

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.494 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
REQTE.(S) : PARTIDO DA REPÚBLICA - PR
ADV.(A/S) : MARCELO LUIZ ÁVILA DE BESSA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ELEITORAL. ARTIGO 31, II, DA LEI FEDERAL 9.096/1995. VEDAÇÃO AOS PARTIDOS POLÍTICOS DE RECEBEREM CONTRIBUIÇÃO OU AUXÍLIO PECUNIÁRIO DE “AUTORIDADES”. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, CAPUT E II; 17, § 1º; 19, III; E 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALTERAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA PELA LEI FEDERAL 13.488/2017. EXCLUSÃO DE EXPRESSÃO “AUTORIDADES”. PERDA DO OBJETO DA AÇÃO E CONSECTÁRIA PREJUDICIALIDADE. PROCESSO EXTINTO, SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.

DECISÃO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido da República - PR, tendo por objeto a expressão “*autoridade*” integrante da redação original do inciso II do artigo 31 da Lei federal 9.096/1995, que dispõe sobre partidos políticos. Como parâmetro de controle, o requerente indicou os artigos 5º, *caput* e II; 17, § 1º; 19, III; e 37, *caput*, da Constituição Federal.

Eis o teor do dispositivo legal acimado de inconstitucionalidade:

ADI 5494 / DF

“Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

(...)

*II - **autoridade** ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38;”*

As normas constitucionais tidas por violadas dispõem, *in verbis*:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

Art. 17. (...)

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária.

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer

ADI 5494 / DF

dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)”

Em sede preliminar, o requerente afirmou ser partido político com representação no Congresso Nacional. No mérito, em síntese, argumentou:

“In casu, o que está em discussão é a constitucionalidade do impedimento contido no inciso II do artigo 31 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que proíbe os partidos políticos de receberem, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de ‘autoridade’.

(...) não se pode esquecer que os funcionários públicos, tanto aqueles considerados ‘autoridades’, quanto os efetivos ou comissionados, são, antes de mais nada, cidadãos brasileiros, pessoas físicas possuidoras de direitos políticos e de filiação partidária. É por isso mesmo que, se forem filiados, poderão concorrer a cargos políticos eletivos, conforme preleciona o artigo 18 da Lei nº 9.096/95 (...)

Ora, independentemente de serem autoridades ou não, a própria Lei nº 9.096/95, em seu artigo 4º, considera que ‘os filiados de um partido político têm iguais direitos e deveres’, e assim deve ser em atenção ao princípio da isonomia que informa os direitos e garantias individuais imutáveis previstos na Magna Carta.

Em assim sendo, considerando que vários partidos políticos preveem a obrigatoriedade de contribuição pecuniária partidária por parte de seus filiados, ou se determina que a agremiação partidária seja obrigada a recusar como filiados todos aqueles que ostentem funções públicas qualificadas como ‘autoridade’, ou tais funcionários públicos terão deveres diversos dos demais filiados do partido, visto que estarão impedidos de fazer qualquer doação ou contribuição compulsória ao partido.

Outrossim, ao largo do que uma simples e superficial leitura poderia ocasionar, e partindo de uma imprescindível análise sistemática do referido preceito com a Constituição Federal e demais

ADI 5494 / DF

normas jurídicas do país, não é possível concluir que as contribuições efetuadas aos partidos políticos por servidores considerados autoridades – pessoas físicas, portanto – tenham verdadeira natureza de verbas públicas, revelando, na realidade, contribuição pecuniária de natureza privada, originada de recursos próprias dessas denominadas ‘autoridades’, tendo por fonte obrigacional a espontânea filiação partidária assegurada constitucionalmente, livremente aderida independentemente da função profissional que desempenha.

(...)

Afastada essa premissa, também deve ser refutada qualquer hipótese que tente justificar que a ratio legislatoris do impedimento da contribuição de ‘autoridades’ ao partido a que filiados seria impedir a interferência dos organismos estatais na vida partidária. Poder-se-ia, apenas argumentativamente, defender que, para a preservação dos partidos, como braços da sociedade, a lei vedaria a influência e a interferência do Estado, que decorreria de contribuição de pessoas físicas do poder público investidas de autoridade, o que, no entanto, não encontra eco na realidade e no ordenamento constitucional vigente.

(...)

Consectariamente, a expressão ‘autoridade’ (artigo 31, II da Lei nº 9.096/95) é desenganadamente marcada pela pecha de inconstitucionalidade, e, não só isso, também se afigura medida absolutamente desproporcional para atingir o fim almejado, mormente porque não é adequada, eficaz ou mesmo o método menos ultrajante que se tem para evitar o exercício, por órgãos do Estado, de controle político sobre agremiações partidárias.

(...)

Destarte, não merece qualquer respaldo tese erigida no sentido de que, além da proibição de doações eleitorais de pessoas jurídicas a partidos políticos, proíba-se, também, doações por uma fração de pessoas físicas, alijadas da cidadania e do direito de agremiação, pela única razão de sua condição atual de autoridade, e pior, sem qualquer justificativa constitucional racional para tal restrição.

(...)

Noutro giro, caso esse Excelso Supremo Tribunal Federal, por

ADI 5494 / DF

alguma hipótese, não dê procedência à tese acima delineada, o que só se admite em atenção ao princípio da eventualidade, pugna-se, sucessivamente, que seja conferida interpretação conforme a Constituição da República, sem redução de texto, ao artigo 31, inciso II da Lei nº 9.096/1995, para que o termo autoridades não alcance, sob qualquer hipótese, os funcionários públicos demissíveis ad nutum, já que esses não se confundem com autoridade, muito menos com órgãos públicos.”

Considerando o objeto da presente ação direta e a relevância da matéria versada, determinei fosse aplicado o rito veiculado pelo artigo 12 da Lei federal 9.868/1999 (doc. 12).

O Presidente do Congresso Nacional se manifestou no sentido de que *“deve-se preservar a função legislativa na estruturação da separação dos poderes, a presunção de constitucionalidade das leis, a conformação legislativa do princípio da isonomia e as normas para conhecimento e deferimento dos pedidos no controle abstrato de constitucionalidade”* (doc. 17).

A Presidente da República, por sua vez, sustentou que a disposição normativa impugnada estaria em consonância com a orientação do Tribunal Superior Eleitoral consolidada na Resolução TSE 22.585/2007, resultante da Consulta 1.428, no sentido de que *“não é permitido aos partidos políticos receber doações ou contribuições de titulares de cargos demissíveis ad nutum da administração direta ou indireta, desde que tenham a condição de autoridades”* (doc. 19).

O Advogado-Geral da União exarou parecer pela improcedência dos pedidos de mérito, nos termos da seguinte ementa, *in verbis*:

“Partidos Políticos. Expressão ‘autoridade’ contida no artigo 31, inciso II, da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que ‘dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal’. Suposta violação aos princípios da igualdade, da legalidade, da proibição de criação de distinção entre brasileiros, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública. Improcedência da alegação. A expressão impugnada guarda compatibilidade com o Texto Constitucional, em

ADI 5494 / DF

especial com o artigo 37, caput e inciso V, da Carta da República. Manifestação pela improcedência do pedido veiculado na presente ação direta.” (doc. 21).

A Procuradora-Geral da República em exercício também se manifestou no sentido da improcedência dos pedidos de mérito, em parecer assim ementado, *in verbis*:

“CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTIDOS POLÍTICOS. RECEBIMENTO DE RECURSOS DE AUTORIDADE OU ÓRGÃO PÚBLICO. ART. 31, II, DA LEI 9.096/1995. EXPRESSÃO ‘AUTORIDADE PÚBLICA’. ABRANGÊNCIA DOS OCUPANTES DE CARGOS COM FUNÇÕES DE DIREÇÃO E CHEFIA, DE PROVIMENTO EFETIVO OU EM COMISSÃO. DISCRIMINAÇÃO DESARRAZOADA, DESPROPORCIONAL OU INFUNDADA. INOCORRÊNCIA. PROIBIÇÃO PARA PRESERVAR PARTIDOS DE INFLUÊNCIA INDEVIDA DE ORGANISMOS ESTATAIS E EVITAR PARTIDARIZAÇÃO DO ESTADO.

1. Ao vedar a partidos políticos recebimento de doação de autoridade pública, o art. 31, II, da Lei 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos - LOPP), teve por escopo evitar ingerência de organismos estatais nas agremiações partidárias e destas na máquina pública. Legendas não devem receber, ainda que indiretamente, dinheiro de órgãos públicos.

2. A expressão ‘autoridade pública’, contida no art. 31, II, da Lei 9.096/1995, foi corretamente delimitada pelo art. 12, IV e § 1º, da Resolução 23.464/2015 do Tribunal Superior Eleitoral, para alcançar agentes públicos que ocupem cargos de direção e chefia na administração pública direta e indireta de quaisquer dos poderes, sejam de provimento efetivo ou em comissão.

3. A distinção dos agentes públicos qualificados como autoridade pública em relação aos demais servidores e cidadãos, no que respeita à vedação do art. 31, II, da LOPP, ampara-se em valores constitucionais (moralidade, impessoalidade, autonomia partidária e igualdade de

ADI 5494 / DF

chances entre partidos políticos) que justificam tratamento específico sem afronta ao princípio da igualdade (CR, arts. 5º, caput, e 19, III).

4. A proibição de partidos políticos receberem doação de valores de autoridades ou órgãos públicos não destoia da finalidade que objetiva alcançar (adequação), pois evita que agremiações partidárias sejam custeadas pelo estado para além do fundo partidário, é necessária para alcance dessa finalidade, e os benefícios para confiança da sociedade na distinção entre partidos políticos e estado, sem relações promíscuas entres si, supera a restrição ao direito fundamental operada pela vedação legal (proporcionalidade em sentido estrito). A restrição legal a direito fundamental vence o teste da proporcionalidade.

5. Parecer por improcedência dos pedidos.” (doc. 23)

É o relatório. Decido.

A presente ação direta de inconstitucionalidade carece de objeto.

Com efeito, a controvérsia se refere à validade da expressão “*autoridade*” integrante da redação original do inciso II do artigo 31 da Lei federal 9.096/1995, que implicava na vedação aos partidos políticos de receberem contribuição ou auxílio pecuniário de autoridades públicas. Ocorre que o inciso II do artigo 31 da Lei federal 9.096/1995 foi alterado pela Lei federal 13.488/2017 e passou a ter a seguinte redação:

“Art. 31. É vedado ao partido receber, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de:

(...)

II - entes públicos e pessoas jurídicas de qualquer natureza, ressalvadas as dotações referidas no art. 38 desta Lei e as provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha;”

ADI 5494 / DF

Assim, com a supressão da expressão “*autoridade*” do dispositivo legal impugnado, não subsiste o quadro normativo que deu azo à propositura da presente ação.

Deveras, como o objetivo da ação direta é a declaração, em tese, da inconstitucionalidade da norma e o seu conseqüente expurgo do ordenamento jurídico, a revogação da disposição legal questionada implica na prejudicialidade da ação, por perda de seu objeto.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que a revogação superveniente do ato normativo impugnado ou o exaurimento de sua eficácia impede o prosseguimento da própria ação direta de inconstitucionalidade. A propósito, colaciono os seguintes julgados:

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS 11.644/2000 E 15.327/2010 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. INSTITUIÇÃO DE SISTEMA DE GESTÃO CENTRALIZADA DE DEPÓSITOS SOB AVISO À DISPOSIÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. REVOGAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. LEI POSTERIOR QUE REGULA A MESMA MATÉRIA. PERDA DE OBJETO DA AÇÃO E CONSEQUÊNCIA PREJUDICIALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. A revogação da norma impugnada faz com que o objeto da pretensão inicial não mais subsista, revelando a inviabilidade do exame de sua compatibilidade com a Carta Maior por meio do controle abstrato de constitucionalidade. 2. A jurisprudência desta Suprema Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação ou a alteração substancial da norma cuja constitucionalidade se questiona. Precedentes: ADI 1.454/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 3.8.2007; ADI 1.445-QO/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 29.4.2005; ADI 519-QO/MT, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 28.6.2002; ADI 2.515-MC/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ

ADI 5494 / DF

1º.3.2002; ADI 2.290-QO/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 29.6.2001; ADI 1.859-QO/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 26.11.1999; ADI 2.001-MC/DF, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 3.9.1999; ADI 520/MT, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 6.6.1997; ADI 709/PR, Rel. Min. Paulo Brossard, Tribunal Pleno, DJ 24.6.1994 e ADI 2.118/AL, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJE nº 145, de 06/08/2010.

3. A revogação da norma impugnada impõe ao autor o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, na forma e no tempo processual adequados, caso entenda subsistentes as mesmas inconstitucionalidades na norma revogadora. 4. In casu, no entanto, o requerente manteve-se inerte, cabendo ao relator o reconhecimento dos efeitos processuais decorrentes da revogação da norma originalmente impugnada, especialmente quando transcorrido considerável lapso de tempo desde a revogação, sem qualquer providência das partes. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADI 2.542-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 21/10/2017)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Medida provisória convertida em lei. Crédito extraordinário. Eficácia da norma. Exaurimento. Prejudicialidade. 1. A Medida Provisória nº 477, de 29 de dezembro de 2009, convertida na Lei nº 12.240/2010, abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos e entidades do Poder Executivo e reduz o orçamento de investimento de diversas empresas. Os créditos dessa natureza têm vigência temporalmente limitada ao exercício financeiro para os quais foram autorizados, salvo se editados nos últimos quatro meses desse exercício, circunstância em que sua realização é postergada para o exercício financeiro seguinte. 2. Como a medida provisória objeto desta ação foi publicada em 29 de dezembro de 2009, verifica-se que a utilização do crédito extraordinário ali constante limitava-se, impreterivelmente, ao exercício financeiro correspondente ao ano de 2010. É possível concluir que os créditos previstos ou já foram utilizados ou perderam sua vigência. Portanto, não subsistem situações passíveis de correção no presente, na eventualidade de se reconhecer a sua inconstitucionalidade. Há, desse modo, perda superveniente do objeto,

ADI 5494 / DF

considerado o exaurimento da eficácia jurídico-normativa do ato hostilizado. 3. A jurisprudência do STF é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade por perda superveniente de objeto, a qual tanto pode decorrer da revogação pura e simples do ato impugnado como do exaurimento de sua eficácia. Precedentes. 4. Ação direta julgada extinta sem julgamento de mérito.” (ADI 4.365, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 8/5/2015)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. TELEOLOGIA VOLTADA AO PLANEJAMENTO DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (LEI Nº 2.507/11). TERMO AD QUEM. FINAL DO EXERCÍCIO FINANCEIRO SUBSEQUENTE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRAZO DE VIGÊNCIA ESGOTADO AO TÉRMINO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DO DIPLOMA NORMATIVO E DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PREJUDICADA.” (ADI 4.663-MC-Ref, Rel. Min. Luiz Fux, Plenário, DJe de 16/12/2014)

Saliento que eventuais lesados em seus direitos subjetivos por consequências advindas da vigência de norma revogada ou exaurida devem buscar a reparação em ação própria, uma vez que o controle concentrado não tem por escopo a satisfação de direitos subjetivos individuais ou coletivos. Nesse sentido:

“Agravo regimental em ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 2º da Lei estadual nº 1.654/57 (com a redação atual, dada pela Lei estadual nº 12.053/96, e com a redação originária), bem como, por arrastamento, excepcionalmente, do art. 1º da Lei estadual nº

ADI 5494 / DF

1.654/57 (com a redação dada pela Lei Estadual nº 6.806/76), todas do Estado de Minas Gerais. Concessão de pensão vitalícia a ex-Governadores do Estado e a seus dependentes. Revogação expressa dos dispositivos questionados. Prejudicialidade da ação. Efeitos concretos remanescentes. Conforme entendimento pacificado no âmbito desta Corte, a remanescência de efeitos concretos pretéritos à revogação do ato normativo não autoriza, por si só, a continuidade de processamento da ação direta de inconstitucionalidade. A solução de situações jurídicas concretas ou individuais não se coaduna com a natureza do processo objetivo de controle de constitucionalidade. Precedentes. Agravo a que se nega provimento.” (ADI 4.620-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Plenário, DJe de 1º/8/2012 - grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - QUESTÃO DE ORDEM - IMPUGNAÇÃO A MEDIDA PROVISÓRIA QUE SE CONVERTEU EM LEI - LEI DE CONVERSÃO POSTERIORMENTE REVOGADA POR OUTRO DIPLOMA LEGISLATIVO - PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO DIRETA. - A revogação superveniente do ato estatal impugnado faz instaurar situação de prejudicialidade que provoca a extinção anômala do processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade, eis que a ab-rogação do diploma normativo questionado opera, quanto a este, a sua exclusão do sistema de direito positivo, causando, desse modo, a perda ulterior de objeto da própria ação direta, independentemente da ocorrência, ou não, de efeitos residuais concretos. Precedentes.” (ADI 1.445-QO, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, DJ de 29/4/2005 - grifos originais)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO DA AÇÃO. REVOGAÇÃO SUPERVENIENTE DA LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO. CONTROVERSIA. OBJETO DA AÇÃO DIRETA prevista no art. 102, I, a e 103 da Constituição Federal, e a declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em tese, logo o interesse de agir só existe se a lei estiver em vigor. REVOGAÇÃO DA

ADI 5494 / DF

LEI ARGUIDA DE INCONSTITUCIONAL. Prejudicialidade da ação por perda do objeto. A revogação ulterior da lei questionada realiza, em si, a função jurídica constitucional reservada à ação direta de expungir do sistema jurídico a norma inquinada de inconstitucionalidade. EFEITOS concretos da lei revogada, durante sua vigência. Matéria que, por não constituir objeto da ação direta, deve ser remetida as vias ordinárias. A declaração em tese de lei que não mais existe transformaria a ação direta, em instrumento processual de proteção de situações jurídicas pessoais e concretas. Ação direta que, tendo por objeto a Lei 9.048/89 do Estado do Paraná, revogada no curso da ação, se julga prejudicada.” (ADI 709, Rel. Min. Paulo Brossard, Plenário, DJ de 20/5/1994)

Ex positis, diante da perda do objeto da ação, **JULGO EXTINTO** o processo, sem resolução do mérito, nos termos dos artigos 485, VI, do CPC/2015 e 21, IX, do RISTF.

Publique-se.

Brasília, 13 de junho de 2018.

Ministro **LUIZ FUX**

Relator

Documento assinado digitalmente