

Voto

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora) : 1. Senhor Presidente, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Partido Social Liberal (PSL), visando à declaração da inconstitucionalidade do art. 16-C da Lei 9.504/1997, incluído pela Lei 13.487/2017, que dispõe sobre a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e o valor das dotações orçamentárias a ele destinadas.

Legitimidade ativa

2. Reconheço a legitimidade ativa *ad causam* do Partido Social Liberal (PSL), partido político com representação no Congresso Nacional, para ajuizamento da presente ação direta, nos termos do inciso do art. 2º, VIII, da Lei 9.868/1999 e art. 103, VIII, da Constituição da República.

Conversão do exame da liminar em julgamento de mérito

3. Embora adotado, inicialmente, o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999, reputo cabível o imediato julgamento do mérito. Todos os órgãos interessados já se manifestaram nos autos, pronunciando-se sobre o fundo da controvérsia. Aperfeiçoou-se, desse modo, o contraditório efetivo. Os autos acham-se instruídos com os elementos de informação necessários à apreciação do litígio, motivo pelo qual entendo conveniente e oportuno a resolução definitiva de mérito da presente ação constitucional.

Proponho, pois, a conversão do rito do art. 10 para o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, conforme a prática jurisdicional desta Suprema Corte, nos termos dos seus precedentes (**ADI 5.566/PB** , Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 25.10.2018, DJe 09.11.2018; **ADI 6.031/DF** , Rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, j. 27.3.2020, DJe 16.4.2020; **ADPF 337/MA** , Rel. Min. Marco Aurélio, Pleno, j. 17.10.2018, DJe 26.6.2019; **ADPF 387/PI** , Rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, j. 23.3.2017, DJe 25.10.2017, v.g.).

O ônus de impugnação específica de cada dispositivo questionado

4. Como já destaquei, o autor postula a declaração de inconstitucionalidade do art. 16-C da Lei 9.504/1997, incluído pela Lei 13.487/2017.

Ocorre, no entanto, que a análise da petição inicial evidencia que o autor se limita a impugnar, de forma específica, apenas o *caput* do art. 16-C e o seu inciso II. Em relação a todos os outros dispositivos, argumenta de forma genérica e imprecisa a respeito da inconstitucionalidade, sem fazer o cotejo das normas impugnadas com os parâmetros invocados.

Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia:

Lei nº 9.868/99

“Art. 3º A petição indicará:

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação **a cada uma** das impugnações;”

Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle.

Ainda que o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle concentrado de constitucionalidade, não esteja vinculado aos fundamentos jurídicos do pedido, não cabe ao órgão julgador, diante de postulação formulada de maneira incompleta, sub-rogar-se no papel do autor, elegendo os motivos que poderiam justificar o eventual acolhimento da pretensão.

À falta de impugnação específica de todo o conteúdo normativo da Lei estadual questionada, restrinjo o exame do pleito à norma cuja arguição de inconstitucionalidade foi efetivamente fundamentada, na linha da jurisprudência desta Corte (**ADI 1.775/RJ** , Rel. Min. Maurício Corrêa,

Tribunal Pleno, j. 06.5.1998, DJ 18.5.2001; **ADI 2.213-MC/DF**, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 04.4.2002, DJ 23.4.2004; **ADI 4.079/ES**, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 26.02.2015, DJe 05.5.2015; **ADI 5.488/DF**, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 31.8.2016, DJe 19.12.2017; **ADI 6.394/DF**, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 23.11.2020, DJe 03.12.2020, v.g.):

“Ação direta de inconstitucionalidade. Resolução da Câmara dos Deputados. **Ausência de impugnação especificada da integralidade da resolução**. Ato que disciplina a distribuição de servidores por gabinete de liderança a cada nova eleição com base na representatividade do partido. Observância dos princípios da proporcionalidade, da representatividade partidária e, em última instância, da soberania popular. Conhecimento, em parte, da ADI, relativamente à qual a ação é julgada improcedente.

1. Ação direta de inconstitucionalidade que combate resolução da Câmara dos Deputados que altera a forma e o quantitativo de repartição de servidores por gabinete de liderança adotando como critério a representação decorrente do resultado final das eleições para a Câmara dos Deputados.

2. **Preliminar de não impugnação especificada da integralidade da Resolução. Do exame da inicial não é possível extrair a fundamentação jurídica atinente a todos os artigos da resolução questionada, devendo a análise da demanda ficar restrita aos artigos impugnados na exordial.**

3. Os critérios equitativos adotados na resolução decorrem do próprio regime democrático e da lógica da representatividade proporcional, sem descuidar da garantia do direito de existência das minorias.

4. ADI da qual se conhece em parte e, na parte de que se conhece, julgada improcedente.

(ADI 4.647/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. 06.6.2018, DJe 21.6.2018)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONVERSÃO EM JULGAMENTO DEFINITIVO DA AÇÃO. LEI N. 20.437/2020, DO PARANÁ. NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA E DA TOTALIDADE DO COMPLEXO NORMATIVO. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO. TAXA DE REGISTRO DE CONTRATOS DEVIDA AO DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO PARANÁ. § 1º DO ART. 3º DA LEI N. 20.437/2020, DO PARANÁ. ALEGADA OFENSA AO INC. II DO ART. 145, INC. IV DO ART. 150 E INC LIV DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. EQUIVALÊNCIA RAZOÁVEL DO VALOR COBRADO COMO TAXA E DOS CUSTOS

REFERENTES AO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Proposta de conversão em julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal. Precedentes.

2. **Não se conhece de arguição de inconstitucionalidade na qual a impugnação às normas seja apresentada de forma genérica. Precedentes .**

3. É constitucional a Taxa de Registro de Contratos devida pelo exercício regular do poder de polícia ao DETRAN/PR, prevista no § 1º do art. 3º da Lei n. 20.437/2020, do Paraná, observada a equivalência razoável entre o valor exigido do contribuinte e os custos referentes ao exercício do poder de polícia. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte, e, nessa parte, julgada improcedente.”

(ADI 6.737/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 08.6.2021, DJe 17.6.2021)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 398/2007, CONVERTIDA NA LEI 11.652/2008. AUTORIZAÇÃO PARA A CRIAÇÃO DA EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. POSTERIOR REVOGAÇÃO E EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DE PARTE DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERDA PARCIAL DE OBJETO. ALEGAÇÃO DE INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. INEXISTÊNCIA. CONTROLE JUDICIAL QUE PRESSUPÕE FLAGRANTE ABUSO NA EDIÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 246 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DISPOSITIVOS QUE NÃO VISAM A REGULAMENTAR TEXTO CONSTITUCIONAL ALTERADO POR EMENDA. VEICULAÇÃO DE MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA POR MEDIDA PROVISÓRIA. INEXISTÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADOS IMPROCEDENTES OS PEDIDOS.

1. O controle jurisdicional da interpretação conferida pelo Poder Executivo aos conceitos jurídicos indeterminados de urgência e relevância deve ser restrito às hipóteses de zona de certeza negativa da sua incidência, o que não se verifica no caso concreto.

2. O artigo 246 da Constituição Federal veda a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 e a data da promulgação da EC 32/2001.

3. *In casu*, a medida provisória em exame não visou a densificar o conteúdo do texto constitucional abrangido pela vedação contida no artigo 246 da CRFB, mas sim a dar cumprimento às determinações constitucionais constantes dos artigos 21, XII, *a*, e 175, *caput*, da Carta

Maior, mediante expedição de autorização normativa para a criação de empresa estatal voltada à exploração de serviços de radiodifusão pública.

4. O artigo 62, § 1º, I, *d*, da Constituição veda a edição de medida provisória sobre matéria relativa a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no artigo 167, § 3º, da CRFB.

5. *In casu*, a medida provisória não inova em matéria orçamentária, porquanto determinou (i) a incorporação, pela EBC, do patrimônio anteriormente pertencente à RADIOBRÁS, tendo em vista que a primeira passou a exercer as funções desempenhadas pela segunda, sucedendo-a nos seus direitos e obrigações; e (ii) a readequação de contrato de gestão antes celebrado pela União, procedendo, pois, a mero remanejamento de verbas destinadas, inicialmente, a entidades que tiveram suas funções absorvidas pela EBC.

6. A jurisprudência desta Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade quando da revogação superveniente do ato normativo impugnado ou do exaurimento de sua eficácia. Precedentes: ADI 4.058, rel. min. Alexandre de Moraes, Plenário, *DJe* de 14/2/2019; ADI 1.454/DF, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, *DJ* de 3/8/2007; ADI 1.445-QO/DF, rel. min. Celso de Mello, Plenário, *DJ* de 29/4/2005.

7. **A ausência de impugnação específica dos artigos 1º a 3º da Lei 11.652/2008 impossibilita o conhecimento da ação quanto ao ponto. Precedentes: ADI 4.169, rel. min. Luiz Fux, Plenário, *DJe* de 7/11/2018; ADI 4.647, rel. min. Dias Toffoli, Plenário, *DJe* de 21/6/2018.**

8. Ação direta parcialmente conhecida e, nesta parte, julgados improcedentes os pedidos.”

(ADI 3.994/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 23.8.2019, *DJe* 09.9.2019)

5. Desse modo, aprecio a pretensão apenas quanto ao art. 16-C, *caput*, e II, da Lei 9.504/1997.

Perda parcial superveniente de objeto da ação

5. Após o ajuizamento da presente ação direta, sobreveio a edição da Lei 13.877/2019 que alterou o teor do art. 16-C, II, da Lei 9.504/1997, incluído pela Lei 13.487/2017, originalmente impugnado na inicial.

Eis a redação original do inciso II do art. 16-C da Lei 9.504/1997:

“II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei no 13.473, de 8 de agosto de 2017. (Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)”

Eis a nova redação do inciso II do art. 16-C da Lei 9.504/1997:

“II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual. (Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019)”

Com efeito, ante tal alteração, tem-se nova redação e modificação substancial, ocorrida no plano legislativo, da norma impugnada na presente ação direta, que não foi objeto de aditamento ou quaisquer esclarecimentos.

A jurisprudência desta Suprema Corte é firme no sentido de que a extinção da vigência da norma impugnada, bem como a alteração substancial do seu conteúdo, após o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, acarreta a perda superveniente do seu objeto, independentemente da existência de efeitos residuais concretos dela decorrentes.

Isso porque, vocacionada essa espécie de ação constitucional a assegurar a higidez da ordem jurídica vigente, o interesse na tutela judicial pressupõe, em consequência, ato normativo em vigor. Colho julgado, *inter plures*, sob a minha relatoria:

“ Ação Direta De Inconstitucionalidade. Lei nº 4.636/2011 do Distrito Federal. Alegação de usurpação da competência privativa da união para legislar sobre procedimento licitatório e violação do princípio da razoabilidade (arts. 22, xxvii, 37, crfb). Alteração e revogação normativa superveniente do ato impugnado sem o correspondente aditamento à inicial. Perda superveniente parcial de objeto da ação. Ausência de impugnação específica dos dispositivos. Inépcia da inicial. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.

1. A jurisprudência desta Suprema Corte é firme no sentido de que a extinção da vigência da norma impugnada, bem como a alteração substancial do seu conteúdo, após o ajuizamento da ação

direta de inconstitucionalidade, acarreta a perda superveniente do seu objeto, independentemente da existência de efeitos residuais concretos dela decorrentes .

2. Com advento da Lei Distrital n.º 5.313 de 18 de fevereiro de 2014, o art. 4º da legislação impugnada foi revogado, assim como houve a alteração normativa dos arts. 11-A e 12-A. De outro lado, a Lei n. 6.550/2020 suspendeu temporariamente a eficácia do art. 2º da Lei n. 4.636/2011. Configurada a perda superveniente parcial do objeto da demanda constitucional.

3. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia.

4. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. No caso, a impugnação da Lei n. 4.636/2011 foi genérica, sem argumentação específica dos dispositivos normativos. Precedentes.

5. Extinção do processo sem resolução do mérito.”

(ADI 4.831/DF, de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 09.3.2022, DJe 17.3.2022)

6. Desse modo, **prejudicada** , em parte, a presente ação direta, no que se refere ao **art. 16-C, II, da Lei 9.504/1997** , incluído pela Lei 13.487/2017.

Preliminares

7. A Advogada-Geral da União, ao manifestar-se nestes autos, arguiu preliminar de não conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista a ausência de juntada do inteiro teor do ato normativo impugnado.

Não assiste razão à Advogada-Geral da União.

8. Ao exame das ADPF's 395/DF e 444/DF, ambas de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, o Plenário desta Suprema Corte enfrentou preliminar idêntica à arguida nesta ação direta. Na oportunidade, firmado

entendimento segundo o qual, impugnada lei federal, dispensável a juntada de seu inteiro teor. Trago à colação a ementa de referido julgamento conjunto:

“1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Constitucional. Processo Penal. Direito à não autoincriminação. Direito ao tempo necessário à preparação da defesa. Direito à liberdade de locomoção. Direito à presunção de não culpabilidade. 2. Agravo Regimental contra decisão liminar. Apresentação da decisão, de imediato, para referendo pelo Tribunal. Cognição completa da causa com a inclusão em pauta. Agravo prejudicado. 3. Cabimento da ADPF. Objeto: ato normativo pré-constitucional e conjunto de decisões judiciais. Princípio da subsidiariedade (art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99): ausência de instrumento de controle objetivo de constitucionalidade apto a tutelar a situação. **Alegação de falta de documento indispensável à propositura da ação, tendo em vista que a petição inicial não se fez acompanhar de cópia do dispositivo impugnado do Código de Processo Penal. Art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.882/99. Precedentes desta Corte no sentido de dispensar a prova do direito, quando “transcrito literalmente o texto legal impugnado” e não houver dúvida relevante quanto ao seu teor ou vigência – ADI 1.991, Rel. Min. Eros Grau, julgada em 3.11.2004. A lei da ADPF deve ser lida em conjunto com o art. 376 do CPC, que confere ao alegante o ônus de provar o direito municipal, estadual, estrangeiro ou consuetudinário, se o juiz determinar. *Contrario sensu*, se impugnada lei federal, a prova do direito é desnecessária. Preliminar rejeitada. Ação conhecida.** 4. Presunção de não culpabilidade. A condução coercitiva representa restrição temporária da liberdade de locomoção mediante condução sob custódia por forças policiais, em vias públicas, não sendo tratamento normalmente aplicado a pessoas inocentes. Violação. 5. Dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88). O indivíduo deve ser reconhecido como um membro da sociedade dotado de valor intrínseco, em condições de igualdade e com direitos iguais. Tornar o ser humano mero objeto no Estado, consequentemente, contraria a dignidade humana (NETO, João Costa. *Dignidade Humana* : São Paulo, Saraiva, 2014. p. 84). Na condução coercitiva, resta evidente que o investigado é conduzido para demonstrar sua submissão à força, o que desrespeita a dignidade da pessoa humana. 6. Liberdade de locomoção. A condução coercitiva representa uma supressão absoluta, ainda que temporária, da liberdade de locomoção. Há uma clara interferência na liberdade de locomoção, ainda que por período breve. 7. Potencial violação ao direito à não autoincriminação, na modalidade direito ao silêncio. Direito consistente na prerrogativa do implicado a recusar-se a depor

em investigações ou ações penais contra si movimentadas, sem que o silêncio seja interpretado como admissão de responsabilidade. Art. 5º, LXIII, combinado com os arts. 1º, III; 5º, LIV, LV e LVII. O direito ao silêncio e o direito a ser advertido quanto ao seu exercício são previstos na legislação e aplicáveis à ação penal e ao interrogatório policial, tanto ao indivíduo preso quanto ao solto – art. 6º, V, e art. 186 do CPP. O conduzido é assistido pelo direito ao silêncio e pelo direito à respectiva advertência. Também é assistido pelo direito a fazer-se aconselhar por seu advogado. 8. Potencial violação à presunção de não culpabilidade. Aspecto relevante ao caso é a vedação de tratar pessoas não condenadas como culpadas – art. 5º, LVII. A restrição temporária da liberdade e a condução sob custódia por forças policiais em vias públicas não são tratamentos que normalmente possam ser aplicados a pessoas inocentes. O investigado é claramente tratado como culpado. 9. A legislação prevê o direito de ausência do investigado ou acusado ao interrogatório. O direito de ausência, por sua vez, afasta a possibilidade de condução coercitiva. 10. Arguição julgada procedente, para declarar a incompatibilidade com a Constituição Federal da condução coercitiva de investigados ou de réus para interrogatório, tendo em vista que o imputado não é legalmente obrigado a participar do ato, e pronunciar a não recepção da expressão “para o interrogatório”, constante do art. 260 do CPP.

(**ADPF 395/DF** , Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 14.6.2018, DJe 22.5.2019)”

9. A Procuradora-Geral da República, por sua vez, também argui preliminar de não conhecimento desta ação direta à alegação de *ausência de impugnação da totalidade das normas que compõem o complexo normativo apontado como inconstitucional* .

Segundo a Chefe do *Parquet* , seria indispensável para conhecer da presente ação direta a impugnação do dispositivo questionado em conjunto com o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei 13.473/2017.

10. Antes de enfrentar referida questão preliminar, impõe-se esclarecer devidamente o objeto da presente ação direta.

O art. 16-C, *caput* , da Lei 9.504/1997, na realidade, cria o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) que será constituído apenas em ano eleitoral e por dotações orçamentárias da União. Já o art. 16-C, II, da Lei 9.504/1997, estipula de onde sairão os recursos para formação de referido fundo.

Apesar de intimamente conectados, os dispositivos disciplinam questões absolutamente distintas. Um deles cria o fundo e estipulada quando deve ser constituído, o outro estabelece a forma de sua composição e reserva dotação orçamentária.

11. Feito o esclarecimento, entendo assistir, caso não se entenda pelo prejuízo parcial, razão à Procuradora-Geral da República tão somente em relação ao art. 16-C, II, da Lei 9.504/1997, tendo em vista que somente referido dispositivo possui relação de conexidade com outras normas.

Diante dessa circunstância, mostra-se inócua a pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor exclusivamente contra o art. 16-C, II, da Lei 9.504/1997, tendo em vista que, caso eventualmente acolhido o pedido, mesmo assim subsistiria a previsão de dotação orçamentária ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) na Lei Orçamentária Anual.

12. No caso, a ausência de impugnação da integralidade do complexo normativo torna o provimento judicial pretendido ineficaz e, por isso mesmo, destituído de qualquer utilidade, de modo a afastar a indispensável caracterização do interesse de agir do autor, tal como esta Suprema Corte tem assinalado em diversos precedentes (**ADI 3.954-AgR/SC** , Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 27.3.2020, DJe 19.6.2020; **ADI 4.342-AgR/RJ** , Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18.12.2017, DJe 01.02.2018, v.g.):

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – INADMISSIBILIDADE – NATUREZA OBJETIVA DO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – IMPUGNAÇÃO TÓPICA OU FRAGMENTÁRIA DE DIPLOMAS LEGISLATIVOS CONEXOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – INVIABILIDADE – RECURSOS DE AGRAVO IMPROVIDOS. INADEQUAÇÃO DO CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO PARA A DEFESA DE INTERESSES INDIVIDUAIS E CONCRETOS – CONSEQUENTE INADMISSIBILIDADE DA AÇÃO DIRETA.

– O controle normativo de constitucionalidade qualifica-se como típico processo de caráter objetivo, vocacionado, exclusivamente, à defesa, em tese, da harmonia do sistema constitucional. A instauração desse processo objetivo tem por função instrumental viabilizar o julgamento da validade abstrata do ato estatal em face da Constituição

da República. O exame de relações jurídicas concretas e individuais constitui matéria juridicamente estranha ao domínio do processo de controle concentrado de constitucionalidade.

– A tutela jurisdicional de situações individuais, uma vez suscitada a controvérsia de índole constitucional, há de ser obtida na via do controle difuso de constitucionalidade, que, supondo a existência de um caso concreto, revela-se acessível a qualquer pessoa que disponha de interesse e legitimidade (CPC, art. 3º). Doutrina. Precedentes.

DIPLOMAS NORMATIVOS QUE INTEGRAM COMPLEXO NORMATIVO INCINDÍVEL – NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ABRANGENTE DE TODAS AS NORMAS UNIDAS PELO VÍNCULO DE CONEXÃO – INOCORRÊNCIA – INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA.

– Tratando-se de normas legais e de diplomas legislativos que se interconexionam ou que mantêm, entre si, vínculo de dependência jurídica, **cabe ao autor da ação direta, ao postular a declaração de inconstitucionalidade, abranger, no alcance desse “ *judicium* ”, todas as regras unidas pelo vínculo de conexão, sob pena de, em não o fazendo, tornar inviável a própria instauração do controle concentrado de constitucionalidade .**

– **Em situação de mútua dependência normativa, em que as regras estatais interagem umas com as outras, condicionando-se, reciprocamente, em sua aplicabilidade e eficácia, revela-se incabível a impugnação tópica ou fragmentária de apenas algumas dessas normas, considerada a circunstância de o complexo normativo que elas integram qualificar-se como unidade estrutural incindível, a inviabilizar questionamentos seletivos e isolados de determinadas prescrições normativas .**

– Em tal contexto, e pelo fato de referidas normas integrarem a totalidade do sistema, não se admitem, em sede de controle normativo abstrato, impugnações isoladas ou tópicas, sob pena de completa desarticulação e desagregação do próprio sistema normativo a que se acham incorporadas. Precedentes.”

(**ADI 2.422-AgR/DF** , Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 10.5.2012, DJe 30.10.2014)

“ Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Orgânica da Polícia Civil do Espírito Santo (LC nº 04/90). Escolha do Delegado-Geral da Polícia Civil restrita aos integrantes da última classe da carreira. Ausência de impugnação de todo o complexo normativo. Critério previsto no texto da Constituição estadual (Art. 128, § 1º). Falta de interesse de agir.

1. A Lei Orgânica da Policial Civil do Estado do Espírito Santo (LC nº 04/90) não inovou no ordenamento positivo estadual ao prever o critério de escolha do Chefe de Polícia, pois o requisito previsto no

diploma legislativo em questão apenas explicita o que foi determinado pela própria Constituição estadual.

2. **Mostra-se inócua a pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor exclusivamente contra os preceitos legais previstos na LC nº 04/90, tendo em vista que, caso eventualmente provido o pedido, mesmo assim subsistiria a exigência condicionante da escolha do Chefe de Polícia Civil no âmbito normativo da Constituição estadual .**

3. **A ausência de impugnação da integralidade do complexo normativo torna o provimento judicial pretendido ineficaz e, por isso mesmo, destituído de qualquer utilidade, de modo a afastar a caracterização do interesse de agir do autor. Precedentes.**

4. **Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.”**

(**ADI 3.808/ES** , de minha relatoria, Tribunal Pleno, j. 25.10.2021, DJe 05.11.2021)

13. Assim, como explicitado acima, entendo que em relação ao art. 16-C, II, da Lei 9.504/1997 , incluído pela Lei 13.487/2017, esta ação direta está prejudicada, no entanto, caso assim não entenda o Plenário desta Casa, tenho por incognoscível, no tocante a tal dispositivo legal, o pleito à falta de impugnação de todo complexo normativo .

14. Desse modo, conheço do pedido apenas em relação ao art. 16-C, *caput* , da Lei 9.504/1997, incluído pela Lei 13.487/2017.

15. Superadas as questões preliminares, aprecio o mérito.

Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

16. A democracia e o exercício da cidadania dependem de eleições. As eleições dependem da disponibilização e gasto de recursos públicos para sua organização e sua efetiva realização. As eleições dependem de candidatos. Os candidatos precisam empreender atos de campanha. As campanhas dependem de recursos financeiros. Os recursos financeiros precisam estar à disposição dos candidatos para que possam realizar atos de campanha, para que possam expor suas ideias e projetos, de modo a serem conhecidos pelo público votante, para que o eleitor vote de maneira consciente e informada. Dinheiro e democracia são, pois, indissociáveis. Dinheiro e eleições estão umbilicalmente interligados.

Não obstante essa vinculação entre dinheiro, eleições e democracia, o fato é que essa relação mostra-se extremamente complexa. Se, de um lado, como disse, são indissociáveis, de outro, podem acarretar abusos tóxicos, antirrepublicanos, antidemocráticos e contrários à isonomia.

É nesse contexto que se encontra a disciplina do financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais.

Como já tive a oportunidade de salientar, neste Plenário, o financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos, constitui questão delicada, tormentosa e de difícil equacionamento nas nações democráticas, muitas das quais já experimentaram, ao longo do tempo, inúmeras fórmulas em um e outro sentido.

A verdade é que não existe um método de financiamento universal, aplicável a todos, sequer existe consenso mínimo, em âmbito doutrinário, a respeito de qual a melhor fórmula. Esse é um terreno arenoso e intrincado, de modo que este Supremo Tribunal Federal, ao analisar o tema, deve agir com especial deferência.

17. Consabido que, instado, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB), a se pronunciar sobre o financiamento privado por pessoas jurídicas, este Supremo Tribunal Federal, declarou, ao exame da ADI 4.650/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux, 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 pela declaração de 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*, proibindo, em consequência, a doação de recursos por pessoas jurídicas de direito privado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. MODELO NORMATIVO VIGENTE DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS ELEITORAIS. LEI DAS ELEIÇÕES, ARTS. 23, §1º, INCISOS I e II, 24 e 81, CAPUT e § 1º. LEI ORGÂNICA DOS PARTIDOS POLÍTICOS, ARTS. 31, 38, INCISO III, e 39, CAPUT e §5º. CRITÉRIOS DE DOAÇÕES PARA PESSOAS JURÍDICAS E NATURAIS E PARA O USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. PRELIMINARES. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. REJEIÇÃO. PEDIDOS DE DECLARAÇÃO PARCIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE SEM REDUÇÃO DE TEXTO (ITENS E.

1.e E.2). SENTENÇA DE PERFIL ADITIVO (ITEM E.5). TÉCNICA DE DECISÃO AMPLAMENTE UTILIZADA POR CORTES CONSTITUCIONAIS. ATUAÇÃO NORMATIVA *SUBSIDIÁRIA* E *EXCEPCIONAL* DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, SOMENTE SE LEGITIMANDO EM CASO DE *INERTIA DELIBERANDI* DO CONGRESSO NACIONAL PARA REGULAR A MATÉRIA APÓS O TRANSCURSO DE PRAZO RAZOÁVEL (*IN CASU* , DE DEZOITO MESES). INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. IMPROCEDÊNCIA. PRETENSÕES QUE VEICULAM ULTRAJE À LEI FUNDAMENTAL POR AÇÃO, E NÃO POR OMISSÃO. MÉRITO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS DE ADI E DE ADI POR OMISSÃO EM UMA ÚNICA DEMANDA DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. VIABILIDADE PROCESSUAL. PREMISSAS TEÓRICAS. POSTURA *PARTICULARISTA* E *EXPANSIVA* DA SUPREMA CORTE NA SALVAGUARDA DOS PRESSUPOSTOS DEMOCRÁTICOS. SENSIBILIDADE DA MATÉRIA, AFETA QUE É AO PROCESSO POLÍTICO-ELEITORAL. AUTOINTERESSE DOS AGENTES POLÍTICOS. AUSÊNCIA DE MODELO CONSTITUCIONAL CERRADO DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHAS. CONSTITUIÇÃO-MOLDURA. NORMAS FUNDAMENTAIS LIMITADORAS DA DISCRICIONARIEDADE LEGISLATIVA. PRONUNCIAMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL QUE NÃO ENCERRA O DEBATE CONSTITUCIONAL EM SENTIDO AMPLO. DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS. ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA. MÉRITO. DOAÇÃO POR PESSOAS JURÍDICAS. INCONSTITUCIONALIDADE DOS LIMITES PREVISTOS NA LEGISLAÇÃO (2% DO FATURAMENTO BRUTO DO ANO ANTERIOR À ELEIÇÃO). VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICO E DA IGUALDADE POLÍTICA. CAPTURA DO PROCESSO POLÍTICO PELO PODER ECONÔMICO. “PLUTOCRATIZAÇÃO” DO PRÉLIO ELEITORAL. LIMITES DE DOAÇÃO POR NATURAIS E USO DE RECURSOS PRÓPRIOS PELOS CANDIDATOS. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM OS CÂNONES DEMOCRÁTICO, REPUBLICANO E DA IGUALDADE POLÍTICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. A postura particularista do Supremo Tribunal Federal, no exercício da *judicial review* , é medida que se impõe nas hipóteses de salvaguarda das condições de funcionamento das instituições democráticas, de sorte (i) a corrigir as patologias que desvirtuem o sistema representativo, máxime quando obstruam as vias de

expressão e os canais de participação política, e (ii) a proteger os interesses e direitos dos grupos políticos minoritários, cujas demandas dificilmente encontram eco nas deliberações majoritárias.

2. O funcionamento do processo político-eleitoral, conquanto matéria deveras sensível, impõe uma postura mais *expansiva* e *particularista* por parte do Supremo Tribunal Federal, em detrimento de opções mais *deferentes* e *formalistas*, sobre as escolhas políticas exercidas pelas maiorias no seio do Parlamento, instância, por excelência, vocacionada à tomada de decisão de primeira ordem sobre a matéria.

3. A Constituição da República, a despeito de não ter estabelecido um modelo normativo pré-pronto e cerrado de financiamento de campanhas, forneceu uma *moldura* que traça limites à discricionariedade legislativa, com a positivação de *normas fundamentais* (*e.g.*, princípio democrático, o pluralismo político ou a isonomia política), que norteiam o processo político, e que, desse modo, reduzem, em alguma extensão, o espaço de liberdade do legislador ordinário na elaboração de critérios para as doações e contribuições a candidatos e partidos políticos.

4. O hodierno marco teórico dos diálogos constitucionais repudia a adoção de concepções *juriscêntricas* no campo da hermenêutica constitucional, na medida em que preconiza, descritiva e normativamente, a inexistência de instituição detentora do monopólio do sentido e do alcance das disposições magnas, além de atrair a gramática constitucional para outros fóruns de discussão, que não as Cortes.

5. O desenho institucional erigido pelo constituinte de 1988, mercê de outorgar à Suprema Corte a tarefa da guarda precípua da Lei Fundamental, não erigiu um sistema de supremacia judicial em sentido material (ou definitiva), de maneira que seus pronunciamentos judiciais devem ser compreendidos como *última palavra provisória*, vinculando formalmente as partes do processo e finalizando uma rodada deliberativa acerca da temática, sem, em consequência, fossilizar o conteúdo constitucional.

6. A formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento de campanhas impõe um pronunciamento da Corte destinado a abrir os canais de diálogo com os demais atores políticos (Poder Legislativo, Executivo e entidades da sociedade civil).

7. Os limites previstos pela legislação de regência para a doação de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais se afigura assaz insuficiente a coibir, ou, ao menos, amainar, a captura do político pelo poder econômico, de maneira a criar indesejada “ *plutocratização* ” do processo político.

8. O princípio da liberdade de expressão assume, no aspecto político, uma dimensão *instrumental* ou *acessória*, no sentido de

estimular a ampliação do debate público, de sorte a permitir que os indivíduos tomem contato com diferentes plataformas e projetos políticos.

9. A doação por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais, antes de refletir eventuais preferências políticas, denota um *agir estratégico* destes grandes doadores, no afã de estreitar suas relações com o poder público, em pactos, muitas vezes, desprovidos de espírito republicano.

10. O *telos* subjacente ao art. 24, da Lei das Eleições, que elenca um rol de entidades da sociedade civil que estão proibidas de financiarem campanhas eleitorais, destina-se a bloquear a formação de relações e alianças promíscuas e não republicanas entre aludidas instituições e o Poder Público, de maneira que a não extensão desses mesmos critérios às demais pessoas jurídicas evidencia desequiparação desprovida de qualquer fundamento constitucional idôneo.

11. Os critérios normativos vigentes relativos à doação a campanhas eleitorais feitas por pessoas naturais, bem como o uso próprio de recursos pelos próprios candidatos, não vulneram os princípios fundamentais democrático, republicano e da igualdade política.

12. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ostenta legitimidade *ad causam* universal para deflagrar o processo de controle concentrado de constitucionalidade, *ex vi* do art. 103, VII, da Constituição da República, prescindindo, assim, da demonstração de pertinência temática para com o conteúdo material do ato normativo impugnado.

13. As disposições normativas adversadas constantes das Leis nº 9.096/95 e nº 9.504/97 revelam-se aptas a figurar como objeto no controle concentrado de constitucionalidade, porquanto primárias, gerais, autônomas e abstratas.

14. A “ *possibilidade jurídica do pedido* ”, a despeito das dificuldades teóricas de pertinência técnica (*i.e.*, a natureza de exame que ela envolve se confunde, na maior parte das vezes, com o próprio mérito da pretensão) requer apenas que a pretensão deduzida pelo autor não seja *expressamente* vedada pela ordem jurídica. Conseqüentemente, um pedido juridicamente impossível é uma postulação categoricamente vedada pela ordem jurídica. (ARAGÃO, Egas Dirceu Moniz de. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, p. 394).

15. *In casu*,

a) Os pedidos constantes dos itens “ e.1 ” e “ e.2 ”, primeira parte, objetivam apenas e tão somente que o Tribunal se limite a retirar do âmbito de incidência das normas impugnadas a aplicação reputada como inconstitucional, sem, com isso, proceder à alteração de seu programa normativo.

b) Trata-se, a toda evidência, de pedido de *declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto*, cuja existência e possibilidade são reconhecidas pela dogmática constitucional brasileira, pela própria legislação de regência das ações diretas (art. 28, § único, Lei nº 9.868/99) e, ainda, pela práxis deste Supremo Tribunal Federal (ver, por todos, ADI nº 491/AM, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 25.10.1991).

c) Destarte, os pedidos constantes dos itens " e.1 " e " e.2 " são comuns e naturais em qualquer processo de controle abstrato de constitucionalidade, razão por que a exordial não veicula qualquer pretensão expressamente vedada pela ordem jurídica.

d) O pedido aduzido no item "e.5" não revela qualquer impossibilidade que nos autorize a, de plano, reconhecer sua inviabilidade, máxime porque o Requerente simplesmente postula que a Corte profira uma " *sentença aditiva de princípio* " ou " *sentença-delegação* ", técnica de decisão comumente empregada em Cortes Constitucionais algures, notadamente a italiana, de ordem a instar o legislador a disciplinar a matéria, bem assim a delinear, concomitantemente, diretrizes que devem ser por ele observadas quando da elaboração da norma, exurgindo como método decisório necessário em casos em que o debate é travado nos limites do direito posto e do direito a ser criado.

16. Ademais, a atuação normativa do Tribunal Superior Eleitoral seria apenas *subsidiária* e *excepcional*, somente se legitimando em caso de *inertia deliberandi* do Congresso Nacional para regular a matéria após o transcurso de prazo razoável (*in casu*, de dezoito meses), incapaz, bem por isso, de afastar a prerrogativa de o Parlamento, *quando* e *se* quisesse, instituir uma nova disciplina de financiamento de campanhas, em razão de a temática encerrar uma *preferência de lei*.

17. A preliminar de inadequação da via eleita não merece acolhida, visto que todas as impugnações veiculadas pelo Requerente (*i.e.*, autorização por doações por pessoas jurídicas ou fixação de limites às doações por pessoas naturais) evidenciam que o ultraje à Lei Fundamental é comissivo, e não omissivo.

18. A cumulação simples de pedidos típicos de ADI e de ADI por omissão é processualmente cabível em uma única demanda de controle concentrado de constitucionalidade, desde que satisfeitos os requisitos previstos na legislação processual civil (CPC, art. 292).

19. Ação direta de inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para assentar apenas e tão somente 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 pela declaração de 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.”

(ADI 4.650/DF, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 17.9.2015, DJe 24.02.2016)

Na realidade, esta Suprema Corte, ao apreciar a ADI 4.650/DF, atenta ao mundo fenomênico e, especialmente, às práticas decorrentes da aplicação dos dispositivos impugnados, entendeu inconstitucional o modelo, até então vigente, de financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais por pessoas jurídicas de direito privado.

O que este Supremo Tribunal Federal fez foi identificar um problema existente e apontar que aquela fórmula de financiamento acarretava violação da Constituição da República. Não se pretendeu – nem poderia – inovar na ordem jurídica, de modo a empreender soluções. Evidenciou-se a disfunção, competindo, no entanto, ao Poder Legislativo a elaboração de um novo método.

Iniciou-se, desse modo, aquilo que a doutrina chamada de diálogo institucional (VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Diálogo institucional e controle de constitucionalidade* : debate entre o STF e o Congresso Nacional. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 185) – ou, como nomeado por Alexander Bickel, colóquio contínuo (BICKEL, Alexander M. *The least dangerous branch* : The Supreme Court at the Bar of Politics. 2ª ed. New Haven and London: Yale University Press, 1986) – tendo este Tribunal atuado como verdadeiro *catalisador deliberativo* , de modo a estruturar a democracia como regime de maiorias, mas que também seja *capaz de discernir entre bons e maus argumentos* (MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação* . São Paulo: Saraiva, 2011, p. 214).

18. Com a declaração de inconstitucionalidade do financiamento por pessoas jurídicas de direito privado, remanesceram, em nosso ordenamento jurídico, como forma de manutenção financeira dos partidos políticos e para custeio de campanhas eleitorais, o Fundo Partidário (art. 17, § 3º, CF c/c art. 38 e seguintes da Lei 9.096/1995) e as doações realizadas por pessoas físicas (art. 23 da Lei 9.504/1997).

Com efeito, no ano imediatamente anterior às eleições gerais de 2018, o Poder Legislativo aprovou e o Poder Executivo sancionou, em nítida reação

à decisão proferida por este Supremo Tribunal Federal ao exame da ADI 4.650/DF, a criação do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha (art. 16-C, *caput*, Lei 13.487/2017).

O Congresso Nacional entendeu que o método de financiamento de campanha existente, após a declaração de inconstitucionalidade das doações por pessoa jurídicas de direito privado, não se revelava suficiente para atender às demandas, motivo pelo qual instituiu o Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha (FEFC).

Cumprе trazer à colação justificativa apresentada pelo Relator do projeto de lei que originou o dispositivo normativo impugnado:

“Há tempo a questão do financiamento das campanhas eleitorais preocupa os legisladores no Brasil. Há boas razões para tanto: campanhas caras, em virtude do tamanho das circunscrições e da regra eleitoral; e uma sucessão de episódios ligados ao assunto, todos de grande repercussão na opinião pública.

As mudanças efetuadas na legislação concentraram-se, por um tempo, na tentativa de diminuir os custos de campanha, vedando determinadas práticas. O insucesso dessas medidas, aliado à progressão das investigações no âmbito do que é conhecido como “Operação Lava-Jato”, levou à mudança de foco: as alterações mais recentes, que vigoraram já nas últimas eleições municipais, afastaram por completo as doações com origem em empresas do financiamento das campanhas.

A situação, portanto, é a seguinte: o custo das campanhas continua elevado, as doações de empresas estão proibidas e não há nos eleitores uma cultura política que estimule a doação de pessoas físicas. Cumprе, portanto, encontrar uma fonte de financiamento que viabilize as campanhas, de preferência sem impor custos adicionais ao erário, na situação de crise econômica que o país atravessa.”

O Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanha (FEFC) consubstancia uma parcela do orçamento da União Federal, constituído apenas em anos eleitorais, destinado, exclusivamente, ao financiamento público de campanhas eleitorais.

19. A agremiação autora da presente ação direta argui a inconstitucionalidade de referido dispositivo à alegação de que o art. 17, § 3º, da Constituição Federal, impõe que a *única fonte de recursos públicos de um partido política* seja o Fundo Partidário. Assim, segundo alega, *qualquer outra fonte de recursos públicos destinados a pessoas jurídicas de*

direito privado - eis como são enquadrados os partidos políticos pelo art. 44, V, do Código Civil - só poderia ter por fundamento de validade uma emenda constitucional . Revelar-se-ia, pois, inconstitucional o art. 16-C da Lei 9.504/1997.

20. Bem analisada a questão, impõe-se considerações a respeito da liberdade de conformação de que titular o Poder Legislativo.

21. A Constituição, todos sabemos, até mesmo por uma impossibilidade fática, **não encerra**, em suas disposições normativas, **todas as possibilidades** de harmonização e conformação do ordenamento jurídico. Vale dizer, a ordem jurídica como um todo não está abrangida no texto constitucional, a lei **não é mera concretização** das decisões previamente tomadas pelo constituinte.

Isso significa que a ordem jurídica não se restringe àquilo que está na Constituição, pois, ciente de sua própria limitação, o constituinte outorgou aos Poderes constituídos a capacidade e a legitimação para dar continuidade ao processo de construção do Estado e de suas Instituições. Ao assim proceder, o constituinte originário concebeu a atividade legiferante não apenas como concretização do que já está na Constituição, mas também inovação na ordem jurídica.

Admitir que a Constituição impõe obrigações e objeções a toda e qualquer deliberação legislativa levaria ao absurdo. Acabaria, caso aceitável, com a **liberdade do legislador** que passaria ao papel de simples desvendador do real significado da Constituição. A **flexibilidade** indispensável para o desenvolvimento de políticas públicas em conformidade com as necessidades atuais seria suprimida por completo. A **maleabilidade** inerente à linguagem aberta do texto constitucional seria abolida, de modo que atualizações decorrentes da interpretação seriam inviabilizadas. Em resumo: em razão da própria dinâmica dos fatos, a Carta da República **já nasceria ultrapassada** e, portanto, fadada ao fracasso.

22. Por tais razões, é preciso reconhecer que, não obstante a Constituição estabeleça deveres e proibições em relação a alguns temas, ou seja, fixe limites à atuação do Estado, **há uma ampla margem dentro da qual o legislador pode transitar**. É o que Robert Alexy chama de *âmbito facultado*, isto é, o quadrante no qual algo não é proibido nem obrigatório, portanto, o legislador tem a **faculdade** de inovar no ordenamento positivo com vasta liberdade de conformação.

Nesse sentido, Robert Alexy, reportando-se à metáfora da moldura, acentua:

“(...) o que é obrigatório ou proibido é a moldura; o que é facultado – ou seja, nem obrigatório, nem proibido – é aquilo que se encontra no interior da moldura . Nesse sentido, a discricionariedade do legislador é definida por aquilo que é facultado. Essa discricionariedade é de natureza estrutural. Seria também possível falar em uma discricionariedade substancial decorrente da estrutura das normas constitucionais. O que é decisivo é que a sua extensão é determinada por aquilo que é juridicamente válido em virtude das normas constitucionais. Portanto, a discricionariedade estrutural decorre dos limites daquilo que a constituição definitivamente obriga ou proíbe .

(...)

O modelo da moldura foi até agora descrito com o auxílio dos conceitos de dever, de proibição e de faculdade. Mas é possível fazê-lo também com o auxílio dos conceitos de necessidade, impossibilidade e possibilidade. **Aquilo que a constituição obriga é constitucionalmente necessário; o que ela proíbe, constitucionalmente impossível; e o que ela faculta não é constitucionalmente nem necessário, nem impossível, mas meramente possível . (...)**”

Vê-se, portanto, que os limites da liberdade de conformação do legislador são balizados, de um lado, pelo que é constitucionalmente **obrigatório** e, de outro lado, pelo que é constitucionalmente **proibido** , dentro dessa *moldura* encontra-se a esfera de atuação discricionária do Poder Legislativo, em cujo âmbito são realizadas escolhas *possíveis* .

23. Com efeito, reitero, nenhuma ordem constitucional é capaz de encerrar a totalidade do fenômeno jurídico-normativo de uma determinada comunidade. É por essa razão que a Constituição confere, ao legislador, amplo espectro para fazer ou deixar de fazer em conformidade com a conveniência e oportunidade que lhe é dispensada.

Disso resulta que, ao contrário do que ocorreria caso se adotasse a concepção da Constituição como instrumento veiculador de deveres e de obrigações para todos os aspectos imagináveis da atividade legislativa – o que a doutrina chama de Constituição genoma –, **não é necessário reconhecer, no texto constitucional, norma autorizativa para toda e qualquer deliberação legislativa .**

Pressupor em outro sentido levaria à consequência inevitável e absurda de que tudo deriva e desabrocha magicamente do texto da Constituição, como se todos os aspectos da vida estivessem lá à espera da descoberta pelo legislador e pelo intérprete. Seria como se a Constituição tivesse uma resposta prévia e imediata a respeito de todas as particularidades e circunstâncias, presentes e futuras, da vida política e jurídica do país.

24. Daí se vê, com relativa facilidade, que incumbe ao Poder Legislativo o papel de primeiro intérprete e concretizador da Carta Fundamental, sendo-lhe outorgada, reforço, ampla margem de autonomia determinativa para transitar dentro da *moldura* do que é constitucionalmente necessário e do que é constitucionalmente impossível.

Nessa toada, Paulo Gustavo Gonet Branco destaca:

“A superioridade das normas constitucionais se manifesta, afinal, no efeito de condicionar do conteúdo de normas inferiores. São, nesse sentido, normas de normas. **As normas constitucionais, situadas no topo da pirâmide jurídica, constituem o fundamento de validade de todas as outras normas inferiores e, até certo ponto, determinam ou orientam o conteúdo material destas .**

Esse traço das normas constitucionais, porém, deve ser compreendido nos termos devidos. **Não é correto supor que as normas constitucionais determinam integralmente todo o conteúdo possível das normas infraconstitucionais. Elas regulam apenas em parte a deliberação legislativa que lhes confere desenvolvimento .** O legislador, no entanto, na tarefa de concretizar o que está disposto na norma constitucional, **não perde a liberdade de conformação, a autonomia de determinação .** Mas essa liberdade não é plena, não pode prescindir dos limites decorrentes das normas constitucionais. Daí o oportuno ensinamento de Canotilho, quando alerta que “é preciso não confundir a ideia do direito constitucional como direito paramétrico, positivo e negativo, dos outros ramos do direito, com a ideia do direito legal como simples derivação e execução das normas constitucionais”.

(...)

Uma vez que o direito constitucional convive com boa margem de autonomia dos demais ramos do Direito, não há como deduzir uma solução legislativa necessária para cada assunto que o constituinte deixa ao descortino da lei. **Deve-se reconhecer que o legislador é o intérprete e concretizador primeiro da Constituição, e as suas deliberações, sempre que condizentes com o sistema constitucional e com os postulados da proporcionalidade, devem ser acolhidas e**

prestigiadas, não podendo ser substituídas por outras que acaso agentes públicos – do Executivo ou do Judiciário – estimem preferíveis
.”

25. Inequivocamente, portanto, reconhecido o importante papel desenvolvido pelo legislador infraconstitucional e sua margem de discricionariedade, há de se respeitar e prestigiar, desde que em conformidade com as balizas constitucionais, suas deliberações consubstanciadas nos atos normativos por ele elaboradas.

Reconhecer a existência dessa margem de conformação significa conferir ao Poder Legislativo um círculo deliberativo exclusivo em relação ao qual suas opções devem ser respeitadas em sua autoridade e em sua legitimação, sem que se revele lícito ao Poder Executivo ou ao Poder Judiciário **substituir** as escolhas legislativas **por critérios próprios** que julguem mais adequados.

26. Sempre atual, nesse contexto, a lição de Thomas Cooley:

“Deve ser evidente para todos que o poder de declarar nulo um ato legislativo é um poder que o juiz, consciente da falibilidade do julgamento humano, **se esquivará de exercer**, sempre que o respeito a seus deveres e juramento oficial exijam a declinação do seu exercício. (...) Os tribunais devem declarar atos legislativos inconstitucionais e nulos em alguns casos, **mas não porque o Poder Judiciário é superior em grau ou dignidade ao Poder Legislativo**. Ao serem instados a declarar o sentido da lei nos casos que chegam diante si, eles [Tribunais] **devem fazer cumprir a Constituição como a Lei Suprema**, sempre que um dispositivo legislativo entra em conflito com ela. Mas os Tribunais sentam, não para rever ou revisar os atos legislativos, mas para fazer prevalecer a vontade legislativa; e, **apenas onde eles observam que o legislador desbordou dos limites constitucionais**, eles estão em liberdade de desconsiderar sua ação (...).”

Thomas Cooley, *Chief Justice* da Suprema Corte de Michigan, exorta, no fragmento antes transcrito, a todos nós, Juízes no exercício da jurisdição constitucional, **ao inexorável e imprescindível exercício da autocontenção**. Como bem acentua, o Poder Judiciário, apesar de possuir a primazia da última palavra em matéria constitucional, não é superior em hierarquia, grau ou dignidade em relação aos demais Poderes da República. Seu papel é o de **fazer prevalecer a Lei Suprema** de nosso país, a Constituição de 1988.

O poder outorgado, expressamente, aos Juízes e Tribunais, pela Constituição da República, de declarar a inconstitucionalidade de leis e atos normativos **vem atrelado a elevado ônus argumentativo que impõe ao julgador**, tendo em vista os princípios da separação de poderes e da presunção de constitucionalidade dos diplomas normativos, o exercício do *judicial review* com **deferência** ao Poder Legislativo, com **fidelidade** ao papel institucional do Poder Judiciário e com **prudência** na eleição dos fundamentos justificadores da **imprescindibilidade** da pronúncia de nulidade por ele exarada.

Vale dizer, o poder de controlar a constitucionalidade de leis e atos normativos vem associado a elevado encargo no que diz respeito à fundamentação do ato decisório. Desse modo, a lei ou decreto para ter reconhecida sua inconstitucionalidade e declarada sua nulidade, pelo Poder Judiciário, há de estar em **manifesto e incontornável** conflito com a Lei Fundamental.

Colho do magistério doutrinário do Ministro Luís Roberto Barroso:

“(…) **Em um Estado constitucional de direito, os três Poderes interpretam a Constituição**. De fato, a atividade legislativa destina-se, em última análise, a assegurar os valores e a promover os fins constitucionais. A atividade administrativa, por sua vez, tanto normativa como concretizadora, igualmente se subordina à Constituição e destina-se a efetivá-la. **O Poder Judiciário, portanto, não é o único intérprete da Constituição**, embora o sistema lhe reserve a primazia de dar a palavra final. Por isso mesmo, **deve ter uma atitude de deferência para com a interpretação levada a efeito pelos outros dois ramos do governo, em nome da independência e harmonia dos Poderes**.

A presunção de constitucionalidade, portanto, é uma decorrência do princípio da separação de Poderes e funciona **como fator de autolimitação da atuação judicial**. Em razão disso, não devem juízes e tribunais, como regra, declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo quando:

- a) a inconstitucionalidade **não for patente e inequívoca**, existindo tese jurídica razoável para preservação da norma;
- b) **seja possível decidir a questão por outro fundamento**, evitando-se a invalidação do ato de outro Poder;
- c) **existir interpretação alternativa possível**, que permita afirmar a compatibilidade da norma com a Constituição.”

27. Existindo, portanto, dissenso hermenêutico **razoável** apto a justificar a legitimidade de interpretações constitucionais diversas, o Poder Judiciário deve agir com **autocontenção** e **preservar** a validade das deliberações positivadas pelos órgãos legitimados a exercerem essas escolhas, resguardando, assim, a **presunção de constitucionalidade** dos atos normativos. Nesse sentido, inclusive, é a jurisprudência desta Corte Suprema:

“14. A autocontenção judicial **requer o respeito à escolha democrática do legislador, à múngua de razões teóricas ou elementos empíricos que tornem inadmissível a sua opção**, plasmada na reforma trabalhista sancionada pelo Presidente da República, em homenagem à presunção de constitucionalidade das leis e à luz dos artigos 5º, incisos IV e XVII, e 8º, caput, da Constituição, os quais garantem as liberdades de expressão, de associação e de sindicalização.”

(**ADI 5.794/DF**, Red. p/ acórdão Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 23.4.2019)

É por essa razão que a atividade hermenêutica exercida pelos magistrados **encontra limites** nos signos linguísticos constantes do texto normativo, ou seja, a interpretação conferida aos diplomas legislativos deve guardar **relação de conexidade** com o significado das palavras inseridas no dispositivo objeto de aplicação, de modo a que se mantenha, o quadrante interpretativo, dentro da *moldura do texto*.

Não se está, sob qualquer aspecto, a afirmar que a atividade desenvolvida pelo Poder Judiciário é meramente mecânica, fruto de interpretação literal e lógica, **pelo contrário**. Reconheço, na linha de antiga lição de Vicent M. Barret Jr., que as palavras, *como símbolos, são imperfeitas, mudam e são, totalmente, incapazes de figurarem como portadoras de significado fixo e definitivo*, motivo pelo qual, **para adquirirem verdadeiro significado**, **não prescindem** de uma análise histórica, social, sistemática, finalística e global em conformidade com os postulados da hermenêutica jurídica.

O que não se justifica constitucionalmente é a intervenção judicial no âmbito das escolhas políticas, de competência privativa dos demais órgãos de soberania estatal, concretizada por meio de **indevida ressignificação** do conteúdo normativo das leis e da Constituição para adequá-lo, unicamente, aos sentidos e alcances **compatíveis com as ambições do intérprete**, em manifesta usurpação das atribuições dos Poderes legítimos.

28. Em síntese: o exercício do controle de constitucionalidade de leis e atos normativos impele o Poder Judiciário ao respeito ao espaço privativo de deliberação constitucionalmente atribuído aos demais Poderes da República e à observância das escolhas políticas legitimamente adotadas, no contexto de um Estado Democrático de Direito, pelos representantes do povo, impondo-se, dessa forma, fidelidade aos limites inerentes à atividade hermenêutica.

29. No caso em análise, em debate apenas a criação do Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC (art. 16-C, *caput*, da Lei 9.504/1997).

É preciso advertir que inexistente, na Constituição da República, qualquer norma que estabeleça a exclusividade do Fundo Partidário e impeça a criação de novos fundos destinados ao financiamento de partidos políticos e de campanhas eleitorais, tampouco há norma impondo que essa temática somente poderia ser veiculada por meio de emenda à constituição. Aparentemente, o autor da presente ação direta adota a concepção, já refutada neste voto, de Constituição genoma.

Frente a tais considerações, reconhecida a liberdade de conformação titularizada pelo Poder Legislativo, não havendo, na hipótese, obrigação constitucional nem proibição constitucional quanto ao tema, há de se preservar, em exercício da autocontenção, a deliberação legislativa que, a meu sentir, se encontra, na alcunha de Robert Alexy, dentro do *âmbito facultado*.

30. Desse modo, tendo em vista que remanesce, na presente ação direta de inconstitucionalidade, apenas o art. 16-C, *caput*, da Lei 9.504/1997, incluído pela Lei 13.487/2017, que cria o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), ou seja, não estando em discussão a questão atinente à composição do fundo e ao montante de sua dotação orçamentária, entendo que se impõe a improcedência do pedido.

Não há como entrever, na Constituição Federal, qualquer fundamento que impossibilite a criação de referido fundo, motivo pelo qual, reitero, o pedido deve ser julgado improcedente na parte remanescente da ação.

Conclusão

31. Ante o exposto, **conheço parcialmente** da presente ação direta de inconstitucionalidade e, na parte conhecida, julgo **improcedente** o pedido deduzido.

É como voto .

Plenário Virtual - minuta de voto - 12/08/2022 00:00