

**Mensagem nº 36**

Senhora Presidente do Supremo Tribunal Federal,

Para instruir o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.808, tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência as informações em anexo, elaboradas pela Advocacia-Geral da União.

Brasília, 10 de Janeiro de 2018.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'M. L. ...', written in a cursive style.



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

**PROCESSO** Nº 00688.001022/2017-61

**ORIGEM:** STF - Mensagem nº 68, de 26 de dezembro de 2017.

**RELATOR:** MIN. DIAS TOFFOLI

**ASSUNTO:** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5808

### Despacho do Advogado-Geral da União Substituto

**Adoto**, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, para os fins e efeitos do art. 4º, inciso V, da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, as anexas **INFORMAÇÕES** Nº 0001/2018/CONSUNIÃO/CGU/AGU, elaboradas pelo Consultor da União Dr. RODRIGO PEREIRA MARTINS RIBEIRO e pela Advogada da União Dra. PRISCILA HELENA SOARES PIAU.

Brasília, 09 de janeiro de 2018.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. G. Medeiros'.

**PAULO GUSTAVO MEDEIROS CARVALHO**  
Advogado-Geral da União Substituto



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

**DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO SUBSTITUTO Nº 0004/2017**

**PROCESSO: 00688.001022/2017-61**

**ORIGEM: STF – Mensagem nº 68, de 26 de dezembro de 2017.**

**ASSUNTO: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5808**

Estou de acordo com as INFORMAÇÕES nº 001/2018/CONSUNIÃO/CGU  
/AGU.

À elevada consideração de Sua Excelência a Senhora Advogada-Geral da União.

Brasília, 09 de janeiro de 2018

  
**ANDRÉ RUFINO DO VALE**  
Consultor-Geral da União Substituto



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

**INFORMAÇÕES n.º 0001/2018/CONSUNIÃO/CGU/AGU  
PROCESSO N.º 00688.001022/2017-61 (REF: 0013235-52.2017.00.0000)  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N.º 5808  
REQUERENTE: PARTIDO REDE SUSTENTABILIDADE  
RELATOR: MINISTRO DIAS TOFFOLI**

**ASSUNTO:** Ação Direta de Inconstitucionalidade – § 1º-A do art. 23 da Lei n.º 9.504/1997– alegação de inconstitucionalidade material da norma impugnada.

Senhor Consultor-Geral da União.

**I. RELATÓRIO**

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de tutela cautelar, proposta pela Rede Sustentabilidade, em face do art. 23, § 1º-A, da Lei n.º 9.504, de 1997, com a redação dada pela Lei n.º 13.165, de 2015, o qual prevê a possibilidade de autofinanciamento, por parte de candidatos a mandatos eletivos, acima dos limites previstos pela mesma Lei para o caso de doações oriundas de



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

terceiros. A norma indicada como parâmetro de controle é o art. 14, § 9º, da Constituição da República.

2. Segundo o requerente, permitir que o próprio candidato insira recursos próprios em campanha de forma dita exagerada resulta na mais malversada tutela do texto constitucional: a dominação plutocrática das eleições por candidatos detentores de grandes fortunas. Nessa linha de raciocínio, caso a norma impugnada subsista, permitirá que candidatos detentores de grandes fortunas exerçam maior influência no pleito, inserindo capital próprio em campanha de maneira desarrazoada, ou seja, de modo incongruente com a Constituição.

3. Requer, portanto, a legenda seja julgada procedente o pedido, com vistas à declaração de inconstitucionalidade material do art. 23, § 1º-A, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504). Subsidiariamente, caso se entenda inviável a referida nulidade, por eliminar a possibilidade de autofinanciamento prescrita pelo legislador, pede seja dada interpretação conforme ao dispositivo, para que reste limitada a doação pessoal do candidato em consonância com os parâmetros de doações de terceiros, qual sejam 10% do valor bruto auferido no ano anterior à eleição.

4. Os autos foram distribuídos para relatoria do Ministro DIAS TOFFOLI, que, em 19 de dezembro de 2017, proferiu despacho nos seguintes termos:

*Diante das razões aduzidas e da aproximação das eleições em nível federal e estadual do ano de 2018, há, no caso, necessidade de exame da medida cautelar requerida. Assim, diante da urgência que o caso requer, solicitem-se informações prévias às autoridades requeridas (art. 10, caput, da Lei nº 9.868/99) e, em seguida, abra-se vista, sucessivamente, ao*

A small, handwritten mark or signature at the bottom right of the page.



## ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

*Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República, pelo prazo de três dias (art. 10, § 1º da Lei nº 9.868/99).*

5. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e da Segurança Jurídica apresentou subsídios jurídicos na forma das **Informações nº. 829/2017/CCJ/CGAE-CONJUR/CONJUR-MJ/ AGU.**
6. A Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil prestou, por sua vez, suas considerações por meio da **Nota SAJ nº. 184/2017.**

### II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

7. Ao tratar da suposta inconstitucionalidade material, o requerente afirma que houve violação aos princípios republicano (art. 1º da CF), democrático (arts. 1º, parágrafo único, e 14, ambos da CF) e da igualdade de chances na disputa eleitoral (art. 5º, *caput*, da CF).
8. Como se sabe, o § 1º-A foi acrescentado ao art. 23 da Lei nº. 9.504/97, por força da Lei nº. 13.165, de 29 de setembro de 2015, a qual, ao mesmo tempo, em que consagrou a possibilidade de a pessoa do candidato investir na sua própria campanha, desde que adstrita ao limite de gastos estabelecido em lei para o cargo ao qual concorre, excluiu as pessoas jurídicas do financiamento dos pleitos eleitorais, atendendo, nesse aspecto, à diretriz antes fixada pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 4650).
9. Naquela oportunidade, a Suprema Corte, ainda que analisando dispositivos de lei diversos, chegou a enfrentar a temática que agora se coloca e concluiu, por



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

fim, que a utilização de recursos próprios por candidatos, antes de violar a Constituição da República, homenageia os princípios democrático, republicano e da igualdade política, entendimento este que restou, inclusive, reproduzido na ementa do referido julgado:

[...]

*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. (...) (Destaque-se) (ADI 4650, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2015, Processo Eletrônico DJe-034 Divulg 23-02-2016 Public 24-02-2016)*

10. Importante, ainda, que se tenha em mente que a norma em questão, de formal alguma, chancela a liberdade irrestrita de autofinanciamento. Tanto isso é verdade que o Tribunal Superior Eleitoral já regulamentou o dispositivo inquinado, fixando limite de gastos e utilização de recursos próprios em campanha (Vide Resoluções nº. 23.459/2015 e nº. 23.463).

11. Dessa feita, não remanescem razões jurídicas aptas à defesa do argumento de inconstitucionalidade da previsão inserta no § 1º-A do art. 23 da Lei nº. 9.504/1997.

12. Ainda que reputado constitucional o comando inserto no artigo objurgado, faz-se necessário informar que, conforme consta do Ofício nº. 684<sup>1</sup>, do Congresso Nacional, o objeto da presente ação fora revogado, por deliberação de ambas as

---

<sup>1</sup> Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7344056&disposition=inline>.

<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7344056&disposition=inline>



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

Casas as quais decidiram, na data de 13 de dezembro de 2017, pela rejeição, em parte, do veto parcial aposto ao Projeto de Lei da Câmara nº. 110, de 2017 (VET nº. 32/2017).

13. Extrai-se dos trâmites legislativos que o Presidente da República, em análise do Projeto de Lei nº. 110, de 2017, optou, por motivos de interesse público, vetar a revogação do dispositivo questionado<sup>2</sup>. Ocorre que, como visto, o Congresso Nacional deliberou pela rejeição nesse aspecto do veto presidencial. Nessa toada, resta evidente que a norma questionada nesta ação se encontra revogada, e, como tal, segundo pacífica jurisprudência do Pretório Excelso, não pode ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade:

*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 CONSECTÁRIA 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*

---

<sup>2</sup> Na Mensagem nº. 380, o Presidente da República explicitou suas razões de veto, desta forma: “os vetos ora apostos visam eliminar algumas regras específicas propostas, antinômicas com outro projeto de lei ora sancionado, e que poderiam distorcer os objetivos maiores da reforma, preservando-se a proporcionalidade dentre os partidos, garantindo-se maior isonomia dos pleitos eleitorais e a observância estrita das regras eleitorais e do princípio democrático”. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7224018&disposition=inline>.





**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

*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 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. (...) (ADI 2542 AgR, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2017, Acórdão Eletrônico DJe-247 Divulg 26-10-2017 Public 27-10-2017)*

*(...). A jurisprudência da Corte é pacífica quanto à prejudicialidade da ação direta de inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto, quando sobrevém a revogação da norma questionada. (ADI 3408 AgR, Relator: Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/2016, Acórdão Eletrônico DJe-030 Divulg 14-02-2017 Public 15-02-2017)*

**CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. REVOGAÇÃO DA NORMA OBJETO DA AÇÃO DIRETA. COMUNICAÇÃO APÓS O JULGAMENTO DO MÉRITO. DESPROVIMENTO. 1. Há jurisprudência consolidada no Supremo Tribunal Federal no sentido de que a revogação da norma cuja constitucionalidade é questionada por meio de ação direta enseja a perda superveniente do objeto da ação. Nesse sentido: ADI 709, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ, 20.05.1994; ADI 1442, Rel. Min. Celso de Mello, DJ, 29.04.2005; ADI 4620-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe, 01.08.2012. (...) (ADI 951 ED, Relator: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016, Acórdão Eletrônico DJe-134 Divulg 20-06-2017 Public 21-06-2017)**

14. Assim sendo, embora a norma questionada não estivesse eivada do vício alegado pelo Partido autor, ante a sua revogação por deliberação do Congresso Nacional, conclui-se pela prejudicialidade da presente ação de controle abstrato.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

**III. CONCLUSÃO**

15. São essas, Senhor Consultor-Geral da União, as considerações julgadas pertinentes, as quais proponho sejam apresentadas ao Colendo Supremo Tribunal Federal, a título de informações na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5808.

À consideração superior.

Brasília, 02 de janeiro de 2018.

*Priscila Helena Soares Piau*  
Priscila Helena Soares Piau  
Advogada da União

*Rodrigo Pereira Martins Ribeiro*  
Rodrigo Pereira Martins Ribeiro  
Consultor da União  
Advogado da União

**DOCUMENTO ANEXO:**

- Nota SAJ nº. 184/2017, elaborada pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil.



**CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SUBCHEFIA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS**

**Nota SAJ n.184/2017**

**Interessada:** Consultoria-Geral da União

**Assunto:** Considerações à CGU para apresentação de informações presidenciais na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.821, em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do ministro Dias Toffoli.

**NUP:** 00063.004631/2017-10

Senhor Subchefe.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, proposta pelo PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO – PSB, contra o art. 23, §1º-A da Lei 9.504/1997, que versa sobre a possibilidade de autofinanciamento por parte de candidatos a mandatos eletivos acima de limites previstos pela mesma lei no caso de doação oriunda de terceiros.

Preceitua a norma impugnada:

*O candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre. (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015).*

Em linhas gerais, o autor indica que o poder econômico sempre teve grande impacto nas eleições realizadas em território nacional. Aponta que nas eleições municipais de 2016, por ausência de limite ao autofinanciamento, de cada cinco prefeitos eleitos, um deles é milionário.

Segunda consta da inicial, a ausência de limitação redundava em ofensa ao princípio da igualdade de chances da disputa eleitoral por transformar candidatos ricos

naqueles que possuem maiores chances de vencer o pleito eleitoral, criando um ambiente antidemocrático a fomentar unicamente a ocupação dos poderes pela elite econômica do país.

Sustenta também a violação do princípio republicano por fazer prevalecer o poderio econômico em detrimento da pluralidade de ideias no processo eleitoral.

Por essa razão pretende seja, de início, concedida medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada, *ad referendum* do Plenário, impondo-se ainda à Corte Eleitoral o dever de fixar limites objetivos para o autofinanciamento.

No mérito, pretende obter a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 23, §1º-A da Lei 9.504/1997 e que se determine ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE que, dentro da sua competência normativa, fixe os limites para o autofinanciamento.

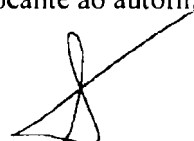
A ausência de limitação específica ao autofinanciamento não apresenta violação direta da Constituição, cuidando-se de opção política que deve ser exercida pelo Poder Legislativo no âmbito de sua atuação discricionária.

Aliás, originalmente a Lei nº 13.165/15 continha limitação para o autofinanciamento, porém o Presidente da República vetou a norma.

Especificamente, a Câmara dos Deputados tentou suprimir a norma permissiva de autofinanciamento, por meio do Projeto de Lei nº 110/2017, vetada pelo Presidente da República conforme Mensagem nº 380/2017.

Acontece que após o ajuizamento da presente Ação Direta de Inconstitucional, o Poder Legislativo promoveu a superação do veto na forma do artigo 66, §4º, da Constituição, lembrando que esse é o instrumento adequado para tanto. Destarte, a tutela judicial pretendida restou esvaziada pela ocorrência de fato superveniente.

Em outras palavras, no dia 13 de dezembro de 2017 o Poder Legislativo derrubou o veto presidencial e assim fez ressurgir a imposição originária de limitação em 10% da renda bruta no ano anterior à eleição no tocante ao autofinanciamento de campanhas eleitorais.



Em conclusão, estar-se-à frente à perda superveniente de objeto, o que retira o interesse de agir e impõe a necessidade de extinção do processo sem incursão no mérito.

São essas as considerações que submetemos ao conhecimento da Consultoria-Geral da União.

Brasília, 21 de dezembro de 2017.



**AURÉLIO FAVORITO PEREIRA**

Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República

**APROVO.**



**GUSTAVO DO VALE ROCHA**

Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República