



## Leia o voto de Marco Aurélio sobre dízimo partidário

Fere o princípio da moralidade pública a regra que “acabe por direcionar a escolha do ocupante do cargo ou do detentor da função de acordo com a filiação partidária para, em passo seguinte, fixar-se contribuição que somente no plano formal pode ser vista como espontânea”.

Esse é o entendimento do ministro Marco Aurélio, do Tribunal Superior Eleitoral, relator do julgamento sobre a cobrança de contribuição mensal compulsória pelos partidos políticos dos filiados que ocupam cargos políticos e funções comissionadas na administração pública – o dízimo partidário.

Para o ministro, a cobrança é vedada pelo inciso 2º do artigo 31 da Lei 9.096/95 (lei dos partidos políticos), “calculada em percentagem sobre a remuneração percebida e recolhida ao Partido mediante consignação em folha de pagamento”.

A decisão final sobre a matéria, contudo, foi adiada na sessão de quinta-feira (9/6) com o pedido de vista do ministro Luiz Carlos Madeira. A sessão analisou a Consulta 1.135, formulada pelo deputado Federal Eduardo da Costa Paes (PSDB/RJ).

Cinco ministros já votaram contra a cobrança. O ministro Humberto Gomes de Barros entendeu que além de ilegal, a cobrança é imoral. Para o ministro Gilmar Mendes, a cobrança fere todos os princípios democráticos da igualdade e da oportunidade. Também votaram contra o dízimo os ministros Francisco César Asfor Rocha e José Gerardo Grossi. Faltam votar o ministro Madeira e o presidente do TSE, Carlos Velloso.

### Desconto autorizado

O presidente do PT, José Genoíno, afirmou que a provável decisão contrária à cobrança do dízimo não afeta o partido. Segundo ele, o texto em discussão no TSE “é restrito às contribuições oriundas de descontos em folha de pagamento, o que não ocorre no Partido dos Trabalhadores”.

De acordo com Genoíno, a contribuição dos militantes petistas é feita por débito em conta corrente, desde que autorizado pelo filiado, ou depósito bancário na conta dos respectivos diretórios. “Mesmo que a proibição se torne mais abrangente, isso pouco afetaria o PT”, registra a nota.

Genoíno afirmou que, em todo o Brasil, existem 2.499 filiados petistas em cargos públicos que contribuem para o partido. Destes, 1.430 estão na administração federal, 209 nos governos estaduais e 860 nas prefeituras.

### Leia a íntegra do voto de Marco Aurélio

CONSULTA Nº 1.135 – DISTRITO FEDERAL (BRASÍLIA).

RELATOR: Ministro MARCO AURÉLIO.



CONSULENTE: EDUARDO DA COSTA PAES, Deputado Federal.

## RELATÓRIO

O Deputado Federal Eduardo da Costa Paes formaliza consulta acerca da harmonia de cobrança de contribuição prevista em estatuto de partido – a incidir sobre o que percebido por ocupantes de cargos e funções exoneráveis a qualquer momento – com o arcabouço normativo legal e constitucional. Articula com a politização de certos cargos, a contrariar o regime democrático e o pluripartidarismo, presente o grau de poder econômico que alcançam os partidos com integrantes no governo. Ter-se-ia verdadeiro dízimo, atingindo até 10%, considerada, como base de incidência, a remuneração relativa ao cargo ou função comissionada ou a diferença entre aquela do cargo efetivo e a que auferida com a designação ocorrida. Com a prática, em vez de os recursos públicos visarem, em si, à prestação dos serviços, dar-se-ia o financiamento de partidos.

Evoca o consulente o pronunciamento desta Corte na Resolução nº 19.817, de 6 de março de 1997, quando a óptica do relator foi no sentido de advertir o partido político – no caso, o Partido Liberal – sobre o conflito da contribuição com o texto do artigo 31 da Lei nº 9.096/95. As contas teriam sido aprovadas com a ressalva de que a vedação do inciso II desse artigo atinge os filiados do partido que exercem cargos exoneráveis a qualquer momento. Também ao apreciar as contas do Partido Verde, a Corte afastara a propriedade da Resolução nº 19.817/97, porque analisadas as contas concernentes ao exercício de 1996 – Resolução nº 20.706/2000, da relatoria do ministro Maurício Correa. De igual forma este Tribunal procedera quanto às contas do Partido dos Trabalhadores, mediante a Resolução nº 20.844, de agosto de 2001, relatada pelo ministro Nelson Jobim. Mais uma vez, não restara observado o teor da Resolução nº 19.817/97, em vista do fator cronológico, ou seja, porque examinadas contas do exercício financeiro anterior – de 1996.

Assevera o Deputado que, mesmo diante do teor da Resolução nº 19.817/97, os partidos políticos continuaram com a cobrança. Aponta que o Tribunal, julgando o Recurso Especial nº 16.236, em 13 de abril de 2000, proclamou irregulares as contas do Diretório Regional do Partido da Social Democracia Brasileira, referentes ao exercício, já então, de 1997. Sustenta que a Constituição Federal prevê o direito dos partidos políticos a recursos do fundo partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. Assim, já contariam com recursos financeiros necessários ao financiamento das próprias atividades.

Ressalta a vantagem do partido que esteja no poder, salientando que, no âmbito federal, os cargos em comissão de livre exoneração são cerca de 16.000. Tratar-se-ia de acréscimo de poder econômico discrepante do princípio do pluripartidarismo, com influência indireta no resultado das campanhas eleitorais. Compara o consulente os percentuais cobrados dos detentores dos cargos e funções de confiança – podendo chegar a 10% – com aqueles exigidos dos titulares de cargos efetivos, não passando de 1%. Remete à problemática da espontaneidade, dizendo da existência de moeda de troca, sob pena de o candidato ao cargo ou função não ser escolhido, pelo que acabaria se configurando a obrigatoriedade.



Aludindo aos princípios da impessoalidade e da igualdade, argumenta ainda o consulente que, nesses moldes, a escolha do prestador dos serviços termina por colocar em plano inferior os critérios técnicos e de qualificação, privilegiando-se os filiados ao mesmo partido a que ligado o Chefe do Executivo. Então, conclui que a prática: a) consubstancia financiamento ilegítimo – com recursos públicos – do partido político que está no governo, conferindo-lhe desmedido poder econômico; b) significa risco para o regime democrático e para o pluripartidarismo; c) fere frontalmente o artigo 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 e a Resolução nº 19.817, de 6 de março de 1997, deste Tribunal, afigurando-se imoral e anti-republicana, incompatível com os princípios da administração pública. Postula o Deputado pronunciamento a respeito, considerado o disposto no inciso II do artigo 23 do Código Eleitoral.

A consulta é de 16 de dezembro de 2004 e foi distribuída inicialmente ao ministro Caputo Bastos. Todavia, ante idêntica medida já então distribuída ao ministro Carlos Velloso, deu-se a redistribuição a Sua Excelência, consoante a manifestação do relator de folha 16 e decisão do Presidente de folha 18.

O Subprocurador-Geral da República Dr. Mário José Gisi, com a aprovação do Vice-Procurador-Geral Eleitoral, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, pronunciou-se pelo conhecimento da consulta e declaração da ausência de ilicitude da contribuição partidária. A peça baseia-se na óptica de que o preceito do artigo 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 não alcança os servidores públicos demissíveis a qualquer momento, por não se confundirem com autoridade ou órgãos públicos. Tratar-se-ia, no caso, de remuneração da qual pode dispor o servidor, não cabendo discutir política relativa à escolha para o preenchimento dos cargos e funções nos níveis federal, estadual e municipal – folha 21 a 23.

Recebi o processo por redistribuição, em face da circunstância de o relator, a quem sucedi, ministro Carlos Velloso, haver ascendido à Presidência da Corte – folha 25.

À folha 26, despachei:

*CONSULTA – PRONUNCIMENTO DA SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS/SEÇÃO DE INFORMAÇÕES DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS.*

1. Conforme consignado à folha 14, a Secretaria de Recursos Humanos, instada a pronunciar-se sobre a Consulta de folha 2 a 12, remeteu ao que consignado em relação à Consulta no 1.131, a versar sobre idêntica matéria e da qual também consta como consulente o Deputado Federal Eduardo da Costa Paes, preconizando o julgamento conjunto.

Ocorre que à Consulta no 1.131, por tratar de situação concreta, foi negado seguimento.

2. Volte o processo à Secretaria de Recursos Humanos para a apreciação cabível.

3. Publique-se.

Brasília, 31 de março de 2005.

Daí a manifestação de folha 28 a 36, em que, após referência à Lei nº 8.112/90, remete-se ao Decreto nº 4.961, de 20 de janeiro de 2004, que a regulamentou, mais precisamente aos preceitos atinentes às



consignações. Então, conclui-se: a) os ocupantes de cargos em comissão são servidores públicos; b) as consignações em folha de pagamento podem ser compulsórias e facultativas, surgindo os artigos 3º e 4º do Decreto nº 4.961/04 com natureza exaustiva; c) as consignações versadas na consulta não estão previstas no citado decreto.

Alude-se às Resoluções nos 21.627, de 17 de fevereiro de 2004, 20.844, de 14 de agosto de 2001, 20.706, de 24 de agosto de 2000, ao Acórdão nº 16.236, de 13 de abril de 2000, à Resolução nº 20.584, de 28 de fevereiro de 2000, à Resolução nº 19.944, de 26 de agosto de 1997, e, por último, à Resolução nº 19.817, de 6 de março de 1997.

Do processo constam ainda as manifestações favoráveis ao parecer da Coordenadora Técnica da Secretaria de Recursos Humanos.

## VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – Senhor Presidente, a consulta está em termos ensejadores do pronunciamento desta Corte, por sinal extremamente importante na quadra vivida. É formulada em abstrato por Deputado Federal e envolve tema que está situado no grande todo que é o Direito eleitoral, abrangendo partidos políticos diversos e atuantes nas esferas federal, estadual e municipal. Dela conheço, tal como ocorrido anteriormente com a Consulta nº 989, que desaguiu, presente a relatoria do ministro Luis Carlos Madeira, na Resolução nº 21.627, que se encontra à folha 37 à 40 do processo. Tudo recomenda a atuação deste Tribunal, de modo a explicitar-se o alcance, a título de precedentes, de resoluções sobre prestações de contas de diversos partidos, a saber: Petição nº 310 – Partido dos Trabalhadores – PT, Resolução nº 20.844, folha 41 a 54; Petição nº 376 – Partido Verde – PV, Resolução nº 20.706, folha 55 a 57; Petição nº 376 – Partido Verde – PV, Resolução nº 20.584, folha 64 a 67; Petição nº 121 – Partido Popular Socialista – PPS, Resolução nº 19.944, folha 68 a 71, e Petição nº 119 – Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, Resolução nº 19.817, folha 72 a 75. Impõe-se o exame da matéria à luz da legislação eleitoral como um grande todo e, acima de tudo, da Constituição Federal.

Regem a administração pública, conforme pedagogicamente previsto no artigo 37 da Lei Fundamental, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos legais, assim como aos estrangeiros, na forma da lei. A investidura em cargo ou emprego público faz-se mediante aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, atentando-se para a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, conforme disposto em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

A cláusula final do inciso II do artigo 37 da Carta da República não encerra livre descrição do administrador público. Submete-se à referência à natureza e complexidade do cargo em comissão, devendo a escolha recair em quem tenha condições de satisfazer a eficiência, sempre objetivo precípua no campo da prestação dos serviços à administração pública. As atribuições de direção, chefia e assessoramento devem caber a quem esteja, do ponto de vista técnico, à altura delas próprias. Daí



assentar-se, sob o prisma constitucional, a impossibilidade de se agasalhar critério que, de alguma maneira, leve em conta, potencializando-a, a condição de integrante de certo partido. Logo, sob o ângulo estritamente constitucional e diante dos interesses maiores da administração pública, surge com extravagância ímpar previsão, no estatuto do partido político, que acabe por direcionar à escolha do ocupante do cargo ou do detentor da função de acordo com a filiação partidária para, em passo seguinte, fixar-se contribuição que somente no plano formal pode ser vista como espontânea.

Sim, a liberdade política é princípio básico em um Estado Democrático de Direito. Não obstante, em mercado desequilibrado, em que se verifica oferta excessiva de mão-de-obra e escassez de empregos, se a pessoa está procurando a fonte do próprio sustento e da respectiva família, tenderá a filiar-se a certo partido, detentor indireto do poder, para, em passo seguinte, sucumbindo ante a força da necessidade de optar, vir a emprestar aquiescência – que digo compulsória – a desconto de determinado valor em benefício do partido a que se faz vinculado até mesmo sem o respaldo do próprio convencimento.

Mais do que isso, afigura-se latente o abuso do poder de autoridade. A razão é muito simples. Ou bem o pretendente ao cargo de confiança ou à função comissionada concorda em se filiar e contribuir, ou acaba não logrando a ocupação do cargo ou o desenvolvimento da função, a fonte da subsistência referida. Em última análise, em razão da mesclagem dos interesses em jogo – do partido e daquele que, mediante a respectiva bandeira, foi eleito para o cargo de chefia maior do Executivo, e aí passam a confundir-se –, haverá o conseqüente abuso do poder de autoridade, a menos que nos imaginemos em outro contexto que não o nacional. Perpetrado o abuso de autoridade, desviando-se, sob o ângulo da finalidade, dinheiro público, segue-se a existência de parâmetros a evidenciar outra forma de abuso, que é a do poder econômico, situando-se partidos políticos em patamares diferentes. Aqueles que estejam no poder, nas diversas gradações – federal, estadual e municipal –, contarão, considerado o verdadeiro abuso no número de cargos de confiança, com insuperável fonte de recursos e aí, em passo seguinte, dar-se-á o desequilíbrio, sob o aspecto econômico e financeiro, da disputa que se almeja de início igualitária. De fato, é alarmante o número de cargos de confiança – artigo de Cláudio Weber Abramo, publicado na Folha de São Paulo de 7 de junho de 2005, revela 22.000 no nível federal e 3.000 no Município de São Paulo, sendo que o Presidente do Estados Unidos conta apenas com cerca de 9.000 e, em países da Europa, o número é muito menor.

Deixemos de lado um pouco o raciocínio a partir de princípios que dizem respeito à própria ordem natural das coisas, embora encontrem base maior na Constituição Federal, em fundamentos da República, a saber – a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. Considere-se – tal como aconteceu quando do exame da Petição nº 119, relatada pelo ministro Costa Porto em 6 de março de 1997, e do julgamento do Recurso Especial nº 16.236 e, portanto, no campo jurisdicional – o que acabou por prevalecer. O ministro Costa Porto, ao relatar a Petição nº 119, procedeu à veiculação de voto, alfim predominante, no sentido da aprovação das contas do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB, com observações no tocante à ilegalidade da cobrança de contribuição dos ocupantes de cargos e funções comissionadas. Consignou Sua Excelência:



*Mas creio seja conveniente advertir a agremiação quanto à redação de um dos parágrafos do artigo 100 de seus Estatutos, que os autos transcrevem:*

§ 1º Os filiados que exercerem cargos exoneráveis ad nutum contribuirão, mensalmente, com quantia equivalente a 3% três por cento de seus vencimentos.

Disse, então, Sua Excelência – e foi acompanhado pelos demais integrantes, inclusive por mim próprio na Presidência, e pelos ministros Néri da Silveira, Costa Leite, Nilson Naves, Eduardo Alckmin, sendo Procurador-Geral Eleitoral, presente na assentada, o Dr. Geraldo Brindeiro:

*Entendo que essas contribuições afrontam a disposição do artigo 31 da Lei nº 9.096/95 e não podem, assim, ser admitidas.*

A ementa da Resolução, que está à folha 72, ganhou o seguinte teor:

**FUNDO PARTIDÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO-PMDB. CONTRIBUIÇÃO DE FILIADOS – PARLAMENTARES VINCULADOS AO PARTIDO.**

**A VEDAÇÃO DO ARTIGO 31, INCISO II, DA LEI 9.096/95 ATINGE, PORÉM, OS FILIADOS A PARTIDO QUE EXERÇAM CARGOS EXONERÁVEIS AD NUTUM.**

No campo jurisdicional, como referido, em sessão realizada em 13 de abril de 2000, sob a Presidência do ministro Néri da Silveira, o Colegiado não conheceu do Recurso Especial nº 16.236, relator ministro Eduardo Alckmin, e, já houvesse o procedimento atual, dele teria conhecido e desprovido. É que o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso glosara contas do Diretório Regional do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, e aí o Colegiado, a uma só voz, visando à prevalência do que já assentara na Consulta referida, afastou a violência ao inciso II da Lei nº 9.096/95, ficando expresso no acórdão:

*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.*

Endossando o acórdão da Corte de origem, adotou este Tribunal o entendimento de que o artigo 31, inciso II, da Lei nº 9.096/95 obstaculiza a contribuição – para mim sob todos os títulos compulsória – do servidor ao partido político, contribuição esta cuja base de incidência é o que percebido da administração pública, restando consignada em folha de pagamento – folha 58 a 63. Participaram ainda desse julgamento o ministro Néri da Silveira, Presidente, e os ministros Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Edson Vidigal, Garcia Vieira, Costa Porto, sendo o Vice-Procurador-Geral Eleitoral, presente à sessão, o Dr. Paulo da Rocha Campos. A Corte perquiriu o alcance do inciso II do artigo 31 da Lei nº 9.096/95, no que veda ao partido receber direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive mediante publicidade de qualquer espécie, procedente de autoridade ou órgão público.

O Tribunal percebeu, de um lado, verdadeiro repasse de dinheiro de órgão público ao partido político,



---

ante o vício na manifestação de vontade do servidor; de outro, tomou a expressão “autoridade pública” no sentido genérico, a apanhar servidores e agentes públicos. Fê-lo a partir das balizas que regem a vida gregária. Fê-lo a partir da Lei nº 9.096/95. Fê-lo a partir dos ditames constitucionais, no que afastam enfoque que conduza à arregimentação para cargo público em virtude da opção política formalizada.

Ante as premissas lançadas acima, concluo que não prevalece a óptica de plena disponibilidade da remuneração por parte do servidor, assentada por esta Corte no julgamento da Petição nº 310, na sessão de 14 de agosto de 2001, relator ministro Nelson Jobim – Resolução nº 20.844.

Respondo, então, à consulta nos seguintes termos: incide a vedação do inciso II do artigo 31 da Lei nº 9.096/95, relativamente à contribuição de detentor de cargo ou função de confiança, calculada em percentagem sobre a remuneração percebida e recolhida ao Partido mediante consignação em folha de pagamento.

**Date Created**

11/06/2005