

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL**

O PARTIDO NOVO, agremiação política inscrita no CNPJ sob o n. _____, com sede no _____, com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral e com representação no Congresso Nacional, vem, por seus advogados regularmente constituídos mediante instrumento específico em anexo, respeitosamente, com fulcro nos arts. 102, I, a, e 103, VIII, da Constituição de 1988, c/c art. 2º, VIII e ss. da Lei no 9.868/99, ajuizar

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
c/c pedido de medida cautelar

para que seja declarado inconstitucional o art. 12, inciso XXVII da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, aprovada pelo Congresso Nacional em julho de 2021, referente ao novo regramento de cálculo do valor do Fundo Especial de Financiamento de Campanha, já estabelecido no art. 16-C da Lei nº 9.504/97, que possui o seguinte texto:

“LDO 2022. Art. 12, XXVII – Fundo Especial de Financiamento de Campanha, financiado com recursos da reserva prevista no inciso II do §4º do art. 13, no valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para exercício de 2021 e as constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022, acrescentado do valor previsto no inciso I do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997;”

pelos fundamentos a seguir.

I. Dos pressupostos de admissibilidade desta Ação Direta de Inconstitucionalidade

1. Da legitimidade ativa do requerente

De acordo com a jurisprudência do Tribunal, “Os Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional acham-se incluídos, para efeito de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal, no rol daqueles que possuem legitimação ativa universal, gozando, em consequência, da ampla prerrogativa de impugnarem qualquer ato normativo do Poder Público, independentemente de seu conteúdo material” (ADI 1.096-MC, Rel.: Min. Celso de Mello, DJ 22.09.1995), isto é, os partidos políticos não precisam demonstrar pertinência temática em relação ao objeto da ação e a missão do partido.

Essa regra funda-se no pressuposto de que os partidos políticos são corpos intermediários entre a população e a sociedade política, sendo indispensáveis ao processo político brasileiro, ou seja, os partidos políticos são atores essenciais à democracia brasileira. Este STF tem entendimento sólido sobre o tema:

“O fato é que qualquer partido político tendo representação parlamentar, não importa o número, está legalmente qualificado para ajuizar a ação direta. Trata-se de uma inovação interessante e importante, porque dá ao partido político um papel de mais alta relevância, colocando-o lado a lado do Procurador-Geral ou da Mesa da Câmara, da Mesa da Assembléia, do Presidente da República”. (STF, ADI 1890, MA. Rel. Min. Celso de Mello, Julg. 18/02/2004. DJ 01.03.2004).

“O partido político, ou pode questionar sobre toda e qualquer matéria ou ficaria adstrito a um capítulo muito reduzido de assuntos que

poderia equacionar em uma ação direta.” (Voto do Min. Paulo Brossard na ADI 138, Rel.: Min. Sydney Sanchez, DJ 14.02.1990).

Destarte, tendo em vista o registro do partido no TSE (doc. anexo) e a representação no Congresso Nacional, inquestionável a legitimidade ativa do Partido NOVO para propor a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

2. Do cabimento de controle de constitucionalidade abstrato sobre Leis Orçamentárias

Na Constituição Federal de 1988, adotou-se um modelo tripartite para a previsão de leis orçamentárias por influência alemã, descrito no art. 165:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Durante diversos anos, esta E. Corte mantinha o entendimento de que as leis orçamentárias do ordenamento jurídico brasileiro se tratavam de leis formais, ou seja, de efeitos concretos, interpretadas como atos administrativos de cunho político e não normativo.

No entanto, este entendimento foi sendo modificado a partir do julgamento da ADI 2925-DF (Rel. Min. Ellen Gracie), quando prevaleceu o voto do Min. Marco Aurélio, em que se admitiu controle concentrado de constitucionalidade sobre lei orçamentária que revele contornos abstratos e autônomos:

PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORÇAMENTÁRIA.
Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE

INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do citado parágrafo. (ADI 2925, Relator(a): ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2003, DJ 04-03-2005 PP-00010 EMENT VOL-02182-01 PP-00112 LEXSTF v. 27, n. 316, 2005, p. 52-96) (Grifo nosso)

Desde então, inaugurou-se uma jurisprudência muito mais alinhada com a natureza jurídica das leis orçamentárias para além da dicotomia formal-material nos julgados ADI nº 4.048-MC; ADI nº 3.949-MC e ADI 5.449-MC. Trata-se de uma festejada mudança de paradigma que permitiu a esta E. Corte alcançar muitos atos normativos que antes se encontravam excluídos do controle de constitucionalidade, conforme palavras do Min. Gilmar Mendes:

“Em boa hora, ao apreciar a ADI 4.048, o Plenário do STF promoveu revisão de sua jurisprudência, ao conceder medida liminar **no sentido de reconhecer que as leis orçamentárias também poderiam ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade**, no entendimento de que "o Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto". (Curso de Direito Constitucional, 10º ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1169). (Grifo nosso)

Neste sentido, consolida-se a jurisprudência atualmente aplicável ao caso em tela, com a inequívoca possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade sobre leis orçamentárias:

CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. **Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes.** (...) (ADI 5449 MC-Ref, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-077 DIVULG 20-04-2016 PUBLIC 22-04-2016) (Grifo nosso)

3. Do objeto da presente demanda

No dia 19 de julho de 2021, foi aprovado pelo Congresso Nacional da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022, atendendo ao cronograma estabelecido para apreciação do texto do Projeto de Lei que segue:

- “A matéria será publicada no Diário do Congresso Nacional.
- Publicação em avulso eletrônico: até 06/07/2021
 - Publicação do relatório preliminar: até 07/07/2021
 - Apresentação de emendas ao relatório preliminar: até 08/07/2021 (12h)
 - Votação do relatório preliminar e suas emendas: até 08/07/2021

- Apresentação de emendas ao projeto: de 09/07/2021 a 12/07/2021 (12h)
- Publicação em avulso eletrônico das emendas ao projeto: até 12/07/2021 (15h)
- Votação do relatório final: até 13/07/2021
- Encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional: até 14/07/2021” (Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2022/crono/crono_v1.pdf).

Para além do cronograma que revela um brevíssimo tempo para a análise de uma lei tão complexa como é a LDO, a tramitação e votação do Projeto também foi envolvida em diversas polêmicas, como o discricionário – **e abusivo** – aumento do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanhas (FEFC), com vistas às eleições de 2022.¹

Para que o valor estimado em 5,7 bilhões de reais a título de FEFC pudesse ser inserido no texto, o Relator do Projeto da LDO, Dep. Juscelino Filho (DEM-MA), incluiu uma fórmula de cálculo inusitada e alheia ao previsto na legislação eleitoral vigente. No parecer da Comissão Mista do Orçamento elaborado pelo Deputado Relator, consta que há um “aperfeiçoamento” dos parâmetros definidores do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (p. 5), que consta no art. 12, XXVII do texto aprovado, agregando à base de cálculo do FEFC descrita no art. 16-C, inciso I, da Lei nº 9.504/97 o valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para exercício de 2021 e as constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022.

Neste ponto, cabe uma observação: ainda que se entenda que o art. 12, XXVII da LDO de 2022 aprovada não traz um valor fechado, mas sim uma fórmula de cálculo do FEFC, tem-se que, ao buscar informações sobre as dotações orçamentárias

¹ Conforme amplamente divulgado na mídia e nos canais oficiais do Congresso Nacional. Cf. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/07/15/aumento-no-valor-destinado-ao-fundo-eleitoral-gera-polemica-na-votacao-da-ldo>.

enviadas à Justiça Eleitoral para o exercício de 2021 e 2022, chegou-se aos seguintes valores, já aplicando a fórmula inserida pelo Deputado Relator da LDO:

Item	Valor
Justiça Eleitoral 2021	2.368.009.379,0
Justiça Eleitoral 2022 (correção de 8%)	2.565.738.162,15
Renúncia fiscal do horário gratuito (aprox.)	800.000.000,00
Total	5.733.747.541,15

Este é o valor que vem sendo divulgado tanto pelo Congresso Nacional quanto pelos meios de comunicação e que, se mantido o texto da LDO aprovado, deve ser o que constará na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Não há maiores detalhes sobre critérios definidos para esta mudança legislativa, o que já demonstra a falta de transparência na atuação dos parlamentares da Comissão Mista quando da análise e elaboração do texto da LDO.

Por sua vez, na imprensa, o Deputado Relator se pronuncia no seguinte sentido:

“Quanto à questão do fundo eleitoral, que foi debatido aqui, também tratamos, garantindo... **Vocês sabem que, como em 2020, em 2022 teremos eleições.** Então precisávamos colocar na Lei de Diretrizes Orçamentárias o fundo eleitoral, assim como colocamos. Da mesma forma, a fonte desse fundo, como foi em 2020, ficou os recursos das emendas de bancada impositiva. Alteramos apenas a vinculação. Antes, ele tratava de um percentual dessas emendas para chegar a seu valor. **Agora, o valor do fundo vai chegar baseado no percentual do que será o orçamento da Justiça Eleitoral.** O orçamento da Justiça Eleitoral nós iríamos debater ainda no momento da formulação da Lei Orçamentária, que é a LOA, deste

ano, de 2022. **Então esses foram muitos dos avanços**² (Grifo nosso)

Tal pronunciamento espelha a total falta de critérios com o único fim de aumentar exponencialmente o valor do FEFC, à revelia da legislação vigente, das leis orçamentárias já estabelecidas e da Constituição Federal.

Após a polêmica que se instaurou na opinião pública sobre o novo valor do FEFC, o Sr. Presidente da República vetou o dispositivo em 23 de agosto de 2021, encaminhando, como ato contínuo, o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2022, indicando o valor de 2,1 bilhões de reais sob este conceito.³ Ressalte-se que a LOA ainda deve ser apreciada pelo Congresso Nacional.

No entanto, após meses sem vir à pauta o tema, em 17 de dezembro de 2021 – **ou seja, pouquíssimos dias antes do recesso parlamentar de final de ano** – em sessão separada nas casas, o Congresso Nacional derruba o veto presidencial a partir do voto a favor (pela derrubada do veto) de 317 deputados federais, contra 146 contrários. Já no Senado Federal, o vejo foi rejeitado por 53 votos a favor e 21 contra.⁴

Cabe também mencionar que, mesmo o Projeto da LOA 2022 tendo previsto 2,1 bilhões de reais⁵, o aumento da LDO fará com que se altere este valor também, pois mesmo que se alegue que a LDO não vincula totalmente o orçamento anual, a norma já dá diretrizes de como serão os contornos da LOA que se votará. Se não fosse desta forma, não haveria a necessidade de se aumentar o valor constante na LDO antes da LOA. Aliás, isto impede que se aceite o argumento de que a LDO não impacta, necessariamente, o que será aprovado na LOA, como tentam argumentar alguns parlamentares, senão vejamos:

² Cf. CNN. LDO de 2022 prevê aumento do fundo eleitoral para quase R\$ 6 bilhões. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/07/15/comissao-mista-do-orcamento-aprova-texto-base-da-ldo-de-2022>.

³ Cf. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/08/bolsonaro-propoe-fundao-eleitoral-de-r-21-bilhoes-no-proximo-ano.shtml>. Acesso em 17 Dez. 2021.

⁴ Cf. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/12/deputados-derrubam-veto-e-fundao-eleitoral-pode-atingir-r-57-bilhoes.shtml>. Acesso em 17 Dez. 2021.

⁵ Cf. Projeto de Lei Orçamentária Anual 2022, disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2022/proposta/info_complem_PLOA2022.pdf Acesso em 17 Dez. 2021. p. 1114.

O deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), no entanto, destacou que o Supremo Tribunal Federal (STF) vetou o financiamento de empresas. Para ele, o uso dos recursos públicos garante lisura ao sistema político. “Quando nós somos financiados pelo dinheiro público, não ficamos devendo favores, não ficamos na condição de ter que atender a quem nos financiou, e isso é uma conquista para a democracia”, disse.

Chinaglia **afirmou que os valores serão rediscutidos durante a votação da lei orçamentária, já que a LDO estabelece o limite de recursos, mas não obriga o gasto.** “Isso será discutido exatamente na votação do Orçamento para o próximo ano, quando se tem a oportunidade de definir o valor”, apontou.⁶ (sem grifos no original).

Cabe também lembrar que, conforme o disposto no art. 166, §3, I, da Constituição Federal de 1988, as emendas à Lei Orçamentária Anual somente poderão ser aprovadas caso estejam compatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. É devido a isso que já impuseram uma emenda aumentando o valor do FEFC logo na LDO, para que na LOA não seja necessário debater o tema e poder aprovar o montante sem, supostamente, incorrer em ilegalidades.

Portanto, claro está que a intenção do Poder Executivo é estabelecer o valor de 2,1 bilhões de reais a este Fundo, atendendo ao cálculo aproximado da fórmula estabelecida em lei, mas que este vem sendo confrontado pelo Congresso Nacional, que busca aumentar o valor à sua revelia, tensionando a relação institucional entre os poderes e incorrendo em inconstitucionalidades, conforme será demonstrado nesta inicial.

II. Do mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade

1. Inconstitucionalidade formal – usurpação de competência do Poder Executivo Federal

⁶ AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Congresso derruba veto aos R\$ 5,7 bi para financiamento de campanhas. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/840629-congresso-derruba-veto-aos-r-57-bi-para-financiamento-de-campanhas/> Acesso em 17 Dez. 2021.

Segundo se desprende textualmente da Constituição Federal de 1988, art. 165, são leis de iniciativa do Poder Executivo o plano plurianual; a lei de diretrizes orçamentárias; e os orçamentos anuais. **Trata-se de competência privativa** extraída do art. 61, §1, b, e que já goza de pleno reconhecimento pela jurisprudência desta E. Corte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 12 DA LEI 10789 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUMENTO DE DESPESA.** AUSÊNCIA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. Criação de gratificação - Pró-labore de Êxito Fiscal. **Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, artigos 61, § 1º, II, "a" e "c" e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, de que resulte aumento de despesa.** (...) Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 2079, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 29/04/2004, DJ 18-06-2004 PP-00043 EMENT VOL-02156-01 PP-00073) (Grifo nosso)

No caso presente, tem-se que proposta enviada pelo Sr. Presidente da República ao Congresso Nacional referente à LDO 2022 traz, tão somente, a previsão do art. 13, §4º, inciso II, sobre as emendas de bancada estadual de execução obrigatória, que incidem sobre a fórmula de cálculo do FEFC para as eleições de 2022 (e de todas as demais), atentando-se ao contido na legislação eleitoral vigente:

Art. 13. (...)

§ 4º O Projeto de Lei Orçamentária de 2022 conterá reservas específicas para atender a:

(...)

II - emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da Emenda à Constituição nº 100, de 2019, descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de que trata o inciso II do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. (cf. <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orientadoras/lfo/2022/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>).

Vale mencionar que não há outros dispositivos legais sobre o tema em todo o Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo para o Congresso Nacional com vistas à LDO 2022, tendo sido mantido o art. 13, §4º acima mencionado, porém, **introduzindo-se já no Congresso Nacional o art. 12, XXVII, que se impugna por meio desta demanda.**

Nesse sentido, **extrai-se que não foi por proposta do Poder Executivo, que é privativa por força constitucional**, a nova fórmula de cálculo para o aumento discricionário do FEFC ocorrido quando da aprovação do Projeto da LDO 2022 pelo Congresso Nacional, o que faz com que exista um **vício de constitucionalidade formal insuperável** que macula o aumento pretendido e escancara a intenção pessoalista dos parlamentares em simplesmente aumentar os recursos disponíveis para as suas campanhas eleitorais às custas do erário, sem qualquer previsão legislativa que autorize fazê-lo.

No caso em tela, nem mesmo a derrubada do veto pode retirar a incidência de inconstitucionalidade formal, conforme indica a própria jurisprudência a respeito:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 792, DO ESTADO DE SÃO PAULO. ATO NORMATIVO QUE ALTERA PRECEITO DO ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS ESTADUAIS. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS NO PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL. **PROJETO DE LEI VETADO PELO GOVERNADOR. DERRUBADA DE VETO.**

USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, II, C, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1.

A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno [artigo 25, caput], impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Precedentes. 2. O ato impugnado versa sobre matéria concernente a servidores públicos estaduais, modifica o Estatuto dos Servidores e fixa prazo máximo para a concessão de adicional por tempo de serviço. 3. **A proposição legislativa converteu-se em lei não obstante o veto aposto pelo Governador.** O acréscimo legislativo consubstancia alteração no regime jurídico dos servidores estaduais. 4. **Vício formal insanável, eis que configurada manifesta usurpação da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo [artigo 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição do Brasil]. Precedentes.** 5. Ação direta julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Complementar n. 792, do Estado de São Paulo. (ADI 3167, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2007, DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00036 EMENT VOL-02288-02 PP-00237)

Aliás, a própria existência de veto sobre a proposição indica que houve a tentativa do controle do Poder Executivo para evitar a inconstitucionalidade que ora se denuncia. Contudo, a rejeição ao veto demonstra nitidamente que houve usurpação de competência pelo Poder Legislativo, o que acarreta em incontestável vício de inconstitucionalidade formal.

Extraí-se, ademais, este raciocínio, do inteiro teor da ADI 3167, cuja ementa foi acima exposta, senão vejam-se as palavras do Min. Relator, Eros Roberto Grau:

“A proposição legislativa converteu-se em lei não obstante o veto nela aposto pelo Governador do Estado e, por isso mesmo, é manifesta a usurpação de competência exclusiva do requerente, apresentando vício formal insanável”. (ADI 3167, Relator(a): EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 18/06/2007, DJe-096 DIVULG 05-09-2007 PUBLIC 06-09-2007 DJ 06-09-2007 PP-00036 EMENT VOL-02288-02 PP-00237. Pg. 7, sem grifos no original).

Há também outros julgados neste sentido que, a despeito de versar sobre outros tipos de lei, também trazem normas de competência privativa do Poder Executivo, corroborando com a jurisprudência já citada:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONS-TITUCIONALIDADE. ART. 3 DA LEI N. 9.820, DE 19.01.93, PROMULGADA PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, POR ATO PU-BLICADO EM 19.04.93. ISONOMIA DE RE-MUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLI-COS CIVIS ESTADUAIS. I. **Norma inserida, por emenda parlamentar, em projeto de lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo: configura inconstitucionalidade formal por usurpar a competência privativa do Governador do Estado,** em ofensa ao princípio de independência e harmonia entre os Poderes. 2. Ação Direta procedente" (ADI n 873, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 22.08.97, p. 38.759). (Sem grifos no original)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE -**PROJETO DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL - EMENDA PARLAMENTAR ACARRETANDO AUMENTO DE DESPESAS - VETO DERRUBADO E PROMULGAÇÃO - ALEGAÇÃO DE INFRINGÊNCIA AOS ARTS. 61, PARÁGRAFO 1o, II, a, E 63, DA CF/88 E AO ART. 52, I, DA CE - LIMINAR - OCORRÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS - DEFERIMENTO.** Demonstrada a plausibilidade da censura, **por**

tratar-se de dispositivos resultantes de emenda da Câmara de Vereadores acarretadora de aumento de despesa a projeto de lei que lhe foi enviado pelo Chefe do Poder Executivo, no exercício da competência legislativa privativa, e havendo concorrência do periculum in mora, consistente na possibilidade de virem a ser efetuados pagamentos de vantagens funcionais indevidas, **deve a liminar ser deferida, suspendendo-se a vigência da norma acoimada de inconstitucional**. (TJ-SC - ADI: 804130 SC 1988.080413-0, Relator: Eder Graf, Data de Julgamento: 01/03/1995, Órgão Especial (antigo), Data de Publicação: Ação direta de inconstitucionalidade n. 125, de Imbituba.) (Sem grifos no original)

Neste ponto, ainda que se assumisse como possível criar *ad hoc* uma fórmula de cálculo para o FEFC diretamente em uma Lei Orçamentária – o que não se defenderá aqui, uma vez que lei orçamentária se destina a outro fim -, esta deveria partir de iniciativa própria do Executivo. Em não sendo este o caso, deve-se declarar a inconstitucionalidade do dispositivo legal que extrapola competência privativa conferida pela Carta Maior à Presidência da República.

Ainda, cabe mencionar que, ao receber o veto do Poder Executivo, seja ele total ou parcial, o projeto de lei aprovado retorna ao poder Legislativo para nova deliberação, porém sobre o veto em si. Ou seja, não se discute mais o conteúdo do projeto, mas sim os fundamentos do veto que por apostado, analisando-se as suas razões.⁷

Estas foram as razões para o veto do Inc. XXVII do caput do art. 12 do Projeto de Lei (VETO 44.21.006):

“A proposição legislativa estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária para 2022, a Lei Orçamentária e os seus créditos adicionais discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas ao Fundo Especial de Financiamento de

⁷ HETSPER, Rafael Vargas. O Poder de veto no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 49 n. 193 jan./mar. 2012. p. 223.

Campanha, financiado com recursos da reserva prevista no inciso II do § 4º do art. 13 do Projeto de Lei, no valor correspondente a vinte e cinco por cento da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para exercício de 2021 e aquelas constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022, acrescentado do valor previsto no inciso I do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, **a proposição legislativa contraria o interesse público**, pois o dispositivo em comento **não apenas obrigaria a discriminar em categoria de programação específica o Fundo Especial de Financiamento de Campanha**, mas estabeleceria valor de aproximadamente R\$ 5.700.000.000,00 (cinco bilhões e setecentos milhões de reais) para essas despesas, **o que resultaria na compressão de despesas primárias discricionárias decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória**, que poderiam ser revertidas em políticas públicas para a população.

Cumprido salientar que, conforme disposto no § 1º do art. 75 do Projeto de Lei, as emendas de bancada estadual – cujo valor seria reduzido para atender as despesas do Fundo – **deveriam ser destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento**, e, quando promovessem o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro, deveriam ser apresentadas pela mesma bancada, a cada exercício, até a conclusão do investimento. Desse modo, **a proposição legislativa teria impacto negativo sobre a continuidade de investimentos plurianuais, incluídos os investimentos em andamento cujo início tenha sido financiado por emendas de bancada estadual em exercícios anteriores.**

Da mesma forma, **seriam comprometidas as demais despesas custeadas por emendas de bancada**, a exemplo daquelas destinadas às **subfunções da saúde**, que têm recebido, em média, desses recursos nos últimos quatro anos, e **cuja redução se mostra indesejável, em especial, no contexto econômico e social decorrente da pandemia da covid-19.** **Adicionalmente, a metodologia de cálculo utilizada para estabelecer o valor do Fundo Especial de**

Financiamento de Campanha adota parâmetros desproporcionais em relação às dotações da Justiça Eleitoral, pois tem como referência dois exercícios financeiros – 2021 e 2022 – de perfil distinto no tocante à realização de eleições.”

(Sem grifos no original).

Ora, Excelências, na mensagem do veto se extrai que há nitidamente a intenção de se exercer as prerrogativas de Chefe do Poder Executivo, responsável pelo orçamento e contas públicas, cujo dever de tutela pode, caso não cumprido ou negligenciado, culminar em eventual crime de responsabilidade (art. 85, VI, Constituição Federal de 1988). Ao rejeitá-lo, o Congresso Nacional não somente é irresponsável com as contas públicas, mas no que se refere à inconstitucionalidade formal, o Poder Legislativo impôs a usurpação de competência existente no caso, o que não se pode permitir.

Neste caso, a inconstitucionalidade por iniciativa se torna ainda mais robusta e evidente, **por haver sido duplamente cometida**: a primeira foi na aprovação da emenda parlamentar em lei cuja competência é privativa do Chefe do Executivo (lei orçamentária); e a segunda por contrariar veto do Executivo que detalha as razões pela qual a norma não poderia ter sido aprovada, renovando-se o ânimo de usurpar tal competência normativa.

Junto com as razões do veto, extrai-se justamente a vontade contrária do Executivo em face da intenção do Congresso Nacional, no sentido de que nem mesmo a fórmula de cálculo não se ajusta à legislação e está deturpada, simplesmente para tentar justificar um aumento discricionário do valor do FEFC por parte do Legislativo, incompetente para esta decisão.

Por outro lado, também se extrai da Consultoria do Congresso Nacional a análise das razões para este veto, na seguinte linha⁸:

⁸ CONGRESSO NACIONAL. Nota técnica conjunta nº 4, de 2021. Considerações acerca dos vetos ao PLDO 2022 - veto nº 44/2021 mensagem nº 408, de 20 de agosto de 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/2021_04_pldo-2022_nota_vetos Acesso em 17 Dez. 2021.

O dispositivo visava fixar por meio da LDO o valor do FEFC em decorrência da imprecisão da redação do inciso II do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Diante do veto, apenas a parcela referente ao inciso I do art. 16-C da Lei nº 9.504 poderá ser calculada. Tal parcela equivale à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior. O valor é atualizado, a cada eleição, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 13.487, de 6 de outubro de 2017. O valor da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada nos anos de 2016 e 2017 totalizou R\$ 653 milhões. Estima-se que para 2022, tal valor atualizado pelo INPC resultará numa parcela de R\$ 800 milhões.

Diante da lacuna, **poderia o Poder Executivo encaminhar, adicionalmente a essa parcela, qualquer percentual do montante total dos recursos da reserva específica para atendimento das emendas de bancada estadual impositiva.** No entanto, o percentual da quota das emendas de bancada destinada ao FEFC deverá ser descontado do montante previsto no art. 3º da Emenda à Constituição nº 100, de 2019, conforme redação do inciso II do § 4º do art. 13 da LDO.

O PLOA 2022 contém dotação orçamentária para o FEFC cujo valor perfaz R\$ 2.127.519.777. (Sem grifos no original).

Admite-se, portanto, que cabe ao Poder Executivo, diante da imposição do veto, suprir a lacuna referente ao valor do FEFC na LDO 2022, confirmando a sua competência privativa, pois é dado a ele a tutela do orçamento e contas públicas, respondendo juridicamente por isto.

Neste caso, a existência de rejeição do veto não só não supre a inconstitucionalidade formal de iniciativa, **mas a agrava**, demonstrando que há a intenção por parte do Poder Legislativo em usurpar a competência do Executivo, mesmo quando este já exerceu sua prerrogativa de controle legislativo.

Portanto, é evidente, nítida e incontestada a inconstitucionalidade formal que acomete o PLDO 2022 no que se refere ao valor atribuído ao FEFC.

2. Da inconstitucionalidade material - Do modelo de financiamento público de campanhas estabelecido na normativa eleitoral brasileira e da existência de uma fórmula de cálculo própria do FEFC – violação dos arts. 165; 166, 3º e 4º, I e 167, da Constituição Federal c/c LC 101/200 e art. 16-C da Lei 9.504/97

O modelo brasileiro de financiamento de campanhas sofreu uma expressiva mudança nos últimos anos. Este “giro de 180 graus” iniciou-se com a declaração de inconstitucionalidade por esta E. Corte das doações privadas de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais, na ADI 4.650-DF (Rel. Min. Luiz Fux). Antes, era conhecido o fato de que a maioria dos recursos que trafegavam no financiamento das campanhas eleitorais provinha de fontes privadas de pessoas jurídicas, mais especificamente de grandes doadores.

Muitas foram as razões que respaldaram esta decisão, como o não exercício da cidadania por pessoas jurídicas, violação do princípio da igualdade, encarecimento de campanhas devido aos altos valores doados, bem como o desequilíbrio das condições de competição eleitoral por causa da forte presença do poder econômico. Diante desta decisão e do afastamento de boa parte dos recursos disponíveis para campanhas, e com a percepção causada nas eleições de 2016 de que a escassez de dinheiro poderia prejudicar muitas candidaturas e, inclusive, a possibilidade de se realizar uma candidatura competitiva, o Congresso Nacional aprovou as Leis nº 13.487 e 13.488, ambas de 2017, inserindo na Lei nº 9.504/97, art. 16-C, que traz a normativa referente ao FEFC:

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: (Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei; (Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017)

II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual. (Grifo nosso)

O inciso I do artigo supracitado se refere ao art. 3º da Lei nº 13.487/2017, que estabelece que “o valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do disposto no inciso I do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei [2017] e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.”

Vale ressaltar que pouco se sabe sobre este valor, considerando que não é sequer a Justiça Eleitoral a competente para calculá-lo, mas sim o Ministério da Fazenda, considerando que é uma compensação fiscal, nos termos do Decreto 7791/2012. No entanto, conforme já trazido nesta inicial, estima-se que este valor esteja em torno de 800 milhões de reais.

Tem-se que, com isso, o modelo de financiamento de campanhas no Brasil passou de ser praticamente privado, para ter a predominância de recursos públicos, o que, por si só, entende-se que se deve impor a tal montante o tratamento de regime de direito público, com todas as suas implicações, como já ocorre com o Fundo Partidário, segundo entendimento fixado pelo C. Superior Tribunal de Justiça em caso julgado recentemente:

RECURSO ESPECIAL. SERVIÇOS DE PROPAGANDA ELEITORAL. FUNDO PARTIDÁRIO. LEI N. 9.096/1996. PENHORA. IMPOSSIBILIDADE. NATUREZA PÚBLICA DOS RECURSOS. RELEVÂNCIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS NA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA. **FINANCIAMENTO PÚBLICO**. ART. 833 DO CPC/2015. IMPENHORABILIDADE ABSOLUTA. **VERBAS DE NATUREZA PÚBLICA**. (...) 4. Após a incorporação dos repasses ao Fundo Partidário, **os valores transferidos, públicos ou privados, incorporam a natureza jurídica pública** e, nos termos da Lei dos Partidos Políticos, passam a ter destinação vinculada e específica à subsistência do Partido. (...) (STJ, RECURSO ESPECIAL Nº 1891644 - DF (2020/0216908-7) RELATOR: MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO).

Uma dessas implicações é a da estrita legalidade que deve ser aplicada para o cálculo destes valores que serão destinados aos partidos para o custeio de suas campanhas. No caso em tela, tem-se que houve verdadeira inovação legislativa por via imprópria (uma lei orçamentária) com vício formal de competência e que terminou por violar o disposto em lei vigente, no caso, o art. 16-C da Lei nº 9.504/97.

Aliás, isto é admitido inclusive nas razões do veto que foi rejeitado pelo Congresso Nacional:

“A proposição legislativa estabelece que o Projeto de Lei Orçamentária para 2022, a Lei Orçamentária e os seus créditos adicionais discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, financiado com recursos da reserva prevista no inciso II do § 4º do art. 13 do Projeto de Lei, no valor correspondente a vinte e cinco por cento da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para exercício de 2021 e aquelas constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022, **acrescentado do valor previsto no inciso I do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de**

1997.

(...)

Adicionalmente, a metodologia de cálculo utilizada para estabelecer o valor do Fundo Especial de Financiamento de Campanha adota parâmetros desproporcionais em relação às dotações da Justiça Eleitoral, pois tem como referência dois exercícios financeiros – 2021 e 2022 – de perfil distinto no tocante à realização de eleições.” (Sem grifos no original).

Com isso, reconhece-se que a fórmula de cálculo a ser feita para o valor do FEFC não é a descrita no dispositivo vetado e ora impugnado, mas que já há parâmetros legais para se obter o montante.

Ainda que se entenda que a interpretação do mencionado art. 16-C apenas estabelece o mínimo a ser destinado aos partidos políticos a título de FEFC devido à expressão “não menos equivalente” contida no dispositivo, o que ocorreu na LDO 2022 aprovada pelo Congresso Nacional sequer se relaciona a isso, considerando que foi, claramente uma manobra que permitiu o aumento para o triplo de valores aplicados a título de FEFC nas eleições de 2018 (1,7 bilhão de reais) e 2020 (2 bilhões de reais, aproximadamente).

Portanto, ainda que se concorde que o financiamento público de campanhas é necessário em uma democracia⁹, não se ataca o modelo por meio desta demanda, mas sim a forma como se deu o cálculo para o valor do FEFC para as eleições de 2022, **que escapa da fórmula prevista em lei ordinária vigente e que não pode ser alterada da maneira como o Congresso Nacional procedeu.**

Seguindo a linha de que os recursos do FEFC atraem o princípio da estrita legalidade, cabe se questionar se há algum tipo de discricionariedade que pudesse ser aqui aplicada para o aumento do seu valor global, mesmo sem alteração da legislação

⁹ BORRELLO, R. Il Finanziamento Pubblico dei Partiti nella Dinamica dello Stato di Democrazia Pluralista – Riflessione Generali e Caso Italiano. In: AAVV. Studi in Onore di Gianni Ferrara. Torino: Giappichelli, 2005; SANTANO, A. C. O financiamento da política: Teoria geral e experiências do direito comparado. Curitiba: Íthala, 2015.

eleitoral vigente, considerando que o Congresso Nacional inovou na fórmula de cálculo e que se poderia pensar que a instituição goza de legitimidade democrática para isto.

A resposta é negativa. Isso porque, em sede de Lei de Diretrizes Orçamentárias, há todo um regramento que vincula a finalidade desse tipo de norma no Estado brasileiro, impondo diversos entraves para a sua atuação neste ramo. Vejamos.

Segundo o art. 165, §2º da Constituição Federal de 1988, uma LDO tem como função:

§2. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, **orientará a elaboração da lei orçamentária anual**, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Grifo nosso)

Com isso, tem-se uma vinculação da LDO com a LOA, que impõe uma interpretação conjunta com o Plano Plurianual, nos termos do art. 5º da Lei 101/2000, de Responsabilidade Fiscal.

Neste sentido, cabe invocar o disposto no art. 166, §3, I e §4, da Constituição Federal, que estabelece:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 3. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

(...)

§ 4 As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. (Sem grifos no original)

Ora, nas próprias razões de veto consta que a emenda que discricionariamente aumentou o valor do FEFC não está de acordo com o Plano Plurianual, não podendo, portanto, ser aprovada e integrar a LDO 2022:

Cumpre salientar que, conforme disposto no § 1º do art. 75 do Projeto de Lei, as emendas de bancada estadual – cujo valor seria reduzido para atender as despesas do Fundo – deveriam ser destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento, e, quando promovessem o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro, deveriam ser apresentadas pela mesma bancada, a cada exercício, até a conclusão do investimento. **Desse modo, a proposição legislativa teria impacto negativo sobre a continuidade de investimentos plurianuais, incluídos os investimentos em andamento cujo início tenha sido financiado por emendas de bancada estadual em exercícios anteriores.** (Sem grifos no original)

Veja-se o que traz a Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, em seu artigo 3º:

Art. 3º São diretrizes do PPA 2020-2023:

I - o aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e promoção da produtividade da estrutura administrativa do Estado;

II - a busca contínua pelo aprimoramento da qualidade do gasto público, por meio da adoção de indicadores e metas que possibilitem a mensuração da eficácia das políticas públicas;

III - a articulação e a coordenação com os entes federativos, com vistas à redução das desigualdades regionais, combinados:

a) processos de relacionamento formal, por meio da celebração de contratos ou convênios, que envolvam a transferência de recursos e responsabilidades; e

b) mecanismos de monitoramento e avaliação;

IV - a eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e redução da ingerência do Estado na economia;

V - a garantia do equilíbrio das contas públicas, com vistas a reinserir o Brasil entre os países com grau de investimento;

VI - a intensificação do combate à corrupção, à violência e ao crime organizado;

VII – (VETADO);

VIII - a promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família;

IX - o combate à fome, à miséria e às desigualdades sociais;

X - a dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil, e à preparação para o mercado de trabalho;

XI - a ampliação da cobertura e da resolutividade da atenção primária à saúde, com prioridade na prevenção, e o fortalecimento da integração entre os serviços de saúde;

XII - a ênfase na geração de oportunidades e de estímulos à inserção no mercado de trabalho, com especial atenção ao primeiro emprego;

XIII - a promoção da melhoria da qualidade ambiental, da conservação e do uso sustentável de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais;

XIV - o fomento à pesquisa científica e tecnológica, com foco no atendimento à saúde, inclusive para prevenção e tratamento de doenças raras;

XV - a ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica;

XVI - a ampliação e a orientação do investimento público, com ênfase no provimento de infraestrutura e na sua manutenção;

XVII - o desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias à promoção da soberania e dos interesses nacionais, consideradas as vertentes de defesa nacional, as relações exteriores e a segurança institucional;

XVIII - a ênfase no desenvolvimento urbano sustentável, com a utilização do conceito de cidades inteligentes e o fomento aos negócios de impacto social e ambiental;

XIX - a simplificação e a progressividade do sistema tributário, a melhoria do ambiente de negócios, o estímulo à concorrência e a maior abertura da economia nacional ao comércio exterior, priorizando o apoio às micro e pequenas empresas e promovendo a proteção da indústria nacional em grau equivalente àquele praticado pelos países mais industrializados; e

XX - o estímulo ao empreendedorismo, por meio da facilitação ao crédito para o setor produtivo, da concessão de incentivos e benefícios fiscais e da redução de entraves burocráticos.

Não há, **em qualquer dos incisos acima**, qualquer menção que possa se relacionar com o aumento dos valores do FEFC, nem mesmo indiretamente, muito pelo contrário: O valor alterado unilateralmente pelo Congresso Nacional, à revelia do Executivo, da fórmula de cálculo já trazida por lei e do princípio da estrita legalidade com os recursos públicos, **vai totalmente em sentido oposto ao que estabelece o Plano Plurianual 2020-2023, o que impede que a emenda parlamentar para o aumento do montante do FEFC possa se converter em integrante do texto da LDO 2022.**

Ainda sobre a LDO, tem-se no art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea b do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

Não há, portanto, a permissão de inovação legislativa como foi a alteração da fórmula de cálculo do FEFC em sede de LDO, menos ainda uma modificação que aumenta despesa de forma expressiva, como foi o caso em tela, o que elimina a discricionariedade, seja do Congresso Nacional (ainda mais com vício de competência legislativa), seja do Poder Executivo, no sentido de aumentar vertiginosamente tais valores.

Além disso, cabe mencionar que nas razões de veto, o Sr. Presidente da República detalha também a necessidade de equilíbrio nas contas públicas e de seu controle, motivo pelo qual o dispositivo seria vetado. Veja-se:

“Entretanto, a despeito da boa intenção do legislador, a proposição legislativa contraria o interesse público, pois o dispositivo em comento não apenas obrigaria a discriminar em categoria de programação específica o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, mas estabeleceria valor de aproximadamente R\$ 5.700.000.000,00 (cinco bilhões e setecentos milhões de reais) para essas despesas, **o que resultaria na compressão de despesas primárias discricionárias decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória**, que poderiam ser revertidas em políticas públicas para a população.

Cumpra salientar que, conforme disposto no § 1º do art. 75 do Projeto de Lei, as emendas de bancada estadual – cujo valor seria reduzido para atender as despesas do Fundo – **deveriam ser destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento**, e, quando promovessem o início de investimento com duração superior a um exercício financeiro, deveriam ser apresentadas pela mesma bancada, a cada exercício, até a conclusão do investimento. Desse modo, **a proposição legislativa teria impacto negativo sobre a continuidade de investimentos plurianuais, incluídos os investimentos em andamento cujo início tenha sido financiado por emendas de bancada estadual em exercícios anteriores.**

Da mesma forma, **seriam comprometidas as demais despesas custeadas por emendas de bancada**, a exemplo daquelas destinadas às subfunções da saúde, que têm recebido, em média, desses recursos nos últimos quatro anos, e cuja redução se mostra indesejável, em especial, no contexto econômico e social decorrente da pandemia da covid-19.” (Sem grifos no original)

Neste ponto, deve-se também trazer o disposto no art. 167 da Constituição Federal de 1988, que veda, sem autorização legal: iniciar programas ou projetos; realizar despesas ou assumir obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; realizar operações de crédito que excedam o montante de despesas de capital; transpor, remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro; utilizar recursos dos orçamentos fiscal e de seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos; ou instituir fundos de qualquer natureza.

No caso presente, há um aumento expressivo e *ad hoc* de despesas, sem indicação da fonte de recursos¹⁰, sem prévia autorização legislativa, que não foi

¹⁰ Aliás, nesse ponto, o relator do projeto da LDO 2022, Dep. Juscelino Filho (DEM-MA), argumentou que poderia retirar recursos de emendas de bancada, que podem financiar obras e programas de saúde e educação, para aumentar o volume de recursos do FEFC. (Cf. VALOR ECONÔMICO. Relator da LDO propõe elevar fundo de financiamento de campanhas para R\$ 5,7 bilhões. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/07/15/relator-da-ldo-prope-elevar-fundo-de-financiamento-de-campanhas-para-r-57-bilhes.ghtml>). Tal intenção foi confirmada nas razões de veto expostas pelo Sr. Presidente da República.

proposta pelo Poder Executivo e que se destina para uma finalidade que não é exatamente coletiva, mas se objetiva custear com recursos públicos interesses eleitorais de somente algumas forças políticas, que são hegemônicas e que, por isso, sentiram-se confiantes para fazê-lo.

Tanto é assim que a ampla votação para a rejeição do veto presidencial sobre o valor demonstra que a demanda uniu partidos do mais variado espectro político, que realizaram um acordo para que pudessem, assim, impor o aumento do montante mesmo com todas as inconstitucionalidades que ora se revelam e se comprovam.

Nesse sentido, já se pronunciou esta E. Corte, considerando emenda parlamentar em lei de iniciativa privativa do Executivo:

PROCESSO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI DE INICIATIVA DO EXECUTIVO**. EMENDA PARLAMENTAR QUE PROVOCA AUMENTO DE DESPESA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. **Os dispositivos impugnados, introduzidos por emenda parlamentar em lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, introduziram aumento da despesa prevista sem pertencerem aos casos em que há autorização constitucional para fazê-lo.** 2. **Ação direta com declaração de procedência do pedido.** (ADI 2.810, Rel. Min. Barroso Roberto Barroso, j. 20-4-2016, P, DJE de 10-5-2016). (grifo nosso)

Há ainda um detalhe que agrava o caso em tela: esta inovação legislativa que visa o aumento *ad hoc* do FEFC foi introduzida via Comissão Mista do Orçamento pelo relator do Projeto de Lei, com um prazo bastante exíguo para a aprovação da LDO (conforme cronograma já constante nesta peça), e mesmo o dispositivo atacado tendo sido objeto de destaque do partido requerente e do PODEMOS (destaque 9, autoria Dep. Adriana Ventura) para a sua supressão, ele foi rejeitado, mantendo-se a regra inconstitucional de aumento do FEFC. Além disso, esta votação não foi nominal por

questões regimentais, o que faz com que se afaste da opinião pública a identidade dos parlamentares que mantiveram a regra no Projeto de Lei aprovado.

Esta situação de afastamento da opinião pública também ocorreu na votação para a rejeição do veto, uma vez que esta foi realizada em 17 de dezembro de 2021, somente alguns dias antes do recesso parlamentar regimental, junto com muitas outras matérias de interesse público e igualmente polêmicas, como a Proposta de Emenda Parlamentar 23/21, conhecida como a PEC dos Precatórios.

Diante disto, tem-se que o art. 12, XXVII da LDO 2022 aprovada pelo Congresso violou o princípio da estrita reserva de lei do art. 167, bem como, por interpretação sistêmica, do art. 165; art. 166, §3, I e §4, da Constituição Federal, assim como dos arts. 4 e 5 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 16-C da Lei 9.504/97, lei das eleições.

3. Da necessidade de se interromper o padrão – prevalência da fórmula de cálculo do FEFC como prevenção do desvio de finalidade dos recursos públicos

É importante mencionar nesta inicial a incidência do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que impõe à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com isso, a Carta Magna prescreveu algumas balizas para a conduta dos Poderes na República brasileira, incluindo a moralidade justamente para vincular esta atuação a padrões éticos que são esperados e cobrados do Estado.

Neste sentido, conforme a doutrina de Irene Nohara, é plenamente possível realizar um controle de constitucionalidade para declarar a invalidade de norma

cujo conteúdo extrapole a moralidade administrativa, desde que se observe os parâmetros de razoabilidade na interpretação do caso concreto.¹¹

Sobre o tema, já se pronunciou o Min. Celso de Mello:

O princípio da moralidade administrativa – enquanto valor constitucional revestido de caráter ético-jurídico – condiciona a legitimidade e a validade dos atos estatais. A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do poder público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. (ADI 2.661 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 5-6-2002, P, DJ de 23-8-2002). (Grifo nosso)

A moralidade como princípio constitucional que norteia a conduta dos Poderes da República em todos os seus níveis surge em temas envolvendo o desvio de finalidade, por exemplo, que faz com que se possa analisar a invalidação de um ato administrativo praticado visando fim diverso daquele previsto explícita ou implicitamente na competência do agente.

É o presente caso.

Assumindo-se que o financiamento público de campanhas foi introduzido no sistema brasileiro como forma de tornar mais igualitária a competição eleitoral, para diminuir a dependência dos recursos privados e a “troca de favores” que havia entre grandes doadores e candidatos/partidos, bem como ser um investimento na democracia brasileira (tal como consta na exposição de motivos dos projetos de lei que inseriram o FEFC na legislação eleitoral vigente), não se pode utilizar um mecanismo lícito para fins ilícitos, quais sejam: o de aumentar discricionariamente o valor do FEFC

¹¹ Direito Administrativo. 5º ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 78-79.

a fim de que algumas forças políticas – as que possuem poder político suficiente para isso – se sobreponham economicamente a outras e que, assim, possam ter muito mais chances de vitória nas urnas.

Trata-se de um claro desvio de finalidade por parte das bancadas majoritárias que dominam o Congresso Nacional e que buscam, por meio deste aumento, assegurar sua reeleição, mantendo, assim, seu poder. Há, portanto, uma divisão dos benefícios do FEFC em torno de poucas opções partidárias, excluindo-se economicamente muitos *players* da competição eleitoral.

Isto, na Ciência Política, é conhecido como “partidos cartel”¹², de atuação própria em sistemas com forte financiamento público de campanhas, tal como é o Brasil, ainda que não exclusivamente. Segundo Ana Claudia Santano:

“Trata-se de uma sequência que parte do financiamento público desmedido a favor dos partidos e que acaba no Parlamento como sinônimo da atuação partidária, e não como centro de decisões políticas. No fundo, esta é a preocupação inversa à da estatalização dos partidos, já que seriam os partidos quem monopolizariam o Estado.”¹³

Percebe-se que no caso em tela é possível verificar, de fato, um comportamento estilo “cartel” das principais bancadas do Congresso quando o assunto é aumento do valor do FEFC para campanhas eleitorais. Episódio muito similar ocorreu em 2019, quando, no dia 4 de dezembro, a Comissão Mista de Orçamento de então aprovou parecer preliminar do relator-geral, dep. Domingos Neto (PSD-CE), sobre a proposta orçamentária (LOA) para 2020 (PLN 22/2019). O texto previa R\$ 3,8 bilhões para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), que acabou sendo reduzido

¹² KATZ, R. S.; MAIR, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, London, v. 1, n. 1, p. 5-28, 1995.

¹³ SANTANO, Ana Claudia. O “canto da sereia” da proposta do financiamento público exclusivo de campanhas dentro da reforma política: expectativas ambiciosas em um contexto pouco promissor. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 43-56, jan./jun. 2015.

diante da má repercussão na opinião pública para 2 bilhões de reais, fazendo com que o Presidente, assim, sancionasse a LOA.¹⁴

No entanto, muitas coincidências guardam este episódio com o atacado nesta inicial: (i) o aumento *ad hoc* do valor do FEFC unilateralmente pelo Congresso Nacional via uma lei orçamentária; (ii) previsão de redução de despesas com saúde e educação para este fim¹⁵; (iii) alegação da Presidência da República de que irá vetar o valor, porém, recuando após o declarado, alegando crime de responsabilidade em caso de veto¹⁶; (iv) nova tentativa de aumento *ad hoc* e ainda maior para 2022.

Portanto, este comportamento sugere um padrão que, se não for objeto de controle institucional, todo ano ímpar em que se deverá discutir o valor do FEFC não se aplicará a fórmula prevista em lei, mas sim, **se tentará novamente aplicar um aumento discricionário deste montante**, sem que exista claramente um responsável, uma justificativa lícita e transparência no que parece ser uma transferência contínua de responsabilidade.

A isto se deve acrescentar que o próprio chefe do Poder Executivo pode ser beneficiar com este “jogo” que se faz sobre o valor do FEFC, fazendo crer que a responsabilidade é do Congresso Nacional, sendo que este afirma que o governo sempre está ciente de tudo. Isso, na prática, **autoriza de última hora o arbitramento de um valor *ad hoc* para o financiamento público de campanhas, inclusive por conta dos prazos legais de aprovação das leis orçamentárias.** Esta tática pode estar sendo usada

¹⁴ FOLHA DE SÃO PAULO. Bolsonaro sanciona fundo eleitoral de R\$ 2 bilhões. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/01/bolsonaro-sanciona-fundo-eleitoral-de-r-2-bilhoes.shtml>.

¹⁵ **Notícia de 2019:** FOLHA DE SÃO PAULO. Congresso quer tirar dinheiro de saúde e infraestrutura para inflar fundo eleitoral. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/12/congresso-quer-tirar-dinheiro-de-saude-e-infraestrutura-para-inflar-fundo-eleitoral.shtml>.

Notícia de 2021: VALOR ECONÔMICO. LDO triplica fundo eleitoral e tira recursos de obras, saúde e educação. Disponível em: <https://valor.globo.com/politica/noticia/2021/07/16/ldo-triplica-fundo-eleitoral-e-tira-recursos-de-obras-saude-e-educacao.ghtml>.

¹⁶ **Notícia de 2019:** FOLHA DE SÃO PAULO. Bolsonaro recua, alega risco de impeachment e diz que deve sancionar fundo eleitoral de R\$ 2 bi. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/12/bolsonaro-recua-alega-risco-de-impeachment-e-diz-que-deve-sancionar-fundo-eleitoral-de-r-2-bi.shtml>.

Notícia de 2021: FOLHA DE SÃO PAULO. Bolsonaro muda discurso sobre fundão eleitoral e sinaliza apoio a R\$ 4 bi, mas não explica operação. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/07/bolsonaro-muda-discurso-sobre-fundao-eleitoral-fala-em-vetar-excesso-mas-nao-explica-operacao.shtml>.

pela segunda vez conforme notícias que divulgam o “novo” valor do FEFC no lugar dos 5,7 bilhões de reais, que são 4 bilhões.¹⁷

É o DOBRO do que foi aplicado nas eleições de 2020, sem nenhuma justificativa ou amparo legal, novamente escapando da fórmula de cálculo prevista em lei vigente.

Vale lembrar que são as maiores bancadas que são mais beneficiadas pelo modelo vigente de financiamento público eleitoral e que são as que prevalecem em votações parlamentares como estas, o que permite sugerir que o comportamento de cartel destes partidos provoca o desvio de finalidade do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas, tornando um mecanismo de democratização das eleições algo privativo de certas forças políticas, o que não se pode permitir.

É devido a isso que, além da declaração de inconstitucionalidade que se pleiteia do art. 12, XXVII da LDO 2022, **é necessário que se obrigue à observância da fórmula de cálculo estabelecida no art. 16-C da Lei nº 9.504/97**, tanto por parte do Poder Executivo quanto do Legislativo, em nome do princípio da moralidade e da legalidade. Caso se pretenda a utilização e aplicação de outra fórmula, que se proceda com os procedimentos institucionais adequados a partir da modificação da legislação vigente sobre o FEFC, para, então, poder replicá-la nas leis orçamentárias respectivas.

Faz-se urgente e necessário eliminar o espaço de discricionariedade que Congresso Nacional e Poder Executivo fazem crer que existe no tema do arbitramento do valor referente ao FEFC, considerando que esta E. Corte não julgou a ADI 4.650 para que se abrisse espaço para mais desigualdade na competição eleitoral, desta vez custeada com recursos públicos e sob pena de sacrifício de gastos tão importantes como a saúde e a educação.

Há um outro – e importante detalhe – que se deve mencionar: com a criação do FEFC para o financiamento público de campanhas, houve somente a preocupação com a satisfação da demanda econômica por parte das forças políticas,

¹⁷ MONITOR ECONÔMICO. Valor do fundo eleitoral será definido no final do ano, diz Lira. Disponível em: <https://monitordomercado.com.br/noticias/20741-camara-valor-do-fundo-eleitoral-sera-def>.

diante da proibição de doações de pessoas jurídicas. Nada foi implementado para melhorar a fiscalização destes valores, fazendo com que a transparência na utilização destes valores esteja muito prejudicada, considerando que, para os mesmos procedimentos de controle da Justiça Eleitoral, agora exista um volume muito maior de recursos para fiscalizar. Em se tratando de recursos públicos, este cenário se torna ainda mais grave.

III. Da necessidade de concessão de medida cautelar

Nos termos da Lei nº 9868/1999, o art. 10 determina que a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros deste E. Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

Contudo, há inúmeros precedentes no sentido de que o poder geral cautela confere ao relator o poder de deferir pedido de medida cautelar *ad referendum*, desde que presentes seus requisitos autorizadores, devido ao poder de cautela e à urgência que reveste o caso e que impede a apreciação do pedido a tempo pelo Plenário.

É o que ocorre no presente caso.

A **plausibilidade jurídica do pedido** foi objeto de exposição ao longo desta inicial, já que há uma incontestável incompetência legislativa do Congresso Nacional para o aumento do valor do FEFC, bem como a inobservância deliberada por parte dos parlamentares em não seguir os parâmetros legais estabelecidos para o cálculo deste montante, focando interesses eleitoreiros em detrimento da igualdade de condições na competição eleitoral.

Por outro lado, o **periculum in mora** se mostra devido aos prazos que incidem sobre as leis orçamentárias, tanto sobre a aprovação da LDO quanto da LOA (Constituição Federal, art. 35, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), que toma como base o descrito na LDO e que seu debate virá com muita força no

Congresso Nacional, devendo já nesse momento haver um freio eficaz para possíveis tentativas de burlar a fórmula de cálculo fixada para o montante do FEFC.

Ou seja, em caso de não concessão de medida cautelar para a antecipação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, **é muito possível que o aumento ilegal e arbitrário do FEFC possa ser consolidado na LOA**, seguindo o padrão já exposto nesta inicial, formando um precedente muito negativo para as eleições que seguirão ao pleito de 2022 e trazendo fortes impactos econômicos para o orçamento público. É preciso reestabelecer a legalidade do arbitramento do valor a tempo da aprovação destas leis e que se impeça que utilizem de “manobras” do regimento interno tanto do Senado Federal quanto da Câmara de Deputados para forçar a destinação destes recursos da forma como está.

Também se deve ter em mente que autorizar a aprovação deste dispositivo inconstitucional gera um precedente muito temerário no campo orçamentário, uma vez que se estará validando inconstitucionalidade formal insanável, violando prerrogativas privativas do Chefe do Executivo, responsável principal pelas contas públicas e pelo zelo ao erário. Deve-se recordar que o Executivo possui esta competência legislativa privativa porque justamente o seu chefe responde com o seu cargo por crime de responsabilidade, caso a lei orçamentária seja violada. No caso presente, não haverá alternativa em caso de aprovação da medida senão executar o gasto, que não está adequado ao Plano Plurianual, que é resultado de uma emenda parlamentar que aumenta despesa e que utiliza de uma fórmula *ad hoc* de cálculo do montante para fins meramente eleitoreiros, à revelia do interesse público.

Assim, diante da presença de seus requisitos autorizadores, requer-se a concessão de medida cautelar *ad referendum* do Plenário, a fim de adiantar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do art. 12, XXVII da LDO 2022, considerando que isso permitirá que o valor do FEFC seja somente objeto de correção monetária, sem causar nenhum prejuízo à unidade do orçamento como um todo.

IV. Dos Pedidos

Diante do exposto, a agremiação Requerente vem, mui respeitosamente, requerer:

a) O conhecimento da presente ação direta de inconstitucionalidade ante o preenchimento de todos os seus pressupostos de admissibilidade;

b) Na forma dos arts. 10 e 11 da Lei no 9.868/1999, o deferimento de medida cautelar, a fim de adiantar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do art. 12, XXVII da LDO 2022, impedindo, assim, a sua consolidação no orçamento público por meio da LOA;

c) Em caso de não acolhimento do pedido anterior, seja atribuído à presente ADI o rito sumário nos termos do art. 12 da Lei n° 9.868/99, em face da relevância da matéria e de seu especial significado para a ordem jurídica e política do país;

d) Independentemente do rito adotado, sejam solicitadas informações à Presidência da República, à Presidência do Senado Federal, à Presidência da Câmara dos Deputados e Presidência do Congresso Nacional e ao Tribunal Superior Eleitoral, atendendo ao art. 6° da Lei n° 9.868/1999;

e) Decorrido o prazo para as informações, seja determinada a oitiva sucessiva do Exmo. Advogado-Geral da União e do Exmo. Procurador-Geral da República, conforme determina o art. 8° da Lei no 9.868/99;

f) E, no mérito, seja julgado procedente o pedido deduzido nesta ADI, a fim de se declarar a inconstitucionalidade formal e material do art. 12, XXVII da LDO 2022 aprovada em 2021 e sancionada pela Presidência da República, obrigando à observância da fórmula de cálculo do montante do FEFC para o disposto na legislação vigente e eliminando espaços de discricionariedade para o aumento *ad hoc* deste valor.

Os ora subscritores declaram a autenticidade das cópias ora juntadas, sob as penas da lei e requerem que as futuras intimações e publicações sejam realizadas em nome de _____, sob pena de nulidade, nos termos do § 2º, do artigo 272, do CPC/2015.

Dá-se a causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), para fins fiscais.