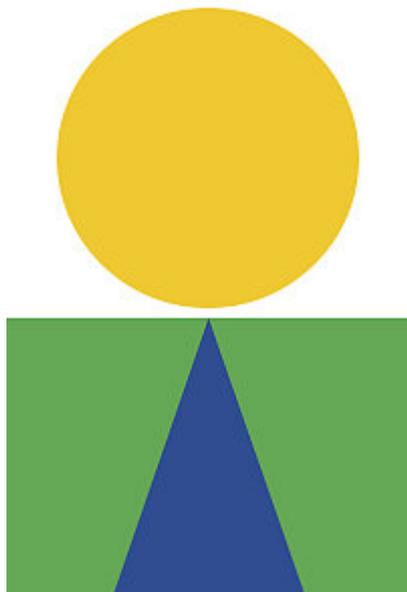


Crônica de uma morte anunciada: fim da contribuição partidária?

A arrecadação de receitas financeiras por parte dos partidos políticos sempre suscitou muitos debates, sendo bem recorrentes os discursos contrários ao aporte de recursos públicos para possibilitar o funcionamento das agremiações partidárias, e até mesmo para custear campanhas



Vingando na próxima reforma eleitoral a exclusão do financiamento

público — como tem sido alardeado —, a princípio as agremiações ficariam basicamente dependentes, para sua sobrevivência, de *doações, financeiras ou estimáveis em dinheiro, de pessoas físicas, contribuições de seus filiados, realização de eventos e comercialização de bens e produtos* (art. 5º, Res.TSE 23.604/19), o que, na atual realidade política do país, significaria o fim da maioria absoluta dos partidos políticos existentes.

Por isso que, a se firmar esse entendimento, imprescindível será o retorno da possibilidade de financiamento por parte das pessoas jurídicas^[1], ainda que com alguma limitação, fazendo-se necessário, ainda, abrir o leque de fontes de receitas para os partidos políticos.

Sem adentrar aqui na importância dos partidos políticos como protagonistas na efetiva realização e consolidação da democracia, e, bem por isso, na necessidade de seu financiamento — seja público ou privado, apenas por pessoas físicas ou também por pessoas jurídicas —, nossa preocupação se prende, neste momento, ao fato de que a Justiça Eleitoral tem sistematicamente se manifestado de forma contrária à obrigatoriedade do pagamento da contribuição partidária pelos filiados. A contribuição financeira tem expressa previsão na legislação eleitoral como uma das fontes de receitas dos partidos políticos^[2] e deve ser paga pelos filiados da agremiação que assim entender estatuir.



A cobrança do que se chamou de "dízimo partidário", durante certo tempo foi, realmente, considerada irregular pela Justiça Eleitoral, quando relacionada a *autoridades públicas* que se obrigavam, como filiadas, a contribuir com percentual de suas remunerações para o partido político ao qual estavam vinculadas, com desconto em folha de pagamento. A jurisprudência se fez uníssona no sentido de que "*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* [...]" ([TSE – Ac. de 27.9.2016 no AI nº 7412, Rel. Min. Henrique Neves](#); no mesmo sentido o Ac. de 6.9.2007 na Cta nº 1428, redator para o acórdão Min. Cezar Peluso.)

Diante das controvérsias em torno do tema, a Lei nº 9.096/95, a partir das alterações promovidas pela Lei nº 13.488/2017, passou a prever expressamente a contribuição de filiados como receita dos partidos políticos, mesmo de *servidores públicos que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário*, desde que vinculados a uma agremiação partidária (art. 31, V), o que, a princípio, sugeriria ter encerrado essa discussão relacionada às contribuições partidárias.

Para surpresa de muitos, quando o tema voltou à análise da Justiça Eleitoral, teve um desate inesperado, agora sob novo enfoque, pois se entendeu que as contribuições partidárias possuiriam *natureza de doação*, nos termos do art. 538 do Código Civil, constituindo ato de liberalidade, espontâneo, e, por isso mesmo, não poderia ser imposto obrigatoriamente ao filiado.

Alterações estatutárias de partidos políticos foram rechaçadas pela Justiça Eleitoral com esse argumento [3], pois não se faria viável a homologação de dispositivos prevendo a contribuição como obrigação e o inadimplemento inclusive como infração disciplinar, pois retirariam o seu aspecto essencial, que seria a liberalidade do contribuidor: "*O entendimento deste Tribunal Superior é de que a contribuição de filiado a partido político é ato de mera liberalidade, não podendo, dessa forma, haver a imposição de parcelas obrigatórias, ainda que vinculadas ao exercício de cargo público ou partidário.*" (Petição 74, rel. Min. Og Fernandes, DJE de 29.10.2019. No mesmo sentido: Petição 152, rel. Min. Edson Fachin, DJE de 20.11.2019).

Ou seja, a agremiação política pode estipular estatutariamente a contribuição partidária, cujo pagamento, contudo, consiste em uma liberalidade do filiado, não havendo que se falar em sua obrigatoriedade ou punição em caso de inadimplemento.

Em razão disso, os partidos políticos passaram a evitar a cobrança das contribuições por eles legitimamente estabelecidas e que eram de prévio conhecimento e aceitação de seus filiados, alguns já tendo promovido a exclusão dessa previsão estatutária e, pois, a renúncia de tal receita.

Ocorre que, com a mais respeitosa vênua, a classificação que tem sido feita sobre as contribuições partidárias, com fundamento no citado art. 538, do CCB, não se coaduna com a sua essência e natureza jurídica, pois esse tipo de contribuição nada tem de gratuita, e muito menos de agraciamento ou liberalidade, elementos do ato de doar [4].



De fato, a liberalidade é incompatível com a exigibilidade e a execução forçada^[5], mas disso não se trata a contribuição partidária, diferenciada, aliás, das doações na própria legislação eleitoral, como se constata da Lei nº 9.096/95^[6] e da Resolução nº 23.604/19^[7].

Referido dispositivo legal — artigo 538, CCB — há de incidir em relação às doações partidárias realizadas *por terceiros*, não integrantes do quadro de filiados dos partidos, ou até mesmo por filiados, mas estes quando promovem pagamentos além das contribuições a que se obrigam por meio da adesão ao estatuto partidário. Aí sim, deverão ser espontâneas e voluntárias, não se tratando de qualquer obrigação que possa ser imposta ao doador.

Situação diversa, contudo, é a que se refere à contribuição estabelecida previamente no estatuto partidário, ao qual o interessado na filiação se obriga previamente a observar e a respeitar quando do seu ato de vinculação à agremiação política. Se filiado, terá a garantia de poder usufruir da estrutura e da atuação partidária do respectivo partido, dos direitos que lhe são assegurados pelo respectivo estatuto, mas deverá, por outro lado, cumprir com as obrigações também ali previstas, inclusive contribuindo financeiramente para a manutenção da agremiação e financiamento das ações políticas desenvolvidas.

A contribuição partidária tem sua exigibilidade pautada na liberdade de associação, que se exerce com a manifestação de vontade de adesão prévia do filiado aos termos do estatuto partidário, instrumento que estabelece a forma segundo a qual deve colaborar para a consecução dos objetivos em comum ali previstos.

E, nesse aspecto, é necessário salientar que essas contribuições pecuniárias hoje assumem um papel importante para os partidos políticos, pois a estrutura que lhes é imposta se alterou agudamente nos últimos tempos, e, num contexto de reforma política, em que serão estabelecidas certamente outras obrigações e mais regramentos referentes ao seu financiamento e funcionamento, até com possível exclusão do financiamento público, importante assegurar essa busca de recursos, otimizando também a forma de sua arrecadação.

Não tendo o sistema chegado a uma esperada maturidade relativa à democratização interna dos partidos, e, assim, a uma distribuição equânime de recursos entre seus diversos órgãos, recursos que são também cada vez mais escassos, é certo que as esferas partidárias assumem vários compromissos e despesas que se fazem obrigatórias nos termos da lei, pelo que se torna imperioso para o seu planejamento financeiro, e até estratégico, poderem contar seguramente com todas as fontes de recursos admitidas em lei.

A voluntariedade e a liberalidade do filiado em se associar, asseguradas constitucionalmente (artigo 5º, XVII, CF/88), não se fazem violadas pela estipulação desse tipo de contribuição, salientando-se, por oportuno, o direito constitucional do mesmo filiado, a qualquer momento, conforme a sua vontade, de se desassociar do partido político ao qual se vinculou (artigo 5º, XX, CF/88).



Assim, não há como considerar a contribuição partidária como doação espontânea, mas inquestionável obrigação do filiado, até porque será o seu anunciado fim, na medida em que, sem qualquer possibilidade de cobrança ou sancionamento da inadimplência, sabe-se bem que essa previsão de contribuição consistirá em mera obrigação moral, a qual nem todos se incumbem de observar e cumprir. Não temos também maturidade política para isso, pelo menos ainda.

Por isso é necessário assegurar que eventual contribuição estabelecida pelos partidos políticos aos seus filiados, como forma de diversificação da arrecadação financeira, e até para facilitar a esperada independência de recursos públicos, seja considerada como verdadeira obrigação contraposta daquele que se filia a determinada agremiação, se assim estiver previsto no respectivo estatuto (ainda que com alguma limitação^[8], um teto, por exemplo, ressalvada também eventual ocorrência de abuso e/ou de ato de improbidade administrativa). Para além disso, viabilizar a otimização dessa cobrança, permitindo aos partidos planejar e gerir suas finanças conforme a autonomia que lhes é constitucionalmente assegurada (artigo 17, §1º, CF/88).

Em outras palavras, a voluntariedade e a liberalidade estão asseguradas a partir do momento em que o filiado se vincula à agremiação política por ele escolhida, ciente previamente de seus direitos e obrigações ao aderir ao respectivo estatuto. A partir daí, é imprescindível que se assegure ao partido político instrumentos que viabilizem um efetivo e transparente planejamento, com os adequados meios de arrecadação, inclusive da contribuição partidária.

[1] art. 31, II da Lei nº 9.096/95, alterado após decisão proferida pelo STF na ADI nº 4.650/DF.

[2] arts. 3º e 5º, II da Res.TSE 23.604/19 e arts. 15, VII e 31, V da Lei nº 9.096/95

[3] Ac. de 27/08/2020 no RPP 25929-56, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJe de 24/09/2020; *Ac de 17.5.2018 na PET nº 96/SP, Rel. Min. Jorge Mussi*, j. em 17/05/2018, DJe de 26/06/2018, Página 58-59).

[4] ALVIM, Agostinho. *Da Doação*, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1980, pp. 8-10.

[5] VILLELA, João Baptista. *Contrato de doação: Pouca luz e muita sombra*. In: PEREIRA Júnior, Antônio Jorge e JABUR, Gilberto Haddad (coord.). *Direito dos contratos*, São Paulo: Quartier Latin, 2006, pp. 268-71.

[6] arts. 33, II e 55-D

[7] arts. 5º, II, 7º, 8º, §2º, 11, I e IV, 13, 26, §2º, “a” e “b”



[\[8\]](#) Art. 14, VII, Lei nº 9.096/95.

Date Created

21/06/2021