

ASPECTOS DO CONTENCIOSO CONSTITUCIONAL E A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ELEITORAL SOB O PRISMA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650/DF[†]

Marina Rosa Cé Luft

Resumo: O presente estudo traça, inicialmente, as concepções que perfazem o fenômeno da constitucionalização do direito. Define, posteriormente, sobre qual aspecto o fenômeno será abordado no presente trabalho, qual seja: a irradiação das normas constitucionais para o ramo do direito eleitoral. Para tanto, tem-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF como pano de fundo à abordagem de diversas temáticas. A partir da análise da ação, revisitam-se algumas questões teóricas afeitas às especificidades processuais que envolvem o processo de fiscalização da constitucionalidade (mormente abordagens relativas a algumas espécies de sentenças intermédias que envolvem o processo em causa, quais sejam: as sentenças de inconstitucionalidade sem redução de texto e as sentenças aditivas de princípios). Adentra-se, posteriormente, no cerne da questão que aqui se coloca: a constitucionalização do Direito Eleitoral viabilizada através do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, demonstrando como o Supremo Tribunal Federal atua enquanto agente da constitucionalização do direito, quando viabiliza a concretização das normas constitucionais.

Palavras-Chave: Constitucionalização do Direito Eleitoral; Financiamento de Campanha; Justiça Constitucional;

[†] Relatório apresentado na disciplina de Justiça Constitucional do Mestrado em Direito e Ciência Jurídica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Professor Doutor Ricardo Branco.

Inconstitucionalidade Parcial Qualitativa; Resoluções do Tribunal Superior Eleitoral; Sentença Aditiva de Princípio.

1. INTRODUÇÃO



Em que pese o caráter polissêmico que lhe é conferido, o fenômeno da constitucionalização do Direito será abordado, no presente trabalho, na acepção compreendida pela necessidade de que todo o ordenamento jurídico infraconstitucional seja interpretado e aplicado sob os ditames e princípios constantes na Lei Maior. Mais especificamente, o objeto direto de análise deste trabalho assenta-se no fenômeno da constitucionalização do Direito Eleitoral através de análise de jurisprudência emanada do Supremo Tribunal Federal brasileiro, ao qual incumbe, enquanto guardião da Constituição Federal, uma interpretação conforme a Lei Maior em diversos âmbitos e matérias – inclusive, e para o que aqui nos importa, no Direito Eleitoral.

Dessa forma, vislumbra-se analisar em que medida os órgãos judiciais destinados a garantirem a Constituição a irradiam para o ordenamento jurídico ordinário, averiguando, nesse caso, a influência que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 exerce, através do Supremo Tribunal Federal, no ordenamento jurídico eleitoral infraconstitucional.

Para abordagem da temática, será adotado como pano de fundo a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF¹, proposta perante o Supremo Tribunal Federal, que propicia uma abordagem prática acerca da aplicação e interpretação de determinados princípios de direito eleitoral pela ótica da justiça constitucional, podendo-se observar como a atuação do Supremo Tribunal Federal concretiza a expansão e irradiação da normativa

¹ BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF*, Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819> >.

constitucional para o ordenamento jurídico ordinário.

Além disso, o desígnio do presente trabalho radica na verificação de aspectos processuais relevantes suscitados pela análise jurisprudencial, relativos a algumas espécies de sentenças manipulativas ou intermédias. Nesse sentido, serão tratados, a partir do caso concreto de fiscalização abstrata sucessiva tratado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, questões teóricas atinentes à inconstitucionalidade parcial qualitativa ou inconstitucionalidade sem redução de texto, enquanto espécie de decisão interpretativa condicional, bem como acerca das sentenças aditivas – especificamente no que diz respeito às sentenças aditivas de princípios. Por fim, ainda que brevemente, o trabalho traz apontamentos acerca do poder normativo atribuído ao Tribunal Superior Eleitoral brasileiro, abordando especificamente acerca da emissão de resoluções pelo órgão e as questões que suscita diante do controle de constitucionalidade.

2. O FENÔMENO DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO

O início das discussões e da verificação do fenômeno da constitucionalização do Direito remontam a um contexto de profundas transformações sociais e teóricas. Tem-se compreendido, enquanto conjunto de fenômenos históricos, filosóficos e teóricos que culminaram no processo de constitucionalização do Direito, os seguintes fatos, respectivamente: a formação do Estado constitucional de Direito, marcadamente na última metade do século XX; a fulcral importância dos direitos fundamentais, num contexto de pós-positivismo, bem como uma associação de maior intimidade entre o Direito e a ética; e, por fim, a assimilação da força normativa da Constituição, a disseminação da jurisdição constitucional e o incremento de uma nova dogmática de interpretação constitucional².

² LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os*

Diante do conjunto de marcos acima referidos, tem-se por pertinentes observações relativas às experiências constitucionais do Reino Unido³, dos Estados Unidos da América⁴ e da França⁵, cujas peculiaridades estruturais de seus respectivos sistemas afastam-lhes da conjuntura anteriormente citada.

A definição acerca do fenômeno da constitucionalização do Direito é dotada de cunho polissêmico, dependendo do contexto e finalidade com que seja utilizada, sendo que a expressão pode ser utilizada para: 1) referir-se a um ordenamento jurídico no qual a Constituição ostenta um patamar de supremacia; 2) aludir a incorporação, por uma Constituição formal, de diversas temáticas e normas que dizem respeito a ramos infraconstitucionais do Direito⁶; ou 3) compreender o efeito expansivo ou

conceitos fundamentais e a construção do novo modelo, 8ª ed., Saraiva, São Paulo, 2018, pp. 335-336.

³ Luís Roberto Barroso afirma que os conceitos não se aplicariam à realidade do Reino Unido pelas seguintes razões: ausência de uma Constituição escrita e rígida, inexistência de controle de constitucionalidade e de jurisdição constitucional no contexto inglês, cfr. LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito...*, cit., pp. 335-336.

⁴ Nos EUA, a interpretação do Direito sob os preceitos constitucionais é envergada como um traço histórico da experiência americana, e não com uma singularidade contemporânea, tal como se vê nos demais sistemas, cfr. LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito...*, cit., p. 336.

Nesse sentido, “os Estados Unidos foram pioneiros, apesar do silêncio da Constituição norte-americana, na instituição de uma justiça constitucional. Enquanto que na Europa os Tribunais Constitucionais só viram verdadeiramente a luz do dia na segunda metade do século XX, nos Estados Unidos o Supremo Tribunal arrogou-se, com sucesso, o poder de fiscalização da constitucionalidade das leis logo a partir do início do século XIX”, cfr. JORGE REIS NOVAIS, *Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo*, AAFDL, Lisboa, 2017, p. 183.

⁵ Na França, o processo de constitucionalização teve início tardio, sendo que ainda se encontra em fase de consolidação. Não há no país uma verdadeira jurisdição constitucional (há a atuação prévia do Conselho Constitucional), o que particulariza e coloca em fase de afirmação o processo de constitucionalização do Direito francês, cfr. LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito...*, cit., pp. 339-340.

⁶ Essa incorporação é notória na Constituição da República Portuguesa de 1976 (visível, por exemplo, nas disposições sobre família, casamento e filiação, aplicação da lei criminal, etc), bem como na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (constatadas, por exemplo, no reconhecimento da função social da propriedade, na proteção da entidade familiar e igualdade entre homens e mulheres na sociedade conjugal, na igualdade entre os filhos, na previsão de garantias processuais penais, no

irradiante da normativa constitucional para o sistema jurídico como um todo, iluminando o sentido de todos os ramos do Direito⁷.

Verifica-se, num primeiro prisma, que a hierarquia ou supremacia da Constituição é constatada em diversas realidades jurídicas, assim como o tratamento, em seu texto, acerca de temas afetos a ramos diversos do direito infraconstitucional, sendo essa uma tendência recorrente e teoricamente observável⁸. Isso não retira, porém, o desenvolvimento próprio de cada ramo, que estabelece um “conglomerado de preceitos e até de princípios próprios – necessariamente para subsistirem, não discrepantes daqueles – formulados em atenção à sua problemática particular e às exigências científico-culturais a que cabe responder”⁹.

Entretanto, não são sobre esses prismas que visamos trabalhar o fenômeno da constitucionalização do direito. Na realização deste trabalho, a análise do fenômeno recairá sobre a última perspectiva anteriormente citada, qual seja: “a irradiação dos efeitos das normas (ou valores) constitucionais aos outros ramos do direito”¹⁰, acepção que se coaduna com a doutrina de Canotilho, quando afirma que “nenhuma norma do direito ordinário é <<livre da constituição>>, antes é informada materialmente por ela”¹¹.

Soma-se a isso o fato de que todas as normas constitucionais são dotadas de eficácia normativa, tanto como normas

dever de criminalização de determinadas condutas – racismo, tortura, etc - e impossibilidade de fazê-lo relativamente a outras – imunidades parlamentares, etc).

⁷ LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito...*, cit., pp. 334-335.

⁸ No que tange a essa inclusão, Luís Roberto Barroso pontua que “trata-se de fenômeno iniciado, de certa forma, com a Constituição portuguesa de 1976, continuado pela Constituição espanhola de 1978 e levado ao extremo pela Constituição brasileira de 1988”, cfr. LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito...*, cit., p. 334.

⁹ JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I: Preliminares: o Estado e os Sistemas Constitucionais, 7.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2003, p. 16.

¹⁰ VIRGÍLIO AFONSO DA SILVA, *A Constitucionalização do Direito: os Direitos Fundamentais nas Relações entre Particulares*, Malheiros, São Paulo, 2008, p. 18.

¹¹ J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 1991, p. 143.

prontamente aplicáveis à regulação das relações jurídicas, quanto como normas que servem de elemento à integrações e interpretações de outras normas¹².

Nesse aspecto, a constitucionalização do Direito, em todos os seus ramos, entra em cena como resultado da garantia da Constituição e sua verificação é abrangente, uma vez que não se limita ao exercício funcional de determinado poder ou instituição, mas repercute também na atuação de todos os poderes, bem como no relacionamento destes com os particulares e, inclusive, nas relações travadas entre os próprios particulares¹³, o que faz com que se afirme que “as normas constitucionais adstringem os comportamentos de todos os órgãos e agentes do poder”¹⁴.

É recente, entretanto, a concepção de que a concretização da Constituição compete, também, aos juízes, uma vez que, de início, as Constituições eram destinadas, quase que com exclusividade, aos parlamentos¹⁵. Essa modificação da ideia da Constituição, que primariamente era vista como um documento exclusivamente político, passando, posteriormente, a ser interpretada também enquanto norma jurídica, perpassou não apenas pela afirmação da Constituição enquanto tal, mas sobretudo pela previsão de mecanismos que visam a garantir a sua supremacia perante todas as normas que compõe o ordenamento, sobretudo as leis¹⁶.

É justamente nesse contexto que a criação de uma justiça com competência para averiguar questões relativas à

¹² J. J. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra 1991, p. 43.

¹³ LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito...*, cit., pp. 335.

¹⁴ JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV: Direitos Fundamentais, 3.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2000, p. 311.

¹⁵ MARIA BENEDITA MALAQUIAS PIRES URBANO, “*Sentenças intermédias: para além de Kelsen mas ainda alguém de uma nova teoria da separação de poderes*”, in: CORREIA, Fernando Alves / MACHADO, Jónatas E. M. / LOUREIRO, João Carlos (Orgs.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, pp. 692-693.

¹⁶ JAVIER PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, 6ª ed., Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 1999, pp. 258-259.

constitucionalidade das leis ganha relevo.

2.1 O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL ENQUANTO AGENTE DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ATRAVÉS DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Incumbe ao Supremo Tribunal Federal, além de outras funções, “precipualemente, a guarda da Constituição”¹⁷, o que se dá, também, por meio da realização do controle concentrado de constitucionalidade, tornando-o, além de responsável pela guarda das disposições constantes no texto da Constituição, garante dos próprios valores constitucionais, em observância ao princípio da primazia da Constituição “enquanto ordem jurídica fundamental do Estado e da sociedade”¹⁸.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a constitucionalização do direito é fruto primordial da atuação da jurisdição constitucional, seja de forma difusa ou concentrada, o que inclui, portanto, a atuação do Supremo Tribunal Federal quando declara, por exemplo, a inconstitucionalidade de normas infraconstitucionais que se apresentem como incompatíveis com a Constituição¹⁹.

Tamanha é a relevância da atuação desenvolvida pelo órgão, o que permite que se afirme que “o edifício do Estado de Direito democrático só fica coroado com a instituição de uma justiça constitucional, isto é, com a instituição de um sistema de justiça especialmente vocacionado para decidir as questões de constitucionalidade”²⁰.

O entendimento de que o conteúdo essencial dos direitos

¹⁷ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Artigo 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipualemente, a guarda da Constituição, (...). ”

¹⁸ RUI MEDEIROS, *A Decisão de Inconstitucionalidade: Os Autores, o Conteúdo e os Efeitos da Decisão de Inconstitucionalidade*, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 1999, p. 712.

¹⁹ LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito...*, cit., p. 344.

²⁰ JORGE REIS NOVAIS, *Em Defesa do Tribunal Constitucional: resposta aos críticos*, Almedina, Coimbra, 2014, p. 27.

constitucionalmente consagrados é resistente à lei (no sentido de que ao legislador é vedado proceder a limitações desproporcionais, injustificadas ou constitucionalmente afrontosas) tem como pressuposto a possibilidade de que sobre essas leis possa ser exercido o controle judicial, sendo justamente este controle capaz de tornar essa resistência à lei juridicamente eficaz²¹.

Esse controle conferido à justiça constitucional é o que faz com que seja compreendida sob a forma de uma instituição contramajoritária²², na medida em que apreciaria a in(constitucionalidade) de leis aprovadas por uma maioria democraticamente eleita, sendo “uma entorse à democracia, ao princípio ou regra da maioria. Entorse necessária e indispensável à existência de um Estado de Direito democrático, mas, de qualquer forma, é sempre um constrangimento da maioria democraticamente eleita”²³.

Por essa mesma razão é que o Supremo Tribunal Federal só pode atuar contramajoritariamente e de forma legítima em razão e com fundamento na Constituição, atribuindo-se ao órgão, ainda, função representativa, na medida em que interpreta e procura “concretizar determinados anseios da sociedade que estão paralisados no processo político majoritário (...), para fazer andar a história, quando ela tenha parado”²⁴.

Nesse sentido, a existência de um controle de constitucionalidade tem como função, também, “limitar juridicamente as maiorias políticas conjunturais”²⁵, indo ao encontro dos escopos perseguidos pelo princípio da separação de poderes que regem um Estado Democrático de Direito. Cabe ao intérprete – aqui figurado pelo Supremo Tribunal Federal –, além da verificação da harmonia da lei editada aos preceitos constitucionais,

²¹ JAVIER PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, cit., p. 258.

²² JORGE REIS NOVAIS, *Em Defesa do Tribunal Constitucional...*, cit., p. 28.

²³ JORGE REIS NOVAIS, *Em Defesa do Tribunal Constitucional...*, cit., p. 53.

²⁴ Cfr. Voto do Ministro Luis Roberto Barroso na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 130 do inteiro teor.

²⁵ JORGE REIS NOVAIS, *Em Defesa do Tribunal Constitucional...*, cit., p. 115.

“garantir a efetiva realização dos valores estabelecidos no pacto fundador diante do direito infraconstitucional”²⁶. Assim, ao decidir questões que suscitam a in(constitucionalidade), não caberia ao órgão responsável pela efetivação desse controle avaliar políticas sob a forma de sua adequação ou eficácia, competindo-lhe verificar se as medidas adotadas são violadoras da Constituição ou inconformes com os valores nela contidos, sendo que sua decisão deve ser fundamentada, exclusivamente, sob esse espectro²⁷. É sob essa ótica, inclusive, que a fundamentação das decisões judiciais ganha destaque.

A atuação do Supremo Tribunal Federal, enquanto agente fiscalizador da constitucionalidade, “não se transforma em juízo de mérito (inadequação, inoportunidade ou deficiência da lei para atingir determinados fins), pois isso pressuporia uma substituição inadmissível do legislador pelo juiz na seleção das determinantes autónomas”²⁸, cabendo, portanto, na realização desta tarefa, verificar a congruência com as finalidades e diretrizes constitucionais.

Entretanto, sua atuação não se limita à subsunção do caso à norma, nem quando da realização do controle de constitucionalidade destas, uma vez que a atividade mais criativa desenvolvida pelo órgão conflui com uma série de fenômenos que perpassam pela valorização da norma constitucional, o reconhecimento de valor normativo dos princípios, atentando, inclusive, à inabilidade do legislador ordinário relativamente à regulação de algumas questões²⁹ - sem que, aqui, ignore-se a separação de poderes.

É essa competência que torna a jurisprudência

²⁶ PAULO RICARDO SCHIER, *Filtragem Constitucional: construindo uma nova dogmática jurídica*, Sérgio Fabris, Porto Alegre, 1999, p. 25.

²⁷ JORGE REIS NOVAIS, *Em Defesa do Tribunal Constitucional...*, cit., pp. 93-94.

²⁸ J. J. GOMES CANOTILHO, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador – contributo para o estudo das normas constitucionais programáticas*, 2ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2001, p. 265.

²⁹ MARIA BENEDITA MALAQUIAS PIRES URBANO, “Sentenças intermédias...”, cit., II, p. 692.

constitucional “especialmente conformadora”³⁰. Ainda, é notório que, enquanto órgão que integra a arquitetura constitucional, “por quase todo o lado onde existe se vai naturalmente formando, a seu respeito, uma espécie de opinião pública especialmente crítica e vigilante, destinada a assegurar o controlo da sua natural e inevitável evolução”³¹.

O Supremo Tribunal Federal realiza, por vezes, uma releitura do direito ordinário, sob o espectro constitucional e, por isso, sua atuação não limita-se apenas à postura e providências atinentes à figura de um legislador negativo, mas pelo contrário: “quando a superação do estado letárgico do direito ordinário for imprescindível, deve a jurisdição constitucional se valer da energia cinética dos princípios constitucionais, recuperando a autoridade da Constituição”³², o que, entretanto, deve realizar de forma responsável, uma vez que o Tribunal não é o decisor político e, dessa forma, não deve agir como tal.

Precipuamente “através dos princípios (ainda que, por natureza, susceptíveis de sucessivas refrações ou densificações), a Constituição irradia para todo o ordenamento, como mostram bem, entre nós (como noutros países) as reformas legislativas e a jurisprudência”³³, pelo que resta oportuno e necessário o apelo científico à análise dessa irradiação, tendo por objeto a produção jurisprudencial realizada pelo órgão.

Nesse contexto, para que o processo de constitucionalização do Direito Eleitoral através do Supremo Tribunal Federal seja explicitado de forma prática, imperiosa faz-se, portanto, uma análise jurisprudencial de caso concreto, a fim de que se observe o modo como a Corte aplicou e fez irradiar ao direito

³⁰ MARIA LÚCIA AMARAL, “*O Modelo Português de Justiça Constitucional: análise crítica*”, in: AIJC, núm. 11, Madrid, 2007, p. 38.

³¹ MARIA LÚCIA AMARAL, “*O Modelo Português de Justiça Constitucional...*”, cit., p. 38.

³² Cfr. Aditamento ao Voto, proferido pelo Ministro Teori Zavascki na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, pp. 290-291 do inteiro teor.

³³ JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, cit., I, pp. 15-16.

ordinário determinada norma constitucional.

Pode-se dizer, inclusive, que da aplicação de normas em casos concretos é que nasce a construção temática de diferentes princípios. Essa é a própria razão de existir de Tribunais, cuja função precípua é a fiscalização da Constituição, de forma a propagar e irradiar a Lei Maior para todas as demais leis e atos pertencentes aos mais diversos ramos do direito, desmecanizando a atuação do órgão.

Nota-se, ainda, que o efeito vinculante conferido, no Brasil, às decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade “permite formar a partir da motivação fundamental da decisão, uma <<norma jurisprudencial>> concretizadora da Constituição que, na sua potência subordinante, produz <<ondas de choque>> no processo de aplicação do direito”³⁴.

É por isso que se tem erigido a Justiça Constitucional, além de órgão conformador de todo o ordenamento jurídico, “a legislador supletivo ou, mesmo, a um taumaturgo que não se limita a sancionar invalidades, mas que também repara ou <<cura>> para o futuro disfunções que o legislador não logra, atempadamente, obviar”³⁵. Ainda, essa atuação permite afirmar que o direito constitucional transformou-se em direito positivo justamente em virtude da própria atuação de órgãos de jurisdição constitucional.

O objeto de análise do presente trabalho, dessa forma, recairá sobre jurisprudência emanada pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, que versa sobre matéria relativa ao Direito Eleitoral, especificamente através da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF - ação cuja competência de processamento e julgamento pelo Supremo Tribunal Federal decorre da previsão constante no artigo 102, I, *a*³⁶, da Constituição da República

³⁴ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Justiça Constitucional*, Tomo II, 2ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2011, p. 293.

³⁵ CARLOS BLANCO DE MORAIS (Coord.), *As Sentenças Intermédias da Justiça Constitucional*, AAFDL, Lisboa, 2009, P. 07.

³⁶ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Artigo 102. Compete ao

Federativa do Brasil de 1988.

Tendo como pano de fundo referida ação, pode-se ver a competência do Supremo Tribunal Federal enquanto verdadeiro “guardião das regras do jogo democrático, um guardião dos direitos fundamentais, ocupando hoje um papel relevante na paisagem política e no imaginário social da sociedade brasileira”³⁷, pelo que, a análise da ação propicia, ainda, abordagens de interessantes temáticas – tais como aspectos do contencioso constitucional e do poder normativo atribuído a órgão pertencente à estrutura do Poder Judiciário - que serão desenvolvidas nos tópicos seguintes.

3. A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650/DF

A Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 foi proposta perante o Supremo Tribunal Federal pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - um dos legitimados ativos universais consagrados através do artigo 103, VII³⁸ da Constituição brasileira, prescindindo da demonstração de pertinência temática à sua propositura - tendo sido definitivamente julgada em 2015.

A ação foi proposta em face dos artigos 23, § 1º, incisos I e II; 24; e 81, caput e § 1º, da Lei no 9.504/97 (Lei das Eleições), e dos artigos 31; 38, inciso III; 39, caput e § 5º, da Lei no 9.096/95 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), referindo-se, em suma, ao “arcabouço normativo vigente que disciplina o

Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I - processar e julgar, originariamente: a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

³⁷ Cfr. Voto do Ministro Luis Roberto Barroso na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 122 do inteiro teor.

³⁸ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Artigo 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade: (...) VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

financiamento de campanhas eleitorais”³⁹.

No acórdão proferido pela Corte, percebe-se a remissão à tarefa precípua do órgão, que, no caso em tela, consistia na atuação da jurisdição constitucional “como garante das condições e da regularidade do processo democrático, restabelecendo o exercício da cidadania mediante regras constitucionais de financiamento eleitoral”⁴⁰.

Nesse contexto, referida Ação Direta de Inconstitucionalidade propicia, além de interessantes análises relativas a temáticas que envolvem aspectos formais e processuais afeitas à justiça constitucional, considerações relativas, principalmente, à constitucionalização do direito eleitoral, sendo justamente o estudo dessas nuances e pormenores o escopo central perseguido por meio deste trabalho.

3.1 QUESTÕES ATINENTES AO CONTENCIOSO CONSTITUCIONAL SUSCITADAS PELA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650/DF: DECISÕES DE CARÁTER INTERMÉDIO OU SENTENÇAS MANIPULATIVAS

Adentrando nas questões processuais afeitas à justiça eleitoral, impende destacar que a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF diz respeito a um processo de fiscalização abstrata sucessiva, que “consiste num tipo de controle abstracto de validade de normas exercido por via directa ou principal, e que tem por finalidade essencial, a eliminação das normas jurídicas já publicadas que sejam julgadas inconstitucionais”⁴¹.

Apesar de o processo de fiscalização ou controle de constitucionalidade ensejar, via de regra, um juízo de acolhimento ou

³⁹ Cfr. Voto do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 9.

⁴⁰ Cfr. Voto do Ministro Dias Toffoli na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 80 do inteiro teor.

⁴¹ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Justiça Constitucional*, cit., II, p. 146.

rejeição⁴² que culmina, por sua vez, no proferimento das chamadas sentenças ou decisões simples, há casos em que, “em contraponto a este tipo de decisões-regra, surgem as sentenças manipulativas ou decisões de caráter intermédio”⁴³.

Isso tendo face ao contexto reiteradamente experimentado de que a prolação de uma decisão simples “não pode ser assumida rigidamente como um dogma, já que não logra, por si só, e em todas as situações, assegurar uma relação de concordância entre a garantia do princípio da constitucionalidade e a salvaguarda de outros valores constitucionais”⁴⁴.

Ou seja, o mero proferimento de decisões de acolhimento e de rejeição acaba, por vezes, revelando lacunas significativas no que tange à observância de importantes princípios previstos no plano constitucional (segurança jurídica, proporcionalidade, igualdade, dentre outros)⁴⁵. Por isso, no plano teleológico, compete às decisões de caráter intermédio, em atenção e observância a esses mesmos princípios, suavizar o rigorismo decorrente de uma declaração simples de nulidade⁴⁶.

Nesse contexto, as decisões de caráter intermédio surgem como obra precípua dos tribunais constitucionais e supremos que exercem as funções de juiz constitucional, principalmente no exercício da atividade de fiscalização abstrata⁴⁷. Esse tipo de decisão procura mitigar o rigorismo e a rusticidade das decisões simples de invalidade e também conservar os atos jurídicos, quando possível for, com a finalidade de aproveitar a sua

⁴² JORGE MIRANDA, *Os tipos de decisões na fiscalização da constitucionalidade*, Separata de Estudos em homenagem ao Professor Inocêncio Galvão Telles, Vol. 1, Almedina, Coimbra, 2002. p. 801.

⁴³ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Justiça Constitucional*, cit., II, p. 261.

⁴⁴ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Justiça Constitucional*, cit., II, p. 336.

⁴⁵ CARLOS BLANCO DE MORAIS, “*As Sentenças com Efeitos Aditivos*”, in: Carlos Blanco de Morais (Org.), *As Sentenças Intermédias da Justiça Constitucional*, AAFDL, Lisboa, 2009, p. 23.

⁴⁶ CARLOS BLANCO DE MORAIS, “*As Sentenças com Efeitos Aditivos*”, cit., p. 18.

⁴⁷ MARIA BENEDITA MALAQUIAS PIRES URBANO, “*Sentenças intermédias...*”, cit., II, p. 694.

componente normativa que não se encontra afetada pela inconstitucionalidade⁴⁸.

As sentenças de caráter intermédio são, portanto, dotadas de maior complexidade, inclusive porque “implicam uma atuação criativa dos juízes, deixando eles de ser meros legisladores negativos e assumindo as vestes de um legislador positivo”⁴⁹. Tem-se afirmado que “o Supremo Tribunal Federal brasileiro atravessa um ciclo único, em termos de uso imaginativo e uso de decisões intermédias”⁵⁰, pelo que a Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, objeto de estudo neste trabalho, clama pelo estudo de algumas das espécies comportadas em seu âmago.

3.1.1 SENTENÇAS INTERPRETATIVAS CONDICIONAIS: A DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL QUALITATIVA

Alguns dos principais pedidos postulados na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF demandam a declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, dos artigos 24⁵¹ da Lei 9.504/97 e 31 da Lei 9.096/95, na parte em que

⁴⁸ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Justiça Constitucional*, cit., II, p. 315.

⁴⁹ MARIA BENEDITA MALAQUIAS PIRES URBANO, “*Sentenças intermédias...*”, cit., II, p. 695.

⁵⁰ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *As Sentenças Intermédias da Justiça Constitucional*, AAFDL, Lisboa, 2009, P. 08.

⁵¹ Lei 9.504/97, Artigo 24. É vedado a partido e candidato, receber direta ou indiretamente doação em dinheiro ou estimável em dinheiro, inclusive por meio de publicidade de qualquer espécie, de: I – entidade ou governo estrangeiro; II - órgão da administração pública direta ou indireta ou fundação mantida com recursos provenientes do Poder Público; III - concessionário ou permissionário de serviço público; IV - entidade de direito privado que receba, na condição de beneficiária, contribuição compulsória em virtude de disposição legal; V - entidade de utilidade pública; VI - entidade de classe ou sindical; VII - pessoa jurídica sem fins lucrativos que receba recursos do exterior; VIII - entidades beneficentes ou religiosas; IX - entidades esportivas; X - organizações não-governamentais que recebam recursos públicos; XI – organizações da sociedade civil de interesse público. Parágrafo único. Não se incluem nas vedações de que trata este artigo as cooperativas cujos cooperados não sejam concessionários ou

autorizariam, a contrario sensu, doações realizadas por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e partidos políticos⁵².

Por meio deste tipo de decisão, há a fixação e precisão do sentido normativo englobado em uma disposição e, portanto, não há manifestação acerca do enunciado da lei, mas sim sobre as normas que dele podem ser extraídas através de ferramentas hermenêuticas⁵³.

A doutrina, por razões atinentes a fundamentos dogmáticos, atribui às decisões de inconstitucionalidade parcial qualitativa e às decisões que operam uma interpretação conforme à Constituição o caráter de sentenças interpretativas condicionais⁵⁴, pelo que o estudo da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, tendo em vista parcela dos pedidos veiculados em seu bojo, demanda um estudo mais aprofundado no que diz respeito às chamadas decisões de inconstitucionalidade parcial qualitativa.

Mais especificamente, alguns dos pedidos aduzidos na ação incidiriam sobre uma ou mais normas ideais que são identificadas interpretativamente, correspondendo, entretanto, a uma dimensão não literal do enunciado⁵⁵, fazendo com que a decisão pela inconstitucionalidade incidisse sobre normas e não sobre

permissionários de serviços públicos, desde que não estejam sendo beneficiadas com recursos públicos, observado o disposto no art. 81.

⁵² Lei 9.096/95, Artigo 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: I- entidades ou governos estrangeiros; II- autoridades ou órgãos públicos, ressalvadas as dotações referidas no art. 38; III- autarquias, empresas públicas ou concessionárias de serviços públicos, sociedades de economia mista e fundações instituídas em virtude de lei e para cujos recursos concorram órgão ou autoridades governamentais; IV - entidade de classe ou sindical.

⁵³ MARIA BENEDITA MALAQUIAS PIRES URBANO, “Sentenças intermédias...”, cit., II, pp. 697-698.

⁵⁴ PEDRO MONIZ LOPES, “Sobre as Sentenças de Inconstitucionalidade Parcial Qualitativa: Análise de Enunciados Constitucionais de Preferência”, In: Carlos Blanco de Moraes (coord.), As Sentenças Intermédias da Justiça Constitucional, AAFDL, Lisboa, 2009, p. 486.

⁵⁵ RUI MEDEIROS, *A Decisão de Inconstitucionalidade...*, cit., p. 434.

preceitos⁵⁶. Esse tipo de decisão, que reduz a extensão da decisão de inconstitucionalidade, vai ao encontro do princípio constitucional que prima pela conservação dos atos normativos⁵⁷.

Indo de encontro ao proferimento de decisões que, de forma ríspida, procedem à ablação da norma maculada pela inconstitucionalidade, em sua totalidade, passou-se ao desenvolvimento de um raciocínio de construções decisórias que primem favoravelmente à “reduzibilidade do preceito afetado pela inconstitucionalidade, (...) não apenas traduzida na inconstitucionalidade parcial quantitativa, (...) mas, fundamentalmente, na realização de operações interpretativas das quais decorra a reduzibilidade das opções normativas que emanam do enunciado”⁵⁸.

Nesse último caso, o juízo de inconstitucionalidade não recairia sobre o enunciado na sua extensão, mas sim sobre sua espiral hermenêutica, em profundidade, fazendo com que, tratando-se de uma decisão de acolhimento, possamos fazer referência à inconstitucionalidade parcial qualitativa⁵⁹. O que se percebe nesse tipo de decisão é que especificamente “neste tipo de sentenças, a norma é fulminada, mas não existe ablação do texto, pelo que o diploma instrumental permanece igual ao do momento anterior ao juízo de inconstitucionalidade”⁶⁰.

A declaração de inconstitucionalidade parcial qualitativa trata-se, dessa forma, de uma declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto. Essa espécie de decisão tem previsão expressa, no Brasil, no artigo 28, § único⁶¹ da Lei

⁵⁶ PEDRO MONIZ LOPES, “*Sobre as Sentenças de Inconstitucionalidade Parcial Qualitativa...*”, cit., p. 489.

⁵⁷ RUI MEDEIROS, *A Decisão de Inconstitucionalidade...*, cit., p. 437.

⁵⁸ CARLOS BLANCO DE MORAIS, “*As Sentenças com Efeitos Aditivos*”, cit., pp. 24-25.

⁵⁹ PEDRO MONIZ LOPES, “*Sobre as Sentenças de Inconstitucionalidade Parcial Qualitativa...*”, cit., p. 495.

⁶⁰ PEDRO MONIZ LOPES, “*Sobre as Sentenças de Inconstitucionalidade Parcial Qualitativa...*”, cit., p. 495.

⁶¹ Lei 9.868/99, Artigo 28. (...) Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra

9.868/99, que rege a Ação Direta de Inconstitucionalidade e a Ação Declaratória de Constitucionalidade. O artigo reitera a eficácia erga omnes e o efeito vinculante das sentenças de inconstitucionalidade parciais qualitativas.

Considera-se, inclusive, que referida previsão legal atinente aos efeitos e à eficácia desse tipo de sentença careceria de relevância jurídica, uma vez que o próprio regime constitucional (especificamente o artigo 102, § 2º⁶² da Constituição brasileira) prevê justamente estes mesmos efeitos às declarações previstas em controle abstrato, até porque, no que se refere à inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, a norma só pode ser tida como inconstitucional numa determinada interpretação – fator que integrará a própria parte dispositiva da sentença, sendo inseparável desta⁶³.

No caso em tela, o pedido de declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, recaiu sobre a interpretação segundo a qual as normas autorizariam doação a campanhas eleitorais e partidos políticos realizadas por pessoas jurídicas, devendo o Supremo Tribunal Federal, nesse caso, “considerar inconstitucional apenas determinada hipótese de aplicação da lei, sem proceder à alteração do seu programa normativo”⁶⁴.

Nesse sentido, a decisão de inconstitucionalidade parcial qualitativa manifesta a cisão entre disposição e a norma, uma vez que, permanecendo incólume o enunciado, incide seu juízo de inconstitucionalidade sobre normas que advém de um

todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

⁶² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Artigo 102 (...) § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

⁶³ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Justiça Constitucional*, cit., II, p. 294.

⁶⁴ GILMAR FERREIRA MENDES, *Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*, 6ª ed., Saraiva, São Paulo, 2014, p. 389.

processo interpretativo a partir do enunciado⁶⁵, recaindo, portanto, sobre preceitos que são marcados pela divisibilidade⁶⁶. Nesse tipo de decisão de inconstitucionalidade, “as diferentes normas que se extraem da disposição regulam *facti specie* diversas ou determinam efeitos independentes uns dos outros”⁶⁷.

Trata-se, pois, de “uma decisão de acolhimento do pedido, que julga um determinado preceito inconstitucional, na medida em que seja interpretado de uma certa forma”⁶⁸. Sendo assim, o que deixa de subsistir é a norma tida como inconstitucional, permanecendo, entretanto, o preceito com as interpretações que são conformes à Constituição⁶⁹.

Nesse sentido, em razão da operação interpretativa realizada, ocorre uma redução do âmbito de aplicação da norma⁷⁰, o que faz com que esse tipo de decisão provoque um “estreitamento interpretativo da norma ínsita ao preceito em causa”⁷¹, culminando “na eliminação total do sentido deôntico considerado inconstitucional”⁷².

O pedido de declaração de inconstitucionalidade, sem redução de texto, foi julgado procedente pelo Supremo Tribunal Federal, pelas razões que serão expostas em tópico posterior, quando da análise da constitucionalização do direito eleitoral. Nesse sentido, a decisão coadunou-se, por fim, à própria existência e finalidade de um sistema de fiscalização de constitucionalidade, que “visa a proteção da Lei Fundamental e, por isso, só deve ser utilizada em conformidade com o fim para que foi

⁶⁵ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Justiça Constitucional*, cit., II, p. 377.

⁶⁶ PEDRO MONIZ LOPES, “*Sobre as Sentenças de Inconstitucionalidade Parcial Qualitativa...*”, cit., p. 488.

⁶⁷ RICARDO BRANCO, *O Efeito Aditivo da Declaração de Inconstitucionalidade com Força Obrigatória Geral*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 83.

⁶⁸ CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Justiça Constitucional*, cit., II, p. 403.

⁶⁹ PEDRO MONIZ LOPES, “*Sobre as Sentenças de Inconstitucionalidade Parcial Qualitativa...*”, cit., p. 487.

⁷⁰ GILMAR FERREIRA MENDES, *Jurisdição Constitucional...*, cit., p. 390.

⁷¹ PEDRO MONIZ LOPES, “*Sobre as Sentenças de Inconstitucionalidade Parcial Qualitativa...*”, cit., p. 496.

⁷² RICARDO BRANCO, *O Efeito Aditivo...*, cit., p.87.

criada”⁷³.

3.1.2 SENTENÇA ADITIVA DE PRINCÍPIO

A ação suscita, ainda, uma interessante questão teórica atinente às sentenças aditivas de princípio, propiciada através da análise de um dos pedidos postulados. Inicialmente, cumpre destacar que um dos pedidos veiculados na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF dizia respeito à declaração de inconstitucionalidade de norma cujo teor dispunha acerca dos limites de doações realizadas por pessoas naturais nas campanhas eleitorais (artigo 23, § 1o, incisos I e II, da Lei 9.504/97)⁷⁴.

Prevedo a lacuna que seria gerada pela prolação de uma decisão de inconstitucionalidade do preceito, em que pese o pedido de modulação dos efeitos temporais, postulou-se, posteriormente, que o Supremo Tribunal Federal instasse o Congresso Nacional a legislar, em 18 meses, de forma a estabelecer limites às doações advindas de pessoas naturais e ao uso de recursos por parte dos próprios candidatos (que, neste último caso, convivia com a inexistência de limites), “sob pena de, em não o fazendo, atribuir-se ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para regular provisoriamente tal questão”⁷⁵.

Ou seja: conforme reconhecido no acórdão⁷⁶, postulou-

⁷³ RUI MEDEIROS, *A Decisão de Inconstitucionalidade...*, cit., p. 440.

⁷⁴ Cfr. Relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 9 do inteiro teor.

⁷⁵ Cfr. Relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 10 do inteiro teor.

⁷⁶ De acordo com o aduzido da ementa do acórdão, “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”, cfr. Ementa da

se ao Supremo Tribunal Federal a prolação de uma sentença aditiva de princípio, embora o Ministro Teori Zavascki ter entendido ser essa uma “proposta inovadora, estranha e (...) incompatível com os modelos

constitucionais de solução de omissão ou insuficiência da atividade legislativa, especialmente no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade”⁷⁷.

Em que pese o pedido para declaração de inconstitucionalidade da norma em questão tenha sido julgado improcedente, ainda que de forma não unânime (não tendo sido sequer necessária, portanto, a apreciação do pedido relativo à provocação do Congresso Nacional à regulação da matéria, dentro de certos parâmetros que deveriam ser ditados pela Corte), julgamos ser oportuna a abordagem teórica acerca das chamadas sentenças aditivas de princípio e as especificidades que as envolvem.

Apesar de as construções teóricas acerca das sentenças aditivas terem despontado, principalmente, entre a doutrina italiana, percebe-se que a prolação deste tipo de decisão tem sido verificável em diversas realidades constitucionais, dentre as quais figura, inclusive, a portuguesa e a brasileira⁷⁸.

Em um sentido lato, as sentenças aditivas correspondem às decisões que, concomitantemente à declaração de inconstitucionalidade de um segmento normativo, acaba por proceder “à reparação do vício, juntando um <<quid>> normativo extraído do ordenamento, susceptível de permitir à norma assim <<reconstruída>>, produzir no futuro efeitos jurídicos válidos”⁷⁹, sendo proferidas em processos de fiscalização de constitucionalidade que dizem respeito a omissões legislativas⁸⁰.

Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 06 do inteiro teor.

⁷⁷ Cfr. Voto do Ministro Teori Zavascki na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 153 do inteiro teor.

⁷⁸ CARLOS BLANCO DE MORAIS, “*As Sentenças com Efeitos Aditivos*”, cit., pp. 113-115.

⁷⁹ CARLOS BLANCO DE MORAIS, “*As Sentenças com Efeitos Aditivos*”, cit., p. 19.

⁸⁰ MAURÍCIO MAZUR, “*A Operação da Ponderação na Sentença Aditiva de*

Esse tipo de decisão constitui, em controle abstrato sucessivo, um ponto de atrito entre o órgão realizador do controle de constitucionalidade e o legislador, “dado que está em causa a aparente <<criação>> de normas com efeitos gerais por um órgão jurisdicional”⁸¹.

No que diz respeito às sentenças aditivas de princípio, o órgão, reconhecendo a omissão e a pluralidade de soluções que poderiam suprimi-la, “não realiza a integração normativa, mas apenas sinaliza para o legislador fazê-lo dentro de certo prazo e dentre as possibilidades normativas permitidas pelo princípio constitucional apontado como transgredido”⁸².

Nesse sentido, as sentenças aditivas de princípio não possuem natureza autoaplicativa, pois, diferentemente das outras decisões de mesma natureza, não introduzem uma regra prontamente aplicável, capaz de eliminar a omissão inconstitucional⁸³. Diferentemente, nas sentenças aditivas de princípio “são fixados princípios que o legislador deve observar ao prover a disciplina que se tem por indispensável ao exercício de determinado direito constitucional”⁸⁴. Com apoio nessas mesmas definições, cumpre ponderar que parte da doutrina tem excluído esse tipo de decisão da rubrica das sentenças com efeitos aditivos, uma vez que, em razão de não acrescentarem nem reconstruírem normas (alteração que efetivamente pertencerá à esfera de atuação legislativa), considerá-las enquanto aditivas seria esvaziar o próprio sentido da palavra⁸⁵.

Conformação Isonômica”, in: David Duarte, Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo de Tarso Brandão (Orgs), *Ponderação e Proporcionalidade no Estado Constitucional*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2013, p. 328.

⁸¹ MAURÍCIO MAZUR, “*A Operação da Ponderação na Sentença Aditiva de Conformação Isonômica*”, in: David Duarte, Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo de Tarso Brandão (Orgs), *Ponderação e Proporcionalidade no Estado Constitucional*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2013, p. 328.

⁸² CARLOS ALEXANDRE DE AZEVEDO CAMPOS, *Dimensões do Ativismo Judicial no Supremo Tribunal Federal*, Forense, Rio de Janeiro, 2014, pp. 120-121.

⁸³ MAURÍCIO MAZUR, “*A Operação da Ponderação...*”, cit., p. 332.

⁸⁴ GILMAR FERREIRA MENDES, *Jurisdição Constitucional...*, cit., p. 396.

⁸⁵ RICARDO BRANCO, *O Efeito Aditivo...*, cit., p. 146.

No que tange à emissão desse tipo de sentença, considerou o Ministro Luiz Fux, quando da emissão de seu voto, como “perfeitamente compatível com o princípio da separação de poderes, máxime porque o Tribunal respeita a discricionariedade política do legislador, ao mesmo tempo em que afirma seu papel de guardião dos valores constitucionalmente consagrados”⁸⁶, sendo que a sentença aditiva de princípios seria capaz de promover “a tão esperada harmonia entre os valores centrais do constitucionalismo democrático: a soberania popular e o respeito a garantias humanas fundamentais”⁸⁷.

3.2 A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.650/DF NO PROCESSO DE CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ELEITORAL

Conforme exposto, os pedidos postulados na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF residiram na declaração da inconstitucionalidade de preceitos legais que autorizavam, ainda que não de forma expressa, doações realizadas por pessoas jurídicas.

Ainda, postulou-se a declaração de inconstitucionalidade da normativa então vigente que procedia ao estabelecimento de limites de doações provenientes de pessoas físicas às campanhas eleitorais e partidos políticos e posterior incitação ao Congresso Nacional para o estabelecimento de limites às doações perpetradas pelos próprios candidatos e de novos limites relativamente às doações provenientes de pessoas físicas – perfazendo nesse ponto, portanto, a prolação de uma sentença aditiva de princípio, conforme abordado supra.

Será, portanto, sob a ótica desses pedidos que a temática concernente à constitucionalização do direito eleitoral será

⁸⁶ Cfr. Voto do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 30 do inteiro teor.

⁸⁷ Cfr. Voto do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF p. 30 do inteiro teor.

abordada no presente estudo, pelo que a explanação será feita de forma cindida, tendo em vista os diferentes argumentos e proposições que a matéria suscitou, em sede de mérito.

3.2.1 DOAÇÕES REALIZADAS POR PESSOAS JURÍDICAS

Inicialmente, impende destacar que até 1993 o financiamento de campanha eleitoral através de pessoas jurídicas era vedado, sendo que alguns acontecimentos políticos da época – relacionados intimamente com o impeachment de Collor – fizeram com que o legislador optasse por regular a matéria, com vistas a obtenção de maior transparência⁸⁸ e como “resposta às imodações, fraudes e descaminhos verificados quando vigorava a proibição”⁸⁹.

Nesse sentido, a legislação eleitoral passou a permitir doações advindas de pessoas jurídicas, limitadas a “dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição”⁹⁰, trazendo também um rol de pessoas jurídicas que eram impossibilitadas de efetuar doações⁹¹.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, alegou-se que os preceitos contestados, que serviam de baliza ao financiamento das campanhas eleitorais perpetrado por pessoas jurídicas, vulnerariam o princípio da isonomia (CRFB/88, artigo 5º, caput, e artigo 14), uma vez que favoreceria àqueles candidatos que possuem uma ligação mais intensa com o poder econômico ou que para eles, primordialmente, exerçam a política⁹².

O princípio democrático (CRFB/88, artigo 1º, caput e §

⁸⁸ Cfr. Debate travado por Gilmar Mendes na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF pp. 103-104 do inteiro teor.

⁸⁹ Cfr. Voto do Ministro Teori Zavascki na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 145 do inteiro teor.

⁹⁰ Cfr. Artigo 81, § 1º, da Lei 9.504/97.

⁹¹ Cfr. Artigo 24 da Lei 9.504/97.

⁹² Cfr. Relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 13 do inteiro teor.

único, artigo 14, artigo 60, §4º, II), também restaria afrontado, na medida em que os preceitos legais trariam elementos plutocráticos à democracia, violando o princípio da igualdade de chances, que seria corolário do princípio em questão⁹³.

A normativa também seria ofensiva ao princípio republicano (CRFB/88, artigo 1º, caput) porque, tendo o sucesso eleitoral íntima dependência das influências do poder econômico, “políticos tenderiam a favorecer os interesses de seus financiadores tanto em suas funções políticas (e.g., elaboração de leis) quanto no uso máquina administrativa (e.g., execução do orçamento, licitações, contratos públicos)”⁹⁴.

Segundo o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o princípio da proporcionalidade, na sua dimensão de vedação à proteção insuficiente, também restaria ultrajado, na medida em que, “sob a perspectiva dos interesses constitucionais em conflito, o que se perde por força desta deficiência em proteção estatal não é minimamente compensado pelas vantagens obtidas em razão da tutela insuficiente”⁹⁵, sendo muito reduzida a afetação à liberdade econômica – restrição que limitar-se-ia a ocorrer apenas no que diz respeito às doações realizadas por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais e partidos.

Os principais argumentos elencados pelo requerente recaíram sobre a ideia central de que “a atual disciplina normativa de financiamento das campanhas eleitorais maximiza os vícios da dinâmica do processo eleitoral, máxime porque gera uma intolerável dependência da política em relação ao poder econômico”⁹⁶, o que geraria, dessa forma, uma “assimetria entre seus

⁹³ Cfr. Relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, pp. 13-14 do inteiro teor.

⁹⁴ Cfr. Relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 14 do inteiro teor.

⁹⁵ Cfr. Relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 12 do inteiro teor.

⁹⁶ Cfr. Relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 12 do inteiro teor.

participantes”⁹⁷.

Nesse sentido, o objeto da ação versava acerca de cláusulas pétreas da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especificamente no que tange aos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito e da República (artigo 1º, caput), da cidadania (artigo 1º, II), da soberania popular (artigo 1º, parágrafo único, e artigo 14, caput), da isonomia (artigo 5º, caput, e artigo 14, caput) e, com maior evidência, a ação tinha como objeto confrontar a legislação ordinária frente à proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico (artigo 14, § 9º)⁹⁸.

O julgamento da ação pelo Supremo Tribunal Federal representou, portanto, uma chance para o órgão contribuir para a superação da grave mazela que acabava por vitimar o regime democrático brasileiro, dirimindo as mazelas perpetradas pela plutocratização da política⁹⁹.

Em um primeiro momento, as próprias Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal asseveraram que o regramento atinente ao financiamento de campanha não estaria definitivamente exposto na norma constitucional¹⁰⁰, razão pela qual consistiria em uma decisão política do próprio Congresso Nacional¹⁰¹. A partir dessa afirmação, foi aduzido que seria incabível qualquer intervenção judicial no assunto posto em causa, sob pena de afronta à separação de poderes.

⁹⁷ Cfr. Relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 12 do inteiro teor.

⁹⁸ Cfr. Voto do Ministro Dias Toffoli na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 77 do inteiro teor.

⁹⁹ ALINE OSÓRIO / DANIEL SARMENTO, “Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais”, in: *Direitos Fundamentais & Justiça*, Ano 8, n° 26, Jan./Mar. 2014, pp. 20-21.

¹⁰⁰ “A dificuldade decorre do fato de a Constituição não definir o modelo de financiamento das campanhas eleitorais, mas, apenas, vedar o recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros (art. 17, II, CF)”, cfr. Voto do Ministro Gilmar Mendes na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 256 do inteiro teor.

¹⁰¹ Cfr. Voto do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, pp. 34-35 do inteiro teor.

Foram invocados, portanto, argumentos defensáveis de estrita legalidade, que atribuiriam livremente ao legislador a competência de conformação da matéria. Nota-se, entretanto, que uma argumentação calcada no princípio da legalidade atua - não apenas nesse caso, mas também em diversos outros - como argumento que incorre contrariamente à constitucionalização do direito. Isso porque há casos em que a invocação da legalidade tem por escopo provocar uma verdadeira blindagem do direito ordinário, inviabilizando sua leitura através da normativa constitucional e, por consequência, obstaculizando a constitucionalização do ramo do direito infraconstitucional regulado - no caso em tela, do direito eleitoral.

Nota-se que são raros os casos de Constituições formais que não abarcam em seu bojo normas relativas a matérias eleitorais, primordialmente no que se refere à organização e ao exercício dos poderes políticos. Entretanto, pela impossibilidade de o texto constitucional disciplinar a matéria até seu esgotamento e pelo fato de existirem diversos diplomas legislativos editados complementando e regulamentando normas atinentes ao direito eleitoral, isso não significa que referido ramo encontre-se alheio ao Direito Constitucional¹⁰².

Isso porque “não há princípios de Direito eleitoral político que não sejam também princípios político-constitucionais, que não reflectam, directa ou indirectamente, princípios axiológicos fundamentais e que não se projectem ainda em princípios constitucionais instrumentais”¹⁰³. Sendo assim, as normas constitucionais servem de baliza à edição das normas do direito ordinário, sendo a verificação dessa conformação, em controle abstrato sucessivo de constitucionalidade, tarefa precípua do Supremo Tribunal Federal.

Em relação às doações a campanhas eleitorais e partidos

¹⁰² JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III: Direito Eleitoral-Direito Parlamentar*, AAFDL, Lisboa, 2003, p. 18.

¹⁰³ JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III: Direito Eleitoral-Direito Parlamentar*, cit., p. 18.

políticos, a atuação do Supremo Tribunal Federal seria de, diante das normas constitucionais atinentes e aplicáveis à matéria, “definir se o legislador atuou dentro dessa moldura constitucional, sem a pretensão de substituí-lo, reformulando o modelo de financiamento de campanhas vigentes”¹⁰⁴, analisando, dessa forma, “se a regulamentação prevista na legislação atual, especificamente a partir dos dispositivos questionados, são consen-tâneas com a Carta Constitucional”¹⁰⁵.

Por isso, a atuação legislativa, no que tange à regulamentação da temática, encontra-se “inevitavelmente condicionada pelas balizas constitucionais, por seus princípios e regras estruturantes, sujeitando-se à sindicância”¹⁰⁶ do Supremo Tribunal Federal. Nesse caso, o órgão não estaria manifestando-se acerca de um domínio político, mas sim desenvolvendo um debate acerca de dois eixos do constitucionalismo moderno, quais sejam: “assegurar as regras do jogo democrático, e, portanto, o governo da maioria; e preservar os Direitos Fundamentais, inclusive os Direitos Políticos”¹⁰⁷.

No caso em tela, o problema que gravita em torno da permissibilidade de doações por pessoas jurídicas e que aponta com maior gravidade refere-se não apenas a simples influência, no processo eleitoral, do poder econômico, mas sim quando essa permissibilidade adquire um papel decisório no próprio resultado e sucesso do pleito eleitoral¹⁰⁸.

O bojo da Constituição de 1988 faz referência à

¹⁰⁴ Cfr. Voto do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 43 do inteiro teor.

¹⁰⁵ Cfr. Voto do Ministro Dias Toffoli na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 77 do inteiro teor.

¹⁰⁶ Cfr. Voto do Ministro Dias Toffoli na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, pp. 77-78 do inteiro teor.

¹⁰⁷ Cfr. Voto do Ministro Luis Roberto Barroso na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 129 do inteiro teor.

¹⁰⁸ LUÍZ VIRGÍLIO DA SILVA, *Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro, Malheiros*, São Paulo, 1999, pp. 164-165.

influência do poder econômico no campo político-eleitoral, explicitamente, em dois parágrafos constantes no artigo 14, que, pela importância que adquirem no presente estudo, são a seguir transcritos:

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, Artigo 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...)

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

§ 10. O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.¹⁰⁹

Tendo em vista a inexistência de normas constitucionais que versam sobre a matéria de financiamento eleitoral, compete ao legislador a formatação de uma disciplina acerca da matéria, com a finalidade de coibir abusos e preservar a normalidade dos pleitos eleitorais, com plena observância dos princípios constitucionais aplicáveis, sendo que “ao Judiciário, por sua vez, fica reservado, nesse plano normativo, o papel de guardião da Constituição, cabendo-lhe o controle da legitimidade constitucional das soluções apresentadas pelo legislador”¹¹⁰.

Isso porque subsiste a possibilidade de “haver o descumprimento de um princípio que faça com que a legislação infraconstitucional confronte com o princípio constitucional de maior hierarquia e acabe gerando a sua inconstitucionalidade”¹¹¹,

¹⁰⁹ Artigo 14 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, grifo nosso.

¹¹⁰ Cfr. Voto do Ministro Teori Zavascki na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 142 do inteiro teor.

¹¹¹ Cfr. Esclarecimento do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 158 do inteiro teor.

cabendo ao Supremo Tribunal Federal a sua declaração e atuando, dessa forma, como agente da constitucionalização do direito, considerando também o caráter de subordinação que as medidas editadas possuem relativamente ao que foi constitucionalmente disciplinado¹¹².

Na Ação em análise, a questão colocava-se frente à normativa constitucional que visa a “impedir que a força do capital – do poder econômico, que na presente ação direta de inconstitucionalidade se traduz nas doações de pessoas jurídicas a partidos e candidatos nos moldes contidos nos preceitos impugnados – desequilibre abusivamente o jogo político, a ponto de tomar a disputa eleitoral ilegítima”¹¹³.

Diante de casos com essa complexidade, a decisão a ser tomada pelo órgão tem, ainda, o desafio de não poder ignorar a realidade constitucional, formada por toda a realidade política, social, cultural e econômica da sociedade, não pecando pela desconsideração de dados imprescindíveis fornecidos pela história, sociologia e, especialmente, da ciência política¹¹⁴.

Atentando a essa indispensabilidade, foram trazidos aspectos contextuais e dados estatísticos que evidenciaram a situação de que as pessoas jurídicas seriam as maiores financiadoras atuantes em pleitos eleitorais, em detrimento das pessoas físicas. Ainda, um número ínfimo de empresas (primordialmente o setor financeiro, construção civil e indústrias) concentraria a maior parte das doações, que seriam realizadas aos candidatos com maior probabilidade de êxito no pleito eleitoral, estando as doações, portanto, desvinculadas de qualquer vínculo ideológico comum, até porque “pessoas jurídicas de direito privado não têm ideologia. Elas buscam, em verdade, atender interesses eminentemente econômicos. Afinal, a razão de existência das empresas

¹¹² LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito...*, cit., p. 342.

¹¹³ Cfr. Voto da Ministra Rosa Webber na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 298 do inteiro teor.

¹¹⁴ JORGE MIRANDA, *Direito Constitucional III: Direito Eleitoral-Direito Parlamentar*, cit., p. 20.

privadas é a obtenção de lucro”¹¹⁵.

Essas constatações fáticas desencadearam, ainda, a conclusão de que a “elevação dos custos possui uma justificativa pragmática, mas dolorosamente verdadeira: os candidatos que despendam maiores recursos em suas campanhas possuem maiores chances de êxito nas eleições”¹¹⁶, afirmação que demonstra a influência intensa que o poder econômico exerce sobre o próprio resultado eleitoral.

Isso porque “o financiador não empenha seus recursos pro altruísmo ou amor à pátria amada e idolatrada, senão com o fito de ampliar sua rede de influências, ter acesso a canais oficiais e até mesmo interferir nas decisões estatais”¹¹⁷, indo esta afirmação ao encontro daquilo que restou empiricamente comprovado a partir do fato de que “os grandes financiadores eleitorais são os grandes beneficiários de contratos com a Administração Pública”¹¹⁸.

O Ministro Luiz Fux, considerando o contexto em que as doações realizadas por pessoas jurídicas ocorrem e os impactos que produzem na disputa eleitoral, questionou-se, por fim: “é salutar, à luz dos princípios democrático e republicano, a manutenção de um modelo como esse, que permite a captura do político pelos titulares do poder econômico?”¹¹⁹.

Parece-nos que a pergunta, para a qual não apenas o Ministro, mas também outros oito Ministros emitiram resposta negativa, perfaz o cerne da constitucionalização do direito eleitoral propiciada através da presente ação. Isso porque, sendo a

¹¹⁵ Cfr. Voto do Ministro Dias Toffoli na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 85 do inteiro teor.

¹¹⁶ Cfr. Voto do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 49 do inteiro teor.

¹¹⁷ JOSÉ JAIRO GOMES, *Direito Eleitoral*, 11ª ed., Editora Atlas, São Paulo, 2015, pp. 335-336.

¹¹⁸ Cfr. Esclarecimento do Ministro Luis Roberto Barroso na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 162 do inteiro teor.

¹¹⁹ Cfr. Voto do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 51 do inteiro teor.

constitucionalização compreendida, no âmbito deste estudo, enquanto irradiação da normativa constitucional ao direito eleitoral ordinário, o questionamento emitido pelo Ministro convida à leitura acerca da permissibilidade de doações por pessoas jurídicas à luz de princípios constitucionais.

No mesmo sentido é o voto do Ministro Joaquim Barbosa, quando expôs que o âmbito da ação revela-se em analisar “se a regulamentação prevista na legislação atual, especificamente a partir dos dispositivos questionados, são consentâneos com a Carta Constitucional”¹²⁰. Rosa Webber também questiona se “a Constituição da República, quanto à normalidade e legitimidade do jogo eleitoral (i) reputa desimportante a influência do poder econômico; (ii) incentiva tal influência; ou, por fim, (iii) busca desestimulá-la?”¹²¹.

Ademais, pontuou-se que “o exercício de direitos políticos é incompatível com a essência das pessoas jurídicas”¹²², aproximando-se da construção de Dworkin, quando afirma que “empresas são ficções legais. Elas não têm opiniões próprias para contribuir e direitos para participar com a mesma voz e voto na política”¹²³.

Nesse sentido, apenas as pessoas físicas teriam direito à atuação cívica, em seu sentido mais estrito - que diria respeito, especificamente, ao direito de votar, de ser votado e de influir nas decisões políticas através de instrumentos de democracia direta¹²⁴ -, pelo que a “decisão política deve ser tomada por quem

¹²⁰ Cfr. Voto do Ministro Dias Toffoli na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 77 do inteiro teor.

¹²¹ Cfr. Voto da Ministra Rosa Webber na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 300 do inteiro teor.

¹²² Cfr. Voto do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 49 do inteiro teor.

¹²³ RONALD DWORKIN, *The devastating decision, The New York Times Review of Books*, 2010. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/284454965/Dworkin-The-Devastating-Decision-2010> >, p. 3.

¹²⁴ JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 34.ª ed., Malheiros, São Paulo, 2011, p. 347.

tem voto”¹²⁵.

No mesmo sentido, há doutrina que se manifesta no sentido de que a permissão de doações por pessoas jurídicas seria “prejudicial à democracia, pois concede a quem não tem voto uma rota alternativa – e, como visto, mais ‘eficaz’ - para participar do processo político- eleitoral”¹²⁶.

Teori Zavascki afirmou, primeiramente, que a legislação em questão na ação não esbarrava em “óbice direto e frontal na Constituição”¹²⁷ sendo, ainda, de difícil assimilação e implementação no plano dos fatos. Entretanto, posteriormente proferiu aditamento ao seu voto com base na ideia de que “a própria Constituição oferece padrões normativos inteligíveis que, por si sós, impedem que a política seja praticada em benefício de clientes preferenciais da Administração Pública”¹²⁸.

Nesse espectro, complementando o voto inicialmente proposto, o Ministro Teori Zavascki propôs serem decorrentes do próprio arcabouço principiológico constante na Constituição as vedações de doações realizadas por pessoas jurídicas a partidos (ou candidatos) que, no pleito, estejam competindo entre si, bem como a vedação de doações realizadas por pessoas jurídicas que mantenham vínculo contratual com a Administração Pública¹²⁹.

Gilmar Mendes foi voto vencido, fundamentando sua decisão, igualmente, na ideia de que a declaração de inconstitucionalidade das doações realizadas por pessoas jurídicas faria com que os candidatos buscassem “alternativas à margem da

¹²⁵ Cfr. Voto do Ministro Luis Roberto Barroso na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 129 do inteiro teor.

¹²⁶ ALINE OSÓRIO / DANIEL SARMENTO, “*Eleições, dinheiro e democracia...*”, cit., p. 23.

¹²⁷ Cfr. Voto do Ministro Teori Zavascki na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 143 do inteiro teor.

¹²⁸ Cfr. Aditamento ao Voto, proferido pelo Ministro Teori Zavascki na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 291 do inteiro teor.

¹²⁹ Cfr. Aditamento ao Voto, proferido pelo Ministro Teori Zavascki na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 291 do inteiro teor.

legislação eleitoral, pois os custos continuarão os mesmos, reduzindo apenas formalmente quem poderá participar do processo eleitoral na condição de doador”¹³⁰.

Ainda, firmou seu voto na crença de que a vedação de financiamento realizada por pessoas jurídicas propiciaria favorecimento do partido detentor do poder, invocando a teoria de Carl Schmitt a respeito da mais-valia natural que detém aquele que governa, uma vez que este teria à sua disposição mecanismos de verdadeira propaganda institucional¹³¹, provocando a “debilitação da competição eleitoral”¹³². Ainda, aduziu que o financiamento misto de campanhas propicia um diálogo entre a sociedade e os partidos políticos¹³³, devendo, por essa razão, ser permitido e regulamentado adequadamente, a fim de evitar o surgimento da figura do “doador laranja”¹³⁴, como mencionou o Ministro.

Posteriormente, entretanto, o Ministro Gilmar Mendes, assim como o Ministro Celso de Mello julgaram improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade de doações realizadas por pessoas jurídicas, dando, entretanto, interpretação conforme à Constituição, nos termos do aditamento, anteriormente exposto, realizado pelo Ministro Teori Zavascki.

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal entendeu que “a Constituição aponta à proteção da disputa eleitoral, dela aliando, na medida do máximo possível, a influência corrosiva do poder econômico”¹³⁵, fazendo com que “embora não tenha sido

¹³⁰ Cfr. Voto do Ministro Gilmar Mendes na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 239 do inteiro teor.

¹³¹ Cfr. Debate travado por Gilmar Mendes e Dias Toffoli na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF p. 104 e 111 do inteiro teor, bem como em seu voto, pp. 248-249.

¹³² Cfr. Voto do Ministro Gilmar Mendes na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 249 do inteiro teor.

¹³³ Cfr. Voto do Ministro Gilmar Mendes na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, pp. 214-215 do inteiro teor.

¹³⁴ Cfr. Voto do Ministro Gilmar Mendes na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 240 do inteiro teor.

¹³⁵ Cfr. Voto da Ministra Rosa Weber na Ação Direta de Inconstitucionalidade

verbalizado em dispositivo específico, o repúdio a esse fenômeno pode ser inferido diretamente de parâmetros da Constituição Federal”¹³⁶.

Nesse sentido, o regramento previsto no Direito Eleitoral ordinário, que estabelecia o financiamento de campanhas eleitorais e partidos políticos realizados através de pessoas jurídicas, restou impossibilitado quando confrontado diretamente com a normativa constitucional. Tem-se, portanto, um claro exemplo da irradiação da Constituição ao direito eleitoral ordinário, manifestando-se, dessa forma, o fenômeno da constitucionalização do Direito Eleitoral.

3.2.2 DOAÇÕES REALIZADAS POR PESSOAS FÍSICAS E PELOS PRÓPRIOS CANDIDATOS

No que diz respeito ao limite de doações realizadas por pessoas naturais, o pedido postulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF foi pela declaração de inconstitucionalidade dos preceitos que os estipulavam, sem pronúncia de nulidade, solicitando a manutenção da eficácia das referidas normas por um período de 24 (vinte e quatro) meses, com o escopo de evitar a geração “lacuna jurídica ameaçadora”¹³⁷.

Em relação às doações por pessoas naturais, o patamar adotado pelo legislador (dez por cento dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição)¹³⁸ traria, segundo o legitimado ativo, uma distinção desarrazoada entre os cidadãos, impedindo o cidadão com recursos financeiros mais reduzidos de doar a mesma quantia que um cidadão mais abastado – ferindo,

4.650/DF, p. 300 do inteiro teor.

¹³⁶ Cfr. Aditamento ao Voto, proferido pelo Ministro Teori Zavascki na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 289 do inteiro teor.

¹³⁷ Cfr. Relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 9 do inteiro teor.

¹³⁸ Lei 9.504/97, Artigo 23, § 1º, I.

igualmente, o princípio da isonomia¹³⁹, uma vez que permitiria às pessoas com melhores condições econômicas influenciarem mais incisivamente no pleito eleitoral. Nesse sentido, o objeto da ação relativamente a este pedido residia, em suma, em “saber se os critérios de limitação das doações das pessoas naturais ofendem o princípio da igualdade por exacerbar as desigualdades políticas”¹⁴⁰.

No que se refere à utilização de recursos próprios por parte dos candidatos, postulou-se, com idêntica fundamentação, a inconstitucionalidade da ausência de limites para doações efetuadas através dos próprios candidatos, uma vez que sua inexistência prática atuaria “no sentido de possibilitar a conversão de desigualdade econômica em desigualdade política, conferindo vantagem desproporcional a candidatos ricos em relação aos candidatos pobres”¹⁴¹. Nesse sentido, a normativa relativa às doações realizadas por pessoas físicas e também pelos próprios candidatos representaria uma afronta, precipuamente, aos princípios constitucionais da isonomia e da proporcionalidade¹⁴².

Alguns dos Ministros fundamentaram e encaminharam seus votos à declaração de inconstitucionalidade, entendendo que a normativa em vigor corresponderia a “discrímen que em nada contribui à democracia, ao aperfeiçoamento da representação popular, bem como com ao imprescindível respeito ao voto em valor igual para todos”¹⁴³. Aduziram, ainda, com relação às doações perpetradas pelos próprios candidatos, que essas regras imporiam “cenário invariavelmente favorável ao candidato

¹³⁹ Cfr. Relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 13 do inteiro teor.

¹⁴⁰ Cfr. Voto do Ministro Joaquim Barbosa na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 63 do inteiro teor.

¹⁴¹ ALINE OSÓRIO / DANIEL SARMENTO, “*Eleições, dinheiro e democracia...*”, cit., p. 23.

¹⁴² Cfr. Voto do Ministro Dias Toffoli na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 75 do inteiro teor.

¹⁴³ Cfr. Voto da Ministra Rosa Webber na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, pp. 303-304 do inteiro teor.

detentor de melhor situação econômica, o que, além de contribuir à perpetuação no poder de determinadas pessoas, famílias e grupos, solapa o papel do eleitor e desacredita a democracia”¹⁴⁴.

Em que pese a argumentação construída, a tese vencedora no Plenário foi a de considerar não inconstitucionais os dispositivos atacados, calcando entendimento de que o eventual reconhecimento de inconstitucionalidade consubstanciaria um prejuízo às pessoas físicas que demonstrassem interesse em integrar e contribuir, mediante doações, ao pleito eleitoral, o que, ao invés de potencializar, fragilizaria o envolvimento democrático dos cidadãos¹⁴⁵. No mesmo sentido, a tese vencedora considerou “que desvincular os limites de contribuições da capacidade de renda dos doadores significa, em qualquer parte do mundo, escancarar as portas à prática do crime de lavagem de dinheiro”¹⁴⁶.

A maior densidade argumentativa operada pelo Supremo Tribunal Federal, diante da ADI 4.650, deu-se, entretanto, relativamente às doações perpetradas por pessoas jurídicas – que, como abordado anteriormente, foram entendidas como inconstitucionais. Quanto às doações realizadas por pessoas físicas e pelos próprios candidatos, o Supremo procedeu à uma exposição muito mais enxuta e com menor densidade argumentativa.

4. A FUNÇÃO NORMATIVA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL: BREVES APONTAMENTOS

Conforme abordado anteriormente, um dos pedidos postulados na Ação Direta de Inconstitucionalidade dizia respeito à prolação de uma sentença aditiva de princípio, no qual solicitou-

¹⁴⁴ Cfr. Voto da Ministra Rosa Webber na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 305 do inteiro teor.

¹⁴⁵ Cfr. Voto do Ministro Marco Aurélio na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 175 do inteiro teor.

¹⁴⁶ Cfr. Voto do Ministro Gilmar Mendes na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 240 do inteiro teor.

se ao Supremo Tribunal Federal que, a partir da decisão de inconstitucionalidade de determinada norma, realizasse a provocação do Congresso Nacional para legislar sobre a matéria, estipulando diretrizes a serem observadas.

Ocorre que deste pedido outro emanou-se: a estipulação de um prazo de 18 meses para o Congresso Nacional editar a norma, “sob pena de, em não o fazendo, atribuir-se ao Tribunal Superior Eleitoral a competência para regular provisoriamente tal questão”¹⁴⁷. O pedido postulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF suscita, portanto, interessante análise atinente ao poder normativo conferido ao Tribunal Superior Eleitoral brasileiro.

Ao Tribunal Superior Eleitoral, enquanto órgão integrante do Poder Judiciário brasileiro, foi atribuída, pelo legislador ordinário, uma função que a particulariza diante dos demais órgãos integrantes deste mesmo Poder: trata-se da função normativa eleitoral, verificada mediante a emissão de resoluções, incluídas nesta nomenclatura, igualmente, as respostas às consultas submetidas ao órgão. O poder regulamentar conferido ao Tribunal advém de preceito legal - especificamente conferido através dos artigos 23¹⁴⁸ da Lei 4.737/65 (Código Eleitoral) e do artigo 105¹⁴⁹ da Lei 9.504/97 (Lei de Eleições).

¹⁴⁷ Cfr. Relatório da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 10 do inteiro teor.

¹⁴⁸ Lei 4.737/65 (Código Eleitoral), Artigo 23 - Compete, ainda, privativamente, ao Tribunal Superior, (...) IX - expedir as instruções que julgar convenientes à execução deste Código;

¹⁴⁹ Lei 9.404/97 (Lei de Eleições), Artigo 105: Até o dia 5 de março do ano da eleição, o Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao caráter regulamentar e sem restringir direitos ou estabelecer sanções distintas das previstas nesta Lei, poderá expedir todas as instruções necessárias para sua fiel execução, ouvidos, previamente, em audiência pública, os delegados ou representantes dos partidos políticos. § 1º O Tribunal Superior Eleitoral publicará o código orçamentário para o recolhimento das multas eleitorais ao Fundo Partidário, mediante documento de arrecadação correspondente. § 2º Havendo substituição da UFIR por outro índice oficial, o Tribunal Superior Eleitoral procederá à alteração dos valores estabelecidos nesta Lei pelo novo índice. § 3º Serão aplicáveis ao pleito eleitoral imediatamente seguinte apenas as resoluções publicadas até a data referida no caput.

Esse poder regulamentar conferido ao órgão, entretanto, não é irrestrito, uma vez que encontra limitações de ordens diversas: a regulamentação da lei eleitoral realizada pelo Tribunal Superior Eleitoral “pressupõe a interpretação dos dispositivos constitucionais e legais, quando existentes. Quando ausentes, a fixação das regras eleitorais por parte do Judiciário Eleitoral deve manter-se fiel aos princípios constitucionais”¹⁵⁰.

A atuação prática do Tribunal Superior Eleitoral tem demonstrado que há casos nos quais o órgão vem realizando a edição de resoluções ativistas que : (i) abarcam conteúdos não previstos em leis eleitorais, (ii) de resoluções que vão além do conteúdo de leis eleitorais e (iii) de resoluções que vão de encontro ao conteúdo legal – atribuindo-se, em todos os casos, a denominação de uma verdadeira “legislação judiciária”¹⁵¹, uma vez que o órgão “tem potencialmente a possibilidade de legislar sempre que se verificam vazios na legislação ou dúvidas quanto a sua interpretação”¹⁵².

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, quando da oportunidade de manifestar-se a respeito de eventuais excessos cometidos através das resoluções do Tribunal Superior Eleitoral, firmou entendimento de que sua ocorrência caracterizaria mera ilegalidade em relação à lei regulamentada, não revelando, entretanto, uma inconstitucionalidade¹⁵³.

Notadamente nessas situações, quando as resoluções do Tribunal Superior Eleitoral revestem-se de caráter ativista, imiscuindo-se o órgão da atividade legiferante que não é de sua competência, verificam-se reações do Poder Legislativo com vistas a reverter ou modificar o conteúdo das resoluções, seja através

¹⁵⁰ SÍDIA MARIA PORTO LIMA, “*O ativismo judicial e o judiciário eleitoral: um estudo da atividade legislativa do Tribunal Superior Eleitoral*”, in: Revista Portuguesa de Ciência Política, nº 2, Lisboa, 2012, p. 125.

¹⁵¹ SÍDIA MARIA PORTO LIMA, “*O ativismo judicial...*”, cit., p. 127.

¹⁵² MARIA TEREZA SADEK, *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2010, p. 39.

¹⁵³ Cfr. entendimento emanado pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.243/DF.

da edição de leis ordinárias, leis complementares ou emendas constitucionais¹⁵⁴.

Observa-se que o comportamento ativista do Judiciário Eleitoral decorre da deficiência do Poder Legislativo na regulação de matérias que envolvem interesses de seus próprios integrantes, ou seja, “do desinteresse do Legislativo Federal em editar normas que regem e limitem suas próprias condutas no processo eleitoral”¹⁵⁵.

Nesse mesmo sentido, tem-se alguns trechos constantes na própria decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, analisada neste trabalho, onde fica evidente esse desinteresse na regulação de algumas matérias. Fala-se, nesse sentido, na “ausência de imparcialidade do poder político evidentemente que geram um desconforto de se delegar, a eles próprios, essa tarefa de otimizar e aperfeiçoar o processo democrático”¹⁵⁶.

No mesmo sentido, questiona-se se seria factível “confiar única e exclusivamente aos agentes políticos a prerrogativa de reformulação das regras concernentes ao financiamento de campanhas quando, em verdade, foi o exato sistema em vigor que permitiu a sua ascensão aos cargos que ocupam”¹⁵⁷, tendo se afirmado que as iniciativas legiferantes que surgem com o fito de “moralizar as doações e gastos das campanhas políticas não contam com o empenho dos parlamentares para lograrem aprovação. É o típico caso de legislação em causa própria. Os parlamentares fazem as leis que vão reger as suas próprias campanhas”¹⁵⁸.

¹⁵⁴ SÍDIA MARIA PORTO LIMA, “*O ativismo judicial...*”, cit., p. 130.

¹⁵⁵ SÍDIA MARIA PORTO LIMA, “*O ativismo judicial...*”, cit., p. 130.

¹⁵⁶ Cfr. Esclarecimento do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 275 do inteiro teor.

¹⁵⁷ Cfr. Esclarecimento do Ministro Luiz Fux na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF, p. 159 do inteiro teor.

¹⁵⁸ Trechos extraídos da Proposição 2011.19.00143-01, Origem: Adv. Luís Roberto Barroso, Relator-Geral do Seminário “Reforma política - Um projeto para o Brasil”. Homenagem aos 80 anos da OAB. Assunto: A Reforma Política: uma Proposta de Sistema de Governo, Eleitoral e Partidário para o Brasil. Relator: Conselheiro Federal

Tendo em vista a inércia do Poder Legislativo no que tange a diversas matérias eleitorais, observa-se que o próprio legislador tem procedido a uma verdadeira delegação do trato dessas matérias ao Judiciário Eleitoral, evitando desgastes entre os legisladores, bem como pela diversidade de interesses pessoais – e muitas vezes inconciliáveis – envolvidos nas questões¹⁵⁹, convivendo-se, ainda, com “uma tolerância incomum, por parte do Supremo Tribunal Federal, à atuação ativista por parte do Tribunal Superior Eleitoral”¹⁶⁰.

Impende destacar, ainda, que as referidas resoluções, tendo em vista serem dotadas de força de lei ordinária¹⁶¹, “podem ser alvo do controle de constitucionalidade, pois se enquadram no conceito de ato normativo descrito no art. 102, I, ‘a’, da Constituição Federal”¹⁶². A afirmação tem, inclusive, respaldo prático, uma vez que são diversas as ações apreciadas em controle concentrado de constitucionalidade cujo objeto diz respeito a resoluções emitidas pelo Tribunal Superior Eleitoral¹⁶³.

5. CONCLUSÃO

A atuação do Supremo Tribunal Federal não tem o escopo de engessar a atuação do governo da maioria. Pelo contrário, não pode o órgão exacerbar de suas competências utilizando-se abusivamente de discricionariedade, devendo, entretanto, atuar na preservação da normativa e dos princípios que a

Cláudio Pereira de Souza Neto (RJ).

¹⁵⁹ SÍDIA MARIA PORTO LIMA, “*O ativismo judicial...*”, cit., p. 133.

¹⁶⁰ SÍDIA MARIA PORTO LIMA, “*O ativismo judicial...*”, cit., p. 137.

¹⁶¹ Segundo jurisprudência emanada pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral, através do Recurso Eleitoral nº 1.943, do Rio Grande do Sul.

¹⁶² VALTER FÉLIX DA SILVA / PAULO JOSÉ MARTINS LACERDA / RENATO CÉSAR CARNEIRO, *O*

poder normativo da Justiça Eleitoral, Sal da Terra, João Pessoa, 2004, p. 71.

¹⁶³ É o caso, por exemplo, da Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.081/DF, proposta em face dos artigos 10 e 13 da Resolução nº 22.610/2007, emitida pelo Tribunal Superior Eleitoral, relativamente à perda de mandato por fidelidade partidária.

Constituição contém em seu bojo – limite dentro do qual o legislativo deve possuir ampla margem de atuação.

Neste trabalho, a constitucionalização apareceu como resultante de uma das variadas espécies de processos de fiscalização constitucional positivados, manifestando a possibilidade de concretização de normas da Constituição através da jurisdição constitucional. No caso em apreço, a constitucionalização do Direito Eleitoral foi propiciada pela atuação do Supremo Tribunal Federal e culminou em uma releitura do regramento atinente ao financiamento de campanha realizado por pessoas jurídicas, tendo como parâmetro a normativa constitucional – mormente a disposição constante no artigo 14, § 9º da Constituição de 1988 – que protege o ato eleitoral das influências perpetradas pelo poder econômico.

A procedência da ação relativamente à inconstitucionalidade de doações realizadas por pessoas jurídicas a campanhas eleitorais representou, dessa forma, a influência da jurisprudência emanada pelo Supremo Tribunal Federal na constitucionalização do Direito Eleitoral, demonstrando, em verdade, que toda teoria da interpretação acaba por ser uma teoria de direito público constitucional, uma vez que “toda interpretação jurídica é também interpretação constitucional”¹⁶⁴ – sendo esse entendimento o próprio nascedouro e fundamento do fenômeno da constitucionalização do Direito.

No que respeita às sentenças aditivas de princípio, em que pese as ressalvas acerca da rubrica aditiva a elas conferidas, nota-se que o Supremo Tribunal Federal, ao prolatar essa espécie de decisão, encampa uma função determinante à efetividade e garantia das normas constitucionais. Nesse sentido, conforme estabelece diretrizes à criação normativa, atua igualmente como agente da constitucionalização do direito.

No mesmo sentido, o proferimento de decisões de inconstitucionalidade parcial qualitativa (ou declaração de

¹⁶⁴ LUÍS ROBERTO BARROSO, *Curso de Direito...*, cit., p. 344.

inconstitucionalidade parcial sem redução de texto) também coaduna-se a relevantes princípios constitucionais - mormente à conservação dos atos normativos -, fazendo com que a prolação deste tipo de sentença atue como fecundo alicerce nos processos de fiscalização de constitucionalidade.

Por fim, no que tange ao poder normativo conferido à justiça eleitoral, o que se observa é que esse poder vem sendo desenvolvido, por vezes até de forma ativista, precipuamente face à inércia do Legislativo à regulamentação de questões que dizem respeito ao órgão e à sua atuação. Entretanto, conforme abordado, as resoluções emitidas pelo Judiciário Eleitoral não ficam imunes ao controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal – o que reitera, em mais um caso, a importância deste órgão na constitucionalização do direito e, especificamente no que diz respeito à abordagem deste estudo, do Direito Eleitoral.



REFERÊNCIAS

- AMARAL, Maria Lúcia – “*O Modelo Português de Justiça Constitucional: análise crítica*”, in: AIJC, núm. 11, Madrid, 2007. ISSN 1138-4824
- BARROSO, Luís Roberto – *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, 8ª ed., Saraiva, São Paulo, 2018.
- BRANCO, Ricardo – *O Efeito Aditivo da Declaração de Inconstitucionalidade com Força Obrigatória Geral*, Coimbra Editora, Coimbra, 2009.
- BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – *Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650/DF*, Relator: Ministro Luiz Fux, julgada em 17.09.2015, disponível em: <

- <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4136819> >.
- CAMPOS, Carlos Alexandre De Azevedo – *Dimensões do Ativismo Judicial no Supremo Tribunal Federal*, Forense, Rio de Janeiro, 2014.
- CANOTILHO, J. J. Gomes – *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador – contributo para o estudo das normas constitucionais programáticas*, 2ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2001.
- CANOTILHO, J. J. Gomes – *Direito Constitucional*, 5ª ed., Almedina, Coimbra, 1991.
- CANOTILHO, J. J. Gomes / MOREIRA, Vital – *Fundamentos da Constituição*, Coimbra Editora, Coimbra 1991.
- DWORKIN, Ronald – *The devastating decision*, The New York Times Review of Books, 2010. Disponível em: < <https://pt.scribd.com/document/284454965/Dworkin-The-Devastating-Decision-2010> >.
- GOMES, José Jairo – *Direito Eleitoral*, 11ª ed., Editora Atlas, São Paulo, 2015.
- LIMA, Sídia Maria Porto – “*O ativismo judicial e o judiciário eleitoral: um estudo da atividade legislativa do Tribunal Superior Eleitoral*”, in: Revista Portuguesa de Ciência Política, nº 2, Lisboa, 2012, pp. 125-139. ISSN 1647-4090
- LOPES, Pedro Moniz – “*Sobre as Sentenças de Inconstitucionalidade Parcial Qualitativa: Análise de Enunciados Constitucionais de Preferência*”, In: MORAIS, Carlos Blanco de (coord.), *As Sentenças Intermédias da Justiça Constitucional*, AAFDL, Lisboa, 2009, pp. 477- 577.
- MAZUR, Maurício – “*A Operação da Ponderação na Sentença Aditiva de Conformação Isonômica*”, in: David Duarte, Ingo Wolfgang Sarlet e Paulo de Tarso Brandão (Orgs), *Ponderação e Proporcionalidade no Estado Constitucional*, Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2013, pp. 307-360.

- MEDEIROS, Rui – *A Decisão de Inconstitucionalidade: os Autores, o Conteúdo e os Efeitos da Decisão de Inconstitucionalidade*, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa, 1999.
- MENDES, Gilmar Ferreira – *Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*, 6ª ed., Saraiva, São Paulo, 2014.
- MIRANDA, Jorge – *Direito Constitucional III: Direito Eleitoral-Direito Parlamentar*, AAFDL, Lisboa, 2003.
- MIRANDA, Jorge – *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I: Preliminares: o Estado e os Sistemas Constitucionais, 7ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2003.
- MIRANDA, Jorge – *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV: Direitos Fundamentais, 3ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2000.
- MIRANDA, Jorge – *Os tipos de decisões na fiscalização da constitucionalidade*, Separata de Estudos em homenagem ao Professor Inocêncio Galvão Telles, Vol. I, Almedina, Coimbra, 2002.
- MORAIS, Carlos Blanco – “*As Sentenças com Efeitos Aditivos*”, in: Carlos Blanco de Moraes (Org.), *As Sentenças Intermédias da Justiça Constitucional*, AAFDL, Lisboa, 2009.
- MORAIS, Carlos Blanco De – *Justiça Constitucional*, Tomo II, 2ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2011.
- NOVAIS, Jorge Reis – *Em Defesa do Tribunal Constitucional: resposta aos críticos*, Almedina, Coimbra, 2014.
- NOVAIS, Jorge Reis – *Teoria das Formas Políticas e dos Sistemas de Governo*, AAFDL, Lisboa, 2017.
- OSÓRIO, Aline / SARMENTO, Daniel – “*Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo de financiamento de campanhas eleitorais*”, in: *Direitos Fundamentais & Justiça*, Ano 8, nº 26, Jan./Mar. 2014, pp. 15-38.
- ROYO, Javier Pérez – *Curso de Derecho Constitucional*, 6ª ed.,

- Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 1999.
- SADEK, Maria Tereza – *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2010.
- SCHIER, Paulo Ricardo – *Filtragem Constitucional: construindo uma nova dogmática jurídica*, Sergio Fabris, Porto Alegre, 1999.
- SILVA, José Afonso da – *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 34.ª ed., Malheiros, São Paulo, 2011.
- SILVA, Luís Virgílio da – *Sistemas Eleitorais: tipos, efeitos jurídico-políticos e aplicação ao caso brasileiro*, Malheiros, São Paulo, 1999.
- SILVA, Valter Félix da / LACERDA, Paulo José Martins / CARNEIRO, Renato César – *O poder normativo da Justiça Eleitoral*, Sal da Terra, João Pessoa, 2004.
- SILVA, Virgílio Afonso da – *A Constitucionalização do Direito: os Direitos Fundamentais nas Relações entre Particulares*, Malheiros, São Paulo, 2008.
- URBANO, Maria Benedita Malaquias Pires – “*Sentenças intermediárias: para além de Kelsen mas ainda aquém de uma nova teoria da separação de poderes*”, in: CORREIA, Fernando Alves / MACHADO, Jónatas E. M. / LOUREIRO, João Carlos (Orgs.), *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho*, Vol. II, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, pp. 691-719.