mesmo tempo em que inscreveu o piso de 30% de recursos para candidaturas femininas, determinou que sua distribuição observe a autonomia e o interesse partidário e afastou sanções por descumprimentos anteriores (Brasil, 2022; Schlickmann, 2023, p. 121).

Diante desse cenário, formula-se o seguinte problema: os instrumentos de transparência, controle e fiscalização hoje vigentes são juridicamente suficientes e operacionalmente eficazes para assegurar que os recursos do Fundo Partidário e do FEFC sejam aplicados em conformidade com suas finalidades constitucionais e legais? A hipótese é que não são. A ampla discricionariedade conferida aos partidos, a concentração decisória nas cúpulas

nacionais e as reformas legislativas que flexibilizam os critérios de utilização dos valores criam condições propícias ao desvio de finalidade e enfraquecem o controle institucional. O objetivo geral é analisar a suficiência desses mecanismos e identificar as principais fragilidades institucionais e normativas que comprometem a fiscalização dos dois fundos.

A pesquisa delimita-se aos recursos públicos do Fundo Partidário e do FEFC e aos mecanismos de controle sobre sua distribuição e aplicação. Para responder ao problema, ela apresenta o panorama histórico e normativo do financiamento público, distinguindo a natureza e os critérios de distribuição de cada fundo; examina os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da publicidade como fundamentos do controle; identifica os instrumentos de transparência e fiscalização, com atenção ao papel da Justiça Eleitoral e do Tribunal de Contas da União; e avalia as fragilidades e os desafios concretos da fiscalização, com ênfase nas alterações legislativas recentes.

Adota-se pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa, com emprego do método crítico. O material reúne a legislação eleitoral, a doutrina, decisões do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral e dados institucionais da Justiça Eleitoral.

2. FINANCIAMENTO PÚBLICO DA POLÍTICA NO BRASIL: PANORAMA HISTÓRICO E NORMATIVO

O Fundo Partidário foi instituído ainda durante o regime militar, pelo Código Eleitoral de 1965, com o propósito de assegurar a continuidade das agremiações (Almeida, 2017, p. 187). Por décadas,

contudo, seu peso relativo foi modesto diante do financiamento privado, sobretudo empresarial: em 2014, as doações de pessoas jurídicas corresponderam a cerca de 71% das receitas de campanha, contra aproximadamente 25% oriundos do Fundo Partidário (Lisboa; Nascimento, 2021). Até 1979, inclusive, 20% do fundo eram divididos em partes iguais entre as legendas, percentual que as sucessivas reformas reduziram ao longo do tempo (Almeida, 2017, p. 195); hoje, nos termos do art. 41-A da Lei nº 9.096/1995, apenas 5% são repartidos igualitariamente, e 95% seguem a proporcionalidade dos votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados (Brasil, 1995, art. 41-A).

Esse quadro começou a mudar a partir da segunda metade da década de 1990, quando o fundo ganhou volume e status de recurso estratégico no custeio partidário (Campos, 2009, p. 206). Um estudo sobre o sistema vigente em 2006 estimou em R\$ 6,2 bilhões o custo total do financiamento partidário-eleitoral brasileiro, somados o Fundo Partidário, o horário gratuito de propaganda eleitoral monetarizado, a renúncia fiscal das emissoras de radiodifusão e a imunidade tributária dos partidos (Campos, 2009, p. 12). Desses componentes, o horário eleitoral gratuito correspondia a cerca de 71% do custo total, o financiamento privado declarado a 20%, a renúncia fiscal a 6% e o Fundo Partidário a apenas 2% (Campos, 2009, p. 209), o que evidencia como a maior parcela do custeio público permanecia, àquela época, fora do radar do debate sobre doações empresariais.

A virada decisiva veio com o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650 pelo Supremo Tribunal Federal, que declarou inconstitucional a doação de pessoas jurídicas a partidos e campanhas (Brasil, 2015). Na sequência, o Fundo Partidário saltou de

R\$ 289,6 milhões, em 2014, para R\$ 867,6 milhões, em 2015 (Almeida, 2017, p. 188), e o Congresso Nacional aprovou as Leis n°s 13.487 e 13.488, de 2017, que criaram o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para substituir o aporte empresarial (Brasil, 2017a, 2017b). O FEFC somou R\$ 1,7 bilhão em 2018, R\$ 2,03 bilhões em 2020 e R\$ 4,9 bilhões em 2022 (Moraes, 2024, p. 51), patamar próximo ao dos R\$ 4.961.519.777,00 destinados às eleições gerais de 2026 (TSE, 2026a). Esse movimento consolidou o Estado como o principal financiador da política brasileira: em 2022, o Fundo Partidário e o FEFC já respondiam por 81% das receitas das candidaturas (Moraes, 2024, p. 10), proporção que os dados de outra pesquisa, apurados por metodologia distinta, situam em 81,26% (Schlickmann, 2023, p. 96-97).

O financiamento público sob a hipótese da cartelização partidária

A crescente dependência dos partidos em relação aos cofres públicos tem sido lida, na ciência política, à luz da tese do partido cartel, formulada por Katz e Mair para descrever agremiações que recorrem a recursos do Estado para preservar sua posição no sistema político (Katz; Mair, 1995 apud Almeida, 2017, p. 88). A partir dessa tese, Detterbeck propôs examinar a cartelização sob três dimensões: as estruturas organizacionais de tomada de decisão, os vínculos entre partido, sociedade e Estado, e os padrões de competição e cooperação entre as principais forças políticas (Detterbeck, 2005 apud Almeida, 2017, p. 196). Aplicando esse modelo ao caso brasileiro, Almeida (2017, p. 196-199) concluiu que o país reúne indícios parciais de cartelização: desde os anos 1990, observa-se a concentração do poder decisório nas instâncias partidárias superiores e o estreitamento dos vínculos entre partidos

e Estado, mas a elevada fragmentação, a ausência de cláusulas de barreira mais severas e a persistência de competição real entre as legendas afastam o país do modelo pleno de cartel.

Essa centralização decisória já havia sido identificada empiricamente por Campos (2009, p. 207-209), para quem o dinheiro público do Fundo Partidário é repassado exclusivamente aos órgãos de direção nacional dos partidos, de modo que sua redistribuição aos diretórios regionais fica a critério dessas cúpulas; segundo o autor, nenhum partido efetivamente repassa às unidades descentralizadas o montante previsto em seus próprios estatutos. O achado é relevante porque antecede em quase uma década e meia a criação do FEFC e sugere que a concentração do poder sobre os recursos públicos partidários não é efeito das reformas mais recentes, mas um traço estrutural do sistema de financiamento brasileiro, sobre o qual as novas regras do FEFC vieram se sobrepor.

3. FUNDO PARTIDÁRIO E FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA: NATUREZA, FINALIDADES E CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO

Natureza e critérios legais de distribuição

O Fundo Partidário e o FEFC, a despeito de serem com frequência confundidos, têm naturezas distintas. O primeiro, regulado pela Lei nº 9.096/1995, é repassado mensalmente pelo Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral e deste aos diretórios nacionais, destinando-se ao custeio das atividades ordinárias dos partidos, como manutenção de sedes, propaganda doutrinária e criação de institutos de pesquisa (Brasil, 1995, arts. 40 e 44). O segundo, criado pelas Leis nºs 13.487 e 13.488/2017, é disponibilizado apenas no ano

do pleito e tem finalidade exclusivamente eleitoral (Brasil, 1997, art. 16-C). Em ambos, contudo, prevalece a lógica da representação parlamentar: do Fundo Partidário, 95% são distribuídos conforme os votos obtidos pelo partido na última eleição para a Câmara dos Deputados (Brasil, 1995, art. 41-A); do FEFC, 83% seguem o mesmo critério, somadas as parcelas vinculadas à representação na Câmara (48%) e no Senado (15%), restando 37% divididos entre a parcela igualitária e a proporcional aos votos na última eleição geral (Brasil, 1997, art. 16-D).

Esse desenho retroalimenta a posição dos partidos já consolidados: quanto maior a bancada, maior o repasse, e quanto maior o repasse, maiores as condições de financiar campanhas competitivas e eleger novos parlamentares. Entre 2014 e 2022, oito partidos concentraram 63,70% de todo o Fundo Partidário distribuído no período e 63,01% do FEFC (Schlickmann, 2023, p. 191), reproduzindo, com outra composição partidária, o padrão já identificado por Campos (2009, p. 207) para 2006, quando quatro legendas recebiam mais de 70% do Fundo Partidário e nove delas ultrapassavam 95% do total.

A concentração na distribuição interna aos candidatos

A desigualdade não se limita à partilha entre partidos: reproduz-se também na distribuição interna, entre as candidaturas de uma mesma legenda. Um estudo que calculou o coeficiente de Gini da distribuição do Fundo Partidário e do FEFC entre os candidatos a deputado federal nas eleições de 2022 chegou a um índice nacional de 0,72277⁴, o que indica alta concentração dos recursos em um número reduzido de candidaturas (Moraes, 2024, p. 68). Na ponta de maior igualdade, está o NOVO, partido que recusou recursos públicos naquele pleito e, por isso, apresentou distribuição

integralmente equânime entre seus candidatos; na ponta oposta, PSC, PTB, AGIR, CIDADANIA e REDE registraram coeficientes superiores a 0,75 (Moraes, 2024, p. 68). O mesmo estudo não encontrou correlação relevante entre a classificação ideológica dos partidos e o grau de concentração de recursos, o que sugere que a desigualdade decorre menos do perfil programático das legendas do que de decisões discricionárias dos diretórios (Moraes, 2024, p. 69).

Essa discricionariedade é viabilizada pela própria legislação, que atribui à direção executiva nacional de cada partido a competência para aprovar, por maioria absoluta, os critérios de distribuição do FEFC entre os candidatos, critérios esses apenas divulgados publicamente, sem apreciação de mérito pela Justiça Eleitoral (Brasil, 1997, art. 16-C, § 7º). O exame desses critérios para as eleições de 2022 revelou grande disparidade entre as legendas e apontou que apenas cinco partidos adotavam mecanismos para evitar a concentração dos recursos em poucas candidaturas (Schlickmann, 2023, p. 179-180), o que converge com os achados de Moraes (2024) sobre a desigualdade observada nos resultados práticos dessa distribuição.

4. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICÁVEIS À FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS ELEITORAIS

Embora os partidos políticos sejam pessoas jurídicas de direito privado dotadas de autonomia para definir sua estrutura, organização e funcionamento (Brasil, 1988, art. 17, § 1º), a natureza pública dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC atrai, por via reflexa, os princípios que regem a Administração Pública, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal (Brasil, 1988). Três desses

princípios orientam diretamente o controle sobre a aplicação dos fundos: a legalidade, a moralidade e a publicidade.

O princípio da legalidade impõe que os recursos sejam aplicados estritamente nas hipóteses previstas em lei, rol que, no caso do Fundo Partidário, as sucessivas reformas eleitorais ampliaram de quatro para onze incisos do art. 44 da Lei nº 9.096/1995 (Schlickmann; Mezzaroba, 2021, p. 7). A moralidade, por sua vez, exige que a gestão desses valores observe padrões éticos de conduta que vão além da mera conformidade formal com a lei, de modo que a aplicação dos recursos em desacordo com suas finalidades pode configurar violação a esse princípio ainda quando amparada em dispositivo legal genérico. Já a publicidade obriga os partidos a prestar contas à Justiça Eleitoral e a tornar acessíveis à sociedade as informações sobre a origem e a destinação dos recursos recebidos (Brasil, 1988, art. 17, III), pressuposto sem o qual o controle social sobre essas verbas se torna inviável.

A efetividade desses princípios, contudo, depende da qualidade e da uniformidade das informações prestadas. A falta de padronização nas prestações de contas partidárias já foi apontada como obstáculo à própria análise acadêmica do financiamento público, na medida em que a diversidade de critérios contábeis adotados pelos partidos dificulta comparações entre legendas e entre pleitos (Lisboa; Nascimento, 2021). Se a disparidade nos registros contábeis já compromete a pesquisa, o mesmo problema tende a comprometer, em maior medida, o próprio exercício do controle social pelo cidadão comum, que não dispõe dos mesmos recursos metodológicos para tratar dados heterogêneos.

5. INSTRUMENTOS INSTITUCIONAIS DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE

A Justiça Eleitoral, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público Eleitoral

A fiscalização dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC é exercida por um conjunto de órgãos que atuam de forma complementar. À Justiça Eleitoral, sob a presidência do Tribunal Superior Eleitoral, compete receber, analisar e julgar as prestações de contas dos partidos e candidatos, podendo determinar a devolução de recursos aplicados irregularmente e aplicar as sanções cabíveis (Brasil, 1995, art. 34; Brasil, 1997, art. 30). O Tribunal de Contas da União atua como órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo sobre a regularidade dos repasses feitos pelo Tesouro Nacional, ainda que sua competência encontre limites na autonomia partidária quanto à destinação final dos valores já repassados. O Ministério Público Eleitoral, por sua vez, pode instaurar procedimentos investigatórios e propor ações judiciais diante de indícios de irregularidade, funcionando como fiscal da correta destinação dos recursos.

O Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral

Desde 2016, esses órgãos contam com um instrumento adicional de cooperação técnica: o Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral (NIJE), constituído para identificar indícios de crimes eleitorais relacionados ao financiamento de campanhas, com participação do Tribunal Superior Eleitoral, dos Tribunais Regionais Eleitorais, do Ministério Público Federal, da Polícia Federal, do Tribunal de Contas da União, da Receita Federal e do Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Schlickmann, 2023, p. 208). O núcleo não

possui ato normativo próprio de criação, operando com base em cooperação técnica entre essas instituições, e tem seu procedimento de apuração de indícios disciplinado pela Resolução do Tribunal Superior Eleitoral nº 23.607/2019, art. 91 (TSE, 2019 apud Schlickmann, 2023, p. 209). Suas ações concentram-se, até o momento, na verificação da capacidade econômica de doadores e da capacidade operacional de fornecedores de campanha, de modo a identificar potenciais fraudes e desvios de finalidade (Schlickmann, 2023, p. 210).

A existência do núcleo evidencia que o problema da fiscalização não é, em sua totalidade, de ausência de instrumentos, mas também de alcance: suas ações concentram-se no período eleitoral e nos recursos do FEFC, sem abranger, com a mesma intensidade, o financiamento contínuo do Fundo Partidário ao longo do mandato (Schlickmann, 2023, p. 209-210). Soma-se a isso a concentração do poder decisório sobre a distribuição dos recursos nas cúpulas partidárias nacionais, já examinada no capítulo anterior, que reduz a transparência interna aos próprios filiados e dificulta o exercício do controle externo pelos órgãos competentes, na medida em que estes dependem, em larga medida, das informações que os próprios partidos decidem disponibilizar.

6. FRAGILIDADES NORMATIVAS E DESAFIOS CONCRETOS NA FISCALIZAÇÃO DOS FUNDOS

O projeto do novo Código Eleitoral

As fragilidades do sistema de fiscalização não decorrem apenas de lacunas normativas pré-existentes, mas também de escolhas legislativas recentes que tendem a ampliar a discricionariedade

partidária. O projeto do novo Código Eleitoral aprovado pela Câmara dos Deputados (PLP nº 112/2021) ilustra essa tendência: ao inserir o inciso XII no art. 67 da Lei nº 9.096/1995, autoriza o emprego do Fundo Partidário em “outros gastos de interesse partidário, conforme deliberação do partido político”, cláusula genérica que esvazia o caráter taxativo das hipóteses de aplicação até então vigentes (Schlickmann; Mezzaroba, 2021, p. 7). No mesmo sentido, o projeto acrescenta a expressão “discricionariedade” ao dispositivo sobre contratação de despesas com esses recursos e passa a exigir a comprovação de dolo específico para vedar seu uso na quitação de multas e encargos de mora, o que, na prática, autoriza a priori hipóteses que a jurisprudência da Justiça Eleitoral vedava (Schlickmann; Mezzaroba, 2021, p. 7-8).

Quanto ao FEFC, o texto aprovado pela Câmara mantém a concentração da decisão sobre os critérios de distribuição exclusivamente no órgão de direção nacional do partido, sem exigir a participação das demais esferas partidárias (Schlickmann; Mezzaroba, 2021, p. 7). Prevê, ainda, que os recursos não utilizados pelos candidatos sejam devolvidos ao diretório nacional, e não de imediato ao Tesouro Nacional, abrindo margem para que tais valores permaneçam sob a gestão discricionária das agremiações (Schlickmann; Mezzaroba, 2021, p. 8). No campo da prestação de contas, o projeto vincula o exame da Justiça Eleitoral à escrituração contábil digital, reduz o rito das contas partidárias de judicial a administrativo e faculta aos partidos contratar auditoria privada cujo relatório, limitado a apontar incongruências qualificadas como “graves e insanáveis”, passa a condicionar o próprio julgamento das contas (Schlickmann; Mezzaroba, 2021, p. 9-11). Aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado em agosto de 2025 (Brasil, 2025), o projeto segue em tramitação naquela Casa.

A Emenda Constitucional nº 117/2022

No plano constitucional, movimento semelhante se observa na Emenda Constitucional nº 117/2022, que, ao mesmo tempo em que inscreveu na Constituição o piso de 30% dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC para candidaturas femininas, determinou que sua distribuição observe a autonomia e o interesse partidário e afastou sanções relativas a descumprimentos anteriores à sua promulgação (Brasil, 2022). Para Schlickmann (2023, p. 121), essa submissão do piso de 30% à autonomia partidária, somada à anistia retroativa, esvazia em parte o esforço judicial e legislativo que, desde 2018, buscava assegurar recursos efetivos às candidaturas de mulheres.

Caminhos para o aperfeiçoamento do controle

Diante desse cenário, parte da literatura propõe caminhos alternativos. Schlickmann (2023, p. 199-200) sugere um modelo tripartite, fundado (i) na transparência, por meio de plataforma pública que reúna os critérios de distribuição interna e as despesas de cada partido; (ii) em regras de acesso mais objetivas, incluindo um modelo de contrapartidas que vincule parte do repasse público à capacidade de cada partido captar doações de pessoas físicas, com decisão compartilhada entre as esferas partidárias; e (iii) no fortalecimento do controle institucional, com a ampliação do alcance do Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral para abranger, em tempo real, o financiamento partidário contínuo, e não apenas o período eleitoral. Trata-se de proposta ainda não testada empiricamente, mas que dialoga diretamente com as fragilidades identificadas ao longo deste trabalho: a opacidade na distribuição

interna, a concentração decisória nas cúpulas nacionais e o alcance limitado dos instrumentos de controle hoje disponíveis.

7. CONCLUSÃO

A pesquisa partiu da pergunta sobre se os instrumentos de transparência, controle e fiscalização hoje vigentes são juridicamente suficientes e operacionalmente eficazes para assegurar que os recursos do Fundo Partidário e do FEFC sejam aplicados em conformidade com suas finalidades constitucionais e legais. A hipótese formulada na introdução, de que não são, encontrou respaldo tanto na análise normativa quanto nos dados empíricos reunidos ao longo do trabalho.

Do ponto de vista histórico, verificou-se que a concentração dos recursos públicos nas maiores legendas não é fenômeno recente, mas traço estrutural do sistema brasileiro, identificável já em 2006 (Campos, 2009) e reproduzido, com outra composição partidária, entre 2014 e 2022 (Schlickmann, 2023) e nas candidaturas de 2022 tomadas individualmente (Moraes, 2024). Essa convergência entre estudos de metodologia e período distintos reforça a hipótese de que o problema está nas próprias regras de distribuição, vinculadas à representação parlamentar, e não em uma conjuntura passageira. Do ponto de vista institucional, constatou-se que os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade, embora juridicamente exigíveis, esbarram na concentração do poder decisório nas cúpulas partidárias nacionais e na heterogeneidade das prestações de contas, fatores que limitam o alcance prático dos órgãos de controle, mesmo diante de instrumentos como o Núcleo de Inteligência da Justiça Eleitoral.

Por fim, as reformas em curso não reverterem esse quadro. O projeto do novo Código Eleitoral e a Emenda Constitucional nº 117/2022 caminham, em pontos relevantes, no sentido de ampliar a discricionariedade partidária e reduzir os critérios objetivos de controle, confirmando a terceira premissa da hipótese de pesquisa. Isso não significa que o aperfeiçoamento do sistema seja inviável: propostas como o modelo de contrapartidas e a ampliação do alcance do Núcleo de Inteligência indicam caminhos possíveis, ainda que não testados. Para pesquisas futuras, sugere-se o acompanhamento da redação final do Código Eleitoral no Senado Federal e a análise dos primeiros resultados da aplicação da Emenda Constitucional nº 117/2022 nas eleições de 2026, de modo a verificar, com dados concretos, se as fragilidades aqui identificadas se confirmam na prática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Renato Ribeiro de. **Financiamento público da atividade partidária no Brasil**. 2017. 216 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ARAÚJO, Clara Maria de Oliveira; RODRIGUES, Theófilo Codeço Machado. Judicialização da competição política e gênero: ação afirmativa nos Fundos Partidário e Eleitoral no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 40, p. 1-31, e260812, 2023. DOI: 10.1590/0103-3352.2023.40.260812.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 117, de 5 de abril de 2022.** Altera o art. 17 da Constituição Federal para impor aos partidos políticos a aplicação de recursos do fundo partidário na promoção e difusão da participação política das mulheres, bem como a aplicação de recursos desse fundo e do Fundo Especial de Financiamento de Campanha e a divisão do tempo de propaganda gratuita no rádio e na televisão no percentual mínimo de 30% (trinta por cento) para candidaturas femininas. Brasília, DF: Presidência da República, 2022.

Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc117.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13487.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.488, de 6 de outubro de 2017.** Altera as Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral), e revoga dispositivos da Lei nº 13.165, de 29 de setembro de 2015 (Minirreforma Eleitoral de 2015), com o fim de promover reforma no ordenamento político-eleitoral. Brasília, DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13488.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.** Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Aprovado na CCJ, Código Eleitoral vai a Plenário com mudanças como voto impresso.** Senado Notícias, Brasília, DF, 20 ago. 2025. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2025/08/aprovado-na-ccj-codigo-eleitoral-vai-a-plenario-com-mudancas-como-voto-impresso>. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei Complementar nº 112, de 2021.** Dispõe sobre as normas eleitorais e as normas processuais eleitorais brasileiras. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149849>. Acesso em: 20 set. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650.** Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 17 set. 2015. Diário de Justiça Eletrônico, n. 34, 24 fev. 2016.

CAMPOS, Mauro Macedo. **Democracia, partidos e eleições:** os custos do sistema partidário-eleitoral no Brasil. 2009. 238 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências

Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

LISBOA, Eduardo Henrique Valente; NASCIMENTO, Eduardo Mendes. Fundo partidário e eleitoral: a análise do impacto das novas políticas de financiamento partidário e eleitoral a partir das prestações de conta dos partidos. **Revista Brasileira de Contabilidade**, Brasília, n. 248, p. 51-66, mar./abr. 2021.

MORAES, Cryslan de. **Concentração econômica do financiamento público eleitoral no Brasil**. 2024. 81 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Universidade do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, 2024.

SCHLICKMANN, Denise Goulart; MEZZAROBBA, Orides. Fundo Partidário e Fundo Especial de Financiamento de Campanha: análise sobre as alterações propostas pelo projeto do novo Código Eleitoral aprovado pela Câmara dos Deputados. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, Encontro Virtual, v. 7, n. 2, p. 1-18, jul./dez. 2021.

SCHLICKMANN, Denise Goulart. **Financiamento público partidário e eleitoral**: (im)possibilidade de um modelo social de distribuição e controle de recursos para o Brasil. 2023. 234 f. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) – Eleições 2026**. Brasília, DF: TSE, 2026a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes->

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **TSE divulga distribuição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha para as Eleições 2026.** Brasília, DF: TSE, 3 jun. 2026b. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2026/Junho/tse-divulga-distribuicao-do-fundo-especial-de-financiamento-de-campanha-para-as-eleicoes-2026>. Acesso em: 20 set. 2026.

¹ Graduando na Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

² O Fundo Partidário designa o Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Lei nº 9.096/1995, art. 38). O FEFC também é chamado de Fundo Eleitoral. Neste trabalho, empregam-se as expressões “Fundo Partidário” e “FEFC”.

³ A análise de Schlickmann e Mezzaroba (2021) refere-se ao texto aprovado pela Câmara dos Deputados. O texto em discussão no Senado Federal foi objeto de emendas, e será confrontado com aquele ao longo da pesquisa. Situação da matéria conforme a página do PLP nº 112/2021 no Senado Federal.

⁴ O coeficiente de Gini varia de 0, quando a distribuição é perfeitamente igualitária, a 1, quando ela é máxima a concentração. Tradicionalmente empregado para medir a desigualdade de renda, o índice foi adaptado por Moraes (2024) para mensurar a desigualdade na distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do FEFC entre candidaturas de um mesmo partido.

