



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

**O CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO
BRASIL – OAB**, por seu Presidente, **MARCUS VINICIUS FURTADO
COÊLHO**, vem, à presença de Vossa Excelência, por intermédio de seu advogado
infra-assinado, com instrumento procuratório específico incluso e endereço para
intimações na SAUS Qd. 05, Lote 01, Bloco M, Brasília-DF, com base no art. 103,
inciso VII e art. 102, inciso I, alínea “a” da Constituição Federal e no art. 2º, inciso
VII da Lei nº 9.868/99, e de acordo com a decisão de diretoria (certidão anexa),
propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE
MEDIDA CAUTELAR**

em face da a) **CÂMARA DOS DEPUTADOS**, por intermédio de seu Presidente, com endereço para comunicações no Palácio do Congresso Nacional, Praça dos Três Poderes, Brasília-DF; b) **SENADO FEDERAL**, por intermédio de seu Presidente, com endereço para comunicações na Praça dos Três Poderes, Brasília-DF; c) **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, com endereço para comunicações no Palácio do Planalto, Praça dos Três Poderes, para que:



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

(a) seja declarada a constitucionalidade do § 12 do art. 28 da Lei Federal nº 9.504/97, acrescentado pelo art. 2º da Lei Federal nº 13.165/2015, a fim de se evitar que doações eleitorais de campanhas de pessoas a candidatos através de partidos sejam registradas apenas como doações de partidos a candidatos.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, como legitimado universal para a propositura de ação direta de constitucionalidade e, portanto, defensor da cidadania e da Constituição, no exercício de sua competência legal (Art. 44, inciso I da Lei nº 8.906/94), comparece ao guardião da Carta Magna, para impugnar o dispositivo acima indicado, na forma a seguir exposta.

1 - DOS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS:

O dispositivo legal ora questionado tem a seguinte redação:

Lei 13.165/2015:

*“Art. 28.
(...)”*

§ 12. Os valores transferidos pelos partidos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos como transferência dos partidos e, na prestação de contas dos partidos, como transferência aos candidatos, sem individualização dos doadores.”

2 - FUNDAMENTOS JURÍDICOS - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA TRANSPARECÊNCIA, REPUBLICANO E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA:

As chances de êxito dos candidatos nos pleitos eleitorais estão geralmente condicionadas à divulgação do seu nome e imagem entre o eleitorado, o que envolve uma infinidade de gastos (produção de material de propaganda, aquisição de espaço na mídia, contratação de cabos eleitorais, realização de eventos públicos e aluguel de imóveis e veículos, dentre outros).

Esta dinâmica do processo eleitoral torna a política extremamente dependente do poder econômico, o que se afigura nefasto para o funcionamento da democracia. Daí porque, um dos temas centrais no desenho institucional das democracias contemporâneas é o financiamento das campanhas eleitorais.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Com efeito, muito embora a Lei Federal nº 13.165/2015 tenha sido vetada pela Presidência da República no que toca ao financiamento empresarial a candidatos, consoante deliberado por esse e. Tribunal na **ADI nº 4650**, Rel. Min. Luiz Fux, **remanesce no texto legal a possibilidade de ‘doação oculta’, o que, data venia, revela-se contrário à Carta da República.**

De fato, a infiltração do poder econômico nas eleições gera graves distorções, que criam perniciosas vinculações entre os doadores de campanha e os políticos, que acabam sendo fonte de favorecimentos e de corrupção após a eleição.

A Lei Federal nº 13.165/2015 determina, no entanto, que os valores transferidos pelos partidos políticos oriundos de doações serão registrados na prestação de contas dos candidatos apenas como transferência dos partidos, sem individualização dos doadores.

Os verdadeiros doadores de campanhas aos candidatos, quando realizassem as doações por intermédio dos partidos não seriam identificados, impedindo, portanto, que os eleitores e as autoridades identificassem os interesses que representam.

O que se defende na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade é que **não** se afigura constitucionalmente admissível a ausência de transparência na prestação de contas dos candidatos que recebem doações de pessoas físicas através dos partidos.

Este dispositivo viola o princípio da transparência e o princípio da moralidade, e favorece, ademais, a corrupção, dificultando o rastreamento das doações eleitorais.

A possibilidade de ‘doações ocultas’ de pessoas físicas a candidatos pode sustentar relações pouco republicanas entre os políticos e seus financiadores. A ausência de transparência impede a identificação dos interesses subjacentes à atuação do candidato, dificultando eventuais investigações e impedindo que o eleitor decida de modo informado.

‘Doações ocultas’ são aquelas em que não é possível identificar o vínculo entre doadores e candidatos. Nesse modelo, a pessoa física doa dinheiro para o partido, que repassa ao candidato, sem que o processo seja transparente.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

É preciso que o eleitor saiba quem financia seus candidatos, compreendendo todo o caminho do dinheiro nas campanhas eleitorais. Por isso, é insuficiente que a prestação de contas dos candidatos seja feita apenas mediante a identificação da doação dos partidos.

Por estas razões, o Tribunal Superior Eleitoral editou a Resolução n. 23.406/2014, justamente para afastar a figura do doador oculto, determinando que os valores transferidos de partidos a candidatos deveriam identificar o CPF do doador originário.

A Resolução foi editada a partir dos debates sobre a Instrução n° 957-41, em 27 de fevereiro de 2014, para obrigar os candidatos a prestarem contas dos doadores originários de suas campanhas nas eleições de 2014.

“Art. 26. As doações entre partidos políticos, comitês financeiros e candidatos deverão ser realizadas mediante recibo eleitoral e não estarão sujeitas aos limites impostos nos incisos I e II do art. 25.

(...)

§ 3º As doações referidas no caput devem identificar o CPF ou CNPJ do doador originário, devendo ser emitido o respectivo recibo eleitoral para cada doação.”

Como se vê, o § 3º do ato normativo é expresso ao exigir a identificação do doador mediante apontamento de CPF ou CNPJ, requisito esse que permite o cruzamento de informações financeiras pelos órgãos de controle e fiscalização de modo a evitar (ou impedir) a ocorrência das chamadas ‘doações ocultas’, que só favorece a corrupção.

O § 12 do art. 28 da Lei Federal nº 9.504/97, acrescentado pelo art. 2º da Lei Federal nº 13.165/2015, ora impugnado, ao desobrigar a individualização do doador, contraria os princípios da transparência e da moralidade, que também devem informar o processo eleitoral.

Em plenário, os Ministros manifestaram preocupação quanto à falta de transparência para a fiscalização das doações de campanhas eleitorais, como enfatizou o Relator da referida Instrução, o Ministro Dias Toffoli:



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

(...) “*Em audiência pública, sugeriu o representante do Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado o retorno do dispositivo que dispensava a necessidade de prestar contas relativamente ao trabalho realizado por militante.*

Pondero não ser pertinente a sugestão, pois estariamos criando grande brecha na fiscalização. Entretanto, entendo ser relevante ressalvar tal atividade dos limites de doação estabelecidos pelo art. 23 da Lei nº 9.504/1997, razão pela qual se menciona no inciso I do art. 25 a prestação de serviços próprios.”

(...)

A falta de transparência mitiga o princípio republicano e o controle sobre as doações eleitorais.

Isso porque só se combate a corrupção e a excessiva infiltração do poder econômico nas eleições com a utilização de instrumentos que possibilitem o controle e a fiscalização da origem dos recursos doados, circunstância que o dispositivo impugnado está a permitir ao desobrigar a individualização do doador.

O princípio republicano está positivado no artigo 1º da Constituição Federal, que instituiu o estado brasileiro como uma “República Federativa”. A ideia de República é derivada da noção de que os governantes e agentes públicos não gerem o que é seu, mas o que pertence a toda a coletividade: a “coisa pública”. Daí porque o princípio republicano envolve múltiplas exigências, revestidas de profundo significado ético.

Determinadas práticas políticas, ainda muito comuns no nosso país, são profundamente antirrepublicanas. O ocultamento dos doadores originários de campanhas eleitorais viola até não mais poder o princípio republicano.

No Brasil, raros são os escândalos políticos que não tenham correlação com o financiamento das campanhas eleitorais. Também por isso é fundamental saber quem financia cada candidato.

As doações só podem ser permitidas se puder haver rastreamento sobre a origem do dinheiro. O Estado democrático de direito não admite falta de transparência sobre quem financia a vida pública no país. Portanto, o dispositivo legal ora questionado viola, em múltiplas dimensões, o princípio republicano.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Portanto, o que se sustenta na presente Ação Direta é a inconstitucionalidade do § 12º do art. 28 da Lei Federal nº 9.504/97, acrescentado pelo art. 2º da Lei Federal nº 13.165/2015, ao permitir que doações feitas a partidos políticos possam ser repassadas a candidatos **sem** a demonstração da origem dos recursos, especialmente em razão da estruturação das prestações de contas ao e. Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

É dizer, a possibilidade de transferência de recursos entre partidos e candidatos, *sem individualização dos doadores*, compromete a lisura do processo eleitoral e admite a chamada ‘doação oculta’, o que, *data venia*, releva-se contrário aos princípios constitucionais republicano, da transparência e da moralidade administrativa.

3 - DA MEDIDA CAUTELAR:

Diante do exposto, requer a Ordem dos Advogados do Brasil seja concedida medida cautelar, com o fito de suspender, até o julgamento definitivo da ação:

(a) a eficácia do § 12 do art. 28 da Lei Federal nº 9.504/97, acrescentado pelo art. 2º da Lei Federal nº 13.165/2015, na parte em que autoriza a prestação de contas eleitorais dos candidatos como transferência dos partidos, sem individualização dos doadores originários.

O *fumus boni iuris* está configurado em face dos argumentos expostos ao longo desta peça, sobretudo a partir da Resolução nº 23.406 do Tribunal Superior Eleitoral, que **obriga** o candidato a registrar quem foi o doador original de sua campanha, na hipótese de os recursos terem sido destinados ao candidato através do partido.

O *periculum in mora*, por sua vez, se assenta no fato de que, considerando o tempo médio de julgamento das ações no STF, é altamente provável que ocorram novas eleições antes que seja proferida decisão definitiva nesta ADI. E os efeitos deletérios das doações em questão sobre a legitimidade democrática do(s) pleito(s) que venha(m) a ocorrer neste ínterim serão, pela sua própria natureza, de caráter irreversível.



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

Por outro lado é extremamente importante em matéria eleitoral que as regras do jogo sejam claramente definidas com bastante antecedência, em prol da segurança jurídica e da democracia. É esta, inclusive, a *ratio* do art. 16 da Constituição, que consagra o princípio da anualidade eleitoral.

Sabe-se que o próximo pleito ocorrerá em outubro de 2016, com as eleições municipais. É recomendável, portanto, que as regras para este pleito estejam definidas com antecedência, para que não haja qualquer surpresa entre os competidores, o que reforça a necessidade da tutela cautelar postulada.

Ressalte-se que, dada a gravidade da inconstitucionalidade ora impugnada, a hipótese não exigiria modulação de efeitos ou a observância de qualquer interstício para o início de sua eficácia.

Porém, se V. Exa. entender que a hipótese demanda a observância do prazo fixado no art. 16 da CF seria imperioso que apreciasse, monocraticamente, o pedido cautelar ora formulado.

4 - DOS PEDIDOS:

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

a) a notificação da **PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**, da **CÂMARA DOS DEPUTADOS** e do **SENADO FEDERAL**, por intermédio de seus Presidentes, para que, como órgãos/autoridades responsáveis pela elaboração dos dispositivos ora impugnados manifestem-se, querendo, no prazo de 5 (cinco) dias, sobre o pedido de concessão de medida cautelar, com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99;

b) a concessão de medida cautelar, com base no art. 10 da Lei nº 9.868/99, para **suspender a eficácia do § 12 do art. 28 da Lei Federal nº 9.504/97**, acrescentado pelo art. 2º da Lei Federal nº 13.165/2015, na parte em que autoriza, *a contrario sensu*, a prestação de contas eleitorais dos candidatos como transferência dos partidos, **sem** individualização dos doadores originários, até o julgamento do mérito;



Ordem dos Advogados do Brasil

Conselho Federal

Brasília - D.F.

c) a notificação do Exmo. Sr. Advogado-Geral da União para se manifestar sobre o mérito da presente ação, no prazo de quinze dias, nos termos do Art. 8º da Lei nº 9.868/99 e da exigência constitucional do Art. 103, § 3º;

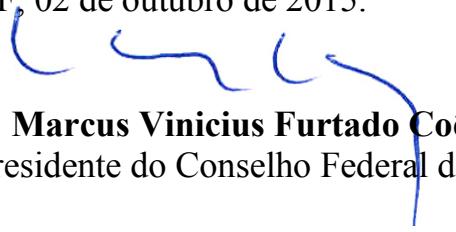
d) a notificação do Exmo. Sr. Procurador Geral da República para que emita o seu parecer, nos termos do art. 103, § 1º da Carta Política;

e) a procedência do pedido de mérito para que seja declarada a **inconstitucionalidade do § 12 do art. 28 da Lei Federal nº 9.504/97**, acrescentado pelo art. 2º da Lei Federal nº 13.165/2015, a fim de se evitar que doações eleitorais de campanhas de pessoas físicas a candidatos, através de partidos, deixem de ser registradas na contabilidade eleitoral do candidato.

Deixa-se de atribuir valor à causa, em face da impossibilidade de aferi-lo.

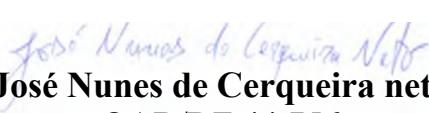
Nesses termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 02 de outubro de 2015.


Marcus Vinicius Furtado Coêlho
Presidente do Conselho Federal da OAB


CLÁUDIO PEREIRA DE SOUZA NETO

Advogado – OAB/RJ nº 96.073


José Nunes de Cerqueira neto
OAB/DF 44.756


Oswaldo Pinheiro Ribeiro Júnior
OAB/DF 16.275