

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. LUIZ FUX**

**REQTE.(S)** : **CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL - CFOAB**

**ADV.(A/S)** : **MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO E  
OUTRO(A/S)**

**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**

**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**AM. CURIAE.** : **SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL  
DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO  
ELEITORAL - SE-MCCE**

**ADV.(A/S)** : **RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO E  
OUTRO(A/S)**

**AM. CURIAE.** : **PARTIDO SOCIALISTA DOS TRABALHADORES  
UNIFICADO - PSTU**

**ADV.(A/S)** : **BRUNO COLARES SOARES FIGUEIREDO ALVES E  
OUTRO(A/S)**

**AM. CURIAE.** : **CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL  
- CNBB**

**ADV.(A/S)** : **MARCELO LAVENÈRE MACHADO**

**AM. CURIAE.** : **INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS - IAB**

**ADV.(A/S)** : **THIAGO BOTTINO DO AMARAL E OUTRO(A/S)**

**AM. CURIAE.** : **INSTITUTO DE PESQUISA DIREITOS E  
MOVIMENTOS SOCIAIS - IPDMS**

**AM. CURIAE.** : **CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA  
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO - CLÍNICA UERJ  
DIREITOS**

**ADV.(A/S)** : **ALINE REZENDE PERES OSORIO E OUTRO(A/S)**

1. Conforme registrado em voto anteriormente proferido, o financiamento de partidos políticos e eleições constitui desafio permanente para qualquer democracia contemporânea e o seu enfrentamento satisfatório pressupõe, mais do que um marco regulatório analítico, a efetiva repressão dos abusos. Foi enfatizado, com base em diagnóstico de renomado especialista latino-americano, que o

## ADI 4650 / DF

financiamento da atividade política é tema de caráter flutuante e conjuntural e como tal sujeito “à sucessão de distintas reformas legais. (...) Não por acaso, ela é chamada de ‘legislação interminável’ na Alemanha, país que vem dando [ao tema] atenção destacada nos últimos 50 anos” (ZOVATTO, cit., p. 329/330). Parece impróprio, nesse contexto, esperar do Supremo Tribunal Federal uma intervenção que leve a soluções drásticas que resultem na proibição linear e absoluta do aporte de todo e qualquer recurso proveniente de pessoas jurídicas a partidos e campanhas políticas. Afinal, a Constituição Federal não condena a mera presença do capital empresarial nas eleições. Reprova, isto sim, o abuso do poder econômico, seja qual for a sua origem.

O estabelecimento de uma vedação deste calibre por via judicial fecharia as portas antecipadamente para eventuais propostas legislativas de uma presença mais comedida do capital corporativo no financiamento político, comprometendo o Supremo Tribunal Federal com as imprevisíveis consequências da instalação de um modelo predominantemente público, cuja eficiência ainda não tem comprovação empírica mundo afora.

Daí meu convencimento de que a solução proposta na inicial, de vedar toda e qualquer contribuição financeira de empresas a partidos e a campanhas, deve ser analisada com redobrada cautela. Em cenário assim movediço, o maior compromisso do Tribunal deve ser com a prudência, virtude que é base da linguagem institucional do Judiciário.

Por entender que, pela sua natureza e características, o tema relacionado a financiamentos de campanhas e partidos políticos é desses que reclamam intervenção minimalista do Poder Judiciário - permitindo, como ocorre no direito comparado, espaço mais amplo para a atuação legislativa - o voto originalmente proferido foi pela improcedência.

2. Todavia, as manifestações e os debates sobre o tema, inclusive em âmbito público, permitem identificar certos consensos pontuais - que, embora menos abrangentes, podem angariar a adesão de uma maioria mais qualificada -, a respeito da ilegitimidade de certos aspectos do modelo ora vigente. Em outras

## ADI 4650 / DF

palavras, é possível, em alguma medida, afirmar que certas vedações a aportes de recursos financeiros a partidos políticos e a campanhas eleitorais constituem decorrência natural do sistema constitucional e por isso mesmo são insuscetíveis de disposição contrária pelo legislador ordinário. Nada impede, assim, que essas vedações sejam desde logo reconhecidas no âmbito da jurisdição constitucional.

Assim:

(a) A Lei 9.504/97, no seu art. 24, e a Lei 9096/95, no seu art. 31, elencam um rol de proibições de fontes de financiamento a partidos e candidatos, tudo, certamente, no intuito primordial de dar concretude ao preceito constitucional que condena práticas clientelistas e abuso do poder econômico nas eleições. Nesse propósito, ao impedir que concessionárias e permissionárias de serviços públicos efetuassem doações, a legislação buscou servir a três objetivos específicos evidentes: (a) prevenir o surgimento de conflitos de interesse, evitando a captura de agentes públicos por doadores privados; (b) impedir a ocorrência de episódios de extorsionismo dirigidos contra empresas colaboradoras com o poder público; e (c) afastar a possibilidade de que o dinheiro público com afetação própria - a execução de serviços públicos - fosse desviado para o custeio de campanhas e partidos.

Todavia, essas vedações alcançaram apenas empresas vinculadas à Administração por duas espécies contratuais: as concessões e as permissões de serviços públicos. Há evidente acanhamento da legislação ao deixar de fora muitos outros tipos de contratos - como de obras, uso de bens públicos, ou mesmo autorizações (caso da exploração de instalações portuárias) que têm por objetivo prestações de igual relevância para o interesse público, cuja realização fica sujeita aos mesmos ou até maiores riscos de colonização pelo interesse privado. Sua inclusão no rol proibitivo também é reclamada para concretizar o mandamento constitucional.

(b) Por outro lado, as mesmas razões de ordem constitucional (notadamente a da inibição de práticas clientelistas) que recomendam a proibição de doações por parte

## ADI 4650 / DF

das empresas que mantêm com o Estado contratos da espécie indicada, impõem também a vedação, às que efetuaram doações, de celebrar com a Administração Pública, desde então e até o término da gestão subsequente, qualquer contrato da mesma espécie.

(c) Ademais, resulta igualmente como corolário natural da indispensável boa-fé nas doações a partidos e campanhas que a pessoa jurídica fique impedida de contribuir simultaneamente para diferentes partidos (ou para seus candidatos) que competem entre si.

O que se quer afirmar, portanto, é que há omissões na legislação ordinária que fomentam, na vida política do país, de uma perigosa forma de corruptela da democracia, o clientelismo. Embora não tenha sido verbalizado em dispositivo específico, o repúdio a esse fenômeno pode ser inferido diretamente de parâmetros da Constituição Federal.

3. Não é a primeira vez que o Supremo Tribunal Federal se defronta com situação semelhante. No julgamento do ADC 12, a Corte placitou a constitucionalidade da Resolução 07/05 do CNJ, que trazia limitações à nomeação de parentes para cargos comissionados, afirmando, pelo voto do Relator, o Min. Ayres Britto, que *as restrições constantes do ato normativo do CNJ são, no rigor dos termos, as mesmas restrições já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. É dizer: o que já era constitucionalmente proibido permanece com essa tipificação, porém, agora, mais expletivamente positivado.*

No julgamento dos Mandados de Segurança 26.602; 26.603; 26.604, quando abordou a questão do dever de fidelidade partidária, a Corte frisou a densidade da linguagem constitucional sobre o tema, tendo a Min<sup>a</sup>. Cármen Lúcia chegado a observar que *A fidelidade partidária é corolário lógico-jurídico necessário do sistema constitucional vigente, sem necessidade de sua expressão literal. Sem ela não há atenção aos princípios obrigatórios que informam o ordenamento constitucional.*

Ora, assim como reprovava as práticas do nepotismo e da infidelidade partidária, a Constituição Federal condena outros comportamentos

## ADI 4650 / DF

políticos ilegítimos. Rejeita, por exemplo, o autoritarismo, ao exigir que atos estatais observem as balizas do devido processo, sujeitando-os à ação de mandado de segurança. Censura, igualmente, o clientelismo, ao assegurar que a democracia representativa seja exercida de maneira invariavelmente republicana.

Em suma: há arquétipos normativos tão visceralmente entranhados no texto constitucional que sua efetivação independe da intermediação legal. E parece certo afirmar que, na sua sabedoria política, a Constituição não negou a possibilidade de que incompletudes do ordenamento jurídico pudessem resultar no descumprimento ocasional de seus desígnios; preveniu-se, em mais de um enunciado, contra hipóteses de silêncio legal inconstitucional, e convocou, para elidi-los, o Supremo Tribunal Federal.

As omissões legais, indesejáveis que o sejam, são previsíveis, porque o constituinte sempre soube que as maiorias podem muito, mas não podem tudo. O que não pode, e que por isso mesmo não se desejou e nem se previu, é furtar-se o Supremo Tribunal Federal de cumprir com o seu encargo de fiador último da vontade constitucional, missão que não se encerra na eliminação de obstáculos, mas compreende, igualmente, a instalação de pontes, a exortação de caminhos, a redefinição de coordenadas.

Em hipóteses típicas de “abulia constitucional”, com a que se tem, a atuação do Supremo Tribunal Federal não resume apenas a providências típicas de legislador negativo. Quando a superação do estado letárgico do direito ordinário for imprescindível, deve a jurisdição constitucional se valer da energia cinética dos princípios constitucionais, recuperando a autoridade da Constituição. É claro que também o antídoto deve ser exercido dentro da mais avisada prudência.

4. Consideradas essas circunstâncias e visando à consecução de um ambiente mais sadio de prática política, mostra-se importante reduzir as possibilidades de surgimento de conflitos entre interesses públicos e privados, e a maneira mais segura de fazê-lo - com o menor número de consequências

## ADI 4650 / DF

imprevistas - talvez seja pelo acréscimo de novas vedações às hipóteses legais previstas no art. 24, da Lei 9.504/97; e 31, da Lei 9.096/95. Frise-se que este exercício ampliativo só é permitido, no caso, porque é a própria Constituição que oferece padrões normativos inteligíveis que, por si só, impedem que a política seja praticada em benefício de clientes preferenciais da Administração Pública.

Nesse sentido, complementando o voto, proponho sejam reconhecidas como decorrentes de princípios constitucionais as seguintes vedações de contribuição a partidos políticos e a campanhas eleitorais: (i) de pessoas jurídicas ou de suas controladas e coligadas que mantenham contratos onerosos celebrados com a Administração Pública, independente de sua forma e objeto; (ii) a pessoas jurídicas a partidos (ou seus candidatos) diferentes, que competem entre si.

Fica igualmente reconhecida a vedação, a pessoas jurídicas que efetuaram contribuições a partidos ou campanhas, de, desde então e até o término da gestão subsequente, de celebrar qualquer contrato oneroso com entidades da Administração Pública.

5. É o que proponho, em complemento ao voto já proferido, razão pela qual, dando ao sistema normativo questionado essa interpretação conforme a Constituição, julgo, nesses termos, parcialmente procedente a ação. É o voto complementar que apresento.