

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.914 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
**REQTE.(S)** : PARTIDO DOS TRABALHADORES E OUTRO(A/S)  
**ADV.(A/S)** : ANGELO LONGO FERRARO  
**INTDO.(A/S)** : TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**DECISÃO**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ELEITORAL. INC. I DO ART. 17, ART. 18, CAPUT DO ART. 22, § 1º DO ART. 29 E § 1º DO ART. 33 DA RESOLUÇÃO N. 23.553/2018 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. REVOGAÇÃO DO § 1º-A DO ART. 23 DA LEI N. 9.504/1997. ANUALIDADE ELEITORAL. AUTOFINANCIAMENTO DE CAMPANHA POR CANDIDATOS A MANDATOS ELETIVOS. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE TODO O COMPLEXO NORMATIVO. ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DA NORMA IMPUGNADA. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA NORMATIVA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIALMENTE CONHECIDA E, NA PARTE CONHECIDA, PREJUDICADA.*

**Relatório**

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada por Partido dos Trabalhadores – PT, Partido Democrático Trabalhista – PDT, Partido Socialismo e Liberdade – PSOL e

**ADI 5914 / DF**

Partido Comunista do Brasil – PCdoB, em 9.3.2018, objetivando a declaração de inconstitucionalidade dos “arts. 17, I, 18, 29, § 1º e 22, caput, e 33, § 1º, da Resolução nº 23.553 do TSE, que permitem o autofinanciamento eleitoral, bem como, caso se admita sua vigência e eficácia até as eleições de outubro do corrente ano de 2018, do § 1º-A do art. 23 da Lei nº 9.504/97” (e-doc. 1, fl. 18).

2. Nas normas impugnadas da Resolução n. 23.553 do Tribunal Superior Eleitoral se estabelece:

*“Art. 17. Os recursos destinados às campanhas eleitorais, respeitados os limites previstos, somente são admitidos quando provenientes de:*

*I – recursos próprios dos candidatos;*

*Art. 18. A utilização de recursos próprios que tenham sido obtidos mediante empréstimo somente é admitida quando a contratação ocorra em instituições financeiras ou equiparadas autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, e, no caso de candidatos, quando cumpridos os seguintes requisitos cumulativos:*

*I – estejam caucionados por bem integrante do seu patrimônio no momento do registro de candidatura;*

*II – não ultrapassem a capacidade de pagamento decorrente dos rendimentos de sua atividade econômica.*

*§ 1º - O candidato e o partido político devem comprovar à Justiça Eleitoral até a entrega da prestação de contas final:*

*I – a realização do empréstimo por meio de documentação legal e idônea; e*

*II – na hipótese de candidato, a sua integral quitação em relação aos recursos aplicados em campanha.*

*§ 2º - A autoridade judicial pode determinar que o candidato ou o partido político identifique a origem dos recursos utilizados para a quitação.*

*Art. 22. As doações de pessoas físicas e de recursos próprios somente poderão ser realizadas, inclusive pela internet, por meio de: (...).*

*Art. 29. As doações realizadas por pessoas físicas são limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no*

**ADI 5914 / DF**

*ano-calendário anterior à eleição (Lei nº 9.504/1997, art. 23, § 1º).*

*§ 1º O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido para o cargo ao qual concorre, devendo observar, no caso de recursos financeiros, o disposto no § 1º do art. 22 desta resolução (Lei nº 9.504/1997, art. 23, §1º).*

*Art. 33. (...)*

*§ 1º - A vedação prevista no inciso III não alcança a aplicação de recursos próprios do candidato em sua campanha”.*

No § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/1997, alterada pela Lei n. 13.165/2015 e revogado pela Lei n. 13.488/2017, se estabelecia:

*“Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei. (...)*

*§ 1º-A O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre”.*

3. Os autores argumentam que as normas impugnadas contrariariam o “princípio republicano (art. 1º, caput, da CF/88), ao princípio democrático (arts. 1º, parágrafo único, e 14, da CF/88), ao princípio da isonomia (art. 5º, da CF/88) e à competência privativa da União para legislar sobre direito eleitoral (art. 22, I, da CF/88)” (e-doc. 1, fl. 6).

Alegam que “sustentar ainda hoje a possibilidade de um sistema de financiamento eleitoral com recursos 100% próprios, além da evidente inconstitucionalidade, é (...) dar relevo à permanência de velhas mentalidades patriarcalistas e patrimonialistas na sociedade brasileira” (e-doc. 1, fl. 7).

Acrescentam que “essa ‘reforma política’, nada mais representará que um fortalecimento de uma cultura de matriz arcaica e personalista, que deixará sequelas sociais ainda maiores, diante do inevitável quadro de distorção do sistema de representatividade política. Os ultrapassados, mas ainda vigentes e presentes, clãs familiares e empresariais que dominam o cenário eleitoral

**ADI 5914 / DF**

*brasileiro permanecerão no poder e com maior hegemonia” (e-doc. 1, fl. 8).*

*Informam que “o Congresso passou a debater a questão, incluindo no Projeto de Lei nº 110/17, dispositivo expresse para retirar do mundo jurídico a possibilidade do autofinanciamento eleitoral. Uma vez encaminhado o texto para sanção, o Presidente da República em exercício vetou a revogação do art. 1º-A, do art. 23, da Lei nº 9.504/97. Contudo, esse veto não prevaleceu no Congresso Nacional, que promulgou a Lei nº 13.488/17 com expressa revogação do autofinanciamento eleitoral” (e-doc. 1, fl. 8).*

*Asseveram que “na Câmara dos Deputados o veto Presidencial foi derrubado por 302 votos a 12 e na Câmara e no Senado por 43 a 6, mantendo-se assim o texto da minirreforma eleitoral como aprovado no início de outubro”, pelo que “não há como prevalecer no ordenamento jurídico a Resolução do TSE que estabelece a possibilidade de os candidatos financiarem suas campanhas com recursos próprios” (e-doc. 1, fl. 8).*

*Afirmam que “a edição da Resolução nº 23.553 do TSE permitindo autofinanciamento se torna ainda mais contraditória e incompreensível diante dos termos de seu próprio art. 29, caput, o qual pontua que as doações realizadas por pessoas físicas estão limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano-calendário anterior à eleição. Essa é também a redação do art. 23, § 1º, da Lei nº 9.504/1997, com redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015” (e-doc. 1, fl. 11).*

*Ponderam que “a desigualdade proporcionada pelo autofinanciamento eleitoral fragiliza a democracia, fortalecendo os candidatos-empresários e eliminando do processo eleitoral as candidaturas com pouco ou nenhum recurso. (...) E se não bastasse tamanha inconstitucionalidade, é oportuno ressaltar que uma resolução não é o instrumento adequado para veicular a previsão do autofinanciamento eleitoral. (...) Em suma, faz-se necessária a existência de lei para dar sustentáculo regulamentar ao autofinanciamento eleitoral, o que, como dito, não há” (e-doc. 1, fl. 13).*

**ADI 5914 / DF**

Requerem medida cautelar para a suspensão da “*eficácia dos arts. 17, I, 18, 22, caput, 29, § 1º e 33, § 1º, da Resolução nº 23.553 do TSE, que permitem o autofinanciamento eleitoral, bem como, caso se admita sua vigência e eficácia até as eleições de outubro do corrente ano de 2018, do § 1º-A do art. 23 da Lei nº 9504/97*” (e-doc. 1, fl. 17).

Pedem a “*procedência do pedido de mérito para que seja declarada a inconstitucionalidade dos arts. 17, I, 18, 29 e 22, caput, e 33, § 1º, da Resolução nº 23.553 do TSE, que permitem o autofinanciamento eleitoral, bem como, caso se admita sua vigência e eficácia até as eleições de outubro do corrente ano de 2018, do § 1º-A do art. 23 da Lei nº 9504/97*” (e-doc. 1, fl. 18).

4. Em 22.3.2018, o Ministro Dias Toffoli, então Relator, adotou o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 25).

5. O Ministro Luiz Fux, então Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, nas informações prestadas, asseverou que, “*ao editar a Resolução 23.553, o Tribunal não extrapolou quaisquer (...) limitações. Os dispositivos combatidos nada mais fazem do que reger em minúcias (e com estrita fidelidade) o regramento básico efetivamente aplicável ao pleito de 2018. Tampouco incide em qualquer inconstitucionalidade, na medida em que as regras editadas, porquanto ancoradas na Lei das Eleições, não existem no ordenamento de maneira autônoma*” (e-doc. 27, fl. 8).

Assinalou que “*a opção constitucional pela instituição de uma regra (e não de um princípio) afasta do TSE, como instância aplicadora, a possibilidade de ponderação sobre eventuais razões subjacentes, de maneira que ao indigitado órgão não caberia senão conferir plena eficácia ao comando constitucional que, frise-se, afasta a incidência de qualquer norma eleitoral substancial surgida a menos de um ano do pleito vindouro. Na espécie, a proscrição do autofinanciamento integral proveio de derrubada do veto presidencial promovida pelo Congresso Nacional em 15 de dezembro de 2017, portanto fora do marco temporal delimitador da atividade regulamentar do Tribunal Superior Eleitoral.*”

**ADI 5914 / DF**

*Em síntese, em virtude do comando imperativo inscrito no art. 16 da Constituição da República, a Resolução n. 23.553/2018 foi concebida a partir da legislação eleitoral vigente em 7 de outubro de 2017. Naquela ocasião, o autofinanciamento coletivo era uma realidade, em função do veto presidencial imposto ao art. 11 da Lei n. 13.488/2017, que revogava, expressamente, o § 1º-A do art. 23 da Lei das Eleições. Desse modo, a Resolução n. 23.553/2018 não faz mais do que organizar o processo eleitoral à luz do ordenamento em vigência na data fatal para a consolidação das regras aplicáveis à consulta de 2018, não lhe sendo possível absorver a proibição do autofinanciamento em função do fato de que, segundo as normas do processo legislativo, a derrubada do veto só começa a vigorar depois de oficialmente publicada, nos termos da parte final do art. 1º do Decreto-Lei n. 4.657, de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)” (e-doc. 27, fls. 9-10).*

*Concluiu que “a proibição do autofinanciamento advinda da derrubada do veto exercido pelo Presidente da República sobre o art. 11 da Lei n. 13.488/2017 não pode ser aplicada ao pleito de 2018, em função da regra de segurança jurídica plasmada no art. 16 do texto constitucional” (e-doc. 27, fl. 11).*

**6. A Advocacia-Geral da União manifestou-se nos termos seguintes:**

*“Eleitoral. Artigo 23, § 1º-A, da Lei n. 9.504/1997. Artigos 17, inciso I; 18; 22, caput; 29, §1º e 33, § 1º da Resolução TSE n. 23.553/2017. Autorização concedida ao candidato para usar recursos próprios em sua campanha eleitoral até o limite de gastos fixado para o cargo pretendido. Preliminar. Ausência de interesse de agir. Caráter regulamentar da resolução questionada. Ausência de fumus boni iuris e de periculum in mora. A Carta Federal confere liberdade ao legislador infraconstitucional para disciplinar a arrecadação e a aplicação de recursos nas campanhas eleitorais, limitando-a, tão somente, por meio de postulados de carga normativa aberta, tais como os princípios democráticos, republicano e da igualdade. A opção legislativa consagrada na norma legal em exame está em harmonia com a jurisprudência dessa Suprema Corte, além de ter sido respaldada pelo Tribunal Superior Eleitoral, que agiu nos limites de*

**ADI 5914 / DF**

*seu poder regulamentar. O eventual acolhimento do pedido dos autores implicaria modificação abrupta na legislação eleitoral, destinada a incidir no pleito em curso e a descartar sistemática normativa em vigor no Brasil há muitos anos. Manifestação pelo não conhecimento da ação direta e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento” (e-doc. 29).*

7. A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação ou, sucessivamente, pelo indeferimento da cautelar:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA RESOLUÇÃO 23.553/2017, DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. LIMITES PARA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PRÓPRIOS DE CANDIDATOS EM CAMPANHAS ELEITORAIS. NORMA DE CARÁTER SECUNDÁRIO. REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSITIVO REVOGADO DA LEGISLAÇÃO ELEITORAL, VIGENTE A MENOS DE UM ANO DAS ELEIÇÕES DE 2018. INCIDÊNCIA SOBRE O PLEITO. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE ELEITORAL (CR, ART. 16). COMPATIBILIDADE DA DISCIPLINA CONTIDA NA NORMA REVOGADA DO CÓDIGO ELEITORAL COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA AFIRMADA NA ADI 4.650/DF.*

*1. Possui caráter secundário ou regulamentar a disciplina dos limites para utilização de recursos próprios de candidatos em campanhas eleitorais contida na Resolução 23.553/2017 do TSE, porquanto apenas delimita o alcance de disposição do Código Eleitoral que, embora revogada, é aplicável ao pleito de 2018.*

*2. A regra da anualidade eleitoral contida no art. 16 da Constituição Federal deve ser observada tanto em caso de modificações no processo eleitoral promovidas por leis, quanto por mudança de entendimento jurisprudencial. Precedentes.*

*- Parecer pelo não conhecimento da ação ou, sucessivamente, pelo indeferimento da cautelar” (e-doc. 31).*

Examinados os elementos havidos no processo, **DECIDO.**

**ADI 5914 / DF**

8. A revogação do autofinanciamento por candidatos em campanhas eleitorais previsto no § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/1997 não foi irrestrita, subsistindo o autofinanciamento quanto à “regra prevista no § 1º daquele mesmo artigo 23, ficando, pois, a doação limitada a ‘10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos’ pela pessoa física do candidato no ano anterior à eleição” (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 478).

O § 1º do art. 23 da Lei n. 9.504/1997 continua em vigor:

*“Art. 23. Pessoas físicas poderão fazer doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro para campanhas eleitorais, obedecido o disposto nesta Lei.*

*§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a 10% (dez por cento) dos rendimentos brutos auferidos pelo doador no ano anterior à eleição”.*

O *caput* do art. 22 e o *caput* do art. 29 da Resolução n. 23.553/2018 não trazem inovação no ordenamento jurídico quanto às doações por pessoa física para financiamento de campanha eleitoral, tampouco podem ser analisados sob o viés posto na presente ação, pois ausente impugnação de todas as normas que regulam o tema, em especial o previsto no § 1º do art. 23 da Lei n. 9.504/1997.

Confira-se, por exemplo, o precedente a seguir:

*“Ementa: CONSTITUCIONAL. ART. 46, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL À FIXAÇÃO DE ISONOMIA REMUNERATÓRIA ENTRE INTEGRANTES DA BRIGADA MILITAR, DO CORPO DE BOMBEIRO MILITAR E DA POLÍCIA CIVIL. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 37, XIII, E 61, § 1º, II, “A”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL. PROCEDÊNCIA. 1. A jurisprudência desta CORTE aponta para a necessidade de que a Ação Direta*



**ADI 5914 / DF**

*questione todas as normas que integram o conjunto normativo apontado como inconstitucional, tendo em conta o efeito repressivo verificado na declaração de inconstitucionalidade. A ausência de impugnação de toda a cadeia normativa, ressalvados os diplomas normativos anteriores à Constituição Federal de 1988, enseja o não conhecimento da ação ajuizada. Houve o oportuno aditamento da inicial, de modo a impugnar também a redação originária do § 5º do art. 46 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida. Precedentes desta CORTE. 2. (...) 4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI n. 5.260, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJ 29.10.2018).*

E ainda: ADI n. 3.148, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 28.9.2007; ADI n. 2.132-MC, Relator o Ministro Moreira Alves, DJe 5.4.2002; ADI n. 2.215-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, DJe 26.4.2001 e ADI n. 3.218, Relator o Ministro Eros Grau, DJe de 14.12.2004.

Ausente a impugnação de todo o bloco normativo pertinente ao objeto das normas impugnadas, ressalvados os diplomas anteriores à Constituição da República de 1988, o caso é de não conhecimento da ação por ausência de interesse de agir dos requerentes pela ineficácia de eventual decisão proferida por este Supremo Tribunal Federal.

**Não conheço da ação quanto ao *caput* do art. 22, referente às doações de pessoas físicas, e ao *caput* do art. 29 da Resolução n. 23.553 do Tribunal Superior Eleitoral.**

**9.** Quanto às demais normas impugnadas, a ação direta de inconstitucionalidade está prejudicada.

**10.** Na norma originária da Lei n. 9.504, de 30.9.1997 se previa:

*“Art. 23. (...)*

*§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam*

**ADI 5914 / DF**

*limitadas: (...)*

*II – no caso em que o candidato utilize recursos próprios, ao valor máximo de gastos estabelecido pelo seu partido, na forma desta Lei”.*

Pela Lei n. 13.165/2015 se alterou a Lei n. 9.504/1997, incluindo-se o § 1º-A no art. 23, afastando-se restrições ao autofinanciamento não previstas na Lei:

*“Art. 23. (...)*

*§ 1º-A O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecidos nesta Lei para o cargo ao qual concorre”.*

Com a edição da Lei n. 13.488 em 2017, pelo art. 11 foi expressamente revogado o § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/1997:

*“Art. 11. Ficam revogados o § 1º-A do art. 23 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 10 e 11 da Lei no 13.165, de 29 de setembro de 2015”.*

**11.** O art. 11 da Lei n. 13.488/2017 foi objeto de veto pelo Presidente da República. Entretanto, o Congresso Nacional, em sessão de 13.12.2017, rejeitou o veto presidencial (DOU 18.12.2017, Seção I, p. 1), prevalecendo a revogação do autofinanciamento por candidatos em campanhas eleitorais, subsistindo o autofinanciamento apenas quanto à doação limitada a dez por cento dos rendimentos brutos auferidos pela pessoa física do candidato no ano anterior à eleição, conforme previsto no § 1º do art. 23 da Lei n. 9.504/1997.

O veto do Presidente da República a projeto de lei aprovado pelo Legislativo tem o condão de sustar a formação do ato normativo, com a consequente devolução do projeto de lei ao Congresso Nacional para deliberação quanto à manutenção ou não do veto, sendo que apenas com a derrubada do veto ocorre o aperfeiçoamento da fase constitutiva do processo legislativo.

**ADI 5914 / DF**

A promulgação de parte de lei e o veto de outros dispositivos legais pode gerar o início da vigência de normas da mesma lei em datas diversas.

Sob a égide da Carta de 1967, este Supremo Tribunal manifestou-se sobre o tema:

*“VETO PARCIAL. REJEITADO, A PARTE VETADA E PROMULGADA, ENTRANDO EM VIGOR A PARTIR DA SUA PUBLICAÇÃO, E NÃO DO MOMENTO DA VIGÊNCIA DA PARTE NÃO ALCANÇADA PELO VETO. A OBRIGATORIEDADE NASCE COM A PUBLICAÇÃO (ART. 1º DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL). RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO CONHECIDO” (RE n. 68.316, Relator o Ministro Djaci Falcão, Primeira Turma, DJ 14.6.1971).*

Os dispositivos da Lei n. 13.488/2017 passaram a vigorar em datas diversas: a parte não vetada teve a promulgação em 6.10.2017, e a parte objeto de veto, que abrange o § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/1997, cujo ato presidencial foi derrubado pelo Congresso Nacional, foi promulgada em 15.12.2017.

A Advocacia-Geral da União, nesta ação e nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade ns. 5.808 e 5.821, manifestou-se nos seguintes termos:

*“embora a revogação do dispositivo atacado tenha sido vetada pelo Presidente em 06 de outubro de 2017, o Congresso Nacional decidiu pela rejeição do veto presidencial [Veto 32 de 2017 ao art. 11 do Projeto de Lei n. 110, de 2017], o que implicou a promulgação do artigo 11 da Lei nº 13.488/2017 no dia 15 de dezembro daquele ano. Em síntese, prevaleceu a decisão do Congresso Nacional de revogar o artigo 23, § 1º-A, da Lei n. 9.504/1997, a qual teve como consequência sua eliminação da ordem jurídica em vigor” (e-doc. 29, fl. 8).*

A revogação da norma prevista no § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/1997 deve compatibilizar-se com a anualidade eleitoral, ou seja, a lei

**ADI 5914 / DF**

pela qual alterado o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência, conforme disposto no art. 16 da Constituição da República.

A anualidade eleitoral visa a *“impedir mudanças casuísticas na legislação eleitoral que possam surpreender os participantes do certame que se avizinha, beneficiando ou prejudicando partidos e candidatos. Com isso, enseja estabilidade, previsibilidade, confiança e segurança jurídica quanto às normas a serem aplicadas”* (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 353).

O Ministro Gilmar Mendes, em voto-vista na Consulta n. 1000-75/DF no Tribunal Superior Eleitoral, discorreu sobre a anualidade eleitoral:

*“A competição eleitoral inicia-se exatamente um ano antes da data das eleições e, nesse interregno, o art. 16 da Carta da República estabelece que qualquer modificação nas regras do jogo não terá eficácia imediata no pleito em curso. (...)*

*A finalidade do princípio da anterioridade eleitoral é impedir alterações nesse processo que venham atingir a igualdade de chances entre os competidores na disputa eleitoral, bem como constitui uma barreira objetiva contra abusos e desvios da maioria – princípio da proteção das minorias –, impedindo modificações casuísticas no curso do processo eleitoral”* (Relator o Ministro João Otávio de Noronha, DJ 1º.9.2014).

Este Supremo Tribunal Federal, na ação direta de inconstitucionalidade n. 3.685, afirmou que a anualidade eleitoral prevista no art. 16 da Constituição da República consiste em garantia individual do cidadão eleitor, incluindo-a no rol das cláusulas pétreas:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA EC 52, DE 08.03.06. APLICAÇÃO IMEDIATA DA NOVA REGRA SOBRE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS ELEITORAIS, INTRODUZIDA NO TEXTO DO ART. 17, § 1º, DA CF.*

**ADI 5914 / DF**

ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEI ELEITORAL (CF, ART. 16) E ÀS GARANTIAS INDIVIDUAIS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5º, CAPUT, E LIV). LIMITES MATERIAIS À ATIVIDADE DO LEGISLADOR CONSTITUINTE REFORMADOR. ARTS. 60, § 4º, IV, E 5º, § 2º, DA CF. 1. Preliminar quanto à deficiência na fundamentação do pedido formulado afastada, tendo em vista a sucinta porém suficiente demonstração da tese de violação constitucional na inicial deduzida em juízo. 2. A inovação trazida pela EC 52/06 conferiu status constitucional à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal, provocando, assim, a perda da validade de qualquer restrição à plena autonomia das coligações partidárias no plano federal, estadual, distrital e municipal. 3. Todavia, a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, 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 12.02.93). 4. Enquanto o art. 150, III, b, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI 939, rel. Min. Sydney Sanches, DJ 18.03.94), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, 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, rel. Min. Celso de Mello). 5. Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, caput) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). 6. A modificação no texto do art. 16 pela EC 4/93 em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. Tratou-se de mero aperfeiçoamento técnico levado a efeito para facilitar a regulamentação do processo eleitoral. 7. Pedido que se julga procedente para dar interpretação conforme no sentido de

**ADI 5914 / DF**

*que a inovação trazida no art. 1º da EC 52/06 somente seja aplicada após decorrido um ano da data de sua vigência. (ADI n. 3.685, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 10.8.2006).*

O Presidente do Tribunal Superior Eleitoral, nas informações prestadas, ressaltou que *“a Resolução nº 23.553/2018 não faz mais do que organizar o processo eleitoral à luz do ordenamento em vigência na data fatal para a consolidação das regras aplicáveis à consulta de 2018, não lhe sendo possível absorver a proibição do autofinanciamento em função do fato de que, segundo as normas do processo legislativo, a derrubada do veto só começa a vigorar depois de oficialmente publicada, nos termos da parte final do art. 1º do Decreto-Lei nº 4657, de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). De fato, na esteira do art. 16 da Constituição, a proibição do autofinanciamento constitui, hoje, como à época da elaboração da Resolução nº. 23.553, uma regra que, embora em vigor, é inaplicável ao certame em questão. Em última instância, o Tribunal Superior Eleitoral, na atividade de regulamentação do próximo prélio, encontrava-se impedido de considerar a alteração legislativa decorrente da derrubada do veto presidencial, simplesmente porque a própria Constituição da República determina a desconsideração de modificações das regras eleitorais no iter de um processo eleitoral iniciado, pela inauguração do período de estabilização do arranjo incidente sobre as regras do jogo”* (e-doc. 27, fl. 10).

O veto presidencial ao § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/1997 e a posterior derrubada do ato pelo Congresso Nacional resultaram na ausência de alteração prática da matéria para o pleito eleitoral de 2018, aplicando-se àquele processo eleitoral a lei vigente mais de um ano da eleição por obediência ao princípio da anualidade previsto no art. 16 da Constituição da República.

Pela regra da anualidade prévia da legislação eleitoral aplicável ao processo, dotou-se o § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/1997 de eficácia residual, prolongando-se os seus efeitos para o processo eleitoral de 2018,

**ADI 5914 / DF**

conferindo-se ao Tribunal Superior Eleitoral competência legítima para compilar e regulamentar o autofinanciamento, conforme disposto no inc. I do art. 17, no art. 18, no *caput* do art. 22 quanto à utilização de recursos próprios por candidatos, no § 1º do art. 29 e no § 1º do art. 33 da Resolução n. 23.553/2018 do Tribunal Superior Eleitoral.

**12.** Este Supremo Tribunal permite a análise de validade constitucional de resolução editada pelo Tribunal Superior Eleitoral se o ato normativo for dotado de autonomia, abstração e generalidade.

No julgamento da ADI n. 3.345/DF, o Ministro Celso de Mello, Relator, assim se manifestou:

*“a instauração desse controle somente tem pertinência, se a resolução estatal questionada assumir a qualificação de ato normativo (RTJ 138/436 - RTJ 176/655-656), cujas notas tipológicas derivam da conjugação de diversos elementos inerentes e essenciais à sua própria compreensão: (a) coeficiente de generalidade abstrata, (b) autonomia jurídica, (c) impessoalidade e (d) eficácia vinculante das prescrições dele constantes. Precedentes. - Resolução do Tribunal Superior Eleitoral, que, impugnada na presente ação direta, encerra, em seu conteúdo material, clara “norma de decisão”, impregnada de autonomia jurídica e revestida de suficiente densidade normativa: fatores que bastam para o reconhecimento de que o ato estatal em questão possui o necessário coeficiente de normatividade qualificada, apto a torná-lo suscetível de impugnação em sede de fiscalização abstrata” (Plenário, DJ 19.8.2010).*

Confira-se também, por exemplo, o seguinte precedente:

*“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL ELEITORAL. RESOLUÇÃO Nº 23.389/2013 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DEFINIÇÃO DA REPRESENTAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. ART. 45, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO DA*

**ADI 5914 / DF**

REPÚBLICA. PROPORCIONALIDADE RELATIVAMENTE À POPULAÇÃO. OBSERVÂNCIA DE NÚMEROS MÍNIMO E MÁXIMO DE REPRESENTANTES. CRITÉRIO DE DISTRIBUIÇÃO. MATÉRIA RESERVADA À LEI COMPLEMENTAR. INDELEGABILIDADE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. FUNÇÃO NORMATIVA EM SEDE ADMINISTRATIVA. LIMITES. INVASÃO DE COMPETÊNCIA.

1. Segundo a jurisprudência desta Suprema Corte, viável o controle abstrato da constitucionalidade de ato do Tribunal Superior Eleitoral de conteúdo jurídico-normativo essencialmente primário. A Resolução nº 23.389/2013 do TSE, ao inaugurar conteúdo normativo primário com abstração, generalidade e autonomia não veiculado na Lei Complementar nº 78/1993 nem passível de ser dela deduzido, em afronta ao texto constitucional a que remete – o art. 45, caput e § 1º, da Constituição Federal –, expõe-se ao controle de constitucionalidade concentrado. Precedentes.

2. Embora apto a produzir atos abstratos com força de lei, o poder de editar normas do Tribunal Superior Eleitoral, no âmbito administrativo, tem os seus limites materiais condicionados aos parâmetros do legislador complementar, no caso a Lei Complementar nº 78/1993 e, de modo mais amplo, o Código Eleitoral, recepcionado como lei complementar. Poder normativo não é poder legislativo. A norma de caráter regulatório preserva a sua legitimidade quando cumpre o conteúdo material da legislação eleitoral. Pode conter regras novas, desde que preservada a ordem vigente de direitos e obrigações, limite do agir administrativo. Regras novas, e não direito novo.

3. Da Lei Complementar nº 78/1993, à luz da Magna Carta e do Código Eleitoral, não se infere delegação legitimadora da Resolução nº 23.389/2013 do Tribunal Superior Eleitoral.

4. O art. 45, § 1º, da Constituição da República comanda a definição, por lei complementar (i) do número total de Deputados e (ii) da representação dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população – e não ao número de eleitores –, respeitados o piso de oito e o teto de setenta cadeiras por ente federado. Tal preceito não comporta a inferência de que suficiente à espécie normativa complementadora – a LC 78/1993 –, o número total de deputados. Indispensável, em seu bojo, a fixação da representação dos Estados e



**ADI 5914 / DF**

*do Distrito Federal. A delegação implícita de tal responsabilidade política ao Tribunal Superior Eleitoral traduz descumprimento do comando constitucional em sua inteireza. 5. Compete ao legislador complementar definir, dentre as possibilidades existentes, o critério de distribuição do número de Deputados dos Estados e do Distrito Federal, proporcionalmente à população, observados os demais parâmetros constitucionais. De todo inviável transferir a escolha de tal critério, que necessariamente envolve juízo de valor, ao Tribunal Superior Eleitoral ou a outro órgão. 6. A Resolução impugnada contempla o exercício de ampla discricionariedade pelo TSE na definição do critério de apuração da distribuição proporcional da representação dos Estados, matéria reservada à lei complementar. A renúncia do legislador complementar ao exercício da sua competência exclusiva não legitima o preenchimento da lacuna legislativa por órgão diverso. 7. Inconstitucionalidade da Resolução nº 23.389/2013 do TSE, por violação do postulado da reserva de lei complementar ao introduzir inovação de caráter primário na ordem jurídica, em usurpação da competência legislativa complementar. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, sem modulação de efeitos” (ADI n. 5.028, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Redatora para acórdão a Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJ 30.10.2014).*

**13.** Na espécie vertente, os dispositivos questionados da Resolução n. 23.553/2018 do Tribunal Superior Eleitoral são típicas normas regulamentares de natureza secundária, destituídas de autonomia normativa necessária para viabilizar a impugnação por processo objetivo de controle abstrato.

As disposições regulamentares apontadas como objeto da presente ação direta reproduzem determinações constantes do § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/1997 ou explicitam a forma de utilização dos recursos próprios dos candidatos em campanhas eleitorais.

Ainda que não revogados expressamente o inc. I do art. 17, o art. 18, o *caput* do art. 22 quanto à utilização de recursos próprios por candidatos,

**ADI 5914 / DF**

o § 1º do art. 29 e o § 1º do art. 33 da Resolução n. 23.553/2018 do Tribunal Superior Eleitoral, pelos quais se regulamentava o § 1º-A do art. 23 da Lei 9.504/1997, infere-se, na espécie, revogados tacitamente.

As resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral, no exercício de seu poder normativo conferido pelo art. 1º e pelo inc. IX do art. 23 do Código Eleitoral e pelo *caput* do art. 105 da Lei n. 9.504/1997, são de natureza jurídica de “*ato normativo emanado de órgão colegiado para regulamentar matéria de sua competência*” e são importantes para a operacionalização do Direito Eleitoral, “*sobretudo das eleições, porquanto consolidam a copiosa e difusa legislação em vigor*” (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 14. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018. p. 101).

As resoluções em referência têm a função de regulamentar, explicitar o que o legislador disciplinou no diploma legal, tornando mais claros os dispositivos ou complementando-os em nível procedimental, respeitados os limites legalmente impostos.

Revogado o dispositivo legal por lei supressiva do ordenamento jurídico a matéria regulamentada pela resolução, não subsistem as normas nela dispostas.

Considerada a alteração substancial das normas impugnadas pela revogação da norma prevista no § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/1997, que servia de substrato ao inc. I do art. 17, ao art. 18, ao *caput* do art. 22 na parte referente à utilização de recursos próprios por candidatos, ao § 1º do art. 29 e ao § 1º do art. 33 da Resolução n. 23.553/2018 do Tribunal Superior Eleitoral, dá-se a perda superveniente do objeto da presente ação direta no ponto.

A revogação do § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/1997, embora tenha gerado efeitos residuais para o pleito de 2018 devido à regra da prévia legalidade anual eleitoral, importou em revogação tácita dos atos normativos havidos na Resolução n. 23.553/2018 do Tribunal Superior

**ADI 5914 / DF**

Eleitoral para os próximos pleitos eleitorais quanto à utilização ampla de recursos próprios por candidatos a mandatos eletivos.

14. Como a pretensão da ação direta é “*expungir do sistema jurídico a norma inquinada de inconstitucionalidade*” (ADI n. 709, Relator o Ministro Paulo Brossard), não seria possível atingir esse objetivo após a alteração substancial da norma impugnada.

A ação direta de inconstitucionalidade pressupõe ato normativo abstrato autônomo em vigor, resultando a superveniente ineficácia do dispositivo impugnado no prejuízo do pedido formulado, nos termos da reiterada jurisprudência deste Supremo Tribunal. Confira-se, por exemplo:

*“Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. AMPLIAÇÃO DOS EFEITOS DA CAUTELAR. IMPOSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que a revogação ou alteração substancial, que implique exaurimento da eficácia dos dispositivos questionados, resulta na perda de objeto da ação. Precedentes. 2. O fato de a norma atacada ter, em algum momento, produzido efeitos concretos não é relevante para o prosseguimento ou não da ação direta de inconstitucionalidade. Precedentes. 3. Há impossibilidade lógica e jurídica de o Supremo Tribunal Federal realizar nova modulação dos efeitos da medida cautelar após a perda superveniente do objeto da ação direta de inconstitucionalidade. 4. Agravo regimental não provido”* (ADI n. 4.389-AgR, Relator o Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 5.11.2018).

No mesmo sentido de perda de objeto das ações de controle abstrato nas quais impugnadas normas que deixaram de subsistir no ordenamento jurídico ou tiveram o conteúdo alterado substancialmente: ADI n. 3.004/MG, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJ 16.12.2013; ADI n. 2.701/RJ, Relator o Ministro Gilmar

**ADI 5914 / DF**

Mendes, decisão monocrática, DJ 4.12.2012; ADI n. 3.964/DF, Relator o Ministro Teori Zavascki, decisão monocrática, DJ 9.12.2014; ADI n. 973/AP, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJ 10.6.2014; ADI n. 1.504/RS, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJ 10.6.2014; ADI n. 1.910/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, decisão monocrática, DJ 19.3.2014; ADI n. 3.873/AC, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 13.3.2009; ADI n. 3.319/RJ, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 27.6.2008; ADI n. 3.209/SE, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 27.3.2008; ADI n. 1.821/DF, de minha relatoria, decisão monocrática, DJ 14.3.2008; ADI n. 1.920/BA, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJ 2.2.2007; ADI n. 3.513/PA.

15. Ainda que no momento do ajuizamento da presente ação as normas estivessem em vigor, pela anualidade eleitoral disposta no art. 16 da Constituição da República, consistiam em normas de natureza temporária, com prazo de vigência determinado, de aplicação restrita às eleições de 2018, tornando-se inadequada a ação direta de inconstitucionalidade para discutir eventuais efeitos concretos decorrentes.

Este Supremo Tribunal consolidou entendimento de que a posterior revogação da norma impugnada, independente de efeitos residuais, enseja a prejudicialidade de ações de controle concentrado de constitucionalidade. Assim, por exemplo:

*“Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.495/1997 DO ESTADO DE SÃO PAULO. ABRANGÊNCIA DO ATENDIMENTO DOS PLANOS DE SAÚDE. COMPETÊNCIA DA UNIÃO. ART. 22, I, DA CF/88. REVOGAÇÃO DO TEXTO NORMATIVO ESTADUAL POR LEI FEDERAL POSTERIOR. PEDIDO PREJUDICADO. PRECEDENTES. EXISTÊNCIA DE EFEITOS RESIDUAIS CONCRETOS. CONTRADIÇÃO INEXISTENTE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO*

**ADI 5914 / DF**

*DESPROVIDOS. 1. Posterior revogação da norma impugnada, independentemente da existência ou não de efeitos residuais e concretos, prejudica o andamento da ação direta. Precedentes. 2. Normas que perderam a sua vigência. Revogação ou exaurimento. Eventuais lesados em seus direitos subjetivos devem buscar a reparação em ação própria. As ações do controle concentrado não tem por escopo a satisfação de direito subjetivo individual. Precedentes. 3. Embargos de declaração desprovidos” (ADI n. 1.589-ED, Relator o Ministro Luiz Fux DJ 27.10.2017).*

*“Ementa: Processo constitucional. Agravo regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 51, inc. IV, alínea “c” e §1º, Resolução 23.376/2012 do TSE. Norma de natureza transitória, cuja vigência se exauriu antes da propositura da ação. Extinção do feito. 1. Não é cabível ação direta de inconstitucionalidade contra lei revogada ou contra norma temporária cuja vigência tenha se exaurido, ainda que remanesçam efeitos concretos dela decorrentes. Precedentes: ADI 4620, Rel. Min. Dias Toffoli; ADI 1442, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 612, Rel. Min. Celso de Mello. 2. Desprovidimento do agravo” (ADI n. 5.571-AgR, Relator o Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJ 1º.8.2017).*

**16.** Realizadas as eleições de 2018 e exaurida a eficácia do § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/1997, com a revogação tácita do inc. I do art. 17, do art. 18, do § 1º do art. 29 e do § 1º do art. 33 da Resolução n. 23.553 do Tribunal Superior Eleitoral, deu-se a perda superveniente do objeto da presente ação direta.

**17.** Pelo exposto, **não conheço da ação quanto ao caput do art. 22, referente às doações de pessoas físicas, e ao caput do art. 29 da Resolução n. 23.553 do Tribunal Superior Eleitoral e, quanto ao inc. I do art. 17, ao art. 18, ao § 1º do art. 29, ao § 1º do art. 33 da Resolução n. 23.553 do Tribunal Superior Eleitoral e ao § 1º-A do art. 23 da Lei n. 9.504/1997, julgo prejudicada a presente ação direta de inconstitucionalidade pela perda superveniente de objeto (inc. IX do**

**ADI 5914 / DF**

art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

**Publique-se.**

**Arquive-se.**

Brasília, 11 de abril de 2019.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora