

Ementa: Dízimo Partidário. Extensão do termo “autoridade pública” para os fins do artigo 31, inciso II, da Lei n.º 9.096/1995. Exclusão de servidores que exerçam funções de assessoria.

1 Relatório

Trata-se de consulta formulada pela Promotora de Justiça Daniela Toledo Gouveia Martins, da Comarca de Ituiutaba, relacionada ao “díizimo partidário” implementado durante todo o exercício de 2013 no município de Ituiutaba.

De acordo com a documentação que instrui a consulta, as contas pertinentes ao exercício de 2013 do Partido Democratas, no qual era filiado o então prefeito de Ituiutaba, foram rejeitadas pela Justiça Eleitoral em razão do recebimento de valores de fonte vedada, nos moldes do artigo 31, inciso II, da Lei n.º 9.096/1995, que assim dispõe:

Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

(...)

II - autoridade ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;

Mais especificamente, da leitura da mencionada documentação extrai-se que vários servidores ocupantes de cargos demissíveis *ad nutum* do Poder Executivo do Município de Ituiutaba contribuíram com o partido DEM, no exercício de 2013, totalizando o importe de R\$ 44.177 (quarenta e quatro mil, cento e setenta e sete reais).

As dúvidas da douta Promotora de Justiça de Ituiutaba consistem em saber: a) qual seria a extensão do conceito de autoridade pública para os fins da vedação contida no artigo 31, II, da Lei n.º 9.096/1995; b) se os servidores que exercem cargo de assessoramento estariam ou não incluídos na vedação de repasse de contribuições a partidos políticos; e c) se a proibição do repasse de contribuições de servidores públicos, ocupantes de funções de direção e chefia, em favor da agremiação partidária, independe do consentimento formal do servidor.

Em síntese, é o relatório.

2 Fundamentação

A obrigatoriedade de prestação de contas dos órgãos partidários à Justiça Eleitoral encontra-se esculpida no artigo 17, inciso III, da Constituição Federal, com regulamentação mais detalhada pela Lei n.º 9.096/1995 (Lei dos Partidos

Políticos) e pela Resolução TSE 23.464/2015⁶⁴, entre outros atos normativos expedidos pelo TSE.

Outrossim, visando a melhor compreensão sobre a extensão das diversas acepções do termo “autoridade” conferidas pela doutrina e jurisprudência, especialmente pelo Tribunal Superior Eleitoral, mostra-se conveniente uma prévia explanação a respeito das variantes interpretativas experimentadas desde a promulgação da Lei n.º 9.096/1995.

O primeiro julgado acerca do tema, PET n.º 134-DF (Resolução TSE n.º 19.804/97), assim restou ementado:

FUNDO PARTIDÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO LIBERAL – PL. CONTRIBUIÇÃO DE FILIADOS – PARLAMENTARES VINCULADOS AO PARTIDO. NÃO SE APLICA A VEDAÇÃO DO ART. 31, II, DA LEI N.º 9.096/95. APROVADA.”(PETIÇÃO N. 134, Resolução n.º 19804 de 25/02/1997, Relator (a) Min. Walter Ramos da Costa Porto, Publicação: DJ – Diário da Justiça, Data 14/03/1997, p. 6987 RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 9, Tomo 1, Página 347)

Da fundamentação do voto condutor do acórdão, extrai-se a seguinte interpretação conferida ao dispositivo legal em comento:

Não creio se deva interpretar o texto com o rigor com que o fez nossa Secretaria de Controle Interno. Tivesse sido utilizada, ali, a expressão ‘agentes políticos’ e seriam alcançados, como entende a melhor doutrina, ‘os componentes do Governo em seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais.’ (Hely Lopes Meirelles). Ou os que têm a função ‘de formadores da vontade superior do Estado’ (Celso Antônio Bandeira de Mello). Empregando, no entanto, termo ‘autoridades’, o que a lei procurou impedir foi a interferência dos organismos estatais na vida partidária, a desmedida influência do poder político no âmbito das agremiações. Mas não obstar, o que seria excessivo, contribuições financeiras de quem, representante de partidos, o Parlamento, nas Câmaras Municipais, pretenda, com seu aporte financeiro, vitalizar as legendas, superar a crise em que, o mais das vezes, vivem as instituições.

Observe-se que a interpretação do termo “autoridade” conferida pelo TSE, na ocasião, levava apenas à vedação do aporte de recursos provenientes de organismos estatais, autorizando-se, assim, as contribuições originárias do patrimônio privado dos contribuintes. Na hipótese, estava em questão as contribuições de parlamentares da bancada federal do Partido Liberal. Esse pioneiro julgado não enfrentou, pois, a problemática das contribuições efetuadas por detentores de cargos demissíveis *ad nutum*.

Já na PET n.º 119 (Res. 19.817), julgada tempos depois, fez-se uma superficial advertência à agremiação partidária a respeito da redação de dispositivo do respectivo estatuto, que previa a arrecadação compulsória de contribuição partidária dos detentores de cargos em comissão. Ainda que as contribuições dos detentores de cargos demissíveis *ad nutum* não fossem objeto da causa, o relator do voto condutor do acórdão consignou:

Mas creio seja conveniente advertir a agremiação quanto à redação de um dos parágrafos do artigo 100, de seus Estatutos, que os autos transcrevem: ‘§ 1.º – Os filiados que exercerem cargos exoneráveis *ad nutum* contribuirão, mensalmente, com quantia equivalente a 3% (três por cento) de seus vencimentos’. Entendo que essas contribuições afrontam a disposição do art. 31 da Lei n. 9.096/95 e não podem, assim, ser admitidas.

As contas restaram aprovadas naquela ocasião, já que as contribuições provinham exclusivamente de senadores e deputados federais vinculados à agremiação partidária. Ainda assim, o acórdão restou dessa forma ementado:

FUNDO PARTIDÁRIO PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO – PMDB. CONTRIBUIÇÃO DE FILIADOS – PARLAMENTARES VINCULADOS AO PARTIDO. A VEDAÇÃO DO ART. 31, II, DA LEI N. 9.096/95, ATINGE, PORÉM, OS FILIADOS A PARTIDO QUE EXERÇAM CARGOS EXONERÁVEIS “AD NUTUM”. APROVADA.” (PETIÇÃO n.º 119, Resolução n.º 19817 de 06/03/1997, Relator(a) Min. WALTER RAMOS DA COSTA PORTO, Publicação: DJ – Diário de Justiça, Data 27/03/1997, Página 9556 RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 9, Tomo 1, Página 354).

Ainda pode ser citada a PET n.º 132 (Res. 19.834), em que se concluiu pela possibilidade irrestrita de contribuições de servidores públicos:

Prestação de contas do Partido Socialista Brasileiro – PSB. Contribuição de filiados. Hipótese em que não se aplica a vedação do art. 31, inciso II, da Lei n.º 9.096/95. Contas consideradas regulares.” (Petição n.º 132, Resolução n.º 19834 de 08/04/1997, Relator(a) Min. COSTA LEITE, Publicação: DJ – Diário de Justiça, Data 08/05/1997).

Foi no Resp. n.º 16.230 (Relator Min. Eduardo Alckmin) que o egrégio Tribunal Superior Eleitoral, pela primeira vez, desaprovou a prestação de contas de agremiação partidária em razão da vedação do recebimento de contribuições de ocupantes de cargos em comissão. Veja-se a ementa:

RECURSO ESPECIAL – PRESTAÇÃO DE CONTAS – CONTRIBUIÇÃO ESTATUTÁRIA FILIADOS QUE EXERCEM CARGO DEMISSÍVEL AD NUTUM – VEDAÇÃO DO ART. 31 II DA LEI 9.096/95. RECURSO NÃO CONHECIDO. (RECURSO ESPECIAL ELEITORAL nº 16236, Acórdão nº 16236 de 13/04/2000, Relator(a) Min. JOSÉ EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN, Publicação: DJ – Diário de Justiça, Data 12/05/2000, Página 89).

Citando excerto do parecer do Ministério Público, o relator, Min. José Eduardo Rangel de Alckmin, assim consignou em seu voto:

Cumprе ressaltar que, no caso sob exame, a contribuição dos filiados ocupantes de cargos de confiança no Governo do Estado, ou seja, exoneráveis a qualquer momento, viola frontalmente, o art. 31, II, da Lei n. 9.096, de 1995, por serem agentes administrativos e, segundo a lição de Hely Lopes Meirelles, ‘de acordo com a posição hierárquica que ocupam e as funções que lhes são cometidas, recebem a correspondente parcela de autoridade pública para o seu desempenho no plano administrativo, sem qualquer poder político’. (Direito Administrativo Brasileiro, 23.ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998, pág. 78). Mais adiante, concluiu: ‘De fato, há que se fazer distinção entre contribuição estatutária efetuada por filiados a partidos políticos que são parlamentares e contribuição de filiados que exerçam cargos exoneráveis ad nutum’.

64 Revogou a Resolução TSE nº 23.432/14, que, por sua vez, revogou a Resolução TSE n.º 21.841/2004.

No primeiro caso, este Tribunal já fixou o entendimento de que não incidiria a vedação constante do art. 31, II, da Lei 9.096/95 (Resolução 19.804). A segunda hipótese, entretanto, esta Corte assentou que se incluiria entre as previstas em tal dispositivo legal (Resolução 19.817), de modo a impedir a interferência dos organismos estatais na vida partidária.

Contudo, na PET n.º 310 (Res. 20.844), o TSE retomou o entendimento anterior ao permitir as contribuições em questão, pois que provenientes do patrimônio privado dos contribuintes:

PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1996. Contribuição de filiados ocupantes de cargos exoneráveis *ad nutum*. Inexistência de violação ao art. 31, II, da Lei n.º 9.096/95. Contas aprovadas. (PETIÇÃO N.º 310, Resolução n.º 20844 de 14/08/2001, Relator(a) Min. NELSON JOBIM, Publicação: DJ – Diário de Justiça, Volume 1, Data 09/11/2001, Página 154 RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 13, Tomo 1, Página 302).

Depois de fazer detalhado histórico das decisões do TSE sobre o tema, o eminente relator destacou em seu voto:

O partido é instrumento da dinâmica e da democratização do poder político. O que não se admite é que o partido seja instrumento para servir aos interesses estatais e deixe de refletir pluralidade de opiniões. Para a preservação dos partidos, como braços da sociedade, a lei veda a influência e a interferência do Estado, que decorreria de contribuição de órgãos do poder público investidos de autoridade. O objetivo é impedir o exercício, por órgãos do Estado, de controle político sobre a agremiação. Tal como os parlamentares, os filiados podem dispor de seus rendimentos e a eles dar a destinação que julgarem mais conveniente. Não interessa se os rendimentos são auferidos em decorrência do exercício de cargo público ou de cargo na iniciativa privada. A remuneração é do filiado, que aceitou a condição do partido.

Esse entendimento prevaleceu até a edição das Resoluções 22.025 (Consulta n.º 1.135-DF) e 22.585 (Consulta n.º 1.428-DF), cujas ementas são colacionadas adiante:

CARGO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA – CONTRIBUIÇÃO A PARTIDO POLÍTICO – DESCONTO SOBRE A REMUNERAÇÃO – ABUSO DE AUTORIDADE E DE PODER ECONÔMICO – DIGNIDADE DO SERVIDOR – CONSIDERAÇÕES – Discrepa do arcabouço normativo em vigor o desconto, na remuneração do servidor que detenha cargo de confiança ou exerça função dessa espécie, da contribuição para o partido político. (CONSULTA n.º 1135, Resolução n.º 22.025 de 14/06/2005, Relator (a) Min. MARCO AURÉLIO MENDE DE FARIAS MELLO, Publicação: DJ – Diário de Justiça, Data 25/07/2005, Página 1 RJTSE – Revista de Jurisprudência do TSE, Volume 16, Tomo 2, Página 403).

Como visto, houve de fato variantes no entendimento do disposto no artigo 31, II, da Lei n.º 9.096/1995, passando-se de uma interpretação que privilegiava a proteção do partido político contra a influência do poder público – talvez justificada inicialmente pela necessidade de se fortalecerem as instituições partidárias em uma democracia incipiente – para uma interpretação que ressalta a relevância dos princípios democráticos da moralidade, dignidade do servidor e preservação contra o abuso de autoridade e do poder econômico.

Posteriormente, o TSE teve a oportunidade de responder consulta a respeito de contribuições pecuniárias por titulares de cargos demissíveis *ad nutum*:

Partido político. Contribuições pecuniárias. Prestação por titulares de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta. Impossibilidade, desde que se trate de autoridade. Resposta à consulta, nesses termos. Não é permitido aos partidos políticos receberem doações ou contribuições de titulares de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta, desde que tenham a condição de autoridades. (CONSULTA n.º 1428, Resolução n.º 22.585 de 06/09/2007, Relator(a) Min. JOSÉ AUGUSTO DELGADO, Relator(a) designado(a) Min. ANTONIO CEZAR PELUSO, Publicação: DJ – Diário de Justiça, Data 16/10/2007, Página 172).

Do inteiro teor do julgado, extrai-se que os eminentes ministros Marco Aurélio, Felix Fischer e José Delgado (relator) responderam negativamente à consulta, sustentando que seria vedado o recebimento de contribuições pecuniárias de todo e qualquer servidor ocupante de cargo demissível *ad nutum*, independentemente de ser ou não considerado “autoridade”. Essa tese, contudo, restou vencida, prevalecendo o entendimento consignado na ementa supracitada.

O conceito de autoridade, segundo a tese vencedora, abrangeria os servidores ocupantes de cargos de direção e chefia (artigo 37, V, da Constituição Federal), excluindo-se aqueles que desempenhem exclusivamente a função de assessor, ou seja, que não possuam funções de direção e chefia.

Excluem-se, portanto, do conceito de autoridade os meros agentes executores, ou melhor, aqueles que se limitam ao cumprimento de ordens de seus superiores hierárquicos e também os que ostentam apenas competência para deliberar em abstrato ou emitir pareceres ou opiniões, como é o caso dos servidores que detêm exclusivamente funções de assessoria.

A racionalidade da norma, como bem ressaltou o ministro Cezar Peluso, que proferiu o voto condutor do acórdão na Res. TSE 22.585/07, visa a “desestimular a nomeação, para postos de autoridade, de pessoas que tenham tais ligações com partido político e que dele sejam contribuintes.” Mais adiante, arremata: “em sentido amplo, todo aquele que possa, por exemplo, em mandado de segurança, comparecer nessa qualidade, para mim é autoridade.”

Veja-se que há equivalência do conceito de “autoridade pública” para fins de enquadramento na vedação de repasse de contribuições a partidos políticos com o adotado para fins de impetração de mandado de segurança (artigo 1.º da Lei n.º 12.016/2009)⁶⁵; já que ambos são interpretados da maneira a abarcar todos aqueles agentes públicos que detenham poder de decisão, excluindo-se, por consequência, os meros executores.

65 Art. 1.º Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

Aliás, outro não é o posicionamento do renomado e sempre festejado jurista Edson Rezende de Castro⁶⁶, consagrada-mente um dos mais experientes membros do Ministério Público na seara do Direito Eleitoral, de que “as pessoas físicas podem doar, salvo se servidoras públicas e ocupantes de cargo de direção e chefia na administração, porque envolvidas na expressão “autoridade”.

A respeito da necessidade ou não do consentimento formal do servidor, para configurar a vedação ao artigo 31, inciso II, da Lei n.º 9.096/1995, impõe-se tecer as seguintes considerações.

Apesar de ser a liberdade política da própria essência do que se define como Estado Democrático de Direito, sabidamente que em um mercado de trabalho em que se verifica oferta de mão de obra não capacitada superior à demanda, o trabalhador que busca uma ocupação para lhe assegurar sustento e à sua família, naturalmente tenderá a filiar-se a qualquer partido político, detentor indireto do poder, para, em passo seguinte, sucumbir-se a emprestar aquiescência – que, apenas no plano formal, pode ser vista como espontânea – a desconto de determinado valor em benefício do partido político a que se faz vinculado.

Melhor dizendo, em não raras vezes, ou o pretendente ao cargo de confiança ou à função comissionada concorda em se filiar e contribuir, ou acaba não logrando sua designação a um determinado cargo público em comissão ou função de confiança; exigindo-se, daí, efetiva e eficaz fiscalização quanto ao cumprimento dos comandos que regulamentam as receitas de partidos políticos, inclusive de forma a rechaçar que eventual anuência de um servidor público quanto a eventuais descontos em seus vencimentos possa ser capaz de suplantar comando legal em contrário.

Por fim, inconteste que o agente público que, no exercício de suas funções, dolosamente determina e/ou autoriza⁶⁷ a adoção das medidas administrativas para a efetivação de descontos em vencimentos de servidor público em favor de partidos políticos fora das hipóteses permitidas na legislação, em tese, comete a prática de ato de improbidade administrativa, tipificado no art. 11, inc. I, da Lei n.º 8.429/1992.

Ora, cumpre ao agente público, no exercício do poder estatal, ser fiel aos princípios nucleares estabelecidos no artigo 1.º da Constituição Federal. O estado de direito, republicano e democrático, bem como as demais normas insertas no ordenamento constitucional, em especial no artigo 37, *caput*, incisos e parágrafos, e mesmo no ordenamento infraconstitucional, sob pena de sua conduta resultar em desvio de finalidade ou abuso de poder, sujeita-se às consequências previstas no ordenamento jurídico.

Como muito bem se extrai das lições do saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, ao tratar dos princípios básicos da Administração Pública, em sua imorredoura obra *Direito*

Administrativo Brasileiro, 22.ª edição atualizada, Editora Malheiros:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública SÓ É PERMITIDO FAZER O QUE A LEI AUTORIZA. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “DEVE FAZER ASSIM”.

3 Conclusão

Diante do exposto, ressalvada a independência funcional do Promotor de Justiça Natural, conclui este Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público que:

a) o conceito de autoridade, para efeito de aplicabilidade da Lei dos Partidos Políticos, abrange aqueles servidores públicos que detenham poder de decisão para determinar a prática de atos de execução ou o seu desfazimento, dele excluindo-se, portanto, os meros agentes executores, que se limitam ao cumprimento de ordens de seus superiores hierárquicos, bem como os que ostentam somente competência para deliberar em abstrato ou emitir pareceres ou opiniões, como no caso dos servidores que detenham exclusivamente funções de assessoria;

b) a aquiescência do servidor público demissível *ad nutum* ao débito em seus vencimentos a favor de partido político não afasta a vedação contida no artigo 31, inciso II, da Lei n.º 9.096/1995;

c) comete, em tese, ato de improbidade administrativa, tipificado no art. 11, inc. I, da Lei n.º 8.429/1992, o agente público que, no exercício de suas funções, dolosamente determina e/ou autoriza⁶⁸ a adoção das medidas administrativas para a efetivação de descontos em vencimentos de servidor público em favor de partidos políticos fora das hipóteses permitidas na legislação.

Remeta-se cópia, via e-mail, ao órgão de execução ministerial solicitante, com posterior arquivamento do presente expediente.

Registre-se e cumpra-se.

Belo Horizonte, 22 de março de 2017.

José Carlos Fernandes Júnior
Promotor de Justiça
Coordenador do CAO – Patrimônio Público

66 *In Curso de Direito Eleitoral*, Editora Del Rey, 8 ed, 2016.

67 Não se trata da autorização concedida pelo servidor público em cujo vencimento recai os descontos revertidos ao Partido Político. Com tal conduta, por si só, este servidor não comete ato de improbidade administrativa; pelo contrário, suporta as consequências financeiras advindas de um desconto implantado arbitrária e ilegalmente em seu desfavor.

68 Não se trata da autorização concedida pelo servidor público em cujo vencimento recai os descontos revertidos ao Partido Político. Com tal conduta, por si só, este servidor não comete ato de improbidade administrativa; pelo contrário, suporta as consequências financeiras advindas de um desconto implantado arbitrária e ilegalmente em seu desfavor.