



TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

RESOLUÇÃO Nº 22.585

CONSULTA Nº 1.428 – CLASSE 5ª – DISTRITO FEDERAL (Brasília).

Relator originário: Ministro José Delgado.

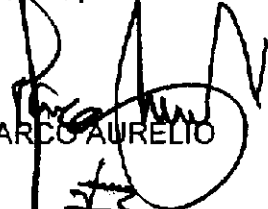
Redator para a resolução: Ministro Cezar Peluso

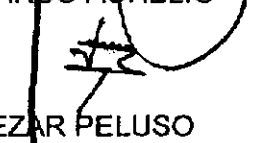
Consulente: Partido Democratas (DEM) – Nacional.

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.

Resolvem os ministros do Tribunal Superior Eleitoral, por maioria, vencidos os Ministros Relator, Presidente e Felix Fischer; responder à consulta, assentando que não pode haver doação por detentor de cargo de chefia e direção, nos termos do voto do Ministro Cezar Peluso.

Brasília, 6 de setembro de 2007.


MARCO AURELIO


CEZAR PELUSO

– PRESIDENTE

– REDATOR PARA A RESOLUÇÃO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO JOSÉ DELGADO: Senhor Presidente, o Presidente Nacional dos Democratas formula a seguinte consulta (fl. 2):

"É permitido aos partidos políticos receberem doações ou contribuições de detentores de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta da União, dos Estados e Municípios?"

De acordo com o consulente, a indagação é fruto da sua preocupação com a possibilidade de ocorrerem excessivas nomeações para cargos públicos de filiados aos partidos que compõem a base política de determinado governo com a finalidade de angariar recursos para os seus cofres.

Fundamenta a consulta na necessidade de conhecer a orientação do TSE a respeito dos incisos II e III do art. 31 da Lei nº 9.096/95.

Informações da Assessoria Especial (fls. 6-11) pela resposta negativa à consulta.

É o relatório.

VOTO (vencido)

O SENHOR MINISTRO JOSÉ DELGADO (relator): Senhor Presidente, o art. 23, XII, do Código Eleitoral prevê a competência desta Corte para *"responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas em tese por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político"*.

Preenchidos os requisitos, passo à análise da matéria.

O art. 31, *caput*, e seus incisos II e III, da Lei nº 9.096/95, dispõem sobre os limites das doações ou contribuições aos partidos políticos.



"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;

III - autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgãos ou entidades governamentais;

(...)"

O cerne da questão reside no fato de a vedação contida no verbete "autoridade" ser extensível, ou não, ao servidor público que detenha cargo em comissão ou exerça função comissionada na administração direta ou indireta.

Quanto ao verbete "órgãos públicos" e àqueles introduzidos pelo inciso III, não paira dúvida acerca do alcance que o dispositivo legal quis dar. Basta ater-se à sua literalidade.

Preliminarmente, cabe tecer o histórico da jurisprudência assentada no TSE sobre o tema.

Com o advento da Lei Orgânica dos Partidos Políticos de 1995, sobrevieram os primeiros questionamentos quanto à análise da prestação de contas dos partidos políticos, que resultaram em duas resoluções paradigmáticas, ambas relatadas pelo Ministro Costa Porto: Res.-TSE nº 19.804, DJ de 14.3.1997 (Pet nº 134) e Res.-TSE nº 19.817, de 27.3.1997 (Pet nº 119).

Na primeira, ao julgar regulares as contas do Partido Liberal (PL), o Ministro Relator entendeu não se aplicar a vedação do art. 31, II, da Lei nº 9.096/95 ao parlamentar vinculado a Partido Político, nos seguintes termos:

"(...)

Empregando, no entanto, o 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, no Parlamento, nas Câmaras Municipais, pretenda, com seu aporte financeiro, vitalizar as



legendas, superar a crise em que, o mais das vezes, vivem as instituições.

(...)"

(Pet nº 134, Rel. Min. Costa Porto, DJ de 14.3.1997)

Esse entendimento foi seguido no julgamento das prestações de contas do Partido Comunista Brasileiro (PCB) (PA nº 15.430, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 16.4.1997), do Partido Comunista do Brasil (PC do B) (Pet nº 116, Rel. Min. Costa Leite, DJ de 9.6.1997), do Partido Popular Socialista (PPS) (Pet nº 121, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ de 18.9.1997), do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (Pet nº 112, Rel. Min. Nilson Naves, DJ de 17.2.1998), do Partido dos Trabalhadores (PT) (Pet nº 130, Rel. Min. Nilson Naves, DJ de 4.3.1998), e do Partido da Frente Liberal (PFL) (Pet nº 105, Rel. Min. Edson Vidigal, DJ de 3.3.2000).

Na segunda, ao julgar regulares as contas do PMDB, o Ministro Costa Porto advertiu a agremiação quanto à contribuição compulsória imposta pelo Estatuto partidário, por entender *"que essas contribuições afrontam a disposição do art. 31, da Lei nº 9.096/95 e não podem, assim, ser admitidas"* (Pet nº 119, Rel. Min. Costa Porto, DJ de 27.3.1997).

Somou-se a esse entendimento o do Ministro Marco Aurélio, ao responder consulta sobre contribuição a partido político, afirmando incidir *"a vedação do inciso II do art. 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"* (Cta nº 1.135, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 25.7.2005).

Posicionamento contrário às resoluções paradigmas foi o adotado pelo Ministro Nelson Jobim no julgamento das contas do Partido dos Trabalhadores, referentes ao exercício financeiro de 1996, assim ementado:

"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 nº 9.096/95."

(Pet nº 310, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 9.11.2001)



Ao fundamentar o seu voto, o Min. Nelson Jobim destacou que o objetivo da vedação disposta nos incisos do art. 31 da Lei nº 9.096/95 é o de impedir o controle político, exercido por órgãos do Estado, sobre o Partido Político. A simples contribuição de seus filiados não afronta esse dispositivo legal. Destaco os seguintes trechos:

"(...)

A contribuição de funcionários exoneráveis ad nutum não tem potencialidade para permitir-lhes interferir na agremiação.

Os filiados, exoneráveis ad nutum, são subordinados ao partido, e não o inverso.

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 cargos na iniciativa privada.

A remuneração é do filiado, que aceitou a condição do partido.

"(...)"

Adotando esse julgado, o Min. Luiz Carlos Madeira ratificou o entendimento do Min. Nelson Jobim, ao responder consulta formulada pelo Partido da Frente Liberal (PFL), em Resolução assim ementada:

"Consulta. Presidente do PFL. Contribuição de filiados demissíveis ad nutum. Art. 31 da Lei nº 9.096/95.

Orientação consagrada pela Resolução-TSE nº 20.844, de 14.8.2001, relator Ministro Nelson Jobim (Diário da Justiça de 9.11.2001).

É lícito o recebimento, pelos partidos políticos, de recursos oriundos de filiados detentores de cargo em comissão."

(Cta nº 989, Rel. Min. Luiz Carlos Madeira, DJ de 23.3.2004)

Atualmente, o julgamento das prestações de contas dos partidos políticos é norteado pela Pet nº 310, em que ficou assentada a inexistência de violação ao art. 31, II, da Lei nº 9.096/95, quando o filiado, ocupante de cargo exonerável *ad nutum*, contribui para seu partido político e também pela Consulta nº 1.135, na qual ficou vedada somente a contribuição compulsória.



Nesse momento em que o país debate no Congresso Nacional a reforma partidária, com ênfase nas discussões sobre a fidelidade partidária, as relações e a transparência no emprego dos recursos financeiros destinados aos partidos políticos e, ainda, a prevalência dos princípios constitucionais nas decisões prolatadas pelos Tribunais Superiores, julgo conveniente que o TSE pacifique o entendimento sobre as vedações contidas no art. 31 da Lei Orgânica dos Partidos Políticos.

O alcance a ser dado ao conceito de autoridade no citado dispositivo deve ser analisado em sintonia com os princípios constitucionais que regem a administração pública, conforme previsto no art. 37 da Constituição Federal, de modo especial, os princípios da impessoalidade, da eficiência e da moralidade, além do princípio da igualdade, este previsto no *caput* do seu art. 5º. e no inciso III do art. 19 da Carta Magna.

No caso em comento, “autoridade” refere-se à “autoridade pública” e, para que não reste dúvida sobre sua conceituação, recorro à doutrina de Hely Lopes Meirelles:

“Por autoridade entende-se a pessoa física investida de poder de decisão dentro da esfera de competência que lhe é atribuída pela norma legal. Deve-se distinguir autoridade pública do simples agente público. Aquela detém, na ordem hierárquica, poder de decisão e é competente para praticar atos administrativos decisórios (...).” (grifo nosso)

(MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança – Ação Popular – Ação Civil Pública – Mandado de Injunção – *Habeas Data* – 25ª ed. atualizada por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, São Paulo: Malheiros Editores, 2003. p. 33).

Esse conceito, também, foi o adotado por Ernani Fidélis dos Santos, nos seguintes termos:

“Autoridade é toda pessoa que age como representante do Poder Público, tendo, dentro da esfera de sua competência, também o poder de decisão.” (grifo nosso)

(SANTOS, Ernani Fidélis dos. Manual de direito processual civil. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 3, p. 208).

Esse também é o entendimento delimitado no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da



Administração Pública Federal, ao dispor que autoridade é "o servidor ou agente público dotado de poder de decisão".

Portanto, autoridade pública é aquela que pratica ato de autoridade dentro da administração pública, aquele que traz em si uma decisão, e não mera execução.

A Constituição Federal e a Lei nº 5.645/70 dispõem sobre os cargos em comissão e as funções de confiança, no âmbito da Administração Federal.

O art. 1º da Lei nº 5.645/70 estabelece que os cargos do Poder Executivo Federal e das autarquias federais serão classificados como de provimento em comissão quando, envolvendo atividades de direção e assessoramento, sejam de livre provimento e exoneração pela autoridade competente, satisfeitos os requisitos legais e regulamentares cabíveis.

A Carta Magna, no inciso V do art. 37, dispõe que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

Nesses cargos comissionados estão incluídos os secretários especiais da Presidência, os comandantes das Forças Armadas, os secretários gerais da Presidência, os de direção das agências reguladoras, os das chefias das áreas operacionais ou assessorias técnicas dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Assim, podemos concluir que os detentores de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta da União, e por via reflexa os dos Estados e dos Municípios, são considerados autoridade pública, ante a natureza jurídica dos cargos em comissão, bem como das atividades dele decorrentes.

O recebimento de contribuições de servidores exoneráveis *ad nutum* pelos partidos políticos poderia resultar na partidarização da administração pública. Importaria no incremento considerável de nomeação de



filiados a determinada agremiação partidária para ocuparem esses cargos, tornando-os uma força econômica considerável direcionada aos cofres desse partido.

Esse recebimento poderia quebrar o equilíbrio entre as agremiações partidárias. Contraria o princípio da impessoalidade, ao favorecer o indicado de determinado partido, interferindo no modo de atuar da administração pública. Fere o princípio da eficiência, ao não privilegiar a mão-de-obra vocacionada para as atividades públicas, em detrimento dos indicados políticos, desprestigiando o servidor público. Afronta o princípio da igualdade, pela prevalência do critério político sobre os parâmetros da capacitação profissional.

Esses cargos devem ser preenchidos por critérios técnicos, visando o interesse público e as necessidades da população.

A investidura em cargo público deve ocorrer mediante aprovação prévia em concurso público, para que todos possam ter acesso a ele em condição de igualdade. A prática descrita tende a resvalar o princípio da moralidade administrativa, pelo qual o administrador público deve atuar segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé.

O Ministro Marco Aurélio, ao prolatar o voto condutor, respondendo a consulta formulada pelo Deputado Federal Eduardo Costa Paes, repudiou a partidarização na distribuição de cargos em comissão, nos seguintes termos:

"(...)

A cláusula final do inciso II do artigo 37 da Carta da República não encerra livre discricão 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-se, a condição de integrante de certo partido.

(...)"

(Cta nº 1.135/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 25.7.2005)



O art. 31, incisos II e III, da Lei nº 9.096/95, busca manter o equilíbrio entre as agremiações partidárias.

O elevado número de cargos em comissão preenchidos por critérios políticos, poderá transformar-se em uma inigualável fonte de recursos, resultando em uma superioridade econômica, comprometendo a igualdade que deve existir entre os partidos políticos.

Ante o exposto, respondo negativamente a presente consulta. O art. 31, II e III, da Lei nº 9.096/95, veda aos partidos políticos o recebimento de doações ou contribuições dos detentores de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta da União, Estados e Municípios.

É como voto.



VOTO (vencido)

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Como lembrado pelo ministro relator, tivemos uma decisão versando o denominado desconto de valores, na remuneração do servidor. Houve até quem dissesse que ocorreria dízimo, que seria potencializado.

Temos um questionamento: que, na aparência, sugeriria, pelo menos sob minha óptica, manifestação de vontade do servidor.

Ocorre que a circunstância de ele ocupar cargo demissível a qualquer momento direciona não à presunção do excepcional, do extraordinário e do extravagante, mas à submissão que afasta o caráter voluntário próprio à doação e implica, a meu ver, em última análise, desequilíbrio, considerados os partidos, presente a circunstância de que aquele partido que tiver o dirigente, quer na esfera federal, quer na esfera estadual ou municipal, à mercê de nomeações, terá situação privilegiada. E como todo privilégio é odioso, creio que o relator está correto ao responder de forma negativa ao questionamento.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Senhor Presidente, se o fundamento normativo do eminente relator é o fato de, pela lei, estar proibida doação ou contribuição de autoridade, a minha resposta à consulta é não, desde que tais detentores sejam considerados autoridades, porque pode haver detentor de cargo demissível *ad nutum* sem poder típico de autoridade, como, por exemplo, um assessor técnico. Quanto a cargo de ministro de Estado, não há dúvida nenhuma.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Há o caráter, a meu ver simplesmente aparente, da doação. Não podemos ser ingênuos, ante uma vida econômica impiedosa, ante até mesmo a remuneração dos cargos, a ponto de acreditar que a doação seja espontânea.

O SENHOR MINISTRO GERARDO GROSSI: Naquela Lei do Processo Administrativo, autoridade é o funcionário que pode tomar decisões.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Exatamente. Desde que, do ponto de vista legal, seja considerado autoridade, vigora a proibição.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Aí há um contexto maior a direcionar até ao campo da moralidade pública, ao campo da preservação do próprio homem, no que a vida é feita de opções. Doe um valor ou então perca o próprio cargo. Em última análise, é o que se tem no contexto.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Mas há casos, Senhor Presidente, de membros de partido que já dão essa contribuição desde antes de serem nomeados para tais cargos. O caráter voluntário dessa contribuição é muito evidente nesses casos, de modo que nem todos se encontram na mesma situação. Teríamos de nos circunscrever a um limite legal.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Passamos a ter a partidarização, com o aparelhamento da máquina administrativa.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Eu transferiria um pouco o foco da discussão para o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, a Lei nº 8.112/90, que, ao prever consignações, tanto as compulsórias quanto as facultativas, parece não permitir o desconto em folha, a consignação, para partidos políticos.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Ministro, o objeto da consulta é mais amplo, não é sobre desconto; trata-se de contribuição, qualquer que seja a modalidade de seu pagamento. Não abrange apenas os casos de consignação, mas todos em que a pessoa paga espontaneamente por outra via que não a da consignação em folha – a qual também está proibida, desde que se trate de autoridade.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: O que quero dizer é que, por consignação, não pode. O art. 45 do Estatuto dos Funcionários dispõe:

Art. 45. Salvo imposição legal ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre remuneração ou provento.

Parágrafo Único: Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento.

Fui ao regulamento, o Decreto Nº 4.961, de 20 de janeiro de 2004, publicado no Diário Oficial da União de 21 de janeiro de 2004 e ele, a meu sentir, não inclui essa possibilidade de desconto para partido político, mesmo naqueles indicados e listados como descontos facultativos.

A conclusão a que chego é de que, em se tratando de autoridade – o substantivo é definido em lei, aí estou combinando com Vossa Excelência –, o desconto não será permitido. Mas não se proíbe que o servidor faça doação sem consignação.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Se Vossa Excelência me permite, eu diria que o Tribunal não pode manifestar-se sobre isso, por fugir de sua competência. Não se trata de questão eleitoral, mas de Direito Administrativo.

A pergunta da consulta é feita no âmbito eleitoral, do ponto de vista eleitoral; não por impedimento de Direito Administrativo, mas por impedimento de Direito Eleitoral.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: A consulta é abrangente, Excelência.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Não. Não temos competência para questão administrativa da forma de pagamento.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: O eminente relator poderia reler a consulta?

O SENHOR MINISTRO JOSÉ DELGADO (relator): A pergunta é a seguinte: "é permitido aos partidos políticos receberem doações ou contribuições de detentores de cargos demissíveis *ad nutum* da administração direta ou indireta da União, dos Estados e Municípios?"

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Não diz a forma, "mediante desconto"?

Eu respondo que, mediante desconto, não pode.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Ministro, essa não é matéria eleitoral.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Mas a matéria eleitoral é definida pela qualidade do partido destinatário da contribuição, a matéria eleitoral já está previamente demarcada. É eleitoral a consulta por ter a ver com o partido, com o recebimento do partido político.

Como a consulta não aponta a forma de contribuição, já digo que mediante consignação não pode; mas mediante contribuição espontânea.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Ministro, vejo que está quase latente a obrigatoriedade de ocorrência dessas doações, a partir do momento em que o servidor não detém situação concreta que apresente respaldo a uma negativa.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Mas temos de fazer distinção da "contribuição mediante consignação", por envolver ato da

administração pública, que se torna consignante. O partido é consignatário e o servidor é consignado – demarcemos os campos de nossa atuação. A partir do envolvimento da administração, com a sua contribuição, no plano administrativo, não pode. Mas se o servidor recebe os vencimentos e espontaneamente faz a doação ao partido, combino com a intervenção do ministro Cezar Peluso.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Entendo que, ante a detenção de cargo demissível a qualquer momento, há quase uma consignação.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Mas é diferente. Consignação envolve a participação da administração pública no processo de repasse dos recursos. Portanto, a administração não pode mediar.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Mas há consignação informal, porque se não houver o recolhimento, o servidor estará na rua no dia seguinte.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Mas a administração está proibida de fazer a mediação.

Agora, se o servidor *sponte sua* quiser fazer a doação? Se for autoridade, não pode; mas se não for, pode. Nesse caso, concordo com o ministro Cezar Peluso.


O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Autoridade que teria independência maior não pode, mas um simples detentor de cargo de confiança demissível a qualquer momento, pode?

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: A lei usou autoridade em sentido técnico, autoridade com poder de decisão, nos termos da lei.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Qual seria a razão de ser de se interpretar o preceito a ponto de se limitar a proibição à autoridade?

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: A Constituição Federal usa tanto a palavra "servidor público". Se a lei quisesse proibir o servidor, ela diria "servidor".

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Creio que a lei não parte da premissa de que se estará tirando dinheiro da administração pública para atuar. Mas o numerário de qualquer forma é, inicialmente, dela.

O SENHOR MINISTRO JOSÉ DELGADO (relator): Senhor Presidente, eu gostaria de lembrar que o conceito de "autoridade" foi muito estendido pela Lei nº 9.784/99: considera qualquer servidor ou agente público dotado de poder de decisão. Um simples chefe de seção tem poder de decisão. 

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Se tiver poder de decisão, é autoridade, está proibido.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Estou pensando nos casos de servidor que seja, por exemplo, assessor técnico.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Não tem poder de decisão.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Nenhum, e é demissível *ad nutum*.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Ele realmente não tem poder de decisão, fica compelido a recolher.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Mas o fato de excluirmos a administração pública enquanto mediadora já restringe muito.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Receio que a proibição do Tribunal quanto ao dízimo acabe esvaziada quando se admite essa "doação", porque de caráter voluntário não tem coisa alguma.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: O ministro relator votou no sentido da proibição?

O SENHOR MINISTRO JOSÉ DELGADO (relator): Estou respondendo exatamente. Estou recebendo e respondendo sem condições. Exercendo cargo de comissão, de admissão *ad nutum*, está proibido de contribuir.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Seja ou não por consignação.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Aí, seja ou não autoridade, seja o servidor demissível *ad nutum*, ou não.

O SENHOR MINISTRO JOSÉ DELGADO (relator): Sim.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: O ministro Cezar Peluso restringe a possibilidade de doação ao conceito de autoridade.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Sim. E é o que está na lei. A lei proíbe que o faça a autoridade, não outros servidores.

O SENHOR MINISTRO JOSÉ DELGADO (relator): Na interpretação da Lei nº 9.784/99, por exemplo, os assessores não estão proibidos; agora, os chefes de seção e os chefes de direção estão proibidos.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Voto com o ministro Cezar Peluso, no sentido de que, sendo autoridade, não pode fazer doação de nenhuma forma. Não sendo autoridade, o servidor não pode fazer mediante consignação.

VOTO (vencido)

O SENHOR MINISTRO FELIX FISCHER: Senhor Presidente, com a devida vênia, acompanho integralmente o voto do relator. A proibição deve atingir o geral. Caso contrário, não teria nenhum sentido prático, ou pelo menos haveria limitação muito grande.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CAPUTO BASTOS: Senhor Presidente, peço vênia aos que entendem em contrário, para me filiar à corrente que aplica, no caso, a expressa vedação da letra da lei, isto é, limita o alcance da norma à autoridade assim definida na forma da lei.

VOTO

O SENHOR MINISTRO GERARDO GROSSI: Senhor Presidente, peço vênia ao eminente ministro José Delgado para acompanhar o voto do ministro Cezar Peluso, restringindo a proibição ao dispositivo constante da Lei nº 9.096/95.

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Os ministros Caputo Bastos e Gerardo Grossi admitem que servidor não-autoridade possa contribuir mediante consignação?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): A definição de servidor autoridade é de um subjetivismo a toda prova.

O SENHOR MINISTRO JOSÉ DELGADO (relator): Com certeza virá outra consulta para definirmos até onde vai o conceito de autoridade. m

O SENHOR MINISTRO GERARDO GROSSI: Senhor Presidente, tenho em mãos essa Resolução nº 22.025.

Discrepa do arcabouço normativo em vigor o desconto na remuneração do servidor que detenha cargo de confiança ou exerça função dessa espécie de contribuição para o partido político.

A consignação vem inteiramente afastada.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Mas restringe a servidor ocupante de cargo em comissão. E meu voto não. Seja qual for o servidor, não pode contribuir mediante consignação.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: A consulta é somente para os demissíveis *ad nutum*. O desconto já está proibido pela resolução.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Para dar extensão do meu voto, vou além da resolução.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Acredito que, com esse enfoque, haverá estímulo ao remanejamento, à retirada de servidores de cargo de confiança, em detrimento da própria administração pública, para se colocar justamente os vinculados ao partido político, visando a ter mais uma fonte. No momento em que, no âmbito federal, os noticiários têm sido nesse sentido, temos o elastecimento, a mais não poder, desses cargos.

Claro, o partido político não tem a menor ingerência, direta ou indireta, quando o servidor tem o cargo efetivo, goza, portanto, de efetividade.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Excelência, quero lembrar que, em verdade, pelo voto do ministro Cezar Peluso, que a maioria está seguindo, todo cargo em comissão que não seja de

assessoramento está proibido, por efeito da Constituição Federal, que define o cargo em comissão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): De regra, a não ser um cargo essencialmente técnico, como o de assessor, o cargo de direção, geralmente, é ocupado por alguém que é tido – e lanço o vocábulo no campo do gênero – como autoridade.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Veja como a questão é nuançada: pela Constituição, o ocupante do cargo em comissão é para desempenhar funções de direção, chefia e assessoramento. Nas duas primeiras situações, não pode, é autoridade. É bom deixar isso bem claro na nossa resposta à consulta.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Vou cogitar de um agente político: deputado ou senador é autoridade – pelo menos no linguajar popular. E não pode. Mas um servidor que detenha cargo ou função de confiança pode fazer a doação.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Não é isso. Só se for de assessoramento. Se for de chefia e direção, não pode. Demarquemos bem o âmbito de nossa resposta.

Como a própria Constituição diz que os ocupantes de cargos em comissão só podem ser nomeados para chefia, direção e assessoramento...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): A *fortiori*, se o preceito veda, quando o detentor do cargo tem certa ascendência – imagina-se certa independência –, o que se dirá quando não tem? A situação do servidor que não é autoridade, mas exerce função comissionada, detém cargo do qual possa ser apeado sem justificativa, é situação mais favorável ao agasalho do preceito do que essa alusiva à autoridade.

Por isso interpreto o preceito para apontar que a falta total de independência afasta a possibilidade de se ter ato verdadeiramente voluntário, como deve ser o de doação.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Nesse caso, a norma deveria ser inversa: quem seja autoridade deveria ser alcançado.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): O direito é justamente um caleidoscópio e é por isso que estamos a responder a uma consulta. Talvez, essa consulta não fosse feita se o consulente estivesse capitaneando o governo federal, por exemplo.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Nós estamos dando interpretação dilatada. Estamos dizendo que autoridade não é somente quem chefia órgão público, quem dirige entidade, o hierarca maior de um órgão ou entidade. Estamos indo além: a autoridade é também o ocupante de cargo em comissão que desempenha função de chefia e direção. Só estamos excluindo o assessoramento.

Dizer que o assessor é autoridade, uma vez que não dirige, não chefia ninguém, talvez seja demasia interpretativa.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Qual seria a razão de ser do preceito para excluir-se o "demissível a qualquer momento"?

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Se o cargo for de chefia ou assessoramento, não tenho dúvida.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Não imagino que a autoridade possa ir ao cofre público e retirar numerário. Não posso entender que o preceito vede isso, porque raciocinaria com o absurdo.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: A racionalidade da norma para mim é outra: desestimular a nomeação, para postos de autoridade, de pessoas que tenham tais ligações com partido político e que dele sejam contribuintes.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Pode cumprir esse efeito inibidor.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Quem tem ligação tão íntima e profunda com o partido político, que é contribuinte do partido, pela

proibição, evidentemente, não impede, mas, enfim, desestimula de certo modo.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Gostaria de saber a extensão da resposta, e peço que fique gravado.

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Eu respondo negativamente, sob condição: desde que se trate de autoridade.

O SENHOR MINISTRO JOSÉ DELGADO (relator): Eu estudei o conceito de assessoramento e temos, hoje, na administração pública, especialmente na federal, assessoramentos que, também, por regulamentação interna, exercem direção, exercem chefia. Ou seja, trata-se de questionamento que irá criar série de obstáculos para se definir o que seja autoridade.

Por esta razão, com a devida vênia, entendo que temos de dar a interpretação da proibição de modo absoluto.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Senhor Presidente, se Vossa Excelência me permite, há uma variável. No conceito de autoridade, de logo – penso que o ministro Cezar Peluso também –, incluímos os ocupantes de cargo em comissão que exerçam função de chefia e direção e os que, por alguma norma, exerçam cargo de assessoramento que implique direção e chefia.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Receio que a resposta do Tribunal acabe dando cobertura irrestrita a essas doações.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Nós estamos afunilando, estabelecendo um filtro. No nosso conceito de autoridade, de logo, incluímos os ocupantes de cargo em comissão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): A operacionalização desse filtro é nenhuma.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: Está claro. A autoridade não pode contribuir. Quem é a autoridade? É evidente que o hierarca maior de um órgão ou entidade já não pode contribuir, autarquia,

empresa pública, sociedade de economia mista, e, além disso, os ocupantes de cargo em comissão.

Mas só incluímos no conceito de autoridade o ocupante de cargo em comissão na condição de assessor se também tiver função de direção e chefia, senão o assessor pode contribuir – mas apenas ele, dos ocupantes de cargo em comissão.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): Como ficamos, então?

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: As autoridades não podem contribuir. E, no conceito de autoridade, incluímos, de logo, nos termos da Constituição, os servidores que desempenhem função de chefia e direção. É o artigo 37, inciso V.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): O enfoque é esse, ministro Cezar Peluso?

O SENHOR MINISTRO CEZAR PELUSO: Sim. Desde que seja autoridade. Para mim, autoridade em sentido amplo: todo aquele que possa, por exemplo, em mandado de segurança, comparecer nessa qualidade, para mim é autoridade.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (Presidente): O Tribunal responde à consulta apontando que não pode haver a doação por detentor de cargo de chefia e direção.

EXTRATO DA ATA*

Cta nº 1.428/DF. Relator originário: Ministro José Delgado. Redator para a resolução: Cezar Peluso. Consulente: Partido Democratas (DEM) – Nacional.

Decisão: O Tribunal, por maioria, respondeu à consulta, assentando que não pode haver doação por detentor de cargo de chefia e direção, na forma do voto do Ministro Cezar Peluso. Vencidos os Ministros Relator, Marco Aurélio (Presidente) e Felix Fischer.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Marco Aurélio. Presentes os Srs. Ministros Cezar Peluso, Carlos Ayres Britto, José Delgado, Felix Fischer, Caputo Bastos, Gerardo Grossi e o Dr. Francisco Xavier, vice-procurador-geral eleitoral.

SESSÃO DE 6.9.2007.

<p style="text-align: center;">CERTIDÃO DE PUBLICAÇÃO</p> <p>Certifico a publicação desta resolução no Diário da Justiça de 16/10/2007 fls. 272.</p> <p>Em, <u>Weslei Machado Alves</u> Analista Judiciário, lavrei a presente certidão.</p>
