



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

INFORMAÇÕES n. 00004/2022/CONSUNIAO/CGU/AGU

NUP: 00692.004204/2021-10 (REF. 0067061-51.2021.1.00.0000)

INTERESSADOS: PARTIDO NOVO E OUTROS

ASSUNTO: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7.058

RELATOR: MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.058; art. 12, inciso XXVII da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 – Lei nº 14.194/2021. Valor destinado ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Exame do conteúdo e do alcance de outro dispositivo infraconstitucional como questão a ensejar juízo negativo de admissibilidade. Alegada ofensa à iniciativa do Presidente da República - ausência. Novo regramento para o Fundo ausência. Ausência de ofensa a dispositivos constitucionais orçamentários. Ausência de ofensa ao princípio da moralidade.

1. RELATÓRIO

1. Por intermédio do Ofício nº 5/2022, recebido pelo Gabinete Pessoal do Sr. Presidente da República em 12 de janeiro de 2022, o Ministro André Mendonça, Relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade em epígrafe, adotou o rito do art. 10 da Lei nº 9.868/1999 e requisitou Informações ao Sr. Presidente da República, no prazo de 5 (cinco) dias.

2. Trata-se de Informações a serem prestadas ao Supremo Tribunal Federal pelo Presidente da República, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI nº 7.058, proposta pelo Partido Novo, com pedido de medida cautelar, cujo objeto é o "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" (doc. eletrônico 1, p.1). Portanto, Ação Direta de Inconstitucionalidade tendo como **objeto** dispositivo de Lei Ordinária federal - art. 12 da Lei nº 14.194/2021 (LDO/2022).

3. O Requerente é Partido Político com representação no Congresso Nacional que, conforme a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, detém **legitimidade** universal para ingressar com Ação Direta de Inconstitucionalidade, prescindindo demonstrar pertinência temática.

4. A petição inicial aponta a existência de inconstitucionalidades **formal e material**. Como **parâmetro** para aferição do vício formal, alega usurpação de competência do Poder Executivo Federal, com ofensa ao art. 61, § 1º, II, "b" c/c art. 165, ambos da CF/88. Como parâmetro para aferição do vício material, alega violação (i) ao art. 165, (ii) ao art. 166, §§ 3º e 4º e (iii) ao art. 167, todos da Constituição Federal, além de apontar inobservância à Lei Complementar nº 101/2000 e ao art. 16-C da Lei nº 9.504/1997,

suscitando, outrossim, (iv) a necessidade de se atribuir prevalência à fórmula de cálculo do Fundo Especial de Financiamento de Campanha como prevenção de desvio de finalidade dos recursos públicos, invocando ofensa ao art. 37 da CF/88.

5. O Requerente pretende concessão de medida cautelar, *"a fim de adiantar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do art. 12, XXVII da LDO 2022, impedindo [...] a sua consolidação no orçamento público por meio da LOA"*.

6. Ao final, o Requerente pede que *"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"*.

7. Como será adiante exposto, não merece prosperar a pretensão do Requerente, seja por não ultrapassar questão prévia, seja em razão da plena conformidade do art. 12, XXVII da Lei nº 14.194/2021 perante à Constituição Federal.

2. PRELIMINAR:

2.1 **Necessário exame do conteúdo e do alcance de outro dispositivo infraconstitucional (art. 16-C da Lei nº 9.504/1997):**

8. O Requerente pretende a declaração de inconstitucionalidade do art. 12, XXVII da Lei nº 14.194/2021, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2022. Utiliza, para tanto, um argumento central: no caso, sob o seu prisma, teria ocorrido a criação de uma nova “fórmula de cálculo para o FEFC diretamente em uma Lei Orçamentária”.

9. Conforme será devidamente esclarecido, não houve criação de nova “fórmula de cálculo para o FEFC diretamente em um Lei Orçamentária”. De todo modo, apresenta-se uma questão prévia que interferirá na admissibilidade da presente ADI nº 7.058. A despeito de uma roupagem de ofensa direta a dispositivos constitucionais, o que se verifica do exame da petição inicial é a necessidade prévia de examinar o art. 12, XXVII da Lei nº 14.194/2021 sob a perspectiva do alcance do art. 16-C da Lei 9.504/1997, ambos dispositivos de leis ordinárias federais. Portanto, para a conclusão acerca de ser ou não constitucional o dispositivo impugnado, faz-se imperioso o cotejamento entre dispositivos legais de mesma estrutura normativa, sem qualquer relação de subordinação entre eles – ambos, dispositivos infraconstitucionais.

10. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha foi criado pela Lei nº 9.504/1997, com alterações promovidas pelas Leis nº 13.487/2017 e nº 13.877/2019, com redação atual nos seguintes termos:

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;

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. [\(Redação dada pela Lei nº 13.877, de 2019\)](#)

11. A leitura do dispositivo supra evidencia que, para o financiamento das campanhas eleitorais, deverá ser destinada dotação orçamentária em “valor ao menos equivalente” às referências constantes dos seus incisos. Para as campanhas eleitorais a serem realizadas em 2022, a LDO, mediante o dispositivo objeto da presente ADI, estabeleceu que a Lei Orçamentária de 2022 discriminará as dotações para o FEFC, nos seguintes termos:

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](#);

12. O Requerente pretende, em verdade, caracterizar que a norma impugnada ofendeu o art. 16-C da Lei nº 9.504/1997 pelo fato de, ao seu sentir, ter criado uma nova fórmula para o FEFC. Portanto, a caracterização de eventual vício constante no art. 12, XXVII da Lei nº 14.194 depende do prévio exame do conteúdo e do alcance do art. 16-C da Lei nº 9.504/1997.

13. O controle abstrato de constitucionalidade não é instrumento adequado para exame de compatibilidade perante à Constituição tendo com passo inicial e necessário o exame do conteúdo normativo de outro dispositivo infraconstitucional (art. 16-C da Lei nº 9.504/1997) de mesma estatura normativa. A caracterização de que essa foi a abordagem do Requerente fica patente quando, ao discorrer acerca da plausibilidade jurídica do pedido, expressa o seguinte:

“91. (...) a inobservância deliberada por parte dos parlamentares em não seguir **os parâmetros legais** estabelecidos para o cálculo deste montante (...)” [destaquei]

“93. (...) 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 (...)” [destaquei]

14. Não é possível ler o petítório inicial sem descambar para o exame do conteúdo e do alcance do art. 16-C da Lei 9.504/1997. Admitir a presente ADI seria ampliar o instrumento de fiscalização abstrata de constitucionalidade para uma aferição da interpretação de norma infraconstitucional (art. 16-C da Lei nº 9.504/1997) como degrau prévio para o exame da compatibilidade da norma impugnada perante à Constituição (art. 12, XXVII da Lei 14.194/2021).

15. Por oportuno, transcrevo decisão que estimo calhar à fiveleta ao ora defendido, apresentando-se como elemento apto a ensejar a inadmissibilidade da presente ADI, senão vejamos:

ADI nº 613; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. FRANCISCO REZEK; Redator(a) do acórdão: Min. CELSO DE MELLO; Julgamento: 29/04/1993; Publicação: 29/06/2001

Ementa

E M E N T A: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - FGTS - CONVERSÃO DO REGIME CELETISTA EM REGIME ESTATUTÁRIO - SAQUE DO SALDO DA CONTA VINCULADA - VEDAÇÃO - LEI Nº 8.162/91 (ART. 6º, § 1º) - ALEGADA OFENSA AO DIREITO ADQUIRIDO - IMPOSSIBILIDADE DE COTEJO, EM SEDE DE *CONTROLE* NORMATIVO ABSTRATO, DA NOVA SITUAÇÃO JURÍDICA COM PRECEITOS LEGAIS ANTERIORES - HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE, NESSE PONTO, DA AÇÃO DIRETA - TESE DE QUE A VEDAÇÃO LEGAL EQUIVALERIA À INSTITUIÇÃO DE EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO - REJEIÇÃO - AÇÃO DIRETA CONHECIDA EM PARTE E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. *CONTROLE* NORMATIVO ABSTRATO - ALEGAÇÃO DE OFENSA AO DIREITO ADQUIRIDO - JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS - INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA. - Não se legitima a instauração do *controle* normativo abstrato, quando **o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais** editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame in abstracto do ato estatal impugnado seja realizado, **exclusivamente, à luz do texto constitucional**. A inconstitucionalidade deve **transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado**. A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de *controle* normativo abstrato, da **prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais**, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. [destaquei]

16. Para desfecho dessa questão prévia, ressalte-se que o fato do enunciado objeto da presente ADI ter natureza de dispositivo orçamentário em nada lhe retira a capacidade de ser submetido ao controle abstrato de constitucionalidade, conforme vem caminhando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Dessa feita, por tudo, a presente ADI contará com exame quanto a sua admissibilidade, restando presente a impossibilidade de ter a definição do conteúdo e do alcance de outra norma infraconstitucional como juízo anterior e necessário para a aferição de constitucionalidade da norma impugnada que é, igualmente, infraconstitucional. Sob esses argumentos, não merece a presente ADI ser admitida e ter seu prosseguimento.

3. MÉRITO:

3.1 Inconstitucionalidade formal – vício de iniciativa - ausência:

17. O Requerente alega a existência de inconstitucionalidade formal, em ofensa à regra constitucional que confere ao Presidente da República a iniciativa de lei que estabeleça as diretrizes orçamentárias, nos termos do art. 61, §1º, “b” c/c o art. 165, II, ambos da CF/88, que assim dispõem:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

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

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

18. A Constituição Federal prevê a iniciativa privativa do Presidente da República para as que estabelecerão as leis de diretrizes orçamentárias. Quanto a este aspecto, não há dúvida. Por outro lado, compete ao Poder Legislativo dispor sobre o orçamento anual, cabendo ao Poder Executivo o encaminhamento ao Congresso Nacional dos projetos de leis dos orçamentos anuais, conforme, especialmente, o art. 48, inciso II, no art. 84, inciso XXIII e art. 166, todos da CF, nos seguintes termos:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;

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.

19. Os dispositivos constitucionais reproduzidos acima bem denotam que a confecção do orçamento público é um processo complexo, com a participação do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Nesse sentido, conferiu-se ao Poder Executivo a iniciativa das respectivas leis que estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Por sua vez, a participação do Poder Legislativo é necessária e essencial para a elaboração do orçamento público, em paralelo à atuação do Poder Executivo. Esse mecanismo confere maior legitimidade e efetividade ao processo democrático nas finanças públicas brasileiras. É a afirmação do princípio democrático, com ampla participação da sociedade, na formatação das políticas públicas. Como bem pontuado por Marcus Abraham¹, “Regularmente elaborados pelo Executivo, 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 (art. 166, CF/88). A partir deste momento, a competência para dar seguimento à criação das leis orçamentárias passa a ser do Poder Legislativo. É a concretização da participação popular no orçamento, através de seus representantes eleitos.”.

20. Em relação ao objeto da presente ADI nº 7.058, o devido processo legislativo orçamentário constitucional foi observado. O Presidente da República enviou a proposta da lei de diretrizes orçamentárias de 2022 ao Congresso Nacional, o qual deliberou e aprovou o projeto, com as modificações introduzidas pelas emendas aprovadas. O inciso XXVII ao art. 12, da Lei 14.194/2021 é originado de emenda

parlamentar, no âmbito do processo legislativo de apreciação pelo Congresso Nacional de projetos de leis de diretrizes orçamentárias, observados os termos do *caput* do art. 166 da CF/88.

21. A previsão de apresentação de emendas parlamentares aos projetos de lei relativos às diretrizes orçamentárias encontra-se expresso no artigo 166, §2º da CF/88, nos seguintes termos:

Art. 166. (...)

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

22. Verifica-se que o teor do art. 12, XXVII da Lei nº 14.194/2021 guarda absoluta pertinência com a matéria orçamentária, ao estabelecer que a LOA discriminará dotação destinada ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, tudo em absoluta convergência com art. 16-C da Lei nº 9.504/1997, que estabelece o patamar (“em valor ao menos equivalente”) e os critérios para as dotações orçamentárias ao FEFC.

23. O fato de a iniciativa ser do Presidente da República não cria, é evidente, uma limitação absoluta ao Parlamento. Muito pelo contrário. Será nesse diálogo que se cumprirá o desiderato constitucional de um orçamento legitimado pela participação da sociedade, devidamente representada. A emenda, convolada no art. 12, XXVII da Lei 14.194/2021, como dito, guarda absoluta pertinência com a matéria orçamentária e observou o limite estabelecido no art. 166, §4º da CF/88, que assim dispõe:

§4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

24. Não se está diante da criação de um novo fundo eleitoral. O que se fez foi estabelecer a diretriz para o projeto de lei orçamentária de 2022, no caso, como se discriminarão as dotações destinadas ao FEFC, em convergência com o piso e com os critérios estabelecidos na Lei nº 9.504/1997. Não se criou, conforme destacado pelo Requerente, “nova fórmula de cálculo para o aumento discricionário do FEFC”.

25. Ressalte-se, a propósito, que, diante da impossibilidade de doação por parte de pessoas jurídicas para as campanhas eleitorais, em atenção à decisão do STF na ADI nº 4.650, o financiamento público por meio do FEFC, foi a opção escolhida democraticamente pelo Parlamento que, certamente, encontra-se inserida no âmbito da competência discricionária do legislador na matéria.

26. O Requerente apresentou um argumento adicional com vistas a caracterizar a apontada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. No caso, alega que o fato de o Presidente da República ter vetado o dispositivo objeto da presente ADI teria reforçado a sua inconstitucionalidade. Vejamos o seguinte trecho, ilustrativo do ora tratado, a saber:

“36. 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.”

27. O Requerente parte da premissa de que a derrubada de veto presidencial teria o condão de potencializar algum vício de iniciativa existente. Labuta, com todas vênias, em equívoco. É cediço e encartado na pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que a sanção de projeto de lei com vício de iniciativa não supre esse defeito. A derrubada do veto, por sua vez, também não supera o vício de iniciativa e, de igual modo, a derrubada do veto também não o reforçará. Se existe o defeito, não terá sanatória no curso do processo legislativo. Portanto, trata-se de argumento que não se prestaria para reforçar a alegação de vício de iniciativa, a qual, por sua vez, já se procurou extirpar.

28. Nesse sentido, em relação à **inconstitucionalidade formal**, não se verifica, na emenda apresentada no âmbito do Congresso Nacional relativa ao FEFC, usurpação à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, uma vez que tanto não se enquadra na hipótese da ventilada alínea “b” do § 1º do art. 61 da CF, a qual se aplica somente aos Territórios Federais – ADI nº 2.447, quanto que a própria Constituição Federal, no § 4º do seu art. 166, preceitua a possibilidade de apresentação de emendas, pelo Congresso Nacional, ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

29. Por tudo o que foi exposto, estimo ter ficado evidenciada a inexistência de inconstitucionalidade formal.

3.2 Inconstitucionalidade material - Fundo Especial de Financiamento de Campanha e Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022 – adequação à Constituição - Ofensa aos dispositivos constitucionais orçamentários:

30. O Requerente alega que o art. 12, XXVII da Lei 14.194/2021, além de sofrer de vício de iniciativa, afrontaria, sob o aspecto material, (i) o art. 165, (ii) o art. 166, §§3º e 4º e (iii) o art. 167, todos da CF/88. Como visto, o citado dispositivo estabeleceu diretrizes para a Lei Orçamentária 2022, no caso, para as dotações destinadas a compor o Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC, previsto no art. 16-C da Lei 9.504/1997, para os fins do custeio das campanhas eleitorais de 2022.

31. A Constituição Federal não preceituou tratamento específico sobre o financiamento de campanhas eleitorais, de modo que existe margem de conformação legislativa no disciplinamento do tema. A propósito, conforme assim explicitado no Voto do Ministro Relator da ADI nº 4.650, Exmo. Sr. Luiz Fux:

"A Constituição de 1988 não contém, em qualquer de suas disposições constitucionais, um tratamento *específico e exaustivo* no que concerne ao financiamento de campanhas eleitorais. Deveras, diversamente do elevado grau de detalhamento com que cuidou de inúmeros aspectos da vida, o constituinte originário não entregou ao legislador um modelo pré-elaborado de arrecadação de fundos para as campanhas eleitorais [...] Esta constatação tem importantes implicações práticas: **em matéria relativa ao financiamento de campanhas eleitorais, a Constituição não encerra uma ordem-fundamento em sentido quantitativo (ALEXY, Robert. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 583-84), que institua deveres, imposições ou proibições ao legislador. Ao contrário: pode-se dizer, sem incorrer em equívocos, que o **constituinte conferiu uma competência decisória autônoma ao legislador para tratar da temática. No ponto, a consequência disso é que existe uma ampla margem de conformação legislativa na formulação de um modelo constitucionalmente adequado de financiamento [...]**" (ADI 4.605. Voto do Relator Ministro LUIZ FUX. DJE 23/02/2016) (Destacou-se)**

32. Nesse aspecto, convém externar que a Constituição Federal, nos §§ 3º e 5º do seu art. 17, dispõe sobre o **fundo partidário**, previsto no art. 38 da Lei nº 9.096/1995, cujos recursos podem ser utilizados para custear despesas cotidianas dos partidos políticos, não se confundindo com o **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**, tampouco excluindo a possibilidade de coexistência de ambos os fundos. Portanto, percebe-se que o Poder Legislativo, sem qualquer violação à Constituição Federal, disciplinou o tema relativo ao financiamento de campanhas eleitorais, com a instituição do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), a fim de viabilizar as campanhas eleitorais, diante da proibição de doação por parte de pessoas jurídicas, conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal.

33. Aliás, a única exigência constitucional explícita para a instituição de "*fundos de qualquer natureza*" é a **existência de prévia autorização legislativa**, consoante a previsão constante do art. 167, IX, da CF/88. No caso, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) foi devidamente constituído pela Lei nº 13.487/2017, ao inserir o art. 16-C à Lei 9.504/1997, que previu expressamente a destinação dos seus recursos aos partidos políticos com o objetivo de financiar campanhas eleitorais. Trata-se, portanto de fundo público, devidamente instituído por lei, para o financiamento de atividade com finalidade pública, já que essencial ao funcionamento regular do nosso sistema democrático representativo, na medida em que, por meio das campanhas eleitorais, realiza-se a comunicação política durante as eleições, permitindo que os cidadãos conheçam os projetos político-partidários disponíveis para a sua escolha.

34. O Requerente alegou que o art. 12, XXVII da Lei nº 14.194/2021 "incluiu uma fórmula de cálculo inusitada e alheia ao previsto na legislação eleitoral vigente" (doc. eletrônico 1, pág. 7). Todavia, o art. 12, XXVII da Lei nº 14.194/2021, em verdade, estabeleceu as diretrizes para a composição do FEFC pela lei orçamentária, em convergência com o art. 16-C da Lei nº 9.504/1997.

35. Para as campanhas eleitorais a serem realizadas em 2022, a LDO, mediante o dispositivo objeto da presente ADI, estabeleceu que a Lei Orçamentária discriminará as dotações para o FEFC na quantia correspondente (i) 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 e (ii) ao valor previsto no inciso I do art. 16-C da Lei nº 9.504/1997. Vejamos:

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, acrescido do valor previsto no [inciso I do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997](#);

36. No que se refere ao 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, o financiamento dar-se-á com recursos da reserva prevista no inciso II do §4º do art. 13 da LDO/2022. O citado art. 13 da LDO /2022, por sua vez, refere-se a emendas de bancada estadual de execução obrigatória, nos seguintes termos:

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

I - emendas individuais, no montante equivalente ao da execução obrigatória do exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida no [inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#); e

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](#).

37. Verifica-se, pois, que não há nova fórmula “inusitada” de cálculo. Extrai-se do exame dos dispositivos apreciados uma convergência em toda a formatação legal constante no art. 16-C da Lei nº 9.504/1997 e no art. 12, XXVII da Lei 14.194/2021, no que se refere à criação e à previsão orçamentária para o FEFC, estando em plena sintonia com a Constituição.

38. O Requerente apontou, outrossim, ofensa ao art. 165, ao art. 166, §§3º e 4º e ao art. 167, todos contidos na Seção II, que trata “Dos Orçamentos”. Registre-se que o art. 12, XXVII da Lei 14.194/2021 está contido na LDO/2022, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2022 e o conteúdo a ser observado pela lei de diretrizes orçamentárias consta do art. 165, §2º, que assim dispõe:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, 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.

39. A lei de diretrizes orçamentárias tem por escopo o planejamento operacional para o exercício seguinte. O dispositivo objeto da presente ADI cumpriu exatamente o comando constante no art. 165, §2º da CF/88 ao estabelecer que a lei orçamentária discriminará crédito para as dotações destinadas a um determinado Fundo cuja finalidade é o custeio das campanhas eleitorais - o Fundo Especial de Financiamento de Campanha. Cumpriu, nesse aspecto, seu dever de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, inexistindo qualquer ofensa ao art. 166, §2 da CF/88. O dispositivo objeto da presente ADI estabeleceu que a lei orçamentária discriminará crédito para as dotações destinadas ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, com previsão em lei específica que disciplina as eleições e que criou tal fundo exatamente como instrumento para o financiamento das campanhas.

40. Com vistas a caracterizar ofensa ao art. 166, §§ 3º e 4º, o Requerente cita as razões do veto presidencial ao art. 12, XXVII da Lei 14.194/202, em especial, o seguinte registro:

“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.”.

41. O suscitado § 3º do art. 166 da CF/88 refere-se à emenda em projeto de lei orçamentária anual (LOA), e não, em projeto de LDO, como é o caso ora tratado.

42. No que tange à alegada incompatibilidade com o plano plurianual, com ofensa ao art. 166, §4º da CF/88, verifica-se que essa não se apresenta. O plano plurianual é um instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para o horizonte de quatro anos, nos termos §1º do art. 165 da CF/88. Conforme pontuado por Tathiane Piscitelli², o PPA é um orçamento-programa, que define as grandes metas e prioridades da administração por um período maior de tempo – trata-se de norma com alto grau de abstração”. Nesse sentido bem registrou o Parecer SEI nº 20923/2021/ME, em anexo, com destaque para o seguinte trecho:

“35. Mais uma vez, enxerga-se uma clara incompatibilidade entre a argumentação, as normas postas, e a conclusão tirada na inicial. A ausência de previsão específica da criação, aumento ou modificação de despesas com o Fundo Eleitoral decorre tão somente da natureza da norma do Plano Plurianual, que dá direções gerais a serem observadas. A ausência específica desta ou daquela despesa no Plano Plurianual não descaracteriza a sua legitimidade.”

43. Considerando a própria natureza do Plano Plurianual e sob a perspectiva do dispositivo impugnado, que é o objeto da presente ADI, verifica-se que o Requerente não apontou qual seria a ofensa em questão. Por certo, não seria correto alegar que a LDO/2022, ao estabelecer diretriz para que a LOA/2022 discrimine as dotações destinadas para a composição do Fundo Especial para as campanhas eleitorais de 2022, estaria a afrontar o Plano Plurianual.

44. Registre-se que o veto presidencial, explorado pelo Requerente na exordial, deu-se por interesse público e, sob essa perspectiva, avaliou-se que o aumento de recursos para o Fundo, originados das emendas de bancada estadual, poderiam potencialmente impactar em investimentos com duração superior a um exercício financeiro. Não haveria uma incompatibilidade com o plano plurianual, mas um potencial impacto inerente ao processo de formação do orçamento. Assim, na ocasião, entendeu-se que o então projeto de lei “*resultaria na compressão de despesas primárias discricionárias decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória [...] cujo valor seria reduzido para atender as despesas do Fundo – deveriam ser destinadas, prioritariamente, a projetos em andamento*”, de modo que “*a proposição legislativa teria impacto negativo sobre a continuidade de investimentos plurianuais*”, frisando-se que o suscitado “*impacto negativo*” está inserido no processo de formação do orçamento, distinguindo-se, por completo, da “*incompatibilidade*” mencionada no § 4º do art. 166 da CF, razão pela qual, na hipótese, inexistente qualquer violação ao referido dispositivo constitucional.

45. Sobre o tema, na Nota SAJ nº 21 / 2022 / CGIP/SAJ/SG/PR, em anexo, externou-se que:

“10. O veto presidencial, como visto alhures, não se deu por razões jurídico-legais e, assim, é importante fixar que o objeto do presente pedido de informações já foi integralmente apreciado por esta Subchefia para Assuntos Jurídicos (SAJ), quando da análise do autógrafo, não tendo sido identificado em relação ao dispositivo ora questionado óbices de índole constitucional.

11. Neste sentido, de forma percuciente o Parecer SEI nº 12182/2021/ME da PGFN, que analisou a sanção da LDO/2022, de forma justa e precisa, afasta os aspectos alegados na exordial da presente ADI, tanto os formais, quanto os materiais. Vejamos:

6. Pelo que se observa nos presentes autos, há conformidade do PL nº 3/2021 - CN - LDO 2022, que foi aprovado pelo Congresso Nacional, com as determinações da

referida Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Constituição Federal, uma vez que contempla todas as disposições obrigatórias dispostas nesses instrumentos jurídicos. Deve-se, outrossim, destacar que referido Projeto promoveu alterações em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021. 7. Cumpre assinalar que parte dessas alterações já constavam do projeto enviado pelo Poder Executivo, o qual já havia sido objeto de análise deste órgão de assessoramento jurídico com parecer favorável. Ressalte-se que as inovações apresentadas no projeto, que foi encaminhado pelo Poder Executivo, foram objeto de discussões entre as diversas áreas envolvidas e interessadas. 8. Em relação às demais alterações que foram implementadas pelo próprio Congresso Nacional, a nosso ver estão dentro da competência constitucional estabelecida no artigo 166 § 4º da Constituição Federal e não extrapolam os limites para a matéria orçamentária, de forma que não detectamos indícios de ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal, ao Plano Plurianual e à Constituição Federal. 9. No tocante à competência do Poder Executivo para a iniciativa do projeto, verifica-se ter sido observada tanto na proposição inicial quanto nas emendas ao projeto, conforme estabelecem os termos do artigo 84, inciso XXIII, artigo 165 e artigo 166, § 4º da Constituição Federal, que outorga ao Poder Executivo para a iniciativa, a competência privativa ao Senhor Presidente da República e ao Congresso Nacional para promover emendas”

46. No mais, quanto ao inciso I do art. 167 da CF/88, cumpre mencionar que houve a previsão de alocação, no projeto de lei orçamentária de 2022 (PLN 19/2021) de recursos inerentes ao FEFC, em atenção ao disposto no inciso XXVII do art. 12 da Lei nº 14.194/2021 (LDO/2022).

47. Por fim, quanto à alegada inobservância à Lei Complementar nº 101/2000 (artigos 4º e 5º) e ao art. 16-C da Lei nº 9.504/1997, além de não se verifica qualquer violação, vale dizer que, consoante exposto na questão preliminar acima, não têm o condão de constituírem parâmetro de controle em ação direta de inconstitucionalidade, tratando-se, da mesma forma do objeto desta ADI, de leis infraconstitucionais.

48. Não há, pois, elemento que indique impertinência entre o art. 12, XXVII da Lei nº 14.194/2021 e os dispositivos constitucionais ora apreciados e apresentados como paradigmas para a presente fiscalização abstrata.

3.3 Desvio de finalidade dos recursos públicos e o princípio da moralidade - inexistência:

49. O Requerente também alega ofensa ao artigo 37 da CF/88, em especial, ao princípio da moralidade nele consagrado. Para tanto, parte de duas premissas. A primeira, é a de que quanto maior forem os valores destinados para o custeio das eleições, maior será o desvio de finalidade. A segunda, a de que houve aumento discricionário do FEFC para a finalidade “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.” (doc. eletrônico 1, p. 31).

50. Acaso adotemos como pertinentes as premissas acostadas pelo Requerente, a questão da inconstitucionalidade em testilha cingir-se-ia ao montante destinado para o Fundo de financiamento das campanhas eleitorais e, além disso, aos critérios de distribuição. A propósito, são premissas em relação as quais o Requerente não apresentou qualquer indício de concretude, baseando-se em suposições. São argumentos demasiadamente abstratos e que comprometem até mesmo o exame acerca da compatibilidade com a Constituição.

51. Não se apresenta razoável partir da premissa de que a destinação de recursos para campanhas eleitorais, definida por critérios legais, estaria a depender de um sarrafo quantitativo para sabermos se atende ou não ao princípio constitucional da moralidade. Os critérios para a distribuição dos recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha estão delineados em lei e previstos no art. 16-D da Lei nº 9.504/1997. Observa-se que a previsão legal disciplina elementos objetivos, sendo defesa a aplicação de subjetividade em tal distribuição. Vejamos:

Art. 16-D. Os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), para o primeiro turno das eleições, serão distribuídos entre os partidos políticos, obedecidos os seguintes critérios: [\(Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017\)](#)

I - 2% (dois por cento), divididos igualmente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; [\(Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017\)](#)

II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados; [\(Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017\)](#)

III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares; [\(Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017\)](#)

IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares. [\(Incluído pela Lei nº 13.488, de 2017\)](#)

52. A forma de distribuição legalmente estabelecida, em verdade, vai ao encontro de uma lógica de alocação de recursos a prestigiar, por um lado, uma distribuição igualitária entre partidos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e, por outro, uma distribuição equitativa considerando percentual de votos na última eleição e a representação nas Casas legislativas.

53. Por oportuno, faz-se imperioso reforçar a preliminar acima apresentada no sentido de ensejar um juízo negativo de admissibilidade da presente ADI. A imprescindibilidade de examinarmos os critérios de distribuição do FEFC para rebatermos as alegações do Requerente somente reforça que a caracterização de eventual vício constante no art. 12, XXVII da Lei nº 14.194/2021 está a depender do prévio exame do conteúdo e do alcance, não somente do art. 16-C, mas, agora também do art. 16-D, ambos da Lei nº 9.504/1997. Tratam-se de dispositivos que não são objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e, a despeito do controle abstrato de constitucionalidade não estar vinculado à causa de pedir, não há como escapar aos limites do pedido, que é declaração de inconstitucionalidade do art. 12, XXVII da Lei 14.194/2021.

54. Em prosseguimento, evidencia-se o art. 12, XXVII da Lei 14.194/2021 tem como conteúdo orientar a lei orçamentária de 2022, ano eleitoral, com a discriminação de crédito para as dotações destinadas ao FEFC, necessário para a realização do custeio das campanhas eleitorais. Houve, assim uma adequada pertinência entre a diretriz conferida para a lei orçamentária em ano eleitoral e a finalidade de compor o fundo público específico instituído para o financiamento das campanhas eleitorais. Tudo isso diante da escolha de que tais campanhas devem ser, predominantemente, custeadas com recursos públicos. A forma de distribuição dos recursos, por sua vez, guarda uma métrica objetiva e legalmente prevista, de modo que adotar a premissa de que quanto maior o valor for destinado para as campanhas maior será o desvio de finalidade seria, por si só, um equívoco, sobretudo, por estarmos diante da ausência de elementos concretos para tanto.

55. Por todos os pontos alinhavados, estimo ter ficado demonstrado a constitucionalidade do dispositivo objeto da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

4. DO CABIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR

56. O Requerente pretende a concessão de medida cautelar "a fim de adiantar os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do art. 12, XXVII da LDO 2022, impedindo [...] a sua consolidação no orçamento público por meio da LOA".

57. A tutela pretendida será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo da demora, os quais, no entendimento desta Consultoria da União, não estão presentes.

58. Não há que se falar em probabilidade do direito, uma vez que não se caracterizou ofensa à Constituição Federal. Conforme se procurou demonstrar ao longo das presentes Informações, as alegadas inconstitucionalidades formal e material foram superadas, restando evidenciado que o dispositivo impugnado cumpriu, validamente, a sua função diretiva orçamentária.

59. Ademais, não se observa o perigo da demora. A eventual concessão da medida cautelar postulada teria o condão de ensejar insegurança à comunidade dos partidos políticos. Há de se considerar que a sustação daquilo que já deliberado e aprovado pelo Congresso Nacional ocasionaria incertezas para o processo eleitoral que se aproxima.

60. Assim, mostra-se incabível a concessão da medida liminar pleiteada pelo Requerente, tendo em vista que não são observados os requisitos legais exigidos para tanto.

5. CONCLUSÃO

61. Ante o exposto, conclui-se que os fundamentos jurídicos evidenciam hipótese de juízo negativo de admissibilidade. Uma vez admita a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, conclui-se pelo descabimento do provimento cautelar pleiteado e, em relação ao pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 12, XXVII da Lei nº 14.194/2021, conclui-se pela sua improcedência.

62. Essas são, portanto as informações pertinentes para instruir a resposta do Presidente da República na ADI 7.058.

VINICIUS BRANDÃO DE QUEIROZ

Consultor da União

ANEXO

I – Nota SAJ nº 21 / 2022 / CGIP/SAJ/SG/PR

II – PARECER SEI nº 20923/2021/ME

¹ ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 244.

² PISCITELLI, Thatiane. Direito Financeiro. 6. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 71.

Documento assinado eletronicamente por VINICIUS BRANDAO DE QUEIROZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 801454520 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS BRANDAO DE QUEIROZ. Data e Hora: 17-01-2022 19:03. Número de Série: 8403638943511049306561095818. Emissor: Autoridade Certificadora da Presidencia da Republica v5.
