



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL – STF.**

**DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4.650**

**O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB**, entidade de serviço público independente, dotada de personalidade jurídica, **autor da ADI nº 4.650**, inscrito no CNPJ sob o nº 33.205.451/0001-14, **vem**, à presença de Vossa Excelência, por intermédio de seu Presidente, **MARCUS VINÍCIUS FURTADO COELHO**, com endereço para comunicações na SAUS, Quadra 5 – Lote 1 – Bloco M – Brasília/DF, CEP 70070-939, tel: (61) 2193-9600, e a **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL – CNBB**, pessoa jurídica de Direito Privado, entidade religiosa, sem fins lucrativos, **admitida como *amicus curiae* na ADI nº 4.650**, com endereço no Setor de Embaixadas/Sul, Quadra 801, Conjunto “B”, CEP 70.200-014, constituída em 14 de outubro de 1952 (Estatuto anexo), inscrita no CNPJ sob o nº 33.686.685/0001-50, neste ato representada por seu advogado, **Marcelo Levenére Machado**, inscrito na OAB/DF sob o nº 1120-A, devidamente qualificado na procuração anexa, com esteio nos arts. 798 e 800, parágrafo único, do CPC, apresentar

**MEDIDA CAUTELAR INCIDENTAL**  
**C/C PEDIDO DE LIMINAR**

visando a **obtenção de provimento acautelatório nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650**, proposta pelo ora requerente, **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – CFOAB**, onde figura como requeridos a **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA** e o **CONGRESSO NACIONAL**, dentre diversas outras Entidades habilitadas como *amici curiae*, pelas razões de fato e fundamentos jurídicos a seguir delineados.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

**I – DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA/DEPENDÊNCIA – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 4650 – MATÉRIA INCIDENTAL – RELATOR MIN. LUIZ FUX:**

Requer-se a distribuição por dependência/prevenção da presente Medida Cautelar Incidental à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650 (Rel. Min. Luiz Fux). O que se requer na presente cautelar é, fundamentalmente, o conhecimento e a procedência dos pedidos de natureza cautelar formulados na referida ADI.

**II – INCONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO EMPRESARIAL DE CAMPANHA ELEITORAL – FUMAÇA DO BOM DIREITO - POSIÇÃO MAJORITÁRIA DA CORTE:**

Após ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650, que impugnou dispositivos das Leis Federais nºs 9.096/95 e 9.504/97, o julgamento se iniciou na Sessão Plenária de 11/12/2013. Os Ministros Luiz Fux (Relator) e Joaquim Barbosa se manifestaram pela inconstitucionalidade arguida:

***Decisão:** O Ministro Luiz Fux (Relator) julgou procedente a ação direta para: declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 24 da Lei nº 9.504/97, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais com eficácia ex tunc salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento, e declarar a inconstitucionalidade do art. 24, parágrafo único, e do art. 81, caput e § 1º da Lei nº 9.507/94, também com eficácia ex tunc salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e declarar a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, e “e jurídicas”, inserta no art. 39, caput e § 5º, todos os preceitos da Lei nº 9.096/95, com eficácia ex tunc salvaguardadas as situações concretas consolidadas até o presente momento; declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, I e II, da Lei nº 9.504/97, e do art. 39, § 5º, da Lei nº 9.096/95, com exceção da expressão “e jurídicas”, devidamente examinada no tópico relativo à doação por pessoas jurídicas, com a manutenção da eficácia dos aludidos preceitos pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses; e para recomendar ao Congresso Nacional a edição de um*



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

*novo marco normativo de financiamento de campanhas, dentro do prazo razoável de 24 (vinte e quatro) meses, tomando os seguintes parâmetros: a) o limite a ser fixado para doações a campanha eleitoral ou a partidos políticos por pessoa natural, deve ser uniforme e em patamares que não comprometam a igualdade de oportunidades entre os candidatos nas eleições; b) idêntica orientação deve nortear a atividade legiferante na regulamentação para o uso de recursos próprios pelos candidatos, e c) em caso de não elaboração da norma pelo Congresso Nacional, no prazo de 18 (dezoito) meses, outorgar ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a competência para regular, em bases excepcionais, a matéria. O Ministro Joaquim Barbosa (Presidente) acompanhou o voto do Relator, exceto quanto à modulação de efeitos. Em seguida, o julgamento foi suspenso para continuação na próxima sessão com a tomada do voto do Ministro Dias Toffoli, que solicitou antecipação após o pedido de vista do Ministro Teori Zavascki. Falaram, pelo requerente Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o Dr. Marcus Vinicius Furtado Coelho; pela Advocacia-Geral da União, o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União; pelo amicus curiae Secretaria Executiva do Comitê Nacional do Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – SE-MCCE, o Dr. Raimundo Cezar Britto Aragão; pelo amicus curiae Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado – PSTU, o Dr. Bruno Colares Soares Figueiredo Alves; pelos amici curiae Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais - IPDMS e Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – Clínica UERJ, a Dra. Aline Osório; pelo amicus curiae Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, o Dr. Marcelo Lavenère Machado; e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, Procurador-Geral da República. Plenário, 11.12.2013.*

Em 12/12/2013, os e. Ministros Dias Toffoli e Roberto Barroso acompanharam o Relator, sobrevivendo pedido de vista do e. Min. Teori Zavascki:

***Decisão:*** *Prosseguindo no julgamento, após o voto do Ministro Dias Toffoli, que acompanhava o Relator, deixando para se pronunciar sobre a modulação de efeitos em momento oportuno, e o voto do Ministro Roberto Barroso, acompanhando integralmente o Relator, o julgamento foi suspenso ante o pedido de vista formulado pelo Ministro Teori Zavascki em assentada anterior. Ausentes, justificadamente, os Ministros Joaquim Barbosa (Presidente) e Ricardo Lewandowski (Vice-Presidente). Presidiu o julgamento o Ministro Celso de Mello (art. 37, I, RISTF). Plenário, 12.12.2013.*



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

No dia 02/04/2014, o e. Min. Teori Zavascki apresentou voto pela improcedência e o e. Min. Marco Aurélio acompanhou em parte o Relator, sendo secundado pelo Min. Ricardo Lewandowski, que antecipou voto:

***Decisão:** Após o voto-vista do Ministro Teori Zavascki, julgando improcedente a ação direta; o voto do Ministro Marco Aurélio, julgando-a parcialmente procedente para declarar, com eficácia ex tunc, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 24, cabeça, da Lei nº 9.540/97, na parte em que autoriza a doação, por pessoas jurídicas, a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do parágrafo único do mencionado dispositivo e do artigo 81, cabeça e § 1º, da mesma lei, assentando, ainda, com eficácia ex tunc, a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 31 da Lei nº 9.096/95, no ponto em que admite doações, por pessoas jurídicas, a partidos políticos, e a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, presente no artigo 38, inciso III, e “e jurídicas”, constante do artigo 39, cabeça e § 5º, todos do citado diploma legal; e após o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, julgando procedente a ação, acompanhando o voto do Relator, mas reservando-se a pronunciar-se quanto à modulação dos efeitos da decisão ao final do julgamento, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. O Ministro Luiz Fux (Relator) esclareceu que se manifestará em definitivo sobre a proposta de modulação ao final do julgamento. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Presidência do Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 02.04.2014.*

Como se vê, **6 (seis) integrantes desse e. Tribunal já se manifestaram pela inconstitucionalidade da doação de pessoas jurídicas para partidos e candidatos.**

Na presente cautelar, não se sustenta, obviamente, que o julgamento da ADI possa se concluir antes de apresentado o voto do Ministro Gilmar Mendes, nem se impugna a prerrogativa de sua excelência de examinar a questão a fundo.<sup>1</sup> Sustenta-se apenas que o direito processual constitucional brasileiro prevê a possibilidade de concessão monocrática de cautelares em ações diretas, e que a maioria já formada na Corte é um elemento importante de aferição da presença do *fumus bonis iuris*.

---

<sup>1</sup> Regimento Interno do STF:

“Art. 134 – Se algum dos Ministros pedir vista dos autos, deverá apresentá-los, para prosseguimento da votação, até a segunda sessão ordinária subsequente.”



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Se é legítimo que o relator profira monocraticamente decisão liminar, não há razão para que deixe de exercer essa sua competência na hipótese, ainda mais quando o seu entendimento jurídico sobre o tema converge com o de magistrados que, em seu conjunto, integram maioria. Dito de outro modo, a cautelar ora requerida pode ser submetida à apreciação do Plenário.

A **posição majoritária** desse e. Tribunal evidencia, *prima facie*, a fumaça do bom direito. E, em se tratando de declaração de inconstitucionalidade, a maioria absoluta já se pronunciou.

### **III – DOS FUNDAMENTOS DA ADI 4.650 – INCONSTITUCIONALIDADE DO FINANCIAMENTO EMPRESARIAL:**

Este Conselho Federal da OAB ajuizou a Ação Direta nº 4.650 objetivando:

*(a) seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 24 da Lei 9.504/97, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, bem como a inconstitucionalidade do Parágrafo único do mesmo dispositivo, e do art. 81, caput e § 1º do referido diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia ex nunc à decisão;*

*(b) seja declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do art. 31 da Lei nº 9.096/95, na parte em que autoriza, a contrario sensu, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos; e a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, constante no art. 38, inciso III, da mesma lei, e “e jurídicas”, inserida no art. 39, caput e § 5º do citado diploma legal, atribuindo-se, em todos os casos, eficácia ex nunc à decisão;*

*(c) seja declarada a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 23, § 1º, incisos I e II, da Lei 9.504/97, autorizando-se que tais preceitos mantenham a eficácia por mais 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações de campanha realizadas por pessoas naturais e ao uso de recursos próprios pelos candidatos nessas campanhas;*



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

*(d) seja declarada a **inconstitucionalidade**, sem pronúncia de nulidade, do art. 39, § 5º, da Lei 9.096/95 - com exceção da expressão “e jurídicas”, contemplada no pedido “b”, supra - autorizando-se que tal preceito mantenha a eficácia por até 24 meses, a fim de se evitar a criação de uma “lacuna jurídica ameaçadora” na disciplina do limite às doações a partido político realizadas por pessoas naturais;*

*(e) seja instado o Congresso Nacional a editar legislação que estabeleça (1) limite per capita uniforme para doações a campanha eleitoral ou a partido por pessoa natural, em patamar baixo o suficiente para não comprometer excessivamente a igualdade nas eleições, bem como (2) limite, com as mesmas características, para o uso de recursos próprios pelos candidatos em campanha eleitoral, no prazo de 18 meses, sob pena de, em não o fazendo, atribuir-se ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para regular provisoriamente tal questão.*

É que nas **ELEIÇÕES** o **PODER ECONÔMICO** se tornou uma **MISTURA TÓXICA** porque o sucesso no pleito depende, em boa parte, da realização de campanhas que tendem a envolver um custo econômico elevado (gastos expressões com a produção de material de propaganda, aquisição de espaço na mídia, contratação de cabos eleitorais, realização de eventos públicos, aluguéis de imóveis, veículos e etc.).

Esta dinâmica do processo eleitoral torna a política extremamente dependente do Poder Econômico, o que se afigura nefasto para o funcionamento da democracia e gera graves distorções. Isto é:

(i) engendra desigualdade política, na medida em que aumenta exponencialmente a influência dos mais ricos sobre o resultado dos pleitos eleitorais, e, conseqüentemente, sobre a atuação do próprio Estado;

(ii) prejudica a capacidade de sucesso eleitoral dos candidatos que não possuam patrimônio expressivo para suportar a própria campanha e tenham menos acesso aos financiadores privados, detentores do Poder Econômico. Isso impulsiona o afastamento da política de pessoas que desistem de se candidatar por não contarem com os recursos necessários para uma campanha bem sucedida, ou com os “contatos” que propiciem a obtenção destes recursos; e



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

(iii) dita infiltração cria perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição.

A experiência das últimas campanhas eleitorais demonstrou a contaminação da máquina pública e as relações pouco republicanas travadas entre os políticos e os financiadores das suas campanhas, resultando em inautenticidade do processo eleitoral, falta de transparência e crise de legitimidade.

Os limites impostos pela legislação brasileira ao financiamento privado de campanha, como decidido por 6 (seis) integrantes desse e. Tribunal, se afiguram manifestamente insuficientes.

Interessa notar as doações feitas diretamente às campanhas ou aos partidos, cujo quadro é o seguinte:

a) As pessoas jurídicas, ressalvados os casos definidos pelo legislador, podem fazer doações a campanha eleitoral de valores que representem até 2% do seu faturamento no ano anterior ao da eleição (art. 81 da Lei 9.504/97). Podem também fazer doações aos partidos políticos, que, por sua vez, têm a possibilidade de repassar estes recursos aos seus candidatos, estando estes repasses sujeitos ao mesmo teto (art. 39, *caput* e Parágrafo 5º, da Lei nº 9.096/95, e Resolução TSE nº 23.217/2010, art. 14, § 2º, II, c.c art. 16).

b) As pessoas naturais podem fazer doações a campanhas eleitorais que correspondam a valores de até 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior ao pleito (art. 23, § 1º, I, Lei 9.504/97). Além disso, podem fazer doações “estimáveis em dinheiro”, correspondentes à utilização de bens móveis ou imóveis, desde que o valor não ultrapasse R\$ 50.000,00 (art. 23, § 7º, Lei nº 9.504/97). Tais limites não se aplicam aos candidatos quando utilizam seus próprios recursos na campanha (art. 23, § 1º, II, Lei nº 9.504/97). Tal como as pessoas jurídicas, as pessoas naturais também podem doar aos partidos, que têm a possibilidade de repassar os recursos recebidos às campanhas eleitorais, desde que observados os limites referidos neste item (art. 39, *caput* e § 5º, da Lei nº 9.096/95, e Resolução TSE nº 23.217/2010, art. 14, § 2º, II, c.c art. 16).



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

O ponto central das inconstitucionalidades arguidas é que não se afigura constitucionalmente admissível a permissão de doações a campanhas eleitorais feitas, direta ou indiretamente, por pessoas jurídicas.

Elas são entidades artificiais criadas pelo Direito para facilitar o tráfego jurídico e social, e não cidadãos, com a legítima pretensão de participarem do processo político-eleitoral.

Quanto às pessoas naturais, não se afirma que a admissão das suas doações de campanha seja um mal, sob a perspectiva constitucional. Tais doações podem ser concebidas como uma forma de participação cívica do cidadão, que se empenha em promover na esfera pública os seus ideais e preferências políticas. Eleições nas quais as campanhas sejam financiadas por uma grande quantidade de pequenas doações de eleitores podem ser vistas como um momento virtuoso de mobilização cívica.

É fundamental limitar ditas doações para não permitir que a desigualdade econômica, disseminada em nossa sociedade, se converta também, automaticamente, em desigualdade política. E os limites estabelecidos pelo legislador eleitoral **não** mantêm relação minimamente razoável com o referido objetivo.

Como se vê, o principal limite instituído, baseado em percentual dos rendimentos obtidos no ano anterior, é, ao mesmo tempo, muito leniente em relação aos ricos, e injustificadamente rigoroso em relação às pessoas menos abastadas. Se o objetivo da restrição não é desencorajar a participação cívica do cidadão nas eleições, mas impedir que as desigualdades de poder econômico se projetem no cenário político-eleitoral, o critério adotado não tem nenhuma pertinência.

Portanto, sob o ângulo dos interesses constitucionais em jogo, não há qualquer problema quando uma pessoa de rendimentos modestos faz doação que supere o patamar de 10% dos seus rendimentos brutos percebidos no ano anterior. Porém, o mesmo critério de 10% da renda, quando aplicado a um doador bilionário, se afigura excessivamente permissivo, por possibilitar que o poder econômico exerça uma influência desproporcional na eleição.

O critério em discussão autoriza doações a campanha de milhões de reais, que podem, verdadeiramente, decidir pleitos eleitorais. Por outro lado, perpetua a desigualdade, ao conferir um poder político incomparavelmente maior aos ricos do que aos pobres.





*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

O mesmo raciocínio se aplica ao uso de recursos próprios pelos candidatos muito ricos. A ausência de limites aprofunda, injustificadamente, a desigualdade na disputa eleitoral.

Logo, no que concerne às pessoas naturais, a solução proposta envolve o diálogo de alto nível entre as instituições republicanas que atuam de maneira cooperativa para proteger e promover os princípios e valores constitucionais.

Os dispositivos impugnados na ADI nº 4.650 violam o **PRINCÍPIO DA IGUALDADE** (art. 5º, ‘caput’, e reafirmação no art. 14 da CF/88) por exacerbar, ou invés de corrigir, as desigualdades políticas e sociais existentes, e permitir que os ricos, por si ou pelas empresas que controlam, tenham uma possibilidade muito maior de influírem nos resultados eleitorais e, por consequência, nas deliberações coletivas e políticas públicas.

A rigor, abrem o sistema político brasileiro à captura pelo Poder Econômico, permitem que no sistema democrático, onde vigora o princípio da igualdade política (todos devem ter iguais possibilidades de participar do processo político e de influenciar na formação da vontade coletiva), prevaleça a desigualdade econômica, a qual produz desigualdade política, cuja patologia revela-se incompatível com os princípios que integram o núcleo básico da democracia constitucional.

Em outras palavras, **proclama-se a igualdade formal, o princípio democrático, mas permite-se que a desigualdade política prevaleça, pela via da influência do poder econômico sobre a política.**

A ampla possibilidade de realização de doações eleitorais, diretas ou indiretas, por pessoas jurídicas ou naturais, confere aos detentores do Poder Econômico a capacidade de converter este poder, de forma praticamente automática, em poder político, o que tende a perpetuar o quadro de desigualdade sócio-econômica, favorecendo as mesmas elites de sempre.

A elite econômica se mantém como tal não pela via da concorrência legítima no mercado econômico, mas através da conversão dos governos em instrumento de realização de seus interesses.

Sob o ângulo do eleitor, a ofensa à igualdade privilegia os que têm mais recursos econômicos, em detrimento dos que não os possuem, na medida em que se fortalece o poder político dos primeiros, em detrimento dos segundos.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Sob o prisma dos candidatos, favorece-se indevidamente àqueles mais ricos – que podem financiar as próprias campanhas, sem limites –, bem como aqueles que têm mais conexões com o Poder Econômico, ou que adotam posições convergentes com a sua agenda política, pois estes têm acesso mais fácil às doações.

Prejudicados, por óbvio, os candidatos mais pobres. Compromete gravemente a igualdade de oportunidades na competição eleitoral. Sem falar daqueles que, pelas mesmas razões, desistem de se candidatar, pela absoluta falta de condições financeiras para competirem no pleito eleitoral<sup>2</sup>.

As pessoas físicas e jurídicas não são iguais perante a política. Estas não são cidadãos, que podem ter a pretensão legítima de exercer influência no processo político-eleitoral.

Assim, as doações eleitorais por parte das pessoas naturais – desde que limitadas, de forma a não favorecer excessivamente os ricos - podem ser vistas como um instrumento legítimo à disposição do cidadão para participação na vida pública.

O mesmo raciocínio **não** vale para as pessoas jurídicas. A doação para campanhas ou partidos se insere no sistema integrado pelos direitos políticos, que são restritos ao cidadão: não se trata de direito individual, passível de ser estendido também às pessoas jurídicas.

No que concerne às pessoas naturais, o critério adotado pelo legislador para limitar o valor das doações é absolutamente desarrazoado, não guardando qualquer correlação lógica com a finalidade perseguida pela instituição do limite, que é a redução da influência do Poder Econômico sobre as eleições.

Este critério, por um lado, não impede que os muito ricos inundem as campanhas políticas com os seus recursos, desequilibrando os pleitos eleitorais. Por outro lado, ele restringe, de forma injustificada, o poder dos mais pobres de exercer uma maior influência no processo eleitoral, com as suas contribuições.

Ainda no ponto, e tendo em vista a questão específica do limite às doações pessoais baseado na renda, verifica-se também uma outra ordem de violação aos princípios da igualdade e da proporcionalidade.

---

<sup>2</sup> José Antonio Dias Toffoli. “Financiamento das Campanhas Eleitorais”. Disponível em [http://www.tse.gov.br/eje/arquivos/publicacoes/seminario/html/jose\\_toffoli.htm](http://www.tse.gov.br/eje/arquivos/publicacoes/seminario/html/jose_toffoli.htm), acessado em 27.06.2011.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Além de permitir, na prática, que indivíduos ricos efetuem doações vultosas e, dessa forma, convertam seus interesses econômicos em influência política, as regras em análise criam uma distinção entre cidadãos com base em critério arbitrário e injustificável, considerado o ambiente de que se trata. **Não** há qualquer justificativa racional e aceitável para esta discriminação, que se reveste de caráter verdadeiramente odioso.

Já no que toca à violação ao **PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO**, desnecessário dizer que ele é espinha dorsal da Constituição de 88 (art. 1º, ‘caput’, parágrafo único, art. 14, art. 60, § 4º, II, CF/88).

Então, se não há igualdade política entre os cidadãos o sistema político se constitui não como democracia, mas como aristocracia, como governo de elites. Com a captura da esfera política pela esfera econômica a desigualdade que caracteriza a segunda é transferida para a primeira, o que leva, tendencialmente, à formação de um governo dos ricos, a uma “plutocracia”.

Tal princípio democrático **não** se compatibiliza com a disciplina legal da atividade política que tenha por efeito atribuir um poder muito maior a alguns cidadãos em detrimento de outros, sendo esse o resultado da aplicação das normas jurídicas ora questionadas.

Ou seja, ampliam a força política dos detentores do Poder Econômico e dos seus aliados, em detrimento dos demais eleitores, em total contramão com o funcionamento da democracia, que pressupõe se estabeleçam instrumentos que, na medida do possível, imponham uma prudente distância entre o poder político e o dinheiro, tendo em vista a tendência natural deste último de se infiltrar sobre os demais subsistemas sociais, dominando-os.

As normas questionadas atentam contra a democracia por não respeitarem a paridade de armas entre os partidos, e por fortalecerem aqueles que têm mais acesso ao poder econômico, seja pelas bandeiras políticas que sustentam, seja pela sua participação no governo de ocasião.

O princípio democrático **não** admite seja dado tratamento privilegiado aos interesses do capital em face dos interesses do trabalho e da sociedade civil organizada, na definição das fontes de doação de campanha vedadas.

Do art. 24 da Lei nº 9.504/97 percebe-se que, enquanto entidades de classe, entes sindicais e a maior parte das instituições que compõem o chamado 3º setor, não podem fazer tais doações, ditas contribuições são possíveis para a absoluta maioria das empresas privadas que perseguem finalidade lucrativa.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Em resumo, o sistema brasileiro de financiamento de campanhas, em franco descompasso em relação aos valores igualitários da Carta da República, infunde elementos fortemente plutocráticos na nossa jovem democracia, ao converter o dinheiro no “*grande eleitor*”<sup>3</sup>.

A violação ao **PRINCÍPIO REPUBLICANO** decorre da ideia original do termo ‘República’, exatamente porque os governantes e agentes públicos não gerem o que é seu, mas o que pertence a toda a coletividade: a “coisa pública” (*res publica*). Tal princípio envolve múltiplas exigências, revestidas de profundo significado ético, mas determinadas práticas políticas e administrativas, infelizmente ainda muito arraigadas em nosso país, são profundamente anti-republicanas, como o patrimonialismo e o favorecimento, pelos agentes públicos, dos interesses privados dos seus “amigos” ou “credores”.

O sistema de financiamento de campanhas hoje existente fomenta estas práticas anti-republicanas ao invés de combatê-las. Raros são os escândalos políticos que não têm alguma correlação com o financiamento das campanhas eleitorais. Tragicamente, é comum ver que o dinheiro investido nas campanhas é, depois, subtraído dos cofres públicos.

Como dito, o Poder Econômico captura o poder político não apenas no sentido de programá-lo para a execução de seus interesses lícitos, mas também com o intuito de obter vantagens ilícitas. Cria-se uma relação promíscua entre o capital e o meio político. A doação de hoje torna-se o “crédito” de amanhã.

Não se afirma aqui que todos os políticos são corruptos e favorecem indevidamente os seus financiadores de campanha, nem que todos aqueles que contribuem para campanhas o fazem na expectativa de receberem alguma futura “contraprestação” não-republicana. Esta seria uma generalização injusta e absolutamente descabida.

O que se afirma é que o tratamento dado pela legislação brasileira ao financiamento das campanhas favorece o florescimento destas relações pouco republicanas entre os políticos e os detentores do Poder Econômico, que tanto penalizam a Nação.

---

<sup>3</sup> A expressão é de Cláudio Weber Abramo: “O processo eleitoral brasileiro caracteriza-se por uma forte influência de interesses econômicos no resultado dos pleitos. A correlação entre sucesso eleitoral e financiamentos recebidos é sempre muito elevada, qualquer que seja o nível de agregação que se tome. *No Brasil, o grande eleitor é o dinheiro*”, p. 6. In: “Um mapa do financiamento político nas eleições municipais brasileiras de 2004”. Disponível em [www.asclaras.org.br](http://www.asclaras.org.br), acessado em 08.07.2011. No mesmo sentido, veja-se David Fleisher. “Reforma Política e Financiamento de Campanhas Eleitorais”. In: Wilhelm Hofmeister (Org.). *Os Custos da Corrupção*. São Paulo: Loyola, 2000, pp. 79-104.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

No cenário político brasileiro, *data venia*, são poucos os doadores, e estes fazem contribuições expressivas, conseguindo, com isso, manter relações muito próximas com os candidatos que patrocinam, cujos dados empíricos corroboram esta afirmação.

Isto é, os principais financiadores privados das eleições brasileiras são empresas que atuam em setores econômicos que mantêm intenso contato com o Estado, seja porque têm no Poder Público o seu principal cliente, seja porque a sua atividade se sujeita a uma forte regulação estatal. É o caso, em especial, das empreiteiras.

A vedação constante do artigo 31, VII, da Lei nº 9.096/95 (de que concessionárias de serviços públicos realizem doações) é absolutamente insuficiente para realizar a finalidade subjacente ao preceito, que visa impedir que empresas que mantenham intensa relação com os governos interfiram no processo que leva a sua formação.

A interpretação constitucional não se esgota na análise linguística dos enunciados normativos constantes no Texto Magno. A hermenêutica constitucional envolve, necessariamente, a apreciação do fragmento da realidade sobre a qual incidem os preceitos constitucionais.

O campo empírico fornece indicações eloqüentes de que o modelo de financiamento de campanhas adotado pelo legislador brasileiro vem comprometendo a eficácia social do Princípio Republicano, daí a inconstitucionalidade das normas impugnadas na mencionada ADI.

De fato, só as pessoas naturais, cidadãos de um Estado, têm o direito de participar do seu processo eleitoral, buscando influir na composição dos órgãos representativos e na formação da vontade geral da comunidade política<sup>4</sup>. Tal direito deve ser concebido em termos estritamente igualitários, como um corolário do princípio democrático, que postula a igualdade de todos os cidadãos no espaço da política.

Daí porque a limitação às doações impostas às pessoas naturais que não vede ditas contribuições, mas imponha teto igualitário ao seu valor, não se afigura restrição excessiva ao direito à participação política, uma vez que este deve ser concebido em termos também igualitários, pela sua própria natureza.

---

4 Como salientou Ronald Dworkin ao tratar do mesmo tema, “empresas são ficções legais. Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política”. In: “The Devastating Decision”. *Op. cit.*, p. 3.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Ao não impor limite igualitário, mas fundado na renda do doador, o legislador deixou de proteger suficientemente os princípios da igualdade, da democracia e republicano, sem obter, em contrapartida, qualquer vantagem equiparável na tutela de interesses legítimos.

As circunstâncias presentes justificaram a **plena legitimidade da posição majoritária desse e. STF** na questão em debate, porque:

a) O caso versa sobre os pressupostos do funcionamento da própria democracia. Não se pode acusar de anti-democrática uma atuação jurisdicional que se destine a aperfeiçoar o funcionamento do regime democrático<sup>5</sup>;

b) os representantes eleitos pelo povo, na presente hipótese, estão diretamente envolvidos na questão discutida, pois são os beneficiários das doações eleitorais questionadas. Por isso, o Poder Judiciário possui melhores condições institucionais, pela sua maior imparcialidade na hipótese, para atuar em favor dos princípios constitucionais e das condições de deliberação democrática envolvidas; e

c) embora os cidadãos destituídos de Poder Econômico não constituam minoria no país em sentido estritamente numérico, eles o são, no sentido social, pela sua maior vulnerabilidade no processo político.

Oportuno lembrar que a **Câmara dos Deputados** reconheceu nas informações prestadas na ADI nº 4.650 que a '*... Casa é composta por políticos profissionais, que precisam buscar recursos para disputar eleições, ... (...)*'.

O **Senado Federal**, também em informações, admite que '*(...) As razões apresentadas acima são efetivamente verdadeiras, constituindo-se em evidências prima facie da inadequação do regramento atual face às expectativas da população e aos objetivos do processo eleitoral.(...)*'.

---

<sup>5</sup> Mesmo os autores ditos procedimentalistas, que desconfiam da jurisdição constitucional, reconhecem a importância do seu papel quando se trate de proteger os pressupostos de funcionamento da democracia. Na linha procedimentalista, as obras clássicas são: John Hart Ely. *Democracy and Distrust*. Cambridge: Harvard University Press, 1980, e Jürgen Habermas. *Direito e Democracia entre facticidade e validade*. 2 v. Trad. Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

O **Ministro Jorge Hage**, ex-Controlador Geral da União – CGU, em entrevista concedida ao Portal G1 disse: *‘(...) Eu gostaria imensamente que o Supremo entendesse como inconstitucional o financiamento empresarial. Eu entendo que isso está na base da maioria dos casos de corrupção no Brasil. A meu ver isso é incompatível com o sistema democrático que prevê, como princípio, um homem, um voto. Uma pessoa jurídica que não é um homem, não é uma pessoa física, joga milhões em uma campanha, ela passa a influenciar muito mais que o voto de todos nós aqui. (...)’*.

Fácil concluir que o atual sistema eleitoral brasileiro permite o abuso do Poder Econômico ao não estabelecer uma equidistância das empresas e dos candidatos. Nos últimos 10 (dez) anos mais de R\$ 1 bilhão de reais foram repassados por apenas 10 (dez) empresas – sendo cinco do setor de construção – a campanhas políticas. Esse modo de financiamento empresarial de campanhas aumenta o distanciamento da representação popular da sociedade que o elegeu, ampliando o déficit de representatividade.

Segundo o **diretor de Combate ao Crime Organizado da Polícia Federal**, Dr. Oslain Santana, em entrevista no Jornal O Globo (matéria encartada na ADI nº 4.650): *‘(...) Cinquenta por cento das operações da Polícia Federal contra corrupção têm como pano de fundo financiamento de campanha. Quando você investiga um caso de corrupção, desvio de dinheiro público, vai ver lá na frente que tinha um viés para financiar campanha política. (...) O que posso dizer é que, nas investigações da Polícia Federal, onde você tem desvios de recursos públicos, 50% tem como pano de fundo fazer caixa para campanha política, se não for um número maior. Você começa uma investigação de uma prefeitura desviando recursos da merenda, da Saúde. É para quê? Para caixa de campanha. Você vê numa investigação um governador de um determinado estado fraudando uma licitação. E para quê? Para caixa de campanha. Aí vai parte (do dinheiro desviado) para a campanha e parte para o bolso de alguém. Ele desvia para a campanha para se manter no poder, para continuar roubando. Parte para o bolso dele, para o “staff”, e parte para financiar a campanha. E, se não fizer isso, não consegue se reeleger. A campanha é cara.(...)’*.

A vedação de doações por empresas, tanto para o partido quanto para os candidatos, já ocorre em 36 (trinta e seis) países, inclusive Canadá, México, Bélgica, Grécia, Israel, Paraguai, França e Portugal. Quase a metade dos países do continente americano possui tal proibição. Na França, desde 1995, as pessoas jurídicas não podem fazer doações a partidos e candidatos, sendo vedadas também doações *in natura*, como fornecimento gratuito de ou a preços reduzidos de bens, serviços e outras vantagens.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Democracia pressupõe a igualdade política dos cidadãos. É essa igualdade que está por trás da atribuição do **mesmo valor a todos os votos** – princípio do *one man, one vote*, a que se referem os norte-americanos –, e que justifica o princípio majoritário, segundo o qual, diante de desacordos políticos, deve prevalecer a vontade da maioria, desde que não implique em ofensa aos direitos da minoria. Ela pressupõe o estabelecimento de instrumentos que imponham uma prudente distância entre o poder político e o dinheiro, tendo em vista a tendência natural deste último de se infiltrar sobre os demais subsistemas sociais, dominando-os.

Ensina PAULO BONAVIDES<sup>6</sup> que: ‘(...) o **conceito de povo pode ser estabelecido do ponto de vista político, jurídico e sociológico** e prossegue: “(...) **Povo é então o quadro humano sufragante, que se politizou (quer dizer, que assumiu capacidade decisória), ou seja, o corpo eleitoral.** (...) Com efeito, escreveu com brilho e elegância o nosso Afonso Arinos: ‘nossa Constituição diz que todo poder emana do povo e em seu nome será exercido. Vejamos o que isto quer dizer. Em primeiro lugar, o que é povo? Os constitucionalista não hesitam. Povo, no sentido jurídico, não é o mesmo que população, no sentido demográfico. **Povo é aquela parte da população capaz de participar, através de eleições, do processo democrático, dentro de um sistema variável de limitações, que depende de cada país e de cada época.**’ (...)”

Referido autor arremata:

“(...) **Conceito Jurídico** (...)... o povo exprime o conjunto de pessoas vinculadas de forma institucional e estável a um determinado ordenamento jurídico, ou, segundo Raneletti ‘o conjunto de indivíduos que pertencem ao Estado, isto é, o **conjunto de cidadãos.** Diz Ospitali que o povo é ‘o conjunto de pessoas que pertencem ao Estado pela relação de cidadania, (...). É semelhante o vínculo de cidadania que prende os indivíduos ao Estado e os constitui como povo. Ai está, no entender de Orlando e Gropalli o quid novi desse conceito. (...) A cidadania é a prova de identidade que mostra a relação ou vínculo do indivíduo com o Estado. É mediante essa relação que uma pessoa constituiu fração ou parte de um povo. O status de cidadania, segundo Chiarelli, implica numa situação jurídica subjetiva, consistente num complexo de direitos e deveres de caráter público. (...) **Conceito sociológico** (...) Desse ponto de vista – o sociológico – há equivalência do conceito de povo com o de nação. **O povo é compreendido como a continuidade do elemento humano, projetado historicamente no decurso de várias gerações e dotado de valores e aspirações comuns.** (...)”

---

<sup>6</sup> Ciência Política, 10ª Ed., revista e atualizada, 9ª tiragem, Ed. Malheiros.





*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

A doutrina de **JELLINEK**, segundo **Dalmo de Abreu Dalari**<sup>7</sup>, toma como ponto de partida:

*‘a distinção entre um aspecto subjetivo e outro objetivo do povo. O Estado é o sujeito do poder público, e o povo, como seu elemento componente, participa dessa condição. Esse é o aspecto subjetivo do povo. Por outro lado, o mesmo povo é o objeto da atividade do Estado, e sob este ângulo é que se tem o povo em seu aspecto objetivo. Quanto ao aspecto subjetivo, lembra JELLINEK que a simples circunstância de se reunir uma pluralidade de **homens** e submetê-los a uma autoridade comum não chegaria a constituir um Estado. Mas, se essa pluralidade de pessoas for associada a outros elementos num momento jurídico, perfaz uma unidade, surgindo o Estado. E cada indivíduo integrante do povo participa também da natureza do sujeito, derivando-se daí duas situações: a) os indivíduos, enquanto objetos do poder do Estado, estão numa relação de subordinação e são, portanto, sujeito de deveres; b) enquanto membros do Estado, os indivíduos se acham, quanto a ele e aos demais indivíduos, numa relação de coordenação, sendo, neste caso, sujeito de direitos.’*

Para os germânicos, democracia implica na existência de um princípio de igualdade de chances<sup>8</sup> entre os partidos políticos, que a disciplina do financiamento eleitoral deve respeitar.

**É dizer, deve assegurar a paridade de armas entre os partidos políticos, pois são eles --- pessoas jurídicas --- os únicos entes que a Carta Federal admitiu a defesa de interesses no processo político-eleitoral.**

O financiamento privado por pessoas jurídicas interfere na construção do convencimento do cidadão, que é manifestado pelo voto, sendo claro que a democracia **não** admite seja dado tratamento privilegiado aos interesses do capital em face dos interesses do trabalho e da sociedade civil organizada, especialmente na definição das fontes de doação de campanha vedadas.

Assim, como as **pessoas jurídicas não estão compreendidas no conceito de povo, data venia, não** se afigura constitucionalmente admissível a permissão de doações a campanhas eleitorais feitas direta ou indiretamente.

<sup>7</sup> Elementos da Teoria Geral do Estado, 2ª edição, atualizada, 1998, Editora Saraiva.

<sup>8</sup> RE nº 633.703/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

**Friedrich Müller**<sup>9</sup>, em importante obra, indagou a abrangência do conceito de ‘povo’, e buscou analisar esse conceito partindo da seguinte divisão: “povo” como povo ativo; “povo” como instância global de atribuição de legitimidade; “povo” como ícone; “povo” como destinatário das prestações civilizatórias do Estado.

Observa-se na citada obra que a legitimidade do sistema democrático não está somente na busca de uma conceituação jurídico-política de povo, mas principalmente em levar o povo a sério; **povo** este considerado como uma **realidade viva em um mundo concreto**. O autor não se preocupou em dar o significado da palavra povo, mas como ela é utilizada.

De todo modo, **em nenhuma dessas perspectivas as pessoas jurídicas estão contempladas no conceito de povo**, sendo fundamental limitar as doações para não permitir que a desigualdade econômica, disseminada em nossa sociedade, se converta também, e automaticamente, em desigualdade política.

Lembre-se que **ADI-MC 1076** esse e. Tribunal bem aplicou o princípio da isonomia ao assentar a impossibilidade das entidades sindicais promoverem doações, conforme se verificado do voto do e. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, o que, *mutatis mutantes*, revela-se plenamente aplicável por analogia porque os sindicatos tem idêntica natureza jurídica às empresas que atualmente financiam as campanhas eleitorais, isto é, são pessoas jurídicas de direito privado.

Esses fundamentamos, melhor desenvolvidos na ADI nº 4.650, nortearam a posição majoritária da Corte ao pronunciar a **inconstitucionalidade do critério**, em especial para dar concretude máxima ao disposto no **parágrafo único do art. 1º da Carta da República**: *‘Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição’*.

#### **IV - A REJEIÇÃO PELO SENADO FEDERAL DO FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS POR PESSOAS JURÍDICAS:**

O Congresso Nacional, atendendo à exortação ao legislador constante do voto do e. Min. Luiz Fux, debateu a matéria.

Os parlamentares na Câmara dos Deputados manifestaram posição favorável ao financiamento empresarial nas campanhas eleitorais.

<sup>9</sup> Müller, Friedrich. **Quem é o povo?: a questão fundamental da democracia**. p. 94.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Os Senadores da República, 02/09/2015, contudo, aprovaram o fim<sup>10</sup> do financiamento por pessoas jurídicas (anexo), conforme noticiado pela imprensa:

***Senado aprova fim do financiamento de empresas a campanhas eleitorais***

*02/09/15 às 20:51 - Atualizado às 01:15 Folhapress*

*O Senado aprovou nesta quarta-feira (2) o fim das doações de empresas para partidos políticos e candidatos a cargos eletivos. A votação foi apertada, e a proposta passou com 36 votos favoráveis e 31 contrários. O projeto de reforma política, que ainda está sendo votado pelos senadores na noite desta quarta, será analisado novamente pela Câmara dos Deputados porque foi modificado no Senado. No texto-base do projeto, os senadores haviam reduzido o teto para R\$ 10 milhões e limitado a doação apenas para partidos. Da forma como os senadores decidiram, os partidos políticos poderão receber recursos apenas de pessoas físicas e do fundo partidário. Já os candidatos poderão ser financiados por pessoas físicas e por seus próprios partidos. O limite de 10% dos rendimentos que alguém teve no ano anterior às eleições também foi retirado da proposta, permitindo que uma pessoa possa doar até o limite do rendimento que teve no ano anterior ao pleito eleitoral. "O ideal é que se tivesse um limite menor para as doações de pessoas físicas mas isso impediria a aprovação do fim do financiamento privado. Proibimos a doação de empresas mas os empresários ainda poderão doar", afirmou a senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), autora da emenda que modificou o texto-base. Para o senador Jorge Viana (PT-AC), a decisão é "histórica" e pode estimular o STF (Supremo Tribunal Federal) a deliberar sobre o assunto. Desde o ano passado, o ministro Gilmar Mendes não apresenta o seu voto sobre a questão e o julgamento está suspenso. Já há maioria na Corte para proibir o financiamento privado. O petista lembrou ainda que a proposta da Câmara de constitucionalizar a doação privada, aprovada em uma PEC (Proposta de Emenda à Constituição) no final de maio, não deve passar no Senado depois da decisão desta quarta. "Se os 36 senadores mantiverem a sua posição, derrubaremos essa proposta aqui", disse. O texto deverá ser analisado pela comissão de Constituição e Justiça na semana que vem. Os senadores também incluíram no texto a proposta que veda aos veículos de comunicação a contratação de empresa para realizar pesquisa de*

---

<sup>10</sup> Projeto de Lei Complementar nº 75/2015, do Senado Federal.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

*opinião pública relativas às eleições ou aos candidatos para publicação que tenha prestado serviços a partidos políticos, candidatos ou órgãos da administração pública direta ou indireta nos 12 meses anteriores à eleição. A Câmara poderá manter o fim do financiamento privado ou retomar a proposta aprovada pelos deputados que estabeleceu um teto de R\$ 20 milhões para a doação feita por empresas, respeitando o limite de até 2% do seu faturamento bruto do ano anterior à doação na soma destinada a todos os partidos e o limite de até 0,5% da sua receita bruta anual para um único partido. No caso de campanhas que custem mais de R\$ 20 mil, o TSE (Tribunal Superior Eleitoral) cruzará os dados de doações com informações da Receita Federal. Caberá ao tribunal consolidar as informações sobre as doações registradas até 31 de dezembro do exercício financeiro anterior a ser apurado. Até 30 de maio, o TSE terá que enviar as informações para a Receita, que fará o cruzamento dos valores doados com os rendimentos da pessoa física e do faturamento da pessoa jurídica. Se houver excessos, o Ministério Público deverá ser avisado até 30 de julho.*

É sabida a necessidade de retorno do Projeto de Lei (PLC) à Câmara dos Deputados.

Contudo, a posição do Senado Federal, a prevalecer a votação referida, deixa claro que não haverá constitucionalização do financiamento de campanhas por pessoas jurídicas.

Não há, portanto, a possibilidade de o financiamento empresarial ser constitucionalizado, pois o assunto enseja aprovação nas duas Casas e o Senado Federal já se manifestou contrário à proposta que veio da Câmara dos Deputados.

Daí a necessidade da decisão majoritária desse e. Tribunal ser aplicada às próximas eleições em razão do princípio da anualidade eleitoral (art. 16 da Constituição Federal).

**V – O PERIGO DA DEMORA - MEDIDA CAUTELAR – NECESSIDADE DE DEFERIMENTO - PRÓXIMAS ELEIÇÕES QUE OCORRERÃO EM OUTUBRO DE 2016:**

O requisito do *periculum in mora* encontra-se igualmente presente.



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

Do mesmo modo que uma alteração do texto constitucional, decorrente de PEC apresentada em futuro próximo, que dispusesse sobre financiamento eleitoral, não poderia entrar em vigor, tampouco se defende que a garantia presente no artigo 16 da Constituição Federal seja desconsiderada pelo STF quando de sua decisão a propósito dos pedidos cautelar e de mérito formulados na ADI.

Por isso, para que a proscrição do financiamento eleitoral por pessoas jurídicas, orientação que corresponde à maioria já formada na Corte, possa prevalecer nas próximas eleições (outubro/2016), é necessário que até outubro de 2015 uma decisão seja proferida. Decisão monocrática, como a ora requerida, ou a que decorra da conclusão do julgamento pelo colegiado, com a devolução do pedido de vistas do Ministro Gilmar Mendes.

**O disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI 354, Rel. Min. Octavio Gallotti, DJ de 12-2-1993) representa garantia individual do cidadão-eleitor.**

É ele o detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e *'a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral'* (ADI 3.345<sup>11</sup>, Rel. Min. Celso de Mello).

---

<sup>11</sup> "A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral (cujo precípua destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. Precedentes. O processo eleitoral, que constitui sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função dos objetivos que lhe são inerentes, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes. Magistério da doutrina (José Afonso da Silva e Antonio Tito Costa). A Resolução TSE 21.702/2004, que meramente explicitou interpretação constitucional anteriormente dada pelo Supremo Tribunal Federal, não ofendeu a cláusula constitucional da anterioridade eleitoral, seja porque não rompeu a essencial igualdade de participação, no processo eleitoral, das agremiações partidárias e respectivos candidatos, seja porque não transgrediu a igual competitividade que deve prevalecer entre esses protagonistas da disputa eleitoral, seja porque não produziu qualquer deformação descaracterizadora da normalidade das eleições municipais, seja porque não introduziu qualquer fator de perturbação nesse pleito eleitoral, seja, ainda, porque não foi editada nem motivada por qualquer propósito casuístico ou discriminatório." (ADI 3.345, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 25-8-2005, Plenário, DJE de 20-8-2010).



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

Nada obstante, a não conclusão do julgamento faz **perecer** parcialmente o objeto da Ação Direta em relação às próximas eleições.

**VI - A POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO:**

Não há qualquer óbice ao deferimento do pedido de liminar formulado na presente ação. A circunstância de a ADI ter sido recebida no rito do artigo 12 da Lei nº 9868 não afasta o poder geral de cautela que pode ser exercido em qualquer momento da tramitação processual.

Mesmo que se tratasse de cautelar submetida à apreciação do colegiado, cujo julgamento houvesse sido sobrestado em razão de pedido de vista, haveria a possibilidade de deferimento monocrático do pedido.

Há recente precedente desse e. Tribunal em que concedida liminar, monocraticamente, após iniciado o julgamento, ainda que pendente pedido de vista. Foi o que ocorreu nos autos da ADI 5326, Rel. Min. Marco Aurélio.

Na ADI 4.650, outrossim, o Relator conferiu ao processo o rito do art. 12 da Lei Federal nº 9.868/99 tendo em vista a relevância da matéria, com a finalidade de que o julgamento definitivo se produzisse com rapidez. Como ocorreu pedido de vista e este já se estende desde 02/04/2014 (17 meses) justifica-se a concessão da cautelar.

Não há dúvidas acerca do poder geral de cautela, o qual é inerente à qualquer processo judicial, em especial no presente caso porque o Senado Federal acaba de rejeitar o financiamento empresarial nas campanhas. Por isso, não mais se justifica a postura de aguardar a deliberação legislativa para que tivesse lugar a decisão desse e. Tribunal.

Urge, então, **a concessão de medida cautelar para determinar a aplicação da posição majoritária desse e. Tribunal nas próximas eleições**, até que seja finalizado o julgamento da Ação Direta mencionada e ou sobrevenha alteração legislativa na matéria.

**É imperativo o resguardo da segurança, da ordem pública e do interesse social nessa questão. Portanto, o risco é de dano irreparável, além de grande tumulto no âmbito da Justiça Eleitoral.**



*Ordem dos Advogados do Brasil*

*Conselho Federal*

*Brasília - D. F.*

A **urgência qualificada**, pois, diante de tal quadro fático, **enseja a imediata apreciação e concessão da medida cautelar *ad referendum* do Plenário**, e na trilha de precedentes dessa egrégia Suprema Corte tomado por ocasião do julgamento da ADI 437-9<sup>12</sup>, pelo que a liminar deve ser concedida.

## **VI – CONCLUSÃO:**

Pelo exposto, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requer:

(i) a distribuição da presente Medida Cautelar Incidental por prevenção/dependência à Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650, e seu devido processamento;

(ii) **a concessão de medida liminar**, conforme as razões supra referidas, **para determinar a proibição da doação de pessoas jurídicas a partidos e a candidatos nas eleições, aplicando-se a posição majoritária desse e. Tribunal nas próximas eleições**, até que seja finalizado o julgamento da Ação Direta mencionada e ou sobrevenha alteração legislativa na matéria;

(ii.1) deferida a liminar, conseqüentemente, e, na forma do voto de V. Exa., seja outorgada autorização excepcional ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE) para regular a matéria;

(iii) a citação da Presidência da República e do Congresso Nacional para, querendo, contestar o pedido; e,

(iv) a oitiva do Procurador-Geral da República;

(v) ao final, seja confirmada a medida liminar e julgado **procedente o pedido da presente Cautelar incidental**, confirmando a medida liminar.

Dá à causa o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para fins meramente fiscais e de alçada.

---

<sup>12</sup> “No que respeita ao “*periculum in mora*”, é orientação desta corte que, em se tratando de pagamento de servidores, com base em norma que possa ser tida com inconstitucional, deve o pagamento ser suspenso, pelo risco da difícil recuperação, por parte da fazenda, de um eventual dano decorrente do pagamento a servidores, por tempo que normalmente se faz longo, até o julgamento final de ação, de quantias indevidas. Dentro dessa compreensão global da matéria, acompanho o eminente relator. Defiro também a medida liminar.”(JSTF – Lex – 177/23)



*Ordem dos Advogados do Brasil*  
*Conselho Federal*  
*Brasília - D. F.*

Termos em que pede deferimento.

Brasília, 4 de setembro de 2015.

**Marcus Vinicius Furtado Coêlho**  
Presidente do Conselho Federal da OAB  
OAB/PI 2525

**CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO**

Advogado – OAB/RJ nº 96.073

**Marcelo Lavenére Machado**  
**OAB/DF 1120-A**

**Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior**  
OAB/DF 16.275