



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DESEMBARGADOR(A) ELEITORAL RELATOR(A)
DO EGRÉGIO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Consulta n.º 0600076-83.2020.6.21.0000

Procedência: PORTO ALEGRE-RS

Assunto: CONSULTA

Interessado: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB/RS

Relator: DES. ROBERTO CARVALHO FRAGA

PARECER

CONSULTA REALIZADA POR DIRETÓRIO REGIONAL DE PARTIDO POLÍTICO. LEGITIMIDADE ATIVA. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. QUESTIONAMENTO FORMULADO EM TERMOS ABSTRATOS. ADMISSIBILIDADE. INDAGAÇÃO SOBRE A INTERPRETAÇÃO DO ART. 31, V, DA LEI Nº 9.096/95, QUE VEDA AO PARTIDO POLÍTICO O RECEBIMENTO DE RECURSOS PROVENIENTES DE PESSOAS QUE EXERÇAM FUNÇÃO OU CARGO PÚBLICO DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO, OU CARGO OU EMPREGO PÚBLICO TEMPORÁRIO, RESSALVADOS OS FILIADOS A PARTIDO POLÍTICO. É QUESTIONADO SE A EXCEÇÃO DA PARTE FINAL DO DISPOSITIVO ABRANGE, TAMBÉM, AS DOAÇÕES EFETIVADAS POR PESSOA FILIADA A PARTIDO POLÍTICO DIVERSO DA AGREMIAÇÃO DESTINATÁRIA DOS RECURSOS. INVIABILIDADE. OBJETIVO DA PROIBIÇÃO LEGAL CONSISTENTE EM EVITAR A PARTIDARIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PREJUÍZO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA MORALIDADE, EFICIÊNCIA E IMPESSOALIDADE ADMINISTRATIVAS. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DA REFERIDA EXCEÇÃO. TELEOLOGIA DA RESSALVA CONSISTENTE NA NECESSIDADE DE MANUTENÇÃO, PELO PARTIDO, DA FONTE DE RECURSOS QUE JÁ ERA DESPENDIDA ORDINARIAMENTE PELOS SEUS FILIADOS. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA COM O ART. 27, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 9.096/95, QUE VEDA A COEXISTÊNCIA DE MAIS DE UMA FILIAÇÃO A PARTIDO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

POLÍTICO. PELO CONHECIMENTO DA CONSULTA E, NO MÉRITO, PARA QUE SEJA RESPONDIDA NO SENTIDO DE QUE, CONFORME O INCISO V DO ART. 31 DA LEI 9.096/95, SOMENTE É PERMITIDA A DOAÇÃO A PARTIDO POLÍTICO POR PARTE DE PESSOA QUE EXERÇA FUNÇÃO OU CARGO PÚBLICO DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO, OU CARGO OU EMPREGO PÚBLICO TEMPORÁRIO, QUANDO O DOADOR FOR PESSOA FILIADA AO PARTIDO POLÍTICO BENEFICIÁRIO DA DOAÇÃO.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada pelo DIRETÓRIO REGIONAL DO PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO NO RIO GRANDE DO SUL – PSB/RS, que, em face do art. 31, V, da Lei nº 9.096/95, o qual veda a doação a partido político por pessoa física que exerça função ou cargo público de livre nomeação e exoneração ou cargo ou emprego público temporário, salvo se a pessoa for filiada a partido político, questiona:

(...) se a filiação do doador, para que seja considerada regular e não vedada, necessariamente precisa ser no mesmo partido que esteja doando, ou admitir-se-ia doações oriundas de filiados em um partido diverso?

A Seção de Produção e Gestão de Conhecimento Técnico-Jurídico – SEPGE juntou ao processo doutrina e jurisprudência atinentes à matéria (ID's 5563333, 5563383, 5563483, 5563533, 5563583 e 5563633), cumprindo o disposto no art. 106 do Regimento Interno do TRE/RS.

Vieram os autos para parecer.

É o relatório



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.I – PRELIMINARES

II.I.I – Da competência

Consoante o art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral, compete aos Tribunais Regionais Eleitorais “responder, sobre matéria eleitoral, às consultas que lhe forem feitas, em tese, por autoridade pública ou partido político”.

Na mesma linha, a competência é ditada pelo Regimento Interno dessa Corte, assim como os requisitos do presente instituto: “Art. 32. Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal: (...) XII - responder, em tese, às consultas que lhe forem dirigidas, acerca de matéria eleitoral, por autoridade pública ou partido político (CE, art. 30, inc. VIII)”.

Inicialmente, verifica-se que configura matéria eleitoral o objeto da presente consulta, visto que trata da amplitude das vedações ao recebimento de doações pelos partidos políticos, de que trata o art. 31 da Lei nº 9.096/95.

Ademais, verifica-se a competência do Tribunal Regional Eleitoral para a resposta à consulta, uma vez que esta foi formulada por diretório regional de partido político (art. 30, VIII, c/c 23, XII, ambos do Código Eleitoral).

II.I.II – Da legitimidade e da pertinência objetiva

O art. 30, inciso VIII, do Código Eleitoral e o Regimento Interno dessa Corte, acima transcritos, estabelecem que a consulta, no seu aspecto subjetivo, seja formulada por autoridade pública ou partido político e, no aspecto objetivo, seja formulada em tese.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

sobre questão eleitoral.

Verifica-se que o consulente é o Diretório Regional do Partido Socialista Brasileiro no Rio Grande do Sul, portanto, parte legítima para figurar no polo ativo da presente consulta.

Como visto, no que se refere à pertinência objetiva, a lei determina que o questionamento deve ser feito “em tese”, ou seja, não deve apresentar contornos de caso concreto que permitam identificar a quem se orienta a resposta do Tribunal consultado.

In casu, verifica-se que a consulta foi formulada em termos hipotéticos, visto que, pela forma em que versada, os efeitos da resposta à consulta, refletindo o entendimento a ser adotado pelo Tribunal sobre a questão, teriam aptidão para replicação em uma multiplicidade de casos.

Dessa maneira, a presente consulta deve ser conhecida.

II.II – MÉRITO

A questão exposta na presente consulta é a seguinte (grifos no original):

Após a alteração dada pela Lei nº 13.488, de 2017, o Art.31, da Lei dos Partidos Políticos, passou a ter a seguinte redação:

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:

(...)

V - pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, ressalvados **os filiados a partido político**.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

Como se vê, consideram-se regulares e não vedadas as contribuições oriundas de **pessoas físicas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, FILIADOS A PARTIDO POLÍTICO.**

Questiona-se se a filiação do doador, para que seja considerada regular e não vedada, necessariamente precisa ser no mesmo partido que esteja doando, ou admitir-se-ia doações oriundas de filiados em um partido diverso?

Assim, o que se quer saber é se o art. 31, V, da Lei nº 9.096/95, o qual trata da vedação ao recebimento, pelo partido político, de recursos de pessoas que exerçam função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, EXCETO quando filiadas a partido político, estabelece que a ressalva será restrita apenas às contribuições dos filiados ao partido donatário, ou se alcança também as doações efetivadas por filiados a qualquer partido político, mesmo que diferente do destinatário dos recursos.

Primeiro, cumpre asseverar que a disciplina do inciso V do art. 31 da Lei nº 9.096/95 decorre da vedação que, na redação original da Lei, determinava a proibição ao recebimento, pelo partido político, de recursos procedentes de autoridade¹.

O referido dispositivo restou interpretado pela Resolução TSE n.º 22.585/2007², segundo a qual foi pacificado que o conceito de “autoridade” abrangeria os *detentores de cargos de chefia ou direção demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta da União, Estados e Municípios*. Tal interpretação foi reafirmada posteriormente pelo art. 12, § 1º, da Resolução TSE n.º 23.432/2014, segundo o qual os

1 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; (...) (grifou-se)

2 Consulta nº 1428, Resolução normativa de, Relator(a) Min. José Augusto Delgado, Publicação: DJ - Diário de Justiça, Data 16/10/2007, Página 172.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

exercentes de cargos de chefia e direção se enquadravam no conceito de autoridade pública para fins da vedação prevista no original inciso II do art. 31 da Lei 9.096/95³.

Importante destacar que a racionalidade da norma, como bem ressaltou o Ministro Cezar Peluso, que proferiu o voto condutor do acórdão na Resolução TSE n.º 22.585/07, estava em **“desestimular a nomeação, para postos de autoridade, de pessoas que tenham tais ligações com partido político e que dele sejam contribuintes.”**.

Logo, a vedação imposta pela referida Resolução do TSE, e que hoje consta expressamente no inciso V do art. 31 da Lei nº 9.096/95, tem a função de **obstar a partidarização da administração pública**, principalmente diante dos princípios da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, conduzindo ainda, no campo eleitoral, à preservação da normalidade e legitimidade das eleições contra abuso de autoridade e do poder econômico, ante a porta que se fecha para o uso da estrutura administrativa e dos serviços públicos com o objetivo de angariar votos.

Necessário referir que a autonomia partidária não constitui justificativa para violar norma legal que objetiva evitar a partidarização da Administração Pública, pois esta deve ser norteadada pelo interesse público e pela isonômica aplicação da lei, e não por favoritismos. A partidarização serve ao campo das funções políticas, e não à Administração, que deve observar critérios técnicos para aplicar fielmente a lei.

Assim, ao estabelecer a proibição de que partidos políticos recebam

³ Art. 12. É vedado aos partidos políticos e às suas fundações receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, doação, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, procedente de: I – origem estrangeira; II – pessoa jurídica; III – pessoa física que exerça atividade comercial decorrente de concessão ou permissão; ou IV – autoridades públicas. § 1º **Consideram-se como autoridades públicas, para os fins do inciso IV do caput deste artigo, aqueles, filiados ou não a partidos políticos, que exerçam cargos de chefia ou direção na administração pública direta ou indireta.** (grifo nosso)



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

recursos de pessoas que exercem função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou de cargo ou emprego público temporários, a regra em tela tem em vista a observância dos princípios constitucionais da Administração Pública, tais como a moralidade, pois impede que os cargos e funções na estrutura administrativa sejam transformados em moeda de troca, em autêntica compra ou aluguel do cargo público mediante a canalização, para o partido, de parte dos recursos públicos dirigidos à remuneração pelo trabalho do servidor; a eficiência, pois permite que o critério a conduzir a nomeação para as funções e cargos seja a competência ou aptidão para a atividade a ser desempenhada, e não o mero fato de o contemplado servir como fonte de custeio do partido; bem como a impessoalidade, seja na assunção, seja no desempenho do cargo ou função, respectivamente ao evitar o favoritismo na escolha ou manutenção apenas daqueles que verterão contribuições ao partido, bem como ao pautar a atuação pela aplicação isonômica da lei em prol do interesse público.

Nessa via, a recente alteração no art. 31 da Lei 9.096/95, operada pela Lei n.º 13.488/2017, na parte em que inseriu o inciso V, atende aos princípios constitucionais em tela quando retirou o termo “autoridade” que havia no antigo inciso II, passando a permitir que detentores de cargos eletivos (e, portanto, de natureza política) efetuassem doações, porém incorporou e ampliou a interpretação conferida pelo TSE ao dispositivo anterior, de maneira a abranger na vedação aqueles que exercem funções e cargos públicos de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, pelo que a proibição não atinge mais apenas os exercentes de funções de chefia ou direção, senão também as atividades de assessoramento e outras.

Contudo, a parte final do inciso V do art. 31, ao estabelecer ressalva à aludida vedação, permitindo a doação a partido político de detentor de cargo ou função público, ou cargo ou emprego público temporários, **desde que filiados a partido político**,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
 PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

encontra-se em uma zona próxima da inconstitucionalidade em face dos princípios e regras constitucionais acima referidos. Assim, caso seja aplicada, deve sê-lo observando uma interpretação restritiva.

A corroborar a interpretação restritiva da norma, tem-se que a ressalva trazida na parte final do inciso V do art. 31 da Lei nº 9.096/95 foi incluída para possibilitar ao partido que continue se mantendo com as contribuições ordinárias dos seus filiados a título de mensalidade, a fim de que a agremiação não se veja desprovida dessa fonte de custeio pelo fato de o filiado ser alçado à função ou cargo público demissível *ad nutum*. Situação que não se verifica em relação a doadores filiados a outros partidos.

Importante referir que, em princípio, no caso de doação a partido por pessoa filiada a outra agremiação, até mesmo a finalidade da doação de recursos ao partido político resta distorcida, pois se o objetivo é custear a atividade partidária para que um específico ideário logre difusão e sucesso eleitoral, não se entende porque uma pessoa vá efetivar doações a outro partido diferente daquele em que inscrito. Convém observar, no ponto, que o art. 22, parágrafo único, da Lei nº 9.096/95, veda a coexistência de mais de uma filiação partidária. Assim, na hipótese cogitada nos autos, o uso imoral da nomeação para cargo, função ou emprego público fica ainda mais patente, pois a única razão que se verifica na doação para sustentar ideário político diverso do seu consiste na já propalada utilização do cargo público como moeda de troca.

Com essas considerações, manifesta-se o Ministério Público no sentido de que o questionamento trazido na consulta seja respondido como segue:

Conforme o inciso V do art. 31 da Lei nº 9.096/95, somente é permitida a doação a partido político por parte de pessoa que exerça função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA REGIONAL ELEITORAL NO RIO GRANDE DO SUL

temporário, quando o doador for pessoa filiada ao partido político beneficiário da doação.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Ministério Público Eleitoral manifesta-se pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, para que seja respondida no sentido de que *“conforme o inciso V do art. 31 da Lei nº 9.096/95, somente é permitida a doação a partido político por parte de pessoa que exerça função ou cargo público de livre nomeação e exoneração, ou cargo ou emprego público temporário, quando o doador for pessoa filiada ao partido político beneficiário da doação.”*.

Porto Alegre, 15 de abril de 2020.

Fábio Nesi Venzon
PROCURADOR REGIONAL ELEITORAL