

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.058 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S) : PARTIDO NOVO
ADV.(A/S) : PAULO ROBERTO ROQUE ANTONIO KHOURI
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, ajuizada pelo Partido Novo em face do art. 12, XXVII, da Lei federal 14.194, de 20 de agosto de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Eis o teor do objeto impugnado:

Art. 12. O Projeto de Lei Orçamentária de 2022, a respectiva Lei e os créditos adicionais discriminarão, em categorias de programação específicas, as dotações destinadas a:

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.

Nas razões preambulares, volta-se contra a rejeição do veto presidencial levado a efeito pelas Casas Legislativas da União em sessão conjunta relacionadas à LDO para 2022, notadamente no que diz respeito ao montante de recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) para as eleições gerais de 2022.

Sustenta-se existir no objeto impugnado inconstitucionalidade formal relativa à usurpação de competência do Poder Executivo federal, pois o ato parlamentar resultou em uma majoração superior a 100% do valor originariamente previsto no Projeto de LDO:

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.

(...)

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. (documento eletrônico 1, p. 15 e 17)

Ademais, na qualidade de inconstitucionalidade material, alega-se que houve inovação na forma de cálculo do FEFC por via imprópria, a LDO, em contrariedade ao art. 16-C da Lei federal 9.504/1997:

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.

(...)

Ainda que se entenda que a interpretação do mencionado

ADI 7058 / DF

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. (documento eletrônico 1, p. 21-22)

Afirma-se, ainda, que há incompatibilidade do dispositivo ora hostilizado com o Plano Plurianual da União para os exercícios de 2020-2023, uma vez que inexistem nas diretrizes deste qualquer referência ao financiamento eleitoral de campanha por meio de recursos públicos.

Igualmente, suscita-se afronta por parte do objeto às vedações previstas no art. 167 do texto constitucional, nos seguintes termos:

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

(...)

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

ADI 7058 / DF

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. (documento eletrônico 1, p. 28-30)

Aponta-se também ter havido um desvio de finalidade na utilização de recursos públicos na presente hipótese, em contrariedade à moralidade administrativa, a partir do desvirtuamento da fórmula de cálculo do FEFC. Isso porque:

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 a fim de que algumas

ADI 7058 / DF

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.

(...)

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 fim; (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 pela segunda vez conforme notícias que divulgam o

ADI 7058 / DF

novo valor do FEFC no lugar dos 5,7 bilhões de reais, que são 4 bilhões.

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. (documento eletrônico 1, p. 31-34)

Decido.

A presente controvérsia constitucional refere-se à rejeição, nos termos do art. 65, §§ 4º e 5º, da Constituição Federal, por parte do Congresso Nacional, de veto do Presidente da República relativo ao numerário a ser fixado na Lei Orçamentária Anual da União para o

ADI 7058 / DF

exercício de 2022 e ora parametrizado na Lei de Diretrizes Orçamentárias da União pertinente ao mesmo ano, a título de conferir lastro financeiro ao FEFC para as eleições gerais de 2022.

A esse propósito, sabe-se que, em consonância aos §§ 2º e 3º do art. 16-C da Lei federal 9.504/1997 e à Resolução TSE 23.674/2021, as dotações relacionadas ao FEFC serão disponibilizadas desde o Tesouro Nacional ao Tribunal Superior Eleitoral até 1º de junho segunda-feira do corrente ano, ao passo que o TSE divulgará aos partidos políticos o montante de recursos disponíveis nesse fundo até 16 de junho quinta-feira.

Porém, segundo a mesma Resolução, com amparo na Emenda Constitucional 91/2016 e na Lei federal 13.165/2015, a denominada janela de migração partidária aos detentores de cargo de deputado federal, estadual e distrital se iniciará em 3 de março quinta-feira e se encerrará no dia 1º de abril sexta-feira. Na mesma linha, em 2 de abril sábado, tem-se a imprescindibilidade da desincompatibilização, nos termos do art. 14, § 6º, do texto constitucional.

Por conseguinte, em homenagem à segurança jurídica a ser necessariamente promovida pela jurisdição constitucional, assim como diante da relevância do acesso aos recursos do FEFC no âmbito da decisão pela migração partidária e da igualdade de chances no pleito eleitoral, demonstra-se recomendável que esta Corte aprecie de maneira colegiada o pleito cautelar aqui apresentado antes dos marcos temporais supracitados. De todo modo, ulteriormente, na esteira de sua remansosa jurisprudência, sendo a compreensão da maioria dos membros do Tribunal, demonstra-se viável a conversão deste juízo perfunctório em decisão definitiva de mérito.

Ante o exposto, submeto a tramitação da presente ação direta de inconstitucionalidade ao rito disposto no art. 10 da Lei federal 9.868/1999.

Com amparo nos arts. 4º e 6º do CPC e à luz da relevância da matéria, **independentemente do art. 5º da Portaria 269, de 17 de novembro de 2021, do Gabinete do Diretor-Geral do STF**, requisitem-se, **com urgência**, informações ao Presidente da República, à Câmara dos

ADI 7058 / DF

Deputados e ao Senado Federal, nos termos dos arts. 6º, *caput*, e 10, *caput*, da Lei 9.868/1999, no prazo de cinco dias.

Em seguida, abra-se vista dos autos ao Advogado-Geral da União e ao Procurador-Geral da República pelo prazo de três dias, com a finalidade de que acostem aos autos suas manifestações.

Enfim, por força do § 2º do art. 50 do Regimento Interno do STF, **ultrapassados os referidos marcos temporais, com ou sem informações, manifestações e/ou pareceres, retornem-me os autos conclusos** para que este Relator proceda nos termos dos arts. 21, X e § 3º, e 129, ambos do RISTF.

À Secretaria Judiciária.

Publique-se.

Brasília, 12 de janeiro de 2022.

MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA

Relator

Documento assinado digitalmente