

**MEDIDA CAUTELAR NA 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**
AM. CURIAE. : **MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO
ELEITORAL (MCCE)**
ADV.(A/S) : **LUCIANO CAPARROZ PEREIRA DOS SANTOS**
AM. CURIAE. : **TRANSPARÊNCIA ELEITORAL BRASIL**
ADV.(A/S) : **MARILDA DE PAULA SILVEIRA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO LIVRES**
ADV.(A/S) : **IRAPUA SANTANA DO NASCIMENTO DA SILVA**

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO E ELEITORAL. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DA UNIÃO PARA O EXERCÍCIO DE 2022 – LDO/2022. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA (FEFC). FÓRMULA DE CÁLCULO. INCISO II DO ART. 16-C DA LEI N. 9.504/1997 – LEI DAS ELEIÇÕES. REJEIÇÃO AO VETO PRESIDENCIAL EM SESSÃO DO CONGRESSO NACIONAL. RESERVA DE INICIATIVA LEGAL DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. COMPATIBILIDADE COM O PLANO PLURIANUAL DA UNIÃO PARA OS EXERCÍCIOS DE 2020-2023 – PPA 2020-2023. DESVIO DE FINALIDADE NA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. CAUSA DE PEDIR ABERTA NO ÂMBITO DE PROCESSO OBJETIVO. TEORIA DAS LEIS REFORÇADAS. INVASÃO DE RESERVA MATERIAL ATINENTE À LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL POR PARTE DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. VINCULAÇÃO IMPRÓPRIA. ANUALIDADE ELEITORAL. REQUISITOS TEMPORAL E TELEOLÓGICO. INCREMENTO SUBSTANCIAL DO FEFC EM DETRIMENTO DAS FINALIDADES CONSTITUCIONAIS DAS

ADI 7058 MC / DF

EMENDAS PARLAMENTARES DE BANCADAS DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL. INVESTIMENTOS PÚBLICOS, OBRAS E EMPREENDIMENTOS. NOVO REGIME FISCAL DA UNIÃO. DESPROPORCIONALIDADE. CONVENIÊNCIA DA SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA LEGISLAÇÃO IMPUGNADA. SALVAGUARDA AO ERÁRIO PÚBLICO. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS POR PESSOAS NATURAIS E JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO. CONSEQUÊNCIAS DA DECISÃO JUDICIAL COLEGIADA PROPOSTA. ARTS. 21, PARÁGRAFO ÚNICO, E 30 DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB). AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONHECIDA. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. Conhecimento da ação. Na esteira da instrumentalidade do processo, da primazia da decisão de mérito e da singular função de defesa da Constituição Federal de que se reveste o controle abstrato de constitucionalidade, a jurisprudência desta Corte tem iterativamente decidido pelo integral conhecimento das ações objetivas, quando da leitura do inteiro teor da exordial seja viável compreender toda a questão jurídico-constitucional deduzida em juízo. Precedentes. Doutrina.

2. Conhecimento da ação. A jurisprudência do STF admite o controle abstrato de constitucionalidade de leis orçamentárias, independentemente delas serem dotadas de efeitos concretos, nos termos do art. 102, I, "a", da Constituição da República de 1988. Precedente: ADI-MC n. 4.048, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe 22.8.2008.

3. Controvérsia constitucional a respeito das regras do jogo democrático no que toca ao financiamento do sistema eleitoral e ao devido processo legislativo na seara orçamentária. Grave dissonância de vontades entre os mandatários máximos da República: art. 66 da Constituição da República de 1988. Impossibilidade de autocontenção da jurisdição constitucional. Precedente: ADI n. 4.650, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe 24.2.2016. Jurisprudência comparada. Doutrina.

4. Desde que não provoque incremento de despesa pública, mantenha pertinência temática com a proposta original e não afronte o

ADI 7058 MC / DF

devido processo constitucional, a jurisprudência do STF admite ao parlamentar liberdade para propor emendas ao projeto de lei de iniciativa privativa da Chefia do Poder Executivo, inclusive quanto à atividade financeira do Estado. Na espécie, o lastro fiscal do FEFC decorre das emendas parlamentares de bancadas estaduais e distrital, com execução orçamentária obrigatória. Por isso, cuida-se de instrumento dotado de prévio planejamento na fase de elaboração do orçamento público. Precedentes: ADI n. 6.072, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 16.9.2019, e da ADI N. 2.040, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe 8.7.2020.

5. Exceto em casos de evidentes falhas institucionais, não cabe ao Supremo Tribunal Federal aferir se uma emenda parlamentar à LDO demonstra-se compatível com o PPA. Essa incumbência consiste em dever e prerrogativa própria, de um lado, do Legislador na aprovação da lei orçamentária e posterior chancela das contas de governo no âmbito da prestação destas e, de outro, do ordenador de despesa vinculado, em regra, ao Poder Executivo, ramo governamental primariamente responsável pela execução orçamentária. Precedente: ADI N. 5.468, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe 2.8.2017. Jurisprudência comparada. Doutrina.

6. Não se configura, *prima facie*, desvio de finalidade ou afronta à moralidade administrativa a legítima opção por parte do Legislador orçamentário em dedicar mais recursos públicos aos gastos eleitorais em determinado ciclo eleitoral, desde que o faça sem discrepar da normatividade já posta no próprio texto constitucional. No particular, o partido político requerente não se desincumbiu do ônus argumentativo que lhe cabia em petição inicial. Precedentes.

7. A fórmula de cálculo estabelecida no inciso II do art. 16-C da Lei n. 9.504/1997 representa um patamar mínimo de recursos a serem destinados ao FEFC. Logo, o mero desiderato político no campo orçamentário por um valor superior ao piso fixado pela legislação eleitoral não representa, *per se*, uma inovação imprópria.

8. É cediço na jurisprudência do STF que o sistema de controle

ADI 7058 MC / DF

abstrato de constitucionalidade rege-se pela *causa petendi* aberta. Portanto, ao avaliar a higidez, em tese, de um diploma impugnado em ação direta, o Tribunal deve considerá-la de forma global, isto é, desprendido dos fundamentos jurídicos contidos na petição inicial. Precedentes.

9. Ao dispor, com pretensões de vincular, sobre matéria típica de Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias atacada invadiu reserva material da primeira espécie de lei orçamentária, sob a perspectiva da teoria das leis reforçadas. Por sua vez, esta fora expressamente encampada pela jurisprudência do STF em processos objetivos. Ofensa ao sistema orçamentário constitucional: art. 165, §§2º e 5º, da Constituição da República de 1988. Precedentes: ADPF-MC n. 662, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe 7.4.2020; e ADI n. 2.238, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 15.9.2020 (voto vogal do Ministro EDSON FACHIN).

10. O art. 16 da Constituição da República preconiza o princípio da anterioridade eleitoral, segundo o qual é vedado ao Poder Legislativo deformar o processo eleitoral mediante modificações que culminem por romper a igualdade de chances entre partidos e candidatos, há menos de um ano das eleições. No caso dos autos, sob uma perspectiva teleológica, (i) o aumento do FEFC em ordem de grandeza superior a 200% em relação ao valor praticado no ciclo eleitoral imediatamente antecedente, (ii) o notório efeito pró-incumbente dessa forma de financiamento dos gastos eleitorais na seara da reeleição e (iii) o primado do voto pessoal *vis-à-vis* partidário, em favor de um postulante nas eleições proporcionais de lista aberta tornam plausíveis os argumentos de ofensa ao postulado da anterioridade. Ademais, o entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que só ocorre ofensa ao princípio da anterioridade nas hipóteses de (a) rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos ou candidatos no processo eleitoral; (b) deformação que afete a normalidade das eleições; (c) introdução de elemento perturbador do pleito; ou (d) mudança motivada por propósito casuístico. Ofensa ao princípio da anualidade eleitoral: art. 16 da Constituição da República de 1988. Afronta à liberdade do eleitor e à igualdade eleitoral: art. 25 do

ADI 7058 MC / DF

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e art. 23(1) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Precedentes: ADI n. 3.345, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe 20.08.2010; ADPF-MC-Ref n. 738, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, DJe 29.10.2020; e ADI n. 1.805, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe 10.12.2020. Doutrina.

11. Em regra, em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade das leis, não é dado ao STF limitar a margem de apreciação ou discricionariedade conferida explicitamente pela ordem constitucional ao Congresso Nacional no que toca à realização de escolhas alocativas de recursos escassos no processo de aprovação do orçamento público e, por consequência, da fixação de despesas públicas. Contudo, havendo parâmetro constitucional claro, direto e idôneo, é dever da Corte aferir a proporcionalidade e a razoabilidade das escolhas do Poder Público, independentemente de serem essas vertidas em esferas administrativas, legislativas ou judiciais, mesmo que no campo financeiro-orçamentário. Ofensa aos princípios da segurança orçamentária e da prudência fiscal. Precedente: ADI n. 2.238, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 15.9.2020. Precedente histórico: Rp n. 930, Rel. Min. CORDEIRO GUERRA, Red. p/ Ac. Min. RODRIGUES ALCKMIN, Tribunal Pleno, DJ 2.9.1977. Jurisprudência comparada. Doutrina. Dados empíricos.

12. No tocante às emendas parlamentares de bancadas estaduais e distrital qualificadas pela obrigatoriedade da execução orçamentária, o Congresso Nacional na condição de Poder Constituinte Reformador decidiu por afastar da política ordinária parcela da regulamentação jurídica desse tema republicano, uma vez que o constitucionalizou formalmente. Nesse sentido, a finalidade das emendas impositivas em geral é garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, ao passo que as emendas de bancada em particular servem ao propósito de promover investimentos estruturantes, obras públicas ou empreendimentos com duração superior a um ano ou cuja execução esteja em andamento. Sendo assim, o Legislador orçamentário incorreu

ADI 7058 MC / DF

em inconstitucional incoerência no tangente às suas escolhas intertemporais. Isso porque incrementou de forma desmesurada o volume de verbas ao FEFC, notadamente sem um quantitativo máximo ou desprovido de parâmetro racional que justificasse a necessidade de tamanha monta de recursos para fazer frente ao aumento dos gastos eleitorais. Em linguajar técnico-orçamentário, as despesas com campanha são consideradas operações especiais, ou seja, instrumentos de programação que não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento da atuação governamental, então não se compatibilizam *prima facie* com as finalidades eleitas pelo Poder Derivado às emendas parlamentares em questão. Ofensa às finalidades das emendas impositivas de bancadas estaduais e distrital: arts. 165, §10, e 166, §§12, 19 e 20, da Constituição da República de 1988. Afronta aos princípios da legitimidade, eficiência e economicidade das despesas públicas: art. 70, *caput*, do texto constitucional. Jurisprudência comparada. Doutrina.

13. A compreensão jurisprudencial do STF autoriza concluir que o aumento no FEFC para as eleições gerais de 2022 realizado pelo Congresso Nacional encontra-se em desacordo ao princípio da proporcionalidade. Na esteira das melhores práticas globais em matéria de regulação das finanças eleitorais e da governança de agremiações políticas, o objeto impugnado atende aos critérios da licitude do propósito perseguido e do meio utilizado, além da adequação da medida utilizada. Porém, mesma sorte não o assiste quanto à necessidade do meio utilizado ou à proporcionalidade em sentido estrito. Não se mostrou possível depreender do conjunto de informações carreado aos autos razão apta a explicar a significativa alteração do volume de recursos destinados para o processo eleitoral de 2022 (R\$ 5,7 bi ou R\$ 4,9 bi) em relação às duas experiências anteriores, a de 2018 (R\$ 1,7 bi) e a de 2020 (R\$ 2,1 bi). Em sede de juízo preambular, isso se torna mais patente mediante as seguintes ações intelectivas: *(i)* visualizar-se o que a legislação regente autoriza como gastos eleitorais e comparar a evolução do preço desses em relação ao fenômeno inflacionário ou o crescimento econômico do país; *(ii)* acarear os quantitativos de cargos disputados, os candidatos

ADI 7058 MC / DF

declarados aptos, os recursos disponíveis e as despesas pagas nas eleições de 2018 e 2020 e aqueles projetados para o corrente ano; *(iii)* o grau de transparência fiscal ativa e passiva, publicidade pertinente à atividade fiscal do Estado e clareza no orçamento público logrado na decisão financeira em questão. Ofensa à transparência fiscal, clareza orçamentária, boa governança na administração pública e publicidade orçamentária: arts. 31, § 3º, 37, 70, 163-A, 165, §§3º e 6º, da Constituição da República de 1988. Afronta ao Novo Regime Fiscal da União, instituído pela Emenda Constitucional 95/2016: arts. 107, §1º, II, e §6º, III; 107-A; 109; e 110, todos do ADCT, bem como os arts. 2º e 3º da Emenda Constitucional 100/2019. Doutrina.

14. No seu regular espaço de ponderação de princípios constitucionais relativamente ao objeto atacado, o Poder Legislativo aportou ingerência excessiva e ilegítima no núcleo de intangibilidade do direito fundamental ao desenvolvimento nacional, mormente no que toca à sustentabilidade financeira dos projetos voltados à infraestrutura pública e à coerência devida às demais hipóteses de gastos públicos, por vezes, incontroláveis ao Poder Público (*v.g.* precatórios). Com efeito, a instância parlamentar desrespeitou a proibição de excesso (*Übermaßverbot*) ou a vedação de arbítrio derivada da regra da proporcionalidade, sobretudo no âmbito das escolhas orçamentárias as quais lhe são privativas.

15. De um lado, a proximidade do calendário fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral e, de outro, a relevância do rateio do FEFC para as decisões de deputados federais, estaduais e distritais no sentido de migrarem de partido político, com amparo na Emenda Constitucional 91/2016, caracterizam a conveniência da suspensão do dispositivo impugnado e o perigo de dano irreparável ou de difícil recuperação. Ademais, em controvérsias financeiras deduzidas em ações objetivas, envolvendo liberação de recursos públicos a particulares, este Supremo Tribunal tem deferido as medidas cautelares com a finalidade de salvaguardar o erário e resguardar a possibilidade de manutenção, ao fim do feito, se for o caso, do *status quo ante*. Precedentes: ADI-MC-AgR n.

ADI 7058 MC / DF

5.365, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe 13.5.2016; ADI-MC-Ref n. 5.409, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe 13.5.2016; e ADI-MC-Ref n. 5.353, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe 1º.2.2018.

16. A suspensão da eficácia do art. 12, XXVII, da Lei n. 14.194/2021, e respectiva interpretação conforme a Constituição do art. 9º, II, VIII, X e XI da Lei n. 14.303/2022 não ocasionam lacuna orçamentária. Restaura-se, em excepcional hipótese de ultratividade, a previsão de dotação orçamentária para as eleições de 2020, tornando-se, ainda, conveniente rememorar que referido montante traduz o exato valor encaminhado no projeto de lei orçamentária anual pelo Presidente da República para o ano de 2022. Arts. 21, parágrafo único, e 30 da LINDB. Doutrina.

17. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e deferida medida cautelar para fins de suspender a eficácia do art. 12, XXVII, da Lei 14.194/2021. Por arrastamento, emprega-se interpretação conforme à Constituição ao art. 9º, II, VIII, X e XI da Lei 14.303/2022, de modo que o valor da dotação orçamentária destinada ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha não ultrapasse o numerário disponibilizado nas eleições de 2020, atualizado monetariamente pelo IPCA-E, a contar do primeiro dia útil do mês de junho de 2020.

**MEDIDA CAUTELAR NA 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**
AM. CURIAE. : **MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO
ELEITORAL (MCCE)**
ADV.(A/S) : **LUCIANO CAPARROZ PEREIRA DOS SANTOS**
AM. CURIAE. : **TRANSPARÊNCIA ELEITORAL BRASIL**
ADV.(A/S) : **MARILDA DE PAULA SILVEIRA**
AM. CURIAE. : **ASSOCIAÇÃO LIVRES**
ADV.(A/S) : **IRAPUA SANTANA DO NASCIMENTO DA SILVA**

RELATÓRIO

1. O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR): Trata-se de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade 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

ADI 7058 MC / DF

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.”

2. Nas razões preambulares, insurge-se contra a rejeição do veto presidencial levado a efeito pelas Casas Legislativas da União em sessão conjunta relacionadas à Lei de Diretrizes Orçamentárias 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.

3. Sustenta-se existir no objeto impugnado inconstitucionalidade formal referente à usurpação de competência da autoridade máxima do Poder Executivo federal, pois o ato parlamentar resultou em uma majoração superior a 100% do valor originariamente previsto no Projeto de LDO (PLDO):

“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

ADI 7058 MC / DF

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 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 democracia, 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.**" (e-doc. 1, p. 15-22; grifos no original)

4. 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 inexistente nas diretrizes deste qualquer referência ao financiamento eleitoral de campanha por meio de recursos públicos.

ADI 7058 MC / DF

5. 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 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

ADI 7058 MC / DF

arts. 4 e 5 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 16-C da Lei 9.504/97, lei das eleições.” (e-doc. 1, p. 28-30)

6. Aponta-se ter havido desvio de finalidade na utilização de recursos públicos na presente hipótese, em contrariedade à moralidade administrativa, a partir 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 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 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

ADI 7058 MC / DF

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.” (e-doc. 1 p. 31-34)

7. Em 21 de dezembro de 2021, no recesso forense, a Presidência deste Tribunal reputou que o caso não se enquadraria na hipótese do art. 13, VIII, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF).

8. Submeti a presente ação direta ao rito do art. 10 da Lei 9.868/1999 em 12 de janeiro de 2022, solicitando às autoridades informantes e opinantes celeridade na desincumbência de suas nobres funções institucionais no corrente feito, independentemente da suspensão de prazos prevista no art. 5º da Portaria 269, de 17 de novembro de 2021, do Gabinete do Diretor-Geral do STF.

9. O Presidente da República aportou aos autos informações subsidiadas pela Consultoria-Geral da União, órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União, e pela Subchefia para Assuntos Jurídicos, vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República, assim sumariadas, respectivamente:

“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

ADI 7058 MC / DF

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.” (e-doc. 28, p. 1)

“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.

(...)

26. Diante do exposto, manifesta-se pela improcedência dos pedidos formulados na exordial da ADI nº 7.058.” (e-doc. 29, p. 3-5)

10. O Presidente da Câmara dos Deputados prestou informações nas quais afirmou (i) a inexistência de usurpação de competência privativa da Chefia do Poder Executivo, (ii) a incorrência de incompatibilidade entre o objeto impugnado e a fórmula de cálculo do Fundo Especial de Financiamento Eleitoral previsto na legislação relevante, (iii) a improcedência do argumento no sentido de que o dispositivo atacado seria discrepante ao Plano Plurianual e (iv) a imprestabilidade de retórica segundo a qual teria havido desvio de finalidade na espécie (e-doc. 32).

11. Por seu órgão de advocacia, o Senado Federal apresentou subsídios informacionais, assim ementados:

“ADI. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. VÍCIO FORMAL. INOCORRÊNCIA.

CONSTITUCIONALIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR
AO PROJETO DE LDO. MÉRITO. ESCOLHA LEGÍTIMA.
CONSTITUCIONALIDADE.

1. Não se confunde violação à reserva de iniciativa com o poder de emenda parlamentar, cujos limites são dados pelo art. 63, I, e pelo art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição da República.

2. A norma impugnada não acarreta aumento de despesa, já que eventual elevação do valor do Fundo Especial de Financiamento de Campanha é deduzida do montante reservado às emendas de bancadas estaduais e do DF.

3. O FEFC não constitui despesa de capital ou continuada, razão pela qual não comporta previsão no Plano Plurianual.

4. Pelo indeferimento da cautelar.” (e-doc. 42, p. 1)

12. O Advogado-Geral da União opinou pelo indeferimento da medida cautelar, com base no art. 103, §3º, da Constituição da República, nos seguintes termos:

“Financiamento de campanha eleitoral. Artigo 12, inciso XXVII, da Lei nº 14.194/2021, que “*dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências*”. Alegada violação à iniciativa privativa do Presidente da República de leis que disponham sobre matéria orçamentária, às disposições do plano plurianual e aos princípios da legalidade e da moralidade (arts. 37, *caput*; 61, § 1º, II, alínea “b”; 165; 166, § 3º, I; e § 4º; e 167 da Lei Maior). Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. O comando impugnado, inserido via emenda parlamentar no PLDO, não apresenta vício formal de constitucionalidade, posto que guarda pertinência temática com o projeto original e não enseja o aumento de despesas públicas. Ademais, a referida norma não contraria o plano plurianual. O critério de apuração dos valores do FEFC está em conformidade com os parâmetros estabelecidos na legislação eleitoral, em especial com o art. 16-C da Lei das Eleições. O requerente não logrou demonstrar a alegada arbitrariedade dos critérios de distribuição de recursos do Fundo, e tampouco que os valores a serem reservados ao

ADI 7058 MC / DF

mesmo seriam excessivos para o financiamento de campanhas nas eleições gerais de 2022. Necessidade de autocontenção do Poder Judiciário, em atenção ao princípio da separação dos poderes (art. 2º da Lei Maior). Ausência de *periculum in mora*. Manifestação pelo indeferimento da medida cautelar.” (e-doc. 54, p. 1)

13. O Procurador-Geral da República manifestou-se pelo conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, pela improcedência do pedido, em parecer com a seguinte ementa:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. EMENDAS A PROJETO DO PODER EXECUTIVO. POSSIBILIDADE. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA. FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA.

1. Inviável examinar, em ação de controle concentrado de constitucionalidade, possível afronta de dispositivo legal a outras normas infraconstitucionais. Precedentes.

2. Desde que respeitados os campos temáticos previstos no § 2º do art. 165 da Constituição Federal e observada a compatibilidade com o plano plurianual, podem os parlamentares apresentar emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

3. O inciso XXVII do art. 12 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, que dispõe sobre o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, não acarreta aumento de despesa sem prévia autorização legislativa nem contraria o Plano Plurianual da União para o período de 2020-2023.

— Parecer pelo conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, pela improcedência do pedido.” (e-doc. 70, p. 1-2)

14. Foram admitidas neste feito como *amici curiae* as seguintes entidades: Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Transparência

ADI 7058 MC / DF

Eleitoral Brasil e Associação Livres.

15. Em 10 de fevereiro de 2022, pedi dia para julgamento, pelo Plenário, nos termos dos arts. 21, X, e 172 do RISTF.

É o relatório.

Cópia

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.058 DISTRITO FEDERAL**

V O T O

1. **O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):** Após detida análise das peças processuais aportadas neste feito, em conjunto com a teoria processual da asserção que orienta o juiz constitucional em ação direta, reputo que a petição inicial do requerente cumpre os requisitos de admissibilidade dos artigos 3º e 4º da Lei n. 9.868/1999.

2. Isso porque o legitimado ativo universal em questão fundamentou a impugnação dos dispositivos com razões jurídicas idôneas e indicou explicitamente os paradigmas constitucionais pertinentes, bem como apresentou procuração específica na qual indicou o diploma questionado (e-doc. 2) e colacionou ao processo os documentos e atos exigidos.

3. Nessa linha, na esteira da instrumentalidade do processo, da primazia da decisão de mérito positivada no art. 4º do Código de Processo Civil e da singular função de defesa da Constituição Federal que se reveste o controle abstrato de constitucionalidade, a jurisprudência desta Corte tem primado pelo integral conhecimento das ações objetivas quando da leitura do inteiro teor da exordial seja viável compreender toda a questão jurídico-constitucional deduzida em juízo. Cito, *inter alia*, a ADI n. 2.682, Rel. Min. **GILMAR MENDES**, Tribunal Pleno, DJe 19.6.2009, e a ADI n. 4.261, Rel. Min. **AYRES BRITTO**, Tribunal Pleno, DJe 20.8.2010.

4. A respeito dessa orientação jurisprudencial que precede a vigente ordem constitucional, recorro ao pensamento doutrinário do Ministro **GILMAR MENDES**:

“Para instauração do controle abstrato de normas bastava, portanto, que houvesse dúvida quanto à constitucionalidade da lei, demonstrando-se, assim, a existência de interesse público na apreciação da questão pelo Tribunal.

Por isso, logrou o Supremo Tribunal Federal separar a

ADI 7058 MC / DF

chamada representação interventiva do processo de controle abstrato de normas.

(...)

Na decisão de 3 de fevereiro de 1986 [Rp-ED 1.092, Rel. Min. Djaci Falcão, STJ 117, p. 921], ressaltou o Tribunal, uma vez mais, a natureza política do controle abstrato de normas. O processo judicial deveria, por isso, ser considerado simples forma. Essa orientação tornou-se ainda mais nítida no acórdão de 18 de maio de 1988 [Rp. 1405, Re. Min. Moreira Alves, RTJ 395, p. 415 e ss.]. O Supremo Tribunal Federal ressaltou a objetividade desse processo, que não conhece partes e outorga ao Tribunal um instrumento político de controle de normas.

Desde então, parece pacífico o entendimento sobre a natureza do controle abstrato de normas como processo objetivo, para cuja instauração suficiente a existência de um interesse público de controle". (MENDES, Gilmar Ferreira. *Jurisdição Constitucional: o controle abstrato de normas no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 129-130)

5. Sob as luzes da atual jurisprudência do STF, registro, ainda, a plena cognoscibilidade desta ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face de lei orçamentária de efeitos concretos, com amparo no art. 102, I, "a", do texto constitucional. A esse respeito, é consabido 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. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade*" (excerto da ementa da ADI-MC n. 4.048, Rel. Min. **GILMAR MENDES**, Tribunal Pleno, DJe 22.08.2008). Antes disso, vívidos debates plenários já indicavam a viragem jurisprudencial ocorrida, como se vê na ADI n. 2.925, Rel. Min. **ELLEN GRACIE**, Rel. p/ Ac. Min. **MARCO AURÉLIO**, Tribunal Pleno, DJ 4.3.2005:

"SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO: A

ADI 7058 MC / DF

abstratividade, diz a teoria toda do Direito, implica uma renovação, não digo perene, porque, aqui, está limitada por um ano, mas uma renovação duradoura entre a hipótese de incidência da norma e a sua consequência. E me parece que, neste caso, o Ministro Sepúlveda Pertence colocou muito bem em evidência, durante um ano inteiro o Presidente da República fica autorizado a aplicar e reaplicar a lei a seu talante, claro que observados aqueles limites e condições. Acho que a abstratividade está presente, também.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Na verdade, o conceito de controle abstrato – pelo menos o desenvolvido no Direito europeu –, que se contrapõe ao chamado controle concreto, diz respeito simplesmente à se postulação de proteção a uma posição jurídico-positiva. Tão-somente isso! Não está associado sequer a esse caráter genérico e abstrato.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Não, aí é o problema de que – como o Tribunal construiu - o ato normativo deve ter, ele próprio, um certo grau de abstração.

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – Sim, mas estou dizendo, o nome controle abstrato está associado, propriamente, a essa contraposição com o chamado controle concreto.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - É mais de distinção entre a norma geral e a norma concreta na teoria kelseniana.

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO: Lourival Vilanova diria que o descriptor e o prescritor da norma se co-implicam duradouramente, um atrai o outro. O descriptor é o antecedente da norma, é a hipótese de incidência, e o prescritor é o consequente da norma”.

6. Enfim, a posição doutrinária externada pelo atual Ministro decano GILMAR MENDES, ainda no âmbito de sua tese doutoral, terminou por prevalecer na supracitada ADI-MC n. 4.048. Em sua visão, não haveria razão lógico-jurídica para impedir a aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas. Ademais, o STF estaria diante de

ADI 7058 MC / DF

controvérsia constitucional suscitada em abstrato. Então pouco importaria o caráter geral ou específico, concreto ou abstrato, do objeto do processo objetivo de constitucionalidade. Dito de forma direta, sob a perspectiva da hodierna jurisprudência desta Corte, os atributos da generalidade e da abstração somente se fazem necessários no caso de ato normativo, que, de alguma maneira, equiparasse com uma lei em sentido formal, pelo menos para fins de abertura da via do controle abstrato de constitucionalidade.

7. Na seara do controle abstrato das leis orçamentárias, a despeito da ontológica vigência temporária desses diplomas, à luz do princípio da periodicidade, a imperatividade de conferir-se interpretação definitiva a controvérsias financeiras relevantes, em defesa à Constituição, levou este Supremo Tribunal a relativizar a aplicação de sua jurisprudência quanto à prejudicialidade da ação nos casos de objeto revogado. Assim, depreende-se que *“singularidades do caso afastam, excepcionalmente, a aplicação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prejudicialidade da ação, visto que houve impugnação em tempo adequado e a sua inclusão em pauta antes do exaurimento da eficácia da lei temporária impugnada, existindo a possibilidade de haver efeitos em curso”* (trecho da ementa da ADI n. 4.426, Rel. Min. **DIAS TOFFOLI**, Tribunal Pleno, DJe 18.5.2011). Em outras palavras, ainda que a orientação tradicional do STF seja pela perda superveniente do objeto, quando se percebe o exaurimento da eficácia da lei temporária (*v.g.* ADI-AgR n. 5.160, Rel. Min. **CÁRMEN LÚCIA**, Tribunal Pleno, DJe 11.05.2015; ADI-MC-Ref n. 4.663, Rel. Min. **LUIZ FUX**, Tribunal Pleno, DJE 16.12.2014), cumpridas as balizas jurisprudenciais firmadas na ADI n. 4.426, a título de desenvolver o direito e defender da Constituição, o Colegiado tem admitido conhecer de ações diretas ajuizadas em face de leis orçamentárias já revogadas, que, por sua própria natureza, veiculam efeitos concretos e destinam-se precipuamente para estimar receitas e fixar despesas. Nessa linha, cito: a ADI 5.287, Rel. Min. **LUIZ FUX**, Tribunal Pleno, DJe 12.9.2016; a ADI n. 5.468, Rel. Min. **LUIZ FUX**, Tribunal Pleno, DJe 2.8.2017; e a ADI-ED n. 5.544, Rel. Min. **LUIZ FUX**, Tribunal Pleno, DJe 24.8.2018. Neste último,

ADI 7058 MC / DF

foram explanados os casos nos quais se admite a cognoscibilidade excepcional: *“consigno que não se aplicam ao presente caso as exceções suscitadas pela embargante, posto que não se vislumbra (i) revogação da lei impugnada como fraude ao trâmite da ação direta de inconstitucionalidade; (ii) comunicação da revogação após o início do julgamento; ou (iii) início do julgamento antes do exaurimento da eficácia da lei.”*

8. Por essas razões, **considero improcedentes as preliminares processuais levantadas pelo não conhecimento da presente ação direta**, haja vista a superabilidade daquelas em prol da efetividade do exercício da jurisdição constitucional em questão de especial gravidade republicana. Repise-se, ainda, que todas as irregularidades suscitadas podem eventualmente ser sanadas a partir de diligências.

Passo ao mérito.

I

9. A presente controvérsia versa sobre a constitucionalidade do inciso XXVII do artigo 12 da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) da União para o exercício de 2022, tendo em conta que, por força da emenda parlamentar, houvera significativo incremento do montante da tramitação do PLDO/2022. Porém, esse dispositivo foi vetado pelo Presidente da República em razão de interesse público, sobretudo a redução dos recursos disponíveis a investimentos a partir das emendas parlamentares de bancadas estaduais e distrital de execução obrigatória.

10. Por fim, conforme aduzido aos autos pela agremiação política requerente, no âmbito da Sessão Conjunta do Congresso Nacional realizada em 17 de dezembro de 2021, referido veto presidencial foi rejeitado tanto na Câmara dos Deputados (por 317 deputados federais em face de 146 votantes por mantê-lo), quanto no Senado Federal (por 53 senadores da república contra 21 apoiantes). Destaco os resultados das votações por denotarem quórum próprio de reforma constitucional em sentido formal, demonstrando explícita manifestação de vontade política por essas Casas legislativas.

ADI 7058 MC / DF

11. Como se vê, a presente demanda traduz uma grave dissonância republicana no que toca a um dos temas mais importantes da democracia brasileira, o financiamento público de campanha eleitoral. Na verdade, a divergência entre os mandatários eleitos a respeito do volume de recursos públicos necessários para o desenvolvimento a contento do prélio eleitoral, já se manifestara em igual rejeição congressional de veto presidencial à atual redação do inciso II do art. 16-C da Lei das Eleições, conferida pelo art. 2º da Lei n. 13.877/2019.

12. Além disso, desde já importa comparar a diferença entre os valores aprovados para o **Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)**, doravante denominado simplesmente **FUNDO ELEITORAL**, nos anos de 2018 e 2022. Em 2018, o valor correspondeu a **R\$ 1,7 bilhão**; enquanto para 2022 temos o valor estimado de **R\$ 4,96 bilhões** na Lei Orçamentária Anual e **R\$ 5,7 bilhões** na LDO. Portanto, entre os dois ciclos, há um diferencial com magnitude financeira próxima a **R\$ 4 bilhões** em valores nominais, *i.e.* desconsiderada a inflação. Dito de outra forma, ocorreu um aumento aproximado de até **335%**.

13. Igualmente, a despeito de o FUNDO ELEITORAL somente ter sido criado em 2017 pela Lei Federal n. 13.487, o Congresso Nacional, na condição de Poder Constituinte Reformador, rapidamente escolheu por constitucionalizar a matéria, como se percebe da leitura do art. 1º, §3º, III, *in fine*, da Emenda Constitucional 107/2020; e do art. 2º da Emenda Constitucional 111/2021.

14. **Por essas razões, justifica-se a participação do Supremo Tribunal Federal na presente controvérsia constitucional**, ainda que imbuída de vultosa significatividade político-eleitoral. Isso porque se questiona neste feito aspecto central das regras do jogo democrático. Nessa linha, é por todos conhecida diretriz jurisprudencial formulada pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América em *United States v. Carolene Products Co.* - 304 U.S. 144 (1938), nota de rodapé 4 –, segundo a qual um escrutínio judicial mais intenso é viável em três hipóteses, quais sejam, quando a legislação impugnada **(i)** desafie uma proibição constitucional específica; **(ii)** prejudique uma minoria insular a qual esteja

ADI 7058 MC / DF

em situação especial; ou *(iii)* restrinja o processo político, inclusive nos âmbitos partidários e eleitorais. Por evidente, o corrente caso amolda-se à terceira hipótese.

15. Logo, mesmo optando-se por uma concepção procedimentalista no campo da interpretação constitucional, em detrimento de alternativa mais ativista, a presente controvérsia seria necessariamente conhecida por um Tribunal Constitucional ou uma Suprema Corte em uma democracia consolidada, dado que giza uma série de pressupostos democráticos. Recorro, a esse propósito, ao pensamento doutrinário do Ministro Presidente **LUIZ FUX**:

“No campo da interpretação constitucional, os adeptos de uma leitura procedimentalista defendem, em linhas gerais, posturas menos audaciosas do intérprete/aplicador da Constituição, *i.e.*, de autocontenção judicial (*judicial self-restraint*), com o propósito de resguardar um amplo espaço para as decisões políticas majoritárias. Para os teóricos procedimentais, uma atuação mais ativa da jurisdição constitucional somente seria legítima no que se refere à defesa dos pressupostos democráticos. Nessas situações, a alcunha de antidemocrática atribuída à jurisdição constitucional não se aplicaria, porquanto as Cortes, antes de atentar contra, estariam a agir em nome do próprio ideário democrático (...) O papel do Poder Judiciário não é, de acordo com Ely, proceder a escolhas substantivas, identificando um conteúdo de direitos e princípios, pois, como dito, seria incumbência dos agentes eleitos pelo povo. Ao revés, a tarefa precípua da jurisdição constitucional consistiria na salvaguarda da higidez dos procedimentos através dos quais a democracia se desenvolve”. (FUX, Luiz. *Jurisdição Constitucional II: cidadania e direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 24)

16. Com igual brilhantismo, o Ministro **DIAS TOFFOLI** e a servidora desta Casa Ildegard Alencar assim explicaram em aporte doutrinário as hipóteses nas quais a autocontenção da jurisdição constitucional são mais

ADI 7058 MC / DF

comuns:

“A autocontenção é um elemento inerente à jurisdição constitucional, tanto que esteve presente no célebre julgamento do caso *Marbury vs. Madison* (1805), o qual simboliza a instituição do *judicial review*. Embora o juiz Marshall tenha afirmado, em seu voto, a supremacia da Constituição, deixou de analisar o mérito do caso, sob o fundamento de que o Tribunal não poderia interferir em questões afetas a outros poderes. O princípio majoritário e a separação dos poderes são elementos que gravitam em torno da jurisdição constitucional, impondo o exercício, em determinados casos, da autorrestrrição.

Existem diversas formas pelas quais uma Corte pode se eximir de julgar o mérito de determinado caso. Flávia Danielle Santiago e José Mário Wanderley realizam **um inventário dos mecanismos de exercício da autocontenção pelo Supremo Tribunal Federal, dividindo-o em três grupos: autorrestrrição material expressa, autorrestrrição formal expressa e autorrestrrição tácita**. Conforme destacam os autores, esses mecanismos expressam formas de exercício das virtudes passivas de que fala Alexander Bickel, evitando o Poder Judiciário o confronto com os poderes majoritários.

A autorrestrrição material expressa ocorre quando o tribunal se exime de julgar determinado caso por explícito respeito às decisões majoritária e às funções típicas dos demais Poderes da República. Ela acontece, por exemplo, quando o tribunal entende que no caso há um ato *interna corporis* do Legislativo ou um ato que está sob ‘reserva da Administração’, ou quando ele utiliza a doutrina das questões políticas (...) **A autorrestrrição formal expressa, por seu turno, se realiza na hipótese de a Corte utilizar argumentos formais para obstar o seguimento de dado processo, deixando, assim de julgar seu mérito**. Exemplos disso são a ilegitimidade ativa, a pertinência temática e o princípio da subsidiariedade (requisito específico da arguição de descumprimento de preceito fundamental).

Por fim, há a autorrestrrição tácita, que ocorre quando a Corte opta por silenciar sobre o caso, deixando de decidir imediatamente. Nessa hipótese, o tempo atua a favor da maturação do debate democrático em torno da questão, que pode vir a ser resolvida pelo parlamento (gerando a perda do objeto da ação) ou pelo próprio Tribunal, após um período de reflexão sobre o assunto.

No entanto, esses mecanismos parecem não estar sendo suficientes para a devida calibração do nível de atuação da Corte, que permanece incumbida de decidir um grande volume de casos. Como consequência disso, muito se fala em 'ativismo judicial do STF'. No entanto, devemos lembrar que o Poder Judiciário não age de ofício. Ele é sempre demandado. Os órgãos do Poder Judiciário brasileiro não possuem a prerrogativa do *non liquet*, ou seja, de se eximir de julgar determinada causa em função da incerteza do direito. O STF não dispõe da faculdade – que detém, por exemplo, a Suprema Corte americana – de, discricionariamente e de forma geral, definir os casos que vai julgar.

(...)

O fato é que o Supremo Tribunal é demandado por diversos atores políticos e sociais – por múltiplas vias – e não dispõe de um mecanismo pelo qual possa, qualquer que seja a natureza do processo e de acordo com critérios estabelecidos em lei, abster-se de julgá-lo em razão da ausência de relevância ou de impacto social significativo. Não pode, portanto, restringir sua atuação a um nicho de demandas qualificadas.

Apesar de o protagonismo do Supremo Tribunal Federal seguir uma tendência mundial, conforme demonstrado aqui, o caso brasileiro detém peculiaridades. É o caso de se destacar, por exemplo, que nossa Corte detém competência para controlar a constitucionalidade de emendas à Constituição, o que a permite controlar tanto a política ordinária quanto a política constitucional. Pouquíssimas Cortes no mundo detêm essa competência. Essa peculiaridade facilita o acirramento da

ADI 7058 MC / DF

tensão entre os Poderes.” (TOFFOLI, José Antônio Dias; ALENCAR, Ildegard Hevelyn de Oliveira. Autocontenção no Supremo Tribunal Federal. COSTA, Daniel Castro Gomes da *et al* (coord.). *Democracia, Justiça e Cidadania: desafio e perspectivas: homenagem ao Ministro Luís Roberto Barroso*. t. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 22-23, grifos nossos)

17. Por consequência, o Supremo Tribunal Federal não está no presente julgamento deixando-se “*instrumentalizar (...) como instância de revisão de mérito de decisões políticas legítimas do Poder Legislativo*” (e-doc. 32, p. 6), nem inclinado a aportar “*intervenção judicial direta no processo de formulação e execução do orçamento público, em clara invasão das competências constitucionais dos Poderes Executivo e Legislativo*” (e-doc. 29, p. 15), como se pôde ler nas manifestações contidas nos autos. Na verdade, não há via institucional ou jurídica adequada diversa da célere e definitiva pacificação da corrente controvérsia constitucional. Como visto em questão preliminar, a autorrestrrição formal expressa demonstra-se pouco defensável no presente caso.

18. Por outro lado, a autorrestrrição material expressa revela-se inviável nessa seara, pois observe-se que o financiamento público eleitoral e o processo legislativo orçamentário são matérias intensivamente reguladas pela Constituição Federal.

19. De fato, é patente uma tendência de significativo acréscimo de normas e textos no altiplano constitucional sobre esses assuntos, muitas vezes acompanhadas de garantias às minorias parlamentares, explicáveis em processos de formação de consenso, indispensáveis para alcançar os votos necessários para a aprovação de um texto. Como ilustração, cito o art. 114 do ADCT, introduzido pela EC n. 95/2016, que possibilita a suspensão da tramitação de uma proposição legislativa a requerimento de um quinto dos membros da Casa para fins de aferir sua compatibilidade com o Novo Regime Fiscal da União.

20. O mesmo é válido para a garantia dos critérios de de execução equitativa das emendas parlamentares impositivas previstas nas ECs 100/2019 e 102/2019. Afinal, amiúde esse tipo de querela de natureza

ADI 7058 MC / DF

legislativa e orçamentária desembocará em mandado de segurança nesta Corte, não sendo cabível a aplicação da doutrina dos atos *interna corporis* na espécie.

21. No tocante à autorrestrrição tácita, apesar de serem ponderáveis os argumentos de algumas das autoridades que afirmaram neste feito a ausência contemporânea de *periculum in mora*, diante da aprovação da Lei Orçamentária Anual da União para 2022, defendo ser indesejável eventual demora na estabilização das expectativas sociais e políticas a respeito do presente litígio. Essa somente será alcançada com o posicionamento definitivo e colegiado deste Plenário.

22. Por brevidade, retomo os fundamentos pertinentes ao calendário eleitoral de 2022 que me levaram a acionar o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999 nesta ação direta, conforme despacho de minha lavra, firmado aos 12 de janeiro 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 FUNDO ELEITORAL 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.” (e-doc. 16, p. 7)

23. Tornou-se, assim, uma constante na vida pública nacional a submissão de divergências da política ordinária, inclusive em temáticas eleitorais e orçamentárias, ao crivo do Supremo Tribunal Federal por meio do controle abstrato de constitucionalidade. Certamente, esse

ADI 7058 MC / DF

fenômeno resulta do vigente desenho institucional e processual conferido pelos parlamentares constituintes à atividade partidária representada no Congresso Nacional. De um lado, cuida-se de constatação dotada de atualidade, como se depreende do discurso de posse na Presidência desta Corte do Ministro **LUIZ FUX** realizado em setembro de 2020. De outro turno, não se versa sobre dificuldade recente, nem a respeito da qual faltaram oportunidades ou ideias de resolução, como se verifica em excerto da tese de doutorado do Ministro decano **GILMAR MENDES**, defendida em 1990:

“Assistimos, cotidianamente, o Poder Judiciário ser instado a decidir questões para as quais não dispõe de capacidade institucional. Mais ainda, a cláusula pétrea de que nenhuma lesão ou ameaça deva escapar à apreciação judicial, erigiu uma zona de conforto para os agentes políticos. Em consequência, alguns grupos de poder que não desejam arcar com as consequências de suas próprias decisões acabam por permitir a transferência voluntária e prematura de conflitos de natureza política para o Poder Judiciário, instando os juízes a plasmarem provimentos judiciais sobre temas que demandam debate em outras arenas.

Essa prática tem exposto o Poder Judiciário, em especial o Supremo Tribunal Federal, a um protagonismo deletério, corroendo a credibilidade dos tribunais quando decidem questões permeadas por desacordos morais que deveriam ter sido decididas no Parlamento.

Essa disfuncionalidade desconhece que o Supremo Tribunal Federal não detém o monopólio das respostas – nem é o legítimo oráculo – para todos os dilemas morais, políticos e econômicos de uma nação. Tanto quanto possível, os poderes Legislativo e Executivo devem resolver interna corporis seus próprios conflitos e arcar com as consequências políticas de suas próprias decisões. Imbuído dessa premissa, conclamo os agentes políticos e os atores do sistema de justiça aqui presentes para darmos um basta na judicialização vulgar e epidêmica de temas e conflitos em que a decisão política deva reinar.”

24. Não se versa sobre dificuldade recente nem a respeito da qual faltaram oportunidades ou ideias de resolução, como se verifica em excerto da tese de doutorado do Ministro decano **GILMAR MENDES** defendida em 1990:

“A Constituição não assegura, expressamente, o direito de propositura à minoria parlamentar. Tal faculdade é garantida indiretamente com a legitimação dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional. Com a outorga do direito de propositura aos partidos políticos, consagrou o constituinte brasileiro modalidade peculiar, uma vez que, tradicionalmente, esse direito é assegurado a um número determinado de parlamentares. Existem, todavia, razões históricas que justificam essa opção.

A outorga do direito de propositura da ação direta aos partidos representados no Congresso Nacional leva, inevitavelmente, ao reconhecimento de um direito de propositura da minoria parlamentar. Isto permite, efetivamente, que um partido com pequena representação no Congresso Nacional – v.g., partido com apenas um representante em uma das Casas do Congresso – esteja legitimado a propor a ação direta de inconstitucionalidade.

(...)

Tem-se aqui, pois, uma amplíssima compreensão da chamada defesa da minoria no âmbito da jurisdição constitucional.

É de se indagar se não seria mais adequado, no interesse da preservação da nobreza do instituto do controle abstrato de normas e do bom desempenho da jurisdição constitucional, que se convertesse o direito de propositura dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional em direito de propositura de um determinado número de Deputados ou de Senadores.” (*Idem*, p. 131-132 e 145)

25. Quanto ao tema e múltiplos outros, acompanha-se com vívido

ADI 7058 MC / DF

interesse o desenvolvimento da comissão especial instaurada na Câmara dos Deputados voltada à reforma do processo constitucional, presidida pelo Ministro decano do Supremo Tribunal Federal. Contudo, no presente caso e momento, recorrendo novamente às palavras do Ministro Presidente, desta feita no MS n. 32.033, Rel. Min. **GILMAR MENDES**, Tribunal Pleno, DJe 18.2.2014, que buscara promover controle preventivo de constitucionalidade em relação a projeto de reforma eleitoral, volta-se à seguinte premissa: *“eis o desafio da jurisdição constitucional no Estado Democrático de Direito: não ir além da sua missão, nem ficar aquém do seu dever.”*

26. Assentados esses fundamentos de raciocínio que dizem respeito à importância democrática e republicana desta ação direta e à legitimidade constitucional da atuação do Supremo Tribunal Federal nessa seara, **passo ao exame dos argumentos jurídicos apresentados.**

II

A

27. O requerente sustentou a existência de vício formal de inconstitucionalidade no objeto impugnado. Segundo seu entendimento, teria havido usurpação de competência própria da Chefia do Poder Executivo da União, porquanto o dispositivo questionado resultou de emenda parlamentar que teria aumentado despesas públicas em matéria reservada ao Presidente da República. Assim, ao rejeitar o veto presidencial, o Congresso Nacional teria incorrido em vício insuperável, em afronta ao art. 61, §1º, inciso II, alínea “b”, do texto constitucional.

28. Portanto, a controvérsia constitucional aventada pode ser sumariada na seguinte indagação: é formalmente constitucional a apresentação de emenda parlamentar que ocasione o incremento significativo de despesa pública proposta pela Chefia do Poder Executivo em lei orçamentária, cuja reserva de iniciativa é própria desta?

29. **A resposta a esta pergunta é positiva, conforme a**

jurisprudência do STF, ou seja, inexistente inconstitucionalidade na espécie.

30. De início, o entendimento remansoso deste Supremo Tribunal é no sentido de limitar o alcance do art. 61, §1º, II, “b”, do texto constitucional, somente aos territórios. Isto porque, na atual ordem esses são considerados autarquias federais, e não mais entes pertencentes ao pacto federativo. Então, nos termos do art. 84, inciso II, da Constituição de 1988, na qualidade de pessoa competente para a direção superior da administração federal, ressoa lógico que o Presidente da República disponha sobre assuntos orçamentários e tributários nessa limitada jurisdição territorial desprovida da autonomia constitucional, conforme se depreende do *caput* e do § 2º do art. 18 da Constituição.

31. A esse respeito, confirmam-se os julgados *(i)* na ADI 2.447, Rel. Min. **JOAQUIM BARBOSA**, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009; *(ii)* na ADI n. 2.464, Rel. Min. **ELLEN GRACIE**, Tribunal Pleno, DJe 25.5.2007; e *(iii)* no tema 682 da repercussão geral, cujo paradigma é o ARE-RG n. 743.480, Rel. Min. **GILMAR MENDES**, Tribunal Pleno, DJe 6.9.2011.

32. De igual modo, ao contrário do que ocorria na Constituição Federal de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional 1/1969 (*vide* art. 66, *caput* e §2º), hodiernamente o parlamentar possui ampla liberdade para propor emendas ao projeto de lei de iniciativa privativa da Chefia do Poder Executivo (ou, a bem da verdade, dos demais Poderes e órgãos autônomos), desde que, em consonância à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, referido emendamento *(i)* não provoque aumento de despesa, *(ii)* mantenha *(iii)* pertinência temática com o projeto de lei encaminhado e *(iii)* obedeça às balizas constitucionais relacionadas ao processo legislativo. Como exemplo dessa orientação jurisprudencial, vejam-se as ementas da ADI n. 6.072, Rel. Min. **ROBERTO BARROSO**, Tribunal Pleno, DJe 16.9.2019, e da ADI n. 2.040, Rel. Min. **MARCO AURÉLIO**, Tribunal Pleno, DJe 8.7.2020, conforme seguem:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
ARTS. 2º, 3º E 4º DA LEI Nº 15.188/2018 DO ESTADO DO RIO

GRANDE DO SUL. ALTERAÇÃO DA LEI Nº 13.930/2012 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. QUADRO DE PESSOAL DO INSTITUTO RIO-GRANDENSE DO ARROZ. NORMAS SOBRE PROMOÇÕES E GRATIFICAÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS DO EXECUTIVO ACRESCIDAS POR EMENDA PARLAMENTAR. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LOCAL. AUMENTO DE DESPESA. LIMITES CONSTITUCIONAIS ÀS EMENDAS PARLAMENTARES AOS PROJETOS DE LEI DE INICIATIVA RESERVADA. OFENSA AO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES (ART. 2º, CF). JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA E DOMINANTE. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica e dominante no sentido de que a previsão constitucional de iniciativa legislativa reservada não impede que o projeto de lei encaminhado ao Poder Legislativo seja objeto de emendas parlamentares. Nesse sentido: ADI 1.050-MC, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 865-MC, Rel. Min. Celso de Mello. 2. Entretanto, este Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência pacífica e dominante no sentido de que a possibilidade de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais, ao Ministério Público, dentre outros, encontra duas limitações constitucionais, quais sejam: (i) não acarretem em aumento de despesa e; (ii) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei. 3. A emenda parlamentar objeto da presente ação acarretou em inegável aumento de despesa previsto no projeto original encaminhado pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, violando, portanto, o art. 63, I, da Constituição Federal, dado que instituiu e estendeu gratificações, bem como reduziu o tempo originalmente previsto na lei entre as promoções, tornado-as mais frequentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.”

“ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO – CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE – ARTIGO 103, §

3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ante a imperatividade do preceito constitucional, o papel da Advocacia-Geral da União é a defesa da norma impugnada. PROCESSO OBJETIVO – COMPLEXO NORMATIVO – IMPUGNAÇÃO – TOTALIDADE – AUSÊNCIA – PREJUÍZO PARCIAL. Ante vínculo unitário a enlaçar, sob os ângulos do conteúdo e da abrangência, diplomas normativos diversos, a ausência de impugnação ao todo conduz ao prejuízo parcial do pedido. PROJETO DE LEI – INICIATIVA – EMENDA PARLAMENTAR – PERTINÊNCIA TEMÁTICA – AUMENTO DE DESPESA – AUSÊNCIA. Surge constitucional emenda parlamentar, sem aumento de despesa pública, apresentada a projeto de lei a versar tabela de custas e emolumentos, observada a pertinência temática. TAXAS JUDICIÁRIAS E EMOLUMENTOS – BASE DE CÁLCULO – MONTE-MOR – VALOR DA CAUSA – BENS INVENTARIADOS – ATIVOS APURADO E CONTRATADO – VALOR DO TERRENO – LIAME – INEXISTÊNCIA – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. A escolha, como base de cálculo da taxa judiciária, do valor alusivo ao monte-mor, da causa, dos bens inventariados, dos ativos apurado e contratado e do terreno não satisfaz o liame entre o custo do serviço público prestado e as balizas do tributo.”

33. Por se tratar de processo legislativo especial, as leis orçamentárias guardam peculiaridades também em relação às emendas dos deputados e senadores. Assim, essa ação parlamentar encontra regulamentação no art. 166, §§2º a 4º, do texto constitucional, em cujos enunciados assim se dispõe:

“§ 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.

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

ADI 7058 MC / DF

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

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

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

34. Nos termos de dissertação de Eduardo Mendonça, sob orientação do Ministro **ROBERTO BARROSO**, a evolução do tratamento constitucional relativo ao poder parlamentar de emendar o orçamento público e respectivos diálogos com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal são elucidativos:

“As constituições brasileiras, até a de 1946, não continham norma específica sobre o tema. Diante disso, o STF adotava o entendimento de que tais emendas não seriam possíveis, sob o fundamento de que o poder de emendar seria corolário do poder de iniciativa [Rp 196, Rel. Min. Lafayette de Andrada, Revista Forense 165]. Nesses termos, o legislador teria apenas a opção de aprovar ou rejeitar o projeto de lei, nos exatos termos em que fora encaminhado.

Essa linha jurisprudencial, que limitava o Poder Legislativo ao exercício de um mero juízo de confirmação, foi expressamente superada a partir da Constituição de 1967, vedando-se apenas que a emenda produzisse aumento na despesa prevista, naturalmente entendida como a despesa global envolvida no projeto de lei. A disposição foi mantida

ADI 7058 MC / DF

após a Emenda nº 1/69 – Constituição de 1969 – e incorporada à constituição de 1988. Paralelamente, a jurisprudência do STF evoluiu para reconhecer a relevância do poder de emenda para o exercício do mandado parlamentar, sujeitando-o apenas a limitações que decorram da própria Constituição [ADI-MC 1.050, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 23.04.2004].

A limitação mais importante é justamente a proibição de aumento da despesa global, referida acima (...) No que concerne especificamente ao orçamento, a Constituição de 1967 também foi a primeira a tratar do tema expressamente, instituindo disciplina que seria mantida na Constituição de 1969. Proibia-se não apenas o aumento da despesa global prevista no projeto de lei orçamentária, mas também o aumento de cada dotação específica, bem como a modificação de seu montante, natureza ou objetivo.” (MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 35-37)

35. No caso dos autos, em relação à emenda parlamentar debatida pelo requerente, observa-se que os recursos do FUNDO ELEITORAL derivam de reserva específica determinada pela LDO, por sua vez topograficamente inserida em artigo relativo à reserva de contingência. De acordo com o glossário do Senado, esta categoria representa “*dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais*”.

36. A Lei de Responsabilidade Fiscal assim disciplina o instituto em seu art. 5º, *caput* e inciso III:

“Art. 5º. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de

ADI 7058 MC / DF

utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

- a) (VETADO)
- b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.”

37. Além disso, nos termos do inciso I do art. 16-C da Lei das Eleições, na redação dada pela Lei federal n. 13.877/2019, os recursos públicos afetos ao FUNDO ELEITORAL emanam das emendas parlamentares de bancadas estaduais e distrital ditas impositivas, justamente por haver vinculatividade ao gestor orçamentário em sua execução. Sabe-se que, com esse atributo, as Emendas Constitucionais n. 86/2015, 100/2019 e 105/2019 almejam qualificar parcela do orçamento público da União referente às emendas parlamentares individuais e de bancada, as quais são levadas a efeito na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional. Eis o teor dos dispositivos relevantes constantes no art. 166 do texto constitucional, em sua redação atual:

“Art. 166 (...)

§9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior,

conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

(...)

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019)” (grifos nossos)

38. Logo, por força de expresse comando constitucional, já na fase de elaboração orçamentária, o Poder Executivo federal já se encontra obrigado a destinar, em condições normais, 1% da Receita Corrente Líquida de um exercício financeiro às emendas parlamentares de iniciativa de bancada. Ainda em razão do Novo Regime Fiscal da União, conforme o art. 3º da EC n. 100/2019, a partir do terceiro exercício financeiro após a promulgação dessa reforma, o valor da execução corresponderá ao montante do ano anterior, corrigido pela taxa de inflação, segundo a variação do IPCA-E.

39. Em conclusão, **inexiste o vício formal de inconstitucionalidade argumentado na presente hipótese, tendo em conta que a emenda**

parlamentar em questão não afrontou a reserva de iniciativa legal do Chefe do Poder Executivo da União.

B

40. Na petição inicial, o requerente também alega que o objeto impugnado apresenta vício material de inconstitucionalidade, **pois as emendas parlamentares à LDO não poderiam ser incompatíveis com o Plano Plurianual (PPA)**. De modo mais específico, com base no art. 3º da Lei Federal n. 13.971/2019, a agremiação política chega à conclusão de que, nesse diploma, não há diretriz relacionada ao financiamento eleitoral. Assim, a partir dessa lógica, a emenda em questão não apresentaria higidez constitucional quanto ao ponto.

41. Por oportuno, traslado o teor do mencionado artigo 3º do PPA 2020/2023:

“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.”

42. De fato, o financiamento público de campanhas eleitorais não se encontra no rol de diretrizes do PPA da União para os exercícios de 2020 a 2023. No entanto, vale ressaltar que a grandeza dos gastos públicos no orçamento anual do governo federal para 2022 é de R\$ 4,82 trilhões, incluídas as despesas financeiras, sendo R\$ 1,6 trilhão somente o limite de gastos. Logo, por mais exaustiva que seja a listagem das diretrizes no planejamento plurianual, torna-se pouco crível ou pragmático esperar que todas as dotações orçamentárias com magnitudes próximas à observada no FUNDO ELEITORAL estejam contempladas no supracitado art. 3º da Lei 13.971/2019.

43. Assim, firmo convicção no sentido de que o fato de inexistir previsão no art. 3º da Lei Federal n. 13.971/2019 de ação governamental relacionada ao financiamento eleitoral não torna inconstitucional o objeto impugnado por conta desse fundamento.

44. A propósito, observo que a interpretação autêntica do que é a compatibilidade com relação ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias no que toca à geração de despesa pública encontra-se prevista no art. 16 da LRF, que assim expressa:

“Art. 16 A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem **adequação** orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e **compatibilidade** com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. §1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: (...) **II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.**” (grifos nossos)

45. Cuida-se de incumbência dirigida eminentemente ao ordenador

ADI 7058 MC / DF

de despesa no cotidiano da gestão pública. Em outras palavras, embora não se afaste, em tese, a possibilidade de ocorrer um juízo de reprovabilidade fruto de fiscalização abstrata pelo Supremo Tribunal Federal relativamente a essa plêiade de matérias, sobretudo nas hipóteses de manifesta inconstitucionalidade, do parâmetro evocado no caso concreto não se extrai pronta aptidão para infirmar a validade do dispositivo hostilizado.

46. Segundo Jacoby Fernandes, a incidência dessa norma com relação ao PPA deve ser interpretada *cum grano salis*, porquanto as metas e as diretrizes dessa lei orçamentária são muito abrangentes e de difícil visualização na realização cotidiana do gasto público. Em suma, ainda de acordo com o supracitado autor, “*esse encandeamento lógico na definição da despesa pública valoriza o Parlamento e, portanto, por via indireta, a soberana vontade do povo, que o Parlamento expressa. O Executivo, num país democrático e republicano, executa a despesa segundo a vontade do povo. É o gestor de recursos alheios.*” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Manual do Ordenador de Despesas: à luz do novo regime fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 61)

47. Em síntese, conclui-se que o papel do Supremo Tribunal Federal nessa temática deve ser necessariamente limitado a evidentes falhas institucionais as que comprometam *ictu oculi* a atividade financeira do Estado no médio-longo prazo.

48. Nessa linha de raciocínio, em regra, não cabe ao Supremo Tribunal Federal, em regra, aferir se a LDO demonstra-se compatível com o PPA. Trata-se, em verdade, de dever e prerrogativa própria, *(i)* de um lado, do Legislador na aprovação da lei orçamentária e posterior chancela das contas de governo no âmbito da prestação destas e, *(ii)* de outro, do ordenador de despesa vinculado, em regra, ao Poder Executivo, ramo governamental primariamente responsável pela execução orçamentária.

49. A título de comparação, importa trazer à luz o entendimento do **Tribunal Constitucional Federal Alemão** (*Bundesverfassungsgericht*) por ocasião do julgamento das reclamações constitucionais no ano de 2012 (2 *BvR* 1390/12, 2 *BvR* 1421/12, 2 *BvR* 1438/12, 2 *BvR* 1439/12, 2 *BvR* 1440/12,

ADI 7058 MC / DF

2 BvR 1824/12, 2 BvE 6/12). Nelas, questionava-se a constitucionalidade da legislação alemã que viabilizou a assistência financeira do país à formação do mecanismo europeu de estabilidade na Zona do Euro. De modo mais específico, o Tribunal Constitucional examinou se a legislação tedesca seria inconstitucional por possibilitar a tomada de riscos financeiros incalculáveis, diante da insuficiência das previsões orçamentárias e da transferência de processos de tomada de decisões quanto ao orçamento para os níveis supranacionais.

50. Em sua decisão, o Tribunal chancelou a opção legislativa por considerar que o debate sobre o ciclo orçamentário é essencialmente político, dado que cabe aos representantes do povo a decisão financeira. Assim, ainda que o auxílio alemão ao mecanismo europeu pudesse gerar prejuízos aos cofres nacionais, caberia ao Parlamento ponderá-los, bem como vincular suas escolhas orçamentárias a partir de procedimentos democráticos, por tempo determinado e mediante fontes de direito internacional e europeu.

51. Aqui se evoca essa análise comparada, porque, na linha de atuação dialógica do Tribunal Constitucional Federal alemão, alguns limites foram traçados. A título de exemplo, citam-se os seguintes: *(i)* a impossibilidade do *Bundestag* transferir responsabilidades orçamentárias a outras entidades por meio de autorizações imprecisas; *(ii)* o dever dessa casa legislativa em promover o monitoramento eficaz e proporcional dos riscos financeiros derivados de suas decisões; e *(iii)* o dever de planejamento a fim de se estabelecer, em bases realistas, o volume adequado de recursos financeiros para fazer frente a determinada ação governamental.

52. Também é digno de registro nesse julgamento o conjunto de limitações autoimpostas pelo Tribunal Constitucional Federal alemão à sua atuação em matéria de política fiscal. A esse respeito, a Corte argumentou que, em regra, deve respeito à margem de apreciação do Legislador orçamentário, bem como a seus prognósticos relacionados à solidez do orçamento federal e à performance da economia nacional. Com efeito, esse entendimento estende-se à opção pela convergência de

ADI 7058 MC / DF

esforços supranacionais em prol de medidas econômicas de estabilização da união monetária na Zona do Euro.

53. Na esteira de um salutar diálogo entre Cortes Constitucionais, defendo que, *mutatis mutandis*, essas mesmas restrições devem guiar o Supremo Tribunal Federal no presente tópico. Em outras palavras, à luz do direito financeiro brasileiro, a efetividade empírica do princípio da unidade no orçamento público depende, *prima facie*, do Legislador. A respeito dessa norma-princípio, ensina José Afonso da Silva:

“Conclui-se, pois, que o princípio da unidade orçamentária, na concepção do orçamento-programa, não se preocupa com a unidade documental; ao contrário, desdenhando-a, postula que tais documentos orçamentários se subordinem a uma unidade de orientação política numa hierarquização unitária dos objetivos a serem atingidos e na uniformidade de estrutura do sistema integrado.

Conforme já vimos, no que tange ao orçamento-programa de cada entidade governamental, ocorre sua integração estrutural nos planos econômicos e sociais e no orçamento plurianual de investimento, sendo que essa multiplicidade de planos, programas e documentos orçamentários são executados através do orçamento-programa anual, nos termos do art. 16 do Decreto-lei n. 200, de 1967, no que se configura a unidade substancial de operação. Entre todos os orçamentos e planos, em cada nível de governo, só um é operativo e serve de instrumento para a execução de todos: o orçamento-programa anual.

Em suma: a unidade orçamentária hoje realiza-se pela unidade de política orçamentária, pela unidade de objetivos a serem atingidos, pela unidade operativa decorrente da uniformidade das estruturas orçamentárias” (SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 144-145).

54. Nesse quadro, segundo meu entendimento, ressalvada hipótese

ADI 7058 MC / DF

de evidente dificuldade contramajoritária ou de infidelidade da política ordinária para com o projeto constituinte, não cabe a este juízo glosar escolhas parlamentares democraticamente válidas a pretexto de compatibilizar distintos planos orçamentários.

55. Nos dizeres constantes em tese da lavra de Luiz Gustavo Bambini de Assis, orientada pelo Ministro **RICARDO LEWANDOWSKI**, essa conformação normativa explica-se em função da necessidade de salvaguardar a coerência do ciclo orçamentário. A esse respeito, expressa o mencionado doutrinador:

“Há ainda a previsão do §4º do art. 166, que impede, salutarmente, a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, cujas disposições sejam incompatíveis com o PPA.

Nesse ponto, a limitação imposta novamente se faz necessária para preservar a coerência do processo orçamentário. Ao considerar que o PPA fora devidamente aprovado pelo Congresso, faz sentido que a LDO seja emendada dentro dos limites que respeitem as diretrizes do plano quinquenal.” (ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. *Processo Legislativo e Orçamento Público: função de controle do parlamento*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 248-249)

56. Exatamente nessa direção, este Plenário assentou similar entendimento na ADI n. 5.468, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 2.8.2017, nos seguintes termos:

“11) A Jurisdição Constitucional, em face da tessitura aberta de conformação legislativa prevista pelo inciso I do § 3º do art. 166 da CRFB/1988, não detém capacidade institucional automática ou pressuposta e não pode empreender, no âmbito do controle abstrato, a tarefa de coordenação entre o Plano Plurianual (PPA) e as respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO's) e Leis Orçamentárias Anuais (LOA's). 12) Consectariamente, diante da ausência de abusividade, deve-

se declarar que a função de definir receitas e despesas do aparato estatal é uma das mais tradicionais e relevantes do Poder Legislativo, impondo-se ao Poder judiciário, no caso, uma postura de deferência institucional em relação ao debate parlamentar, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções institucionais do Parlamento.”

57. Assim, concluo não se poder dizer que as emendas parlamentares na LDO, pertinentes ao FUNDO ELEITORAL, foram incompatíveis com o Plano Plurianual (PPA). Por conseguinte, entendo também aqui inexistir ofensa ao texto constitucional apta a justificar a procedência da ação.

C

58. Em terceiro lugar, o requerente sustenta a existência de desvio de finalidade na utilização de recursos públicos, em contrariedade ao princípio da moralidade administrativa. Alude, ainda, que o objeto questionado representa ofensa a uma série de vedações presentes no art. 167 da Constituição Federal.

59. De plano, convém esclarecer que, na delicada seara do financiamento eleitoral, a atuação desta Corte exige, a meu juízo, duas diretrizes como pontos de partida. Primeiro, certa neutralidade política da jurisdição constitucional; e, segundo, o reconhecimento de que a conformação da arquitetura institucional voltada a suprir os custos da democracia em cenário eleitoral é prerrogativa típica do Legislador infraconstitucional. Portanto, ao STF cabe apenas o controle da legitimidade constitucional das soluções apresentadas pelas instâncias parlamentares.

60. Em outras palavras, deve-se partir do princípio da neutralidade política da jurisdição constitucional na definição de opções pertinentes à atividade financeira do Estado brasileiro. Na esteira do conceito de razão pública de John Rawls, Gustavo da Gama Vital defende esse ideal. Desde essa perspectiva, não cabe ao magistrado realizar um juízo de valor sobre

ADI 7058 MC / DF

o acerto ou não de determinada ideologia fiscal. Na verdade, é dever de todos os partícipes do discurso traduzir essas preferências políticas particulares em argumentos passíveis de compreensão no idioma da razão pública (OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. *Cláusulas pétreas financeiras e tributárias*. Rio de Janeiro: Gramma, 2019. p. 11-21).

61. Mencionada neutralidade importa ainda em função da segunda diretriz supracitada, isto é, a quem compete decidir o quê em matéria financeira e eleitoral. Afinal, discute-se basicamente a forma de acesso ao poder e respectiva influência das normas de financiamento eleitoral nos ciclos orçamentários. A esse respeito, Fernando Facury Scaff assim denomina essa complexa e dinâmica relação interativa entre dois ramos – o direito público e o direito eleitoral:

“Sendo o orçamento uma lei – e das mais importantes, como assinalam, dentre outros, Regis de Oliveira e Heleno Torres – é necessário observar essa correção entre o direito financeiro e as normas de financiamento eleitoral correspondentes, pois tais regras influenciarão fortemente a composição dos órgãos encarregados da função de legislador orçamentário. Tal recorte epistemológico do direito financeiro é aqui denominado de direito financeiro eleitoral.

As regras de financiamento eleitoral são determinantes na composição dos órgãos políticos encarregados de dispor sobre o orçamento. Sua importância diz respeito à composição do poder político, *locus* do legislador orçamentário, analisando se a forma de financiamento eleitoral no Brasil atende ao princípio republicano – afinal, pode ocorrer que, sendo oligárquico o modo de financiamento eleitoral, o resultado das eleições gere legisladores comprometidos com o sistema oligárquico e não o com sistema republicano.” (SCAFF, Fernando Facury. *O Orçamento Republicano e a Busca da Liberdade Igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 245)

62. Essa divisão funcional em sentido horizontal das competências

ADI 7058 MC / DF

financeiras subjacentes à orçamentação impacta diretamente as condições de exercício da jurisdição constitucional pertinente à fiscalização abstrata das leis, conforme bem exposto pelo Ministro **TEORI ZAVASCKI** na ADI 4.650, Rel. Min. **LUIZ FUX**, Tribunal Pleno, DJe 24.2.2016, *in verbis*:

“3. A segunda constatação – essa no estrito domínio normativo e, portanto, mais sensível ao juízo a ser feito na presente ação – é a de que a Constituição Federal não traz disciplina específica a respeito da matéria. Essa constatação resulta claramente estampada na própria petição inicial, que, para sustentar a inconstitucionalidade dos preceitos normativos atacados, invocou ofensa a princípios constitucionais de conteúdo marcadamente aberto e indeterminado: o princípio democrático, o princípio republicano, o princípio da igualdade.

(...)

Não havendo, além das indicadas, outras disposições constitucionais a respeito, passa a ser dever e prerrogativa típica do legislador infraconstitucional a importante e espinhosa empreitada de formatar a disciplina normativa das fontes de financiamento dos partidos e das campanhas, em moldes a coibir abusos e a preservar a normalidade dos pleitos eleitorais. Ao Judiciário, por sua vez, fica reservado, nesse plano normativo, o papel de guardião da Constituição, cabendo-lhe o controle da legitimidade constitucional das soluções apresentadas pelo legislador.

Considerando o já referido caráter flutuante e conjuntural dessa problemática, a exigir continuada atenção reformadora para aperfeiçoamento do sistema, é importante que o Supremo Tribunal Federal tenha o cuidado de não extrair das raras disposições da Constituição sobre abuso do poder econômico ou, o que seria mais grave, da amplitude semântica e da plurissignificação dos princípios democrático, republicano e da igualdade, interpretações voluntaristas que imponham gessos artificiais e permanentes às alternativas que ela, Constituição, oferece ao legislador encarregado de promover ajustes normativos ao sistema de financiamento dos partidos políticos

e das campanhas eleitorais. Refiro-me, com essa observação, ao financiamento privado e, mais especificamente, às contribuições de pessoas jurídicas, que, conforme procurarei demonstrar, não podem ser considerados como absoluta e manifestamente incompatíveis com a Constituição, a ponto de impedir, agora e para sempre (enquanto mantido o atual regime constitucional), possam elas ser autorizadas, ainda que limitadamente, pelo legislador ordinário.

4. No caso, o que está em questão não é saber se o modelo normativo brasileiro é conveniente, ou não, se é adequado, ou não, ou mesmo se é eficiente ou não, se representa ou não a melhor forma de enfrentar as mazelas produzidas pela interferência do dinheiro na seara política. O que está em questão é a legitimidade constitucional das normas indicadas na petição inicial, editadas para dar viabilidade e legitimidade ao aporte de recursos privados aos partidos políticos e às campanhas eleitorais. Pois bem, embora reconhecendo a inadiável necessidade de alteração do atual estado das coisas, em que campeiam práticas ilegítimas de arrecadação de recursos, de excessos de gastos e de corrupção política, nem por isso se pode concluir que as contribuições financeiras, só por serem de pessoas jurídicas, encontram óbice direto e frontal na Constituição.”

63. Em suma, mostram-se compreensíveis as distintas matizes políticas que se polarizam, ao redor do tema. De um lado, aqueles que defendem maior austeridade fiscal, financiamento privado de pessoas naturais e redução do volume financeiro dedicado ao FUNDO ELEITORAL. De outro, os que advogam o incremento da destinação de recursos públicos aos gastos com campanhas eleitorais, convertendo-se esta na corrente vencedora no processo legislativo em questão. Passo seguinte, é perfeitamente legítimo defender politicamente um ou outro ponto de vista. Contudo, a veiculação dessas ideias, pensamentos e preferências deve ser feita nos espaços de deliberação democrática, no campo das disputas políticas e eleitorais, à luz da autonomia individual e

ADI 7058 MC / DF

do autogoverno coletivo.

64. De acordo com o Ministro **ROBERTO BARROSO** em sede de obra doutrinária, sob o risco de asfixiar o exercício democrático, não se deve pretender que a normatividade constitucional seja responsável pela direção de todos os espaços estatais. Em outras palavras, *“não é possível pretender derrotar a vontade majoritária, em espaço no qual ela deva prevalecer, pela via oblíqua de uma interpretação jurídica sem lastro constitucional. Ao agir assim, o intérprete estaria usurpando tanto o papel do constituinte quanto do legislador”* (BARROSO, Luís Roberto. *Disciplina legal dos direitos do acionista minoritário e do preferencialista. Constituição e espaços de atuação legítima do Legislativo e do Judiciário.* BARROSO, Luís Roberto. *Temas de Direito Constitucional.* v. III. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 314-315).

65. Assim, entendo não caber a esta Corte incorporar em suas razões de decidir ou disposições, argumentos de doutrina decorrentes de quaisquer vertentes políticas, mas tão somente cotejar o objeto impugnado com os paradigmas constitucionais pertinentes, de modo a aferir se há compatibilidade entre esses atos normativos.

66. Particularizando essas ideias gerais ao presente caso, digo: não me parece, na condição de Ministro do STF, se possa avaliar a conveniência e oportunidade (ou mesmo a suficiência ou não) de determinada dotação orçamentária para a condução de uma campanha eleitoral em bases nacionais.

67. Nesse sentido, mostra-se escorregia a crítica de Heleno Taveira Torres em torno da pretensão de afastar a política da Constituição Financeira:

“A autocontenção judicial impõe-se sempre que a presunção de constitucionalidade não for contrastada por provas evidenciadoras de algum prejuízo efetivo à Constituição e a motivação adotada estiver em plena coerência com a interpretação conforme a Constituição. A inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, ao longo da jurisprudência constitucional, não pode ser qualificada por mera ‘presunção’,

mas deve ser manifesta e concretamente apurada (...) a tarefa de modificar a destinação de recursos públicos não cabe ao Poder Judiciário, sob pena de inconstitucionalidade, salvo no caso de algum controle sobre os percentuais, o efetivo cumprimento da Lei Complementar ou algum caso de descumprimento de leis vigentes pela Administração Pública.

(...)

Pretender afastar a política do direito constitucional é um erro rotundo na aplicação da Constituição Financeira e das Constituições Econômica, Político-Federativa e Social. Logicamente, deve-se preservar o estudo do direito segundo um método eminentemente jurídico, mas não se pode deixar de assinalar o papel a ser exercido pela política, inclusive como limite do próprio direito. A movimentação das ordens econômica e social segundo o direcionamento dos fins e valores constitucionais somente é possível com os meios financeiros empregados segundo diretrizes políticas previamente definidas, por escolhas públicas, políticas de redistribuição de rendas, ações, programas ou políticas públicas, nacionais, setoriais, regionais ou locais.

Diz-se com frequência que se alguém quiser conhecer o modelo político e a ação do Governo nos campos econômico, social e cultural de uma nação, peça que se lhe apresente as leis de orçamento público em vigor (...) Por conseguinte, todos os poderes devem concorrer para assegurar a governabilidade, quanto às escolhas e direcionamentos dados pelas decisões políticas. Dentre outras, essas decisões assumem capital importância na deliberação sobre despesas públicas, suas modalidades, oportunidade e adequação entre meios e fins.” (TORRES, Heleno Taveira. *Direito Constitucional Financeiro: teoria da constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 156-162)

68. Diante desse quadro, **das alegações da agremiação política requerente, não constato elementos suficientes para convencer-me, na espécie, (i) da existência de desvio de finalidade ou (ii) de afronta à**

moralidade administrativa.

69. Quanto ao primeiro instituto (desvio de finalidade), na já citada ADI n. 5.468, o STF enfrentou diretamente controvérsia referente ao desvio de poder legislativo fruto de emenda parlamentar efetuada em lei orçamentária. Na ocasião, a despeito de restar incontestemente motivação ideologicamente enviesada pelo Relator-Geral na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) contra a Justiça do Trabalho, prevaleceu corrente majoritária no sentido de afastar referido vício de inconstitucionalidade, como se extrai do voto condutor do Ministro Relator **LUIZ FUX**:

“Em primeiro lugar, embora a fundamentação apresentada pelo relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional ostente, confessadamente, motivação ideologicamente enviesada, tal ato, per si, não vincula os parlamentares das Casas Legislativas do Parlamento Federal.

Ademais, diante da própria legitimidade da atuação institucional que a Constituição da República confere ao Legislativo (primeira parte deste voto), não é possível presumir que as razões prevaletentes para a redução orçamentária ora impugnada tenham sido exatamente tal fundamentação do relatório.

Em terceiro, as ilações realizadas pela inicial acerca do abuso do poder de emenda, assim como do descumprimento das premissas de proporcionalidade (ou de razoabilidade), foram desenvolvidas de modo genérico. Isto é, não houve a apresentação esmiuçada dos requisitos normativos reveladores desses excessos invocados – em quaisquer das tradições teóricas sustentadas (seja a do desvio do poder, seja a da proporcionalidade, ou ainda a da razoabilidade).

(...)

Por definição, a noção de desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue

ADI 7058 MC / DF

aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação a finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público.

(...)

Dessarte, ainda quando se realiza a avaliação de cada um dos já subprincípios da proporcionalidade (necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito), não se configura abuso do poder legislativo a redução do orçamento público destinado a órgãos e programas orçamentários em decorrência de contexto de crise econômica e fiscal.

A mera possibilidade de controle da atuação parlamentar em matéria orçamentária não pode ser pressuposta, genericamente, como ilegítima. Há de se efetuar a análise, detalhada, da existência de excessos, ou não, quanto às modificações realizadas em matéria de programação orçamentária, as quais são intimamente dependentes do contexto socioeconômico do país num dado momento histórico.”

70. No caso dos autos, **reputo que não há argumentos ou indícios suficientes para que esta Corte conclua pela existência de desvio de finalidade no ato congressual de rejeição do veto presidencial** pertinente ao art. 12, XXVII, da LDO/2022. Isso porque se cuida de prerrogativa expressamente prevista no no §4º do art. 66 da Constituição Federal, a demandar a manifestação da maioria absoluta de ambas as Casas do Congresso Nacional.

71. Resta avaliar o segundo instituto, da **moralidade administrativa**. A esse esse respeito, importa revisitar o julgado na ADI n. 4.889, Rel. Min. **CÁRMEN LÚCIA**, Tribunal Pleno, DJe 25.11.2020. Naquela assentada, discutiu-se a existência de vício formal de inconstitucionalidade na Emenda Constitucional n. 41/2003 por quebra de decoro parlamentar, pela malversação da prerrogativa do voto derivada de corrupção. Constam da manifestação da eminente Ministra Relatora as seguintes considerações:

“O vício de corrupção da vontade do parlamentar e seu compromisso com o interesse público ofende o devido processo legislativo por contrariar o princípio da representação democrática e a moralidade que deve, obrigatoriamente, nortear a produção de normas jurídicas, a ensejar, quando demonstrada a prevalência de interesses individuais, a inconstitucionalidade da norma produzida em desacordo com os parâmetros constitucionais.

A interferência ilícita na manifestação livre do parlamentar subverte o regime democrático e deliberativo adotado pela Constituição de 1988.

(...)

9. A quebra do decoro parlamentar, em especial, pela conduta ilegítima e imoral da malversação do uso da prerrogativa do voto pelo parlamentar, gera ou anuncia crise de representação, impedindo a observância dos princípios do regime democrático.

10. Admite-se o reconhecimento de inconstitucionalidade formal no processo constituinte reformador quando eivada de vício a manifestação de vontade do parlamentar no curso do devido processo constituinte derivado, pela prática de ilícitos que infirmam a moralidade, a probidade administrativa e fragilizam a democracia representativa.

11. Entretanto, também é certo que, de acordo com o princípio da presunção de inocência e da legitimidade dos atos legislativos, há de se comprovar que a norma tida por inconstitucional não teria sido aprovada se não houvesse o grave vício a corromper o regime democrático pela ‘compra de votos’.

Sem a demonstração inequívoca de que sem os votos viciados pela ilicitude o resultado do processo constituinte reformador ou legislativo teria sido outro, com a não aprovação da proposta de emenda constitucional ou com a rejeição do projeto de lei, não se há declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional ou da lei promulgada.

Deve ser pontuado que, na análise da constitucionalidade

ADI 7058 MC / DF

de norma jurídica, há questões do contexto fático que não devem ser ignoradas para se impedir o desvirtuamento do julgamento.

(...)

14. Não há, pois, na espécie, inconstitucionalidade formal por vício de decoro parlamentar a ser declarada, por não estar evidenciado que a Emenda Constitucional n. 41/2003 foi aprovada apenas em razão do ilícito 'esquema de compra de votos' de alguns parlamentares no curso do processo de reforma constitucional."

72. Sendo assim, a despeito de existirem à disposição do Supremo Tribunal Federal mecanismos de esclarecimento factual e técnico ou voltados a suprir notória insuficiência de informações existentes nos autos, nos termos dos §§1º a 3º do art. 9º da Lei n. 9.868/1999, também não acolho este argumento do requerente pelas razões que passo a expor.

73. Primeira, cuida-se no presente momento de cognição preambular, como é próprio da apreciação levada a efeito em medidas cautelares. Assim, caso seja oportuno e tempestivo, novos elementos informativos poderão ser aduzidos aos autos até a decisão definitiva de mérito.

74. Em segundo lugar, das alegações presentes na petição inicial não se extrai suficiente concretude para identificar exatamente as razões públicas passíveis de acolhimento por este juízo quanto à ocorrência de desvio de finalidade ou de afronta à moralidade administrativa na espécie.

75. Nessa linha, não são depuráveis pela gramática jurídico-constitucional argumentações tipicamente relacionadas aos afazeres diários da política ordinária, tais como resultados majoritários de forças políticas, exiguidade de prazos, forma de votação por questões regimentais, afastamento da opinião pública, concomitância de matérias sob votação. Portanto, em sede de jurisdição constitucional, considero inviável a interpretação sistêmica pretendida pelo requerente relativamente a diversos artigos da Constituição Financeira, juntamente

com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei das Eleições.

Em suma, concluo pela improcedência do reconhecimento de inconstitucionalidade construído a partir dos elementos relacionados ao desvio de finalidade e ofensa à moralidade administrativa.

D

76. A quarta irresignação do requerente refere-se a suposta inovação na fórmula de cálculo do FUNDO ELEITORAL por via imprópria, a LDO/2022, em contrariedade à Lei n. 9.504/1997, que estabelece normas para as eleições. **Em outras palavras, o vício suscitado pode ser formulado nos seguintes questionamentos: houve inovação na forma de cálculo do FUNDO ELEITORAL para as eleições de 2022, por intermédio da Lei de Diretrizes Orçamentárias? Se sim, essa ocorreu de forma afrontosa às vedações da Constituição Financeira? De plano, a resposta direta em sentido técnico-jurídico a ambas as indagações deve ser negativa por dois fundamentos.**

77. Primeiro, embora o acerto da constatação não resulte na extinção anômala deste feito, assiste razão à Consultoria-Geral da União, órgão de direção superior da Advocacia-Geral da União, quando aponta que, em alguma medida, o partido busca cotejar duas legislações infraconstitucionais, expediente inviável no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade:

“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 [fundo eleitoral]. 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 como passo inicial e necessário o exame do

ADI 7058 MC / DF

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 (...) Não é possível ler o petitório 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)” (e-doc. 28, p. 4).

78. Nesse norte, a jurisprudência deste Supremo Tribunal orienta no sentido do não cabimento de ação direta de inconstitucionalidade em face de objeto - cujo juízo demande análise prévia de outras normas infraconstitucionais para se verificar a suposta ofensa à Constituição Federal. A esse respeito, cito, a propósito, *(i)* a ADI-AgR n. 5.904, Rel. Min. **DIAS TOFFOLI**, Tribunal Pleno, DJe 28.5.2018; *(ii)* a ADI-AgR n. 5.903, Rel. Min. **ROBERTO BARROSO**, Tribunal Pleno, DJe 6.7.2020; e *(iii)* a ADI n. 4.735, Rel. Min. **ALEXANDRE DE MORAES**, Tribunal Pleno, DJe 25.3.2020.

79. Segundo, a bem da verdade, o art. 16-C da Lei n. 9.504/1997 estabelece um patamar mínimo, a ser garantido como lastro do FUNDO ELEITORAL em ano eleitoral. Essa realidade se depreende da expressão “*em valor ao menos equivalente*” presente no *caput* desse dispositivo. Logo, a mera opção política no campo orçamentário por um valor superior ao mínimo permitido pela legislação eleitoral não representa, *per se*, uma inovação imprópria.

Deixo de acolher também esse argumento.

III

80. Ultrapassados os tópicos suscitados na exordial, impende

ADI 7058 MC / DF

reavivar que “*é da jurisprudência do Plenário, o entendimento de que, na Ação Direta de Inconstitucionalidade, seu julgamento independe da ‘causa petendi’ formulada na inicial, ou seja, dos fundamentos jurídicos nela deduzidos, pois, havendo, nesse processo objetivo, arguição de inconstitucionalidade, a Corte deve considerá-la sob todos os aspectos em face da Constituição e não apenas diante daqueles focalizados pelo autor*” (excerto da ementa da ADI-MC n. 1.896, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ 28.5.1999). Em outras palavras, na função institucional de defesa da Constituição Federal, cabe a esta Corte avaliar outros possíveis fundamentos ou vícios de inconstitucionalidade relacionados ao objeto impugnado.

81. Nesse sentido, compreendo ser relevante expor três eixos argumentativos de potenciais invalidades jurídicas: *(i)* a parametricidade entre a LDO e a LOA resultante da rejeição do veto presidencial; *(ii)* a observância da anualidade eleitoral; e *(iii)* potenciais violações perpetradas pela decisão financeira ora impugnada, em face da segurança jurídica e da prudência fiscal.

A

82. Como já visto, não me parece correto o raciocínio exposto pelo requerente no sentido de haver, objeto impugnado uma inovação imprópria da fórmula de cálculo do Fundo Eleitoral por intermédio de lei orçamentária.

No entanto, penso ser **plausível considerar que o Legislador orçamentário conferiu à LDO função constitucional que não lhe é própria**. Trata-se de fenômeno rotulado pelo Ministro-substituto do Tribunal de Contas da União, Weder de Oliveira, como “*indevida expansão regulatória*” da lei de diretrizes orçamentárias. Sua ocorrência culmina em um inconstitucional estado de coisas no que toca à independência e à harmonia entre os poderes no âmbito do orçamento público, conforme expressa mencionado autor:

“De um lado, o Executivo furta-se a receber do Legislativo essas grandes decisões. De outro, o Congresso parece não

ADI 7058 MC / DF

conseguir introduzi-las no projeto de LDO de modo coerente e implementável.

Disso resulta que, com exceção do tema meta de resultado primário, a função 'orientar a elaboração da lei orçamentária anual' seja desempenhada intensamente em outras perspectivas, que se poderiam dizer regulatórias, procedimentalistas e microalocativas, e que têm interessado mais aos congressistas.

As leis de diretrizes orçamentárias da União se tornam ano a ano mais extensas e mais difíceis de serem compreendidas e apreendidas quanto às funções que desempenham." (OLIVEIRA, Weder de. *Lei de Diretrizes Orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade: retomando as origens*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 272)

83. Portanto, na espécie, observo uma invasão por parte da legislação impugnada no âmbito da reserva material da LOA de 2022, em contrariedade aos §§2º e 5º do art. 165 da Constituição Federal de 1988. Em uma visão jurídica mais tradicional, estaríamos diante de um vício formal de inconstitucionalidade. Isso é facilmente visualizável no campo tributário, por força do art. 146 do texto constitucional e da vigência do Código Tributário Nacional há mais de meio século. Contudo, passa-se exatamente o oposto no direito financeiro justamente pela ausência dessa codificação, em desatenção ao art. 163 da Constituição.

84. Porém, no âmbito financeiro-orçamentário, importa atentar para a **teoria das leis reforçadas** gestada em solo português e acolhida por este Supremo Tribunal, como se vê no julgamento conjunto da ADI n. 2.238 e outras, Rel. Min. **ALEXANDRE DE MORAES**, Pleno, DJe 15.9.2020. Naquela assentada o Ministro **EDSON FACHIN** assim justificou o acolhimento do referido arcabouço teórico por parte da jurisdição constitucional:

"Decerto, o orçamento público é um processo eminentemente jurídico-político informado por regras e instituições formais e práticas informais levadas a efeito por

ADI 7058 MC / DF

uma grande variedade de atores públicos e privados, cada qual com suas motivações, objetivos e incentivos, cuja resultante é uma decisão coletiva e periódica pela qual se aloca recursos públicos escassos.

Nesse sentido, ao deliberar sobre a Constituição Financeira, os constituintes compreenderam por bem conceber um 'código de finanças públicas' a ser veiculado por lei complementar que viria a regulamentar as matérias listadas nos arts. 163, 165, §9º, e 169, caput, do Texto Constitucional.

Assim, mostra-se escorreita a posição de José Joaquim Gomes Canotilho que ao situar a lei do orçamento na Teoria da Lei, classifica as normas gerais do orçamento público como 'leis reforçadas' ou 'leis de plano' em decorrência de sua função estruturante no que diz respeito à organização político-estatal e à promoção dos direitos fundamentais."

85. Com esteio nessa teoria, Weder de Oliveira justifica peremptoriamente ser inviável considerar-se como função da LDO a antecipação, direta ou indireta, de decisão alocativa de recursos públicos a programações específicas, haja vista que se cuida de matéria reservada constitucionalmente à lei orçamentária anual. A esse respeito, sua doutrina expressa que:

"Em nosso sistema orçamentário o problema das leis reforçadas estrutura-se em diferentes níveis de parametricidade: (1) entre leis complementares e as leis orçamentárias; (2) entre a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentária e a lei orçamentária anual; e (3) entre a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. A lei de diretrizes orçamentárias encontra-se em posição *sui generis*: é parametrizada pela lei do plano plurianual e parametriza a lei orçamentária anual. E as leis orçamentárias em sentido amplo (PPA/LDO/LOA) são ou podem ser paramétricas, por força constitucional, quanto a outras leis ordinárias

(...)

Seguindo sua doutrina [de Blanco de Moraes], os

dispositivos das leis de diretrizes orçamentárias que não digam respeito ao núcleo textual das funções expressas definidas na Constituição, assim como os que não tenham com elas uma conexão material objetiva, presentes a necessidade e a essencialidade, podem ser considerados inconstitucionais.

(...)

Dois grandes grupos de disposições de constitucionalidade questionável foram distinguidos:

Grupo I – matérias estranhas não orçamentárias, assim qualificadas as disposições estranhas ao processo decisório-orçamentário e à sua implementação (execução e alteração da lei orçamentária anual);

Grupo II – matéria estranhas orçamentárias, assim consideradas as disposições de cunho orçamentário e financeiro mas estranhas às funções da LDO dentro do modelo definido na Constituição. Nesse grupo inserem-se as normas sobre matérias reservadas às leis complementares de que tratam o art. 165, §9º, o art. 166, §9º, e o art. 163, da Constituição: (...) (b) critérios para a execução equitativa, orçamentária e financeira da programação decorrente de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária; e (c) as matérias estruturais, típicas de lei ordinária permanente.

As questões sobre constitucionalidade de corpos estranhos nas leis orçamentárias revelam contornos mais complexos do que os observados em casos mais discutidos, como o de matéria estranha em lei complementar.

Estendem-se também a corpos estranhos orçamentários, aqueles que, embora pertinentes a temas de orçamento e, mais amplamente, de direito financeiro, são estranhos às funções próprias de uma específica lei orçamentária: não pode a lei do plano plurianual dispor do que seja função da lei de diretrizes orçamentárias e vice-versa e, do mesmo modo, esse princípio rege as relações entre LDO e lei orçamentária anual e entre essa e a lei do PPA.

Assim, não está entre as funções da LDO a de antecipar, direta ou indiretamente, a decisão de alocação de recursos a

programações específicas, matéria reservada à lei orçamentária anual. A título de ‘orientar a elaboração da lei orçamentária’ a LDO não pode ultrapassar os limites que a fazem entrar no campo reservado à lei orçamentária anual.”
(Idem, p. 438-442, grifos nossos)

86. A respeito da eficácia constitucional das leis reforçadas na seara orçamentária, na ADPF-MC 662, Rel. Min. **GILMAR MENDES**, DJe 7.4.2020, Sua Excelência, na condição de Relator, assim explicou a aplicabilidade do referido instituto na realidade pátria:

“As pontes de diálogo normativo estabelecidas entre a regra do art. 195, § 5º, da CF e as disposições da LRF e a da LDO impõem a necessidade de se fiscalizar *in abstracto* a atuação do legislador ordinário a partir do parâmetro de compatibilidade da inovação legislativa com o plexo normativo estruturado.

Nesse aspecto, as relações estabelecidas entre o texto constitucional e as legislações financeiras amoldam-se com precisão ao chamado fenômeno da Leis Reforçadas, desvendado na doutrina constitucional portuguesa por Carlos Blanco de Moraes que, ao se referir à existência de uma relação de ordenação legal pressuposta, implícita ou explicitamente na Constituição, aduz que:

‘As leis reforçadas pontificam num momento em que os ordenamentos unitários complexos são confrontados com uma irrupção poliédrica de actos legislativos, diferenciados entre si, na forma, na hierarquia, na força e na função, e cujas colisões recíprocas não são isentas de problematicidade quanto à correspondente solução jurídica, à luz dos princípios dogmáticos clássicos da estruturação normativa’ (MORAIS, Carlos Blanco de. As leis reforçadas: as leis reforçadas pelo procedimento no âmbito dos critérios estruturantes das relações entre actos legislativos. Coimbra Editora, 1998, p. 21).

Ainda em âmbito doutrinário, a tese das Leis Reforçadas logrou franco desenvolvimento na obra de J. J.

Gomes Canotilho ao explorar justamente a função parametrizadora que as leis de Direito Financeiro exerciam sobre a legislação ordinária do orçamento. **Como destacado pelo autor, a contrariedade da atuação do legislador ordinário na edição da lei orçamentaria em relação às leis-quadro que extraem a sua validade da Constituição Federal suscita a inconstitucionalidade indireta da norma.** Nesse aspecto, destacam-se as considerações do autor:

‘Se considerarmos a possibilidade de a lei do orçamento poder conter inovações materiais, parece que o problema não será já só o de uma simples aplicação do princípio da legalidade, mas o da relação entre dois actos legislativos equiordenamentos sob o ponto de vista formal e orgânico. A contrariedade ou desconformidade da lei do orçamento em relação às leis reforçadas, como é a lei de enquadramento do direito financeiro, colocar-nos-ia perante um fenómeno de leis ilegais ou, numa diversa perspectiva, de inconstitucionalidade indireta. (CANOTINHO, J. J. Gomes. A lei do orçamento na teoria da lei. In: Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor. J. J. Teixeira Ribeiro. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, número especial, 1979, v. II, p. 554).

Na literatura pátria, a subsunção do fenómeno das Leis Reforçadas ao campo da legislação financeira e orçamentária foi explorada com profundidade em monografia de lavra do Ministro Weder de Oliveira. Ao se referir ao poder paramétrico material das leis financeiras brasileiras, o autor aduz que tal critério abrange (i) as leis que regulam o modo de produção de outras leis e estabelecem os respectivos parâmetros materiais, funcionando como lei-quadro ou de lei de enquadramento de outras leis, sendo exemplos mais notórios a lei de enquadramento orçamental; (ii) as leis erguidas pela Constituição a leis-parâmetro de outras leis e (iii) as chamadas leis-travão que, por força da Constituição, constituem limite material para as demais que não podem dispor contra elas. (OLIVEIRA, Weder de. Lei de Diretrizes Orçamentárias: Gênese, Funcionalidade e Constitucionalidade Retomando as

ADI 7058 MC / DF

Origens. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2017, p. 327).” (grifos nossos)

87. Indicativo da impropriedade instaurada entre as leis orçamentárias na espécie (o que certamente basta em juízo cautelar), tornou-se de conhecimento público o imbróglio constituído a partir da diferença entre o valor destinado ao FUNDO ELEITORAL na LDO (R\$ 5,7 bilhões) e a dotação fixada na LOA (R\$ 4,9 bilhões), ambos aprovados pelo Legislador orçamentário. Esta situação evidencia insegurança jurídica gerada, em oposição ao comando vertido no art. 30 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB).

88. Ante essas razões, julgo plausível a existência de vício de inconstitucionalidade do art. 12, XXVII, da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022, sob o fundamento de ofensa ao sistema orçamentário constitucional, em razão de sua invasão em matéria reservada à Lei Orçamentária Anual.

B

89. Do exame referente à compatibilidade entre a Constituição Federal e o objeto impugnado, extraio também fundado receio de existir inconstitucionalidade motivada **pelo princípio da anualidade eleitoral**. A respeito desse princípio, eis o teor do art. 16 do texto constitucional: “*A lei que alterar o processo eleitoral entrará em vigor na data de sua publicação, não se aplicando à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência.*”

90. Trata-se de garantia universal em múltiplos sistemas de direitos humanos, como se verifica, *inter alia*, no artigo 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (Decreto n. 592/1992) e no artigo 23(1) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Decreto n. 678/1992), respectivamente, em termos praticamente idênticos:

“Art. 25. Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos

ADI 7058 MC / DF

assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes **livremente escolhidos**; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que **garantam a manifestação da vontade dos eleitores**; c) de ter acesso, **em condições gerais de igualdade**, às funções públicas de seu país.

Art. 23. 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes **livremente eleitos**; b) de votar e se eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que **garanta a livre expressão da vontade dos eleitores**; e c) de ter acesso, **em condições gerais de igualdade**, às funções públicas de seu país.” (grifos nossos)

91. Nesse contexto, **princípio da anualidade eleitoral** representa garantia fundamental à estabilidade e à segurança das regras eleitorais em favor de todos os brasileiros dotados de capacidade eleitoral ativa e/ou passiva prestigia a igualdade. Com efeito, seu conteúdo almeja resguardar o direito fundamental ao sufrágio e concretizar empiricamente a cláusula de eternidade constante no art. 60, §4º, II, do texto constitucional.

92. Por isso, a jurisprudência desta Corte passou a empreender interpretação teleológica e ampliativa a esse comando proibitivo, modificação do processo eleitoral em espaço de tempo inferior a um ano. Por essa razão, mesmo emendas constitucionais estão sujeitas a esse interdito. Evidentemente, o mesmo se passa com leis orçamentárias, a despeito de sua especial concretude no que toca à fixação de despesas públicas.

93. A esse respeito, confirmam-se elucidativas ementas de julgamento oriundas do Pleno do Supremo Tribunal Federal:

“A norma consubstanciada no art. 16 da Constituição da República, que consagra o postulado da anterioridade eleitoral

(cujo precípua destinatário é o Poder Legislativo), vincula-se, em seu sentido teleológico, à finalidade ético-jurídica de obstar a deformação do processo eleitoral mediante modificações que, casuisticamente introduzidas pelo Parlamento, culminem por romper a necessária igualdade de participação dos que nele atuam como protagonistas relevantes (partidos políticos e candidatos), vulnerando-lhes, com inovações abruptamente estabelecidas, a garantia básica de igual competitividade que deve sempre prevalecer nas disputas eleitorais. Precedentes. O processo eleitoral, que constitui sucessão ordenada de atos e estágios causalmente vinculados entre si, supõe, em função dos objetivos que lhe são inerentes, a sua integral submissão a uma disciplina jurídica que, ao discriminar os momentos que o compõem, indica as fases em que ele se desenvolve: (a) fase pré-eleitoral, que, iniciando-se com a realização das convenções partidárias e a escolha de candidaturas, estende-se até a propaganda eleitoral respectiva; (b) fase eleitoral propriamente dita, que compreende o início, a realização e o encerramento da votação e (c) fase pós-eleitoral, que principia com a apuração e contagem de votos e termina com a diplomação dos candidatos eleitos, bem assim dos seus respectivos suplentes. Magistério da doutrina (José Afonso da Silva e Antonio Tito Costa). A Resolução TSE 21.702/2004, que meramente explicitou interpretação constitucional anteriormente dada pelo STF, não ofendeu a cláusula constitucional da anterioridade eleitoral, seja porque não rompeu a essencial igualdade de participação, no processo eleitoral, das agremiações partidárias e respectivos candidatos, seja porque não transgrediu a igual competitividade que deve prevalecer entre esses protagonistas da disputa eleitoral, seja porque não produziu qualquer deformação descaracterizadora da normalidade das eleições municipais, seja porque não introduziu qualquer fator de perturbação nesse pleito eleitoral, seja, ainda, porque não foi editada nem motivada por qualquer propósito casuístico ou discriminatório.” (ADI 3.345, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 20.8.2010)

“A inovação trazida pela EC 52/2006 conferiu status constitucional à matéria até então integralmente regulamentada por legislação ordinária federal, provocando, assim, a perda da validade de qualquer restrição à plena autonomia das coligações partidárias no plano federal, estadual, distrital e municipal. Todavia, a utilização da nova regra às eleições gerais que se realizarão a menos de sete meses colide com o princípio da anterioridade eleitoral, disposto no art. 16 da CF, que busca evitar a utilização abusiva ou casuística do processo legislativo como instrumento de manipulação e de deformação do processo eleitoral (ADI 354, rel. min. Octavio Gallotti, DJ de 12-2-1993). Enquanto o art. 150, III, b, da CF encerra garantia individual do contribuinte (ADI 939, rel. min. Sydney Sanches, DJ de 18-3-1994), o art. 16 representa garantia individual do cidadão-eleitor, detentor originário do poder exercido pelos representantes eleitos e ‘a quem assiste o direito de receber, do Estado, o necessário grau de segurança e de certeza jurídicas contra alterações abruptas das regras inerentes à disputa eleitoral’ (ADI 3.345, rel. min. Celso de Mello). Além de o referido princípio conter, em si mesmo, elementos que o caracterizam como uma garantia fundamental oponível até mesmo à atividade do legislador constituinte derivado, nos termos dos arts. 5º, § 2º, e 60, § 4º, IV, a burla ao que contido no art. 16 ainda afronta os direitos individuais da segurança jurídica (CF, art. 5º, *caput*) e do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV). A modificação no texto do art. 16 pela EC 4/1993 em nada alterou seu conteúdo principiológico fundamental. Tratou-se de mero aperfeiçoamento técnico levado a efeito para facilitar a regulamentação do processo eleitoral. Pedido que se julga procedente para dar interpretação conforme no sentido de que a inovação trazida no art. 1º da EC 52/2006 somente seja aplicada após decorrido um ano da data de sua vigência.” (ADI 3.685, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ 10.8.2006)

94. **No caso dos autos, considerando o presente momento**

processual, é plausível reputar que o objeto impugnado incorre nas hipóteses delineadas pelo repertório jurisprudencial do STF.

95. De início, a dicção do art. 16-C, II, *in fine*, da Lei das Eleições, parece intentar não incidir nesse vício, ao dispor que o percentual relativo às emendas de bancada será encaminhado no **projeto** de lei orçamentária anual (PLOA). Dado que inexistente a lei complementar a que se refere o art. 165, §9º, I e II, da Constituição Federal, o art. 35, §2º, III, do ADCT, preconiza que *“o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”* Então, em tese, isso permitiria o conhecimento pela população brasileira do montante a ser destinado ao FUNDO ELEITORAL em agosto do ano antecedente ao prélio eleitoral. Porém, na prática, referido desenho mostra-se inadequado, porque pressupõe conferir certeza a um projeto lei – por definição, sem vigor – e uma postura de chancela passiva por parte do Poder Legislativo em relação ao valor sugerido pelo Executivo.

96. Em relação ao exercício financeiro de 2022 e às eleições gerais do mesmo ano, observou-se exatamente a concretização desse receio de matiz jurídica. Isso porque a LDO foi promulgada em 20 de agosto de 2021 e a PLOA encaminhada por mensagem presidencial no mesmo mês. Logo, tudo se passou dentro do marco prescrito pelo art. 16 da Constituição Federal. Contudo, os dispositivos vetados da LDO foram promulgados em 20 de dezembro de 2021, um dia antes da aprovação pelo Congresso Nacional da LOA para 2022, por sua vez sancionada em 21 de janeiro do corrente ano – Lei n. 14.303/2022.

97. Constato, portanto, o suporte fático para assentar a incompatibilidade entre o objeto impugnado e o paradigma constitucional consubstanciado no princípio da anualidade eleitoral.

98. É verdade que, na esteira de uma abordagem funcionalista, esta Corte tem prestado deferência às soluções pertinentes ao direito eleitoral que não se amoldem substancialmente no conceito de “processo eleitoral” presente no art. 16 do texto constitucional, mas que de alguma forma aperfeiçoem o sistema partidário e eleitoral. Nesse sentido, nas eleições

ADI 7058 MC / DF

municipais de 2020, o STF viu-se novamente às voltas do tema, ao confrontar-se com a legalidade de consulta resolvida pelo Tribunal Superior Eleitoral relativa aos critérios de rateio do FUNDO ELEITORAL às candidaturas de postulantes negros. Assim, no julgamento da ADPF-MC-Ref n. 738, Rel. Min. **RICARDO LEWANDOWSKI**, Tribunal Pleno, DJe 29.10.2020. Na ocasião, o Colegiado formulou as seguintes balizas para a aplicação do princípio da anualidade eleitoral:

“III – O entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que só ocorre ofensa ao princípio da anterioridade nas hipóteses de: (i) rompimento da igualdade de participação dos partidos políticos ou candidatos no processo eleitoral; (ii) deformação que afete a normalidade das eleições; (iii) introdução de elemento perturbador do pleito; ou (iv) mudança motivada por propósito casuístico (ADI 3.741/DF, de minha relatoria). Precedentes. IV - No caso dos autos, é possível constatar que o TSE não promoveu qualquer inovação nas normas relativas ao processo eleitoral, concebido em sua acepção estrita, porquanto não modificou a disciplina das convenções partidárias, nem os coeficientes eleitorais e nem tampouco a extensão do sufrágio universal. Apenas introduziu um aperfeiçoamento nas regras relativas à propaganda, ao financiamento das campanhas e à prestação de contas, todas com caráter eminentemente procedimental, com o elevado propósito de ampliar a participação de cidadãos negros no embate democrático pela conquista de cargos políticos. V – Medida cautelar referendada.” (grifos nossos)

99. Portanto, no caso dos autos, tendo em consideração o presente momento processual e as informações aduzidas, a meu juízo, o objeto impugnado incorre nas vedações delineadas pelo repertório jurisprudencial do STF, a justificar o reconhecimento de sua inconstitucionalidade.

100. A esse respeito, constato, *prima facie*, que o aumento do Fundo Eleitoral em ordem de grandeza superior a 200% em relação às eleições

ADI 7058 MC / DF

de 2020 *(i)* possui o condão de afrontar a igualdade de chances entre candidatos no processo eleitoral, *(ii)* impacta a normalidade das eleições, assim como não se encontra suficientemente justificada a sua motivação.

101. No que toca à isonomia entre os postulantes a cargos eletivos, rememoro que, a despeito de não infirmar a legitimidade constitucional da escolha realizada pelo Poder Constituinte Derivado no âmbito da Emenda Constitucional n. 16/1997, isto é, de permitir a reeleição dos chefes do Poder Executivo sem a necessidade de desincompatibilização ou afastamento, o Supremo Tribunal Federal expressamente assentou os efeitos empíricos pró-incumbentes dessa opção normativa no sistema político nacional. Nesse sentido, eis o teor de excerto da ementa da ADI n. 1.805, Rel. Min. **ROSA WEBER**, Pleno, DJe 10.12.2020:

“7. Embora a reeleição tenha provocado uma queda vertical da taxa de renovação das chefias de governo, o decurso de mais de vinte anos da promulgação da emenda, bem como da decisão cautelar do STF que endossou sua constitucionalidade vindica uma interpretação consentânea com a realidade concreta, notadamente porque no âmbito eleitoral a segurança jurídica assume a sua face de princípio da confiança para proteger a estabilização das expectativas daqueles que participam dos prélios eleitorais. 8. A ponderável vantagem do candidato já titular de cargo eletivo, ante a constante exposição na mídia e presença em eventos, não é capaz de tisonar de inconstitucionalidade o instituto da reeleição, porque há mecanismos no sistema eleitoral para coibir o uso abusivo do poder, bem como garantir a moralidade no exercício dos mandatos e a legitimidade do pleito, destacado o importante papel da Justiça Eleitoral nesse mister. 9. Constitucionalidade dos arts. 73, § 2º e 76 da Lei nº 9.504/1997: 9.1 A permissão para o Presidente da República, em campanha para a reeleição, utilizar o transporte oficial tem fundamento na garantia da segurança do Chefe de Estado e está condicionada ao ressarcimento das despesas pelo partido a que esteja vinculado o candidato. 9.2 Do mesmo modo, é autorizada a

utilização, por qualquer candidato à reeleição a cargo do Poder Executivo, das residências oficiais para realização de contatos, encontros e reuniões, desde que não tenha caráter de ato público, por se tratar de bem público afetado ao uso particular, permitida a utilização compatível com a natureza residencial do imóvel, em uma interpretação consentânea com a ideia de casa enquanto ‘asilo inviolável do indivíduo’ (art. 5º, XI, da CF). 10. Conclusão pela constitucionalidade da previsão de reeleição dos chefes do Poder Executivo para um único mandato subsequente, sem desincompatibilização do cargo, uma vez resguardados os princípios republicano e democrático, bem assim garantida a igualdade na disputa dos cargos e a continuidade administrativa. 11. Adotado, sob o primado da constitucionalidade das leis, juízo de deferência às escolhas políticas do parlamento exercidas dentro das margens de conformação compatíveis com o texto constitucional. **12. Sem embargo da compreensão pela constitucionalidade do instituto, importante pontuar que o debate acerca da legitimidade político-jurídica da reeleição, bem como da necessidade ou não de desincompatibilização cabe ao Congresso Nacional, necessário o diálogo com o Poder Legislativo para aprimorar os mecanismos de proteção da democracia.”** (grifos nossos)

102. Além do instituto da reeleição, as eleições proporcionais de lista aberta no Brasil primam pelo voto pessoal, ocasionando aumento dos custos de campanha e até mesmo competição intrapartidária, conforme explica Virgílio Afonso da Silva:

“Em outras palavras, os eleitores votam não apenas em um partido, mas podem também escolher uma pessoa específica daquele partido. Esse elemento – o voto pessoal – é provavelmente a mais importante característica do sistema de representação proporcional adotado no Brasil. Embora não haja dúvidas de que o voto pessoal dá mais poder aos eleitores e eleitoras, que podem escolher não apenas um partido, mas

também uma pessoa, ao menos três consequências controversas da personalização do voto merecem ser explicitadas. Ela pode levar a resultados difíceis de entender e, ao menos a partir de um determinado ponto de vista, injustos; além disso, a personalização potencialmente aumenta os custos de campanha; e, por fim, pode levar a um enfraquecimento da identificação dos eleitores e eleitoras com partidos políticos.

(...)

A associação entre representação proporcional e voto pessoal pode gerar resultados eleitorais que boa parte dos eleitores tem dificuldade em compreender e aceitar. Um caso real pode ilustrar esse tipo de situação. Nas eleições de 2002, candidatos do Partido da Reedificação da Ordem Nacional (Prona) foram eleitos para a Câmara dos Deputados com menos de 1000 votos. Um dos eleitos teve meros 275 votos. Na mesma eleição, alguns candidatos de outros partidos, embora tenham recebido mais de 100 mil votos, não conseguiram se eleger.

Ainda que essa eleição tenha sido peculiar, porque um candidato de um partido pequeno recebeu uma enorme quantidade de votos, também é verdade que essa tendência – candidatos com ótimo desempenho eleitoral não são eleitos, enquanto candidatos com desempenho muito inferior o são – tem se confirmado em todas as eleições desde a redemocratização.

(...)

A personalização do voto pode gerar outro efeito negativo: aumentar os custos das campanhas eleitorais. Como as campanhas são individualizadas, os custos em grande medida também o são. O que alguém gasta em sua campanha individual tem efeito sobretudo em suas chances individuais (...) como a lista é aberta e o voto é pessoal, as chances de alguém se eleger dependem dos votos pessoais que essa pessoa obtiver. Em consequência, candidatos de um partido não têm apenas que vencer os candidatos de outros partidos, mas também os candidatos de seu próprio partido (...) a regra geral até agora: quanto mais se gasta, maiores são as chances de

ADI 7058 MC / DF

eleição.” (SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 400 e 405-407)

103. A ampla guarida concedida pelo Poder Constituinte brasileiro para que o Legislador ordinário conformasse o sistema eleitoral, com relativa margem de apreciação, já foi objeto de amplo debate no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Na oportunidade, a Corte aferiu a constitucionalidade do inovação conferida pela Lei federal 13.165/2015 ao Código Eleitoral, especialmente no que privilegiou o voto nominal em relação ao voto na legenda partidária. Confira-se o didático arrazoado do Ministro Presidente LUIZ FUX na ADI 5.920, de sua relatoria, Tribunal Pleno, DJe 06.07.2020:

“Releva notar, desde logo, que uma correspondência perfeita entre a proporcionalidade dos votos obtidos e o número de assentos no parlamento é matematicamente impossível na vida real, haja vista a limitação do número de cadeiras em disputa em uma determinada circunscrição eleitoral. (SILVA, Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*, São Paulo: Editora Malheiros – 1999, p. 42). A existência de uma correspondência perfeita entre os fatores acima mencionados dependeria de um número variável e muito maior de cadeiras parlamentares em disputa, o que não é possível nos Estados modernos e, no que concerne à variação numérica de assentos, não encontra previsão na Constituição Federal.

Além disso, muito embora haja reconhecidas virtudes no sistema proporcional – sobretudo a maior viabilização da representatividade das minorias -, a literatura especializada costuma listar igualmente possíveis consequências nefastas de sua adoção, entre as quais o incentivo à multiplicação de partidos e a instabilidade governamental. (SILVA, Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*, São Paulo: Editora Malheiros – 1999, p. 136/149). Trata-se de consequências possíveis deste sistema, as quais podem ser minoradas, no interior de cada

ordenamento jurídico, com a adoção de regras específicas relativas ao sistema partidário, por exemplo.

(...)

Os sistemas eleitorais proporcionais de listas partidárias, por sua vez, se dividiriam, ainda segundo a autora, em sistemas de “listas fechadas” e sistemas de “listas abertas”. A diferença entre ambos os subgrupos reside no fato de que, no primeiro, são eleitos os candidatos que ocupam as primeiras posições em listas formuladas previamente pelos partidos políticos em disputa, até o limite das cadeiras obtidas por cada um; no sistema de listas abertas, por outro lado, são eleitos os candidatos mais votados de cada um dos partidos, de modo que cabe aos eleitores a definição da ordem da lista partidária. Há ainda uma variação híbrida entre estes sistemas, chamada de “lista flexível”, na qual os partidos formulam previamente a lista com a ordem de seus candidatos, mas a sequência previamente definida pode ser alterada se algum deles obtiver uma quantidade específica e mais elevada de votos nominais (NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*, Rio de Janeiro: Editora FGV – 2012, p. 68). São exemplos de países que adotam o sistema proporcional de listas fechadas a Alemanha, a Espanha, a Itália, Portugal, Argentina, etc. Entre os países que adotam o sistema de listas flexíveis podemos citar a Suécia, a Noruega, a Holanda, a Bélgica, entre outros. (NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*, Rio de Janeiro: Editora FGV – 2012, p. 62/63). Como se sabe, o Brasil adota o sistema proporcional de “listas abertas”, ao lado de países como o Chile, a Dinamarca, a Finlândia, a Polônia, etc.

(...)

O papel dos partidos políticos nos sistemas eleitorais proporcionais de listas abertas, muito embora igualmente fundamental para a estruturação de distribuição das cadeiras em disputa, é bem menos relevante do que aquele exercido nos sistemas de listas fechadas, na medida em que os eleitores passam a ter a palavra final não apenas acerca de como será a divisão de cadeiras entre os partidos, mas também acerca de

quais dos candidatos de cada um deles será efetivamente eleito. Prova desta circunstância é o fato de que a existência da possibilidade de “voto na legenda”, como se dá no Brasil (artigo 176 do Código Eleitoral), não é elemento essencial do sistema proporcional de listas abertas, não existindo, à guisa de exemplo, em países como a Finlândia e a Polônia - nos quais um voto, para ser contabilizado, tem de ser necessariamente nominal. (NICOLAU, Jairo. *Sistemas Eleitorais*, Rio de Janeiro: Editora FGV – 2012, p. 66).

Entre os vários países que, ao lado do Brasil, adotam o sistema eleitoral proporcional de listas abertas, também se identificam diferenças profundas de conformação, relativas à magnitude das circunscrições eleitorais (quantas cadeiras por circunscrição), à forma do voto e, sobretudo, à fórmula eleitoral - que é justamente a operação matemática que traduz os votos em mandatos. (SILVA, Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*, São Paulo: Editora Malheiros – 1999, p. 51) (...) Nas fórmulas unioperacionais e na segunda etapa das fórmulas bioperacionais, os vários modelos existentes adotam divisores diferentes para os votos obtidos por cada agremiação partidária, de acordo com métodos desenvolvidos por diferentes matemáticos, entre os quais se destacam o método D'Hondt, o método Sainte-Laguë, o método SaintLaguë modificado, etc. (GALLAGHER, Michael; MITCHELL, Paul. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford Press – 2005, p. 579/597). A escolha que cada sistema existente faz por um ou outro método de divisão dos votos é uma opção política, na medida em que estes métodos implicam em resultados finais diferentes nas eleições, havendo modelos em que se privilegia a obtenção de resultados mais proporcionais e outros em que se busca o favorecimento dos partidos maiores e, portanto, um incremento na governabilidade. (SILVA, Virgílio Afonso da. *Sistemas Eleitorais*, São Paulo: Editora Malheiros – 1999, p. 54).

(...)

Não há, outrossim, que se falar em vulneração do sistema proporcional, na medida em que subsiste metodologia de

distribuição de cadeiras no parlamento em consonância com a proporcionalidade dos votos obtidos; o quociente partidário, resultado da divisão dos votos obtidos por cada partido pelo quociente eleitoral, prossegue sendo o elemento primário de definição do número de cadeiras parlamentares atribuídas a cada partido político.

A meu sentir, a regra impugnada, muito ao contrário de malferir o sistema proporcional, o privilegia, na medida em que exclui da participação no parlamento candidatos que pessoalmente tenham obtido votação inexpressiva e, por isto, tenham representatividade popular ínfima. Pretendeu o legislador evitar o “arrastamento” de candidatos sem qualquer apoio popular relevante pelos chamados “puxadores-de-voto”, cujas votações nominais elevadas inflavam de modo artificial o quociente partidário. São notórios os casos, ocorridos em eleições passadas, em que foram eleitos parlamentares pelo Estado de São Paulo com pouquíssimos votos nominais – um dos quais com apenas 275. ([https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIACIA/388500--CANDIDATO-POPULAR-PUXA-VOTOS-PARACOMPANHEIROS-DE-LEGENDA-COM-DESEMPENHOINEXPRESSIVO-\(325\).html](https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIACIA/388500--CANDIDATO-POPULAR-PUXA-VOTOS-PARACOMPANHEIROS-DE-LEGENDA-COM-DESEMPENHOINEXPRESSIVO-(325).html)).

Esta possibilidade matemática, então existente, gerava, sem dúvida alguma, perplexidade na grande maioria do eleitorado, na medida em que escancarava uma dissociação entre o sistema normativo e o comportamento individual dos eleitores, que, no Brasil, via de regra, centram sua atenção na pessoa dos candidatos, e não nos partidos. Foi no afã de adequar o sistema eleitoral proporcional vigente ao comportamento reiterado e às expectativas do eleitor brasileiro, corrigindo distorção verificada, que o legislador houve por bem editar a norma ora combatida.

(...)

A valorização do voto nominal em relação ao voto de legenda é, como visto, uma característica própria dos sistemas de listas abertas, havendo, como já mencionado, países que

ADI 7058 MC / DF

adotam este sistema em que nem sequer há a possibilidade de votos que não sejam nominais (eg.: a Finlândia e a Polónia). Muito embora o Código Eleitoral brasileiro mantenha vigente a faculdade do voto na legenda (artigo 176 do Código Eleitoral), a imensa maioria dos eleitores brasileiros não faz uso desta opção.

Dados obtidos no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral (<http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>) dão conta de que nas eleições para Deputado Federal de 2018 mais de 93,42% dos eleitores fizeram a opção por votos nominais. Esta circunstância demonstra claramente o que é consenso na literatura especializada: a despeito das regras formais vigentes, o eleitor brasileiro escolhe prioritariamente candidatos e só em segundo plano faz opção por partidos.

A meu juízo, o legislador ordinário, levando em consideração os aspectos culturais próprios da sociedade brasileira, como é de rigor que aconteça (NORRIS, Pippa. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press - 2004, p.66), adaptou o sistema proporcional brasileiro, visando a um maior equilíbrio entre a votação na legenda e a votação nominal. Ao fazê-lo, não malferiu o legislador qualquer dispositivo constitucional, tendo, antes, legislado nos limites da competência a ele atribuída pelo constituinte.

(...)

Neste contexto, é legítimo que o legislador ordinário faça opção por privilegiar o voto nominal em relação ao voto na legenda, de modo a recalibrar o sistema, quando verifica que as regras de atuação partidária nas eleições, ao invés de promoverem a democracia representativa, geram distorções de representatividade.”

Na mesma toada, traslado raciocínio pertinente à mescla do caráter partidário e de votação uninominal que caracteriza o sistema proporcional de listas abertas adotado no Brasil desenvolvido pelo Ministro **DIAS TOFFOLI** na ADI 5.420, de sua relatoria, Tribunal Pleno, DJe

ADI 7058 MC / DF

09.09.2020:

“E concluí que, em nosso sistema proporcional, não há como se afirmar, simplesmente, que a representatividade política do parlamentar está atrelada à legenda partidária para a qual foi eleito, ficando em segundo plano a legitimidade da escolha pessoal formulada pelo eleitor por meio do sufrágio. Pelo contrário, em razão das características próprias do sistema de listas abertas, diversas daquelas das listas fechadas, o voto amealhado dá prevalência à escolha pessoal do candidato pelo eleitor, em detrimento da proposta partidária.

Como explicita Maurizio Cotta, a escolha do sistema partidário não se resume à forma de decidir quais são os eleitos; a escolha entre o sistema de listas abertas e o de listas fechadas significa também decidir qual o aspecto da representação que se quer ressaltar (Dicionário de Política . 13. ed. Brasília: UnB, 2010. v. 2, p. 1105).

Desse modo, embora a filiação partidária seja condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, V, CF/88), não se admitindo candidaturas avulsas, o voto só na legenda partidária é apenas uma faculdade do eleitor (art. 176 do Código Eleitoral), opção exercida por uma pequena minoria de eleitores . Conquanto se faculte a possibilidade do voto de legenda, a verdade é que ‘o voto do eleitor brasileiro, mesmo nas eleições proporcionais, em geral, se dá em favor de determinado candidato’.

A partir desse raciocínio, observa-se que a alteração legislativa, ao adicionar como requisito para a obtenção de vaga o fato de o partido possuir candidato que tenha recebido votação correspondente a pelo menos 10% do quociente eleitoral, apenas reforça esta característica do sistema proporcional brasileiro: o voto do eleitor brasileiro, mesmo nas eleições proporcionais, em geral, se dá em favor de determinado candidato.

Basta ver os números das eleições para deputado federal de 2014: segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, do total de votos válidos, 8,37% foram de legenda e 91,63%, votos

nominais.

Observe-se, por fim, que a alteração legislativa não desnaturou o sistema proporcional, uma vez que não excluiu do processo de distribuição das vagas a essencialidade da quantidade de votos total obtida pelo partido ou pela coligação; ao contrário, esse dado - apurado pelo quociente partidário - continua sendo considerado na distribuição de vagas aos partidos.

Desse modo, a nova conformação é apenas uma opção legislativa no estabelecimento do equilíbrio entre a votação na legenda e a votação no candidato, a qual é plenamente válida, na medida em que ela não desequilibrou essas forças, que são os polos do sistema proporcional.

A alteração legislativa, portanto, mais se aproxima de uma tentativa de equilíbrio entre essas variáveis do sistema proporcional, na medida em que, nitidamente, visou impedir o "arrastamento" de candidatos com votação inexpressiva às cadeiras legislativas (e que, caso eleitos, não refletiriam a vontade popular registrada em urna), tão somente em função do quociente partidário obtido pela legenda."

Assim, resta pacificado o entendimento *(i)* de que o sucesso dos partidos nas eleições proporcional é o principal critério de rateio dos Fundos Partidário e Eleitoral, bem como *(ii)* de haver intrínseca racionalidade das estratégias partidárias na distribuição desses recursos. Portanto, torna-se bastante razoável adotar como premissa de raciocínio em sede de jurisdição constitucional que o aumento desproporcional das verbas disponibilizadas ao FUNDO ELEITORAL culminará em menor grau de igualdade nas eleições de 2022. Isso, por si só, justifica a atração da cláusula proibitiva relacionada à anualidade eleitoral.

104. Diante desse arrazoado, julgo plausível a suspensão cautelar da eficácia do objeto impugnado, à luz do art. 16 da Constituição Federal.

105. Em sentido amplo, o último eixo analítico a ser considerado neste voto refere-se à margem de apreciação conferida pela ordem constitucional ao Poder Legislativo no que toca à realização de escolhas alocativas de recursos escassos no processo (i) de aprovação do orçamento público e, por consequência, (ii) de fixação de despesas públicas. De maneira mais específica, urge ponderar se a opção política vertida no objeto impugnado afronta os paradigmas presentes na Constituição Financeira relacionados à segurança jurídica orçamentária e à prudência fiscal. Dito de outra forma, **resta saber se é constitucional o aumento substancial do FUNDO ELEITORAL, em detrimento dos demais gastos realizados com lastro nas emendas parlamentares de bancadas estaduais dotadas de impositividade e sob a perspectiva do Novo Regime Fiscal, instituído pela EC n. 95/2016.**

106. Nesse sentido, convém ressaltar que o Presidente da República vetou o dispositivo ora hostilizado com fundamento no interesse público, nos seguintes termos:

“Inciso XXVII do caput do art. 12 do Projeto de Lei

‘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;’

Razões do veto

‘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.

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.’ (grifos nossos)

107. De acordo com as informações prestadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República, o fato de o referido veto ter se dado por contrariedade ao interesse público significa que não haveria razões jurídico-legais para afirmar a inconstitucionalidade do art. 12, XXVII, da Lei n. 14.194/2021:

“De saída, cumpre advertir que o dispositivo, ora contestado pela presente ADI, foi vetado pelo Senhor Presidente da República por contrariedade ao interesse público (...) Referido veto, como sabido, foi posteriormente derrubado pelo Congresso Nacional com o que culminou na promulgação do inciso XXVII do art. 12 da Lei nº 14.194, de 2021.

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 percutiente 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” (e-doc. 29, p. 2-3)

108. No entanto, com as devidas vênias, compreendo que a controvérsia jurídico-constitucional merece análise mais detida. Isso porque incumbe ao Supremo Tribunal Federal o dever de aferir a proporcionalidade e a razoabilidade das escolhas do Poder Público, sejam elas administrativas, legislativas ou mesmo judiciais.

109. Vale atentar que essa possibilidade é há muito aceita pela comunidade jurídica em geral e pelo Tribunal em particular. A esse

ADI 7058 MC / DF

respeito, na Rp n. 930, Rel. Min. **CORDEIRO GUERRA**, Red. p/ Ac. Min. **RODRIGUES ALCKMIN**, Tribunal Pleno, DJ 2.9.1977, o Supremo superou a vetusta doutrina da insindicabilidade do exercício, pelo Poder Legislativo, do poder de polícia relativo às profissões. Na ocasião, afirmou-se o seguinte:

“b) Ainda no tocante a essas condições e capacidade, não as pode estabelecer o legislador ordinário, em seu poder de polícia das profissões, sem atender ao critério da razoabilidade, cabendo ao Poder Judiciário apreciar se as restrições são adequadas e justificadas pelo interesse público, para julgá-las legítimas ou não.”

110. No direito comparado, especificamente em relação ao financiamento público de campanhas eleitorais, o estado da arte não é diferente. Na *Décision n° 89/271 DC*, de 11 de janeiro de 1990, o Conselho Constitucional (*Conseil constitutionnel*) francês assentou que a ordem fundamental daquele país não proíbe o auxílio estatal aos partidos políticos, dado que estes contribuem para a expressão do voto. Contudo, para que esse financiamento esteja em conformidade com os princípios da igualdade e da liberdade, torna-se indispensável que os recursos sejam distribuídos mediante critérios objetivos e impessoais. Ademais, esse mecanismo não pode resultar em dependência da agremiação política ao ente estatal, e vice-versa, nem comprometer a expressão democrática do pluralismo político. Por isso, limita a margem de apreciação do Legislador a imprescindibilidade de que seus critérios de análise levem em consideração o pluralismo de correntes de ideias e opiniões.

111. Por sua vez, em *Castañeda Gutman v. México* – Caso 12.535, a Corte Interamericana de Direitos Humanos deliberou sobre a responsabilidade internacional do Estado mexicano pela inexistência de um recurso adequado e efetivo relacionado ao impedimento do autor para inscrever sua candidatura independente ao cargo de Presidente do país. Nessa oportunidade, a despeito de afirmar que o sistema interamericano não impõe um modelo eleitoral determinado, nem uma

ADI 7058 MC / DF

forma específica para o exercício dos direitos de votar e ser votado, com base no art. 23 da Convenção Americana, a Corte assentou sua legitimidade para aferir a desproporcionalidade ou a falta de razoabilidade dos limites estabelecidos pelos Estados ao regular exercício dos direitos políticos por parte de seus cidadãos:

“155. Por su parte, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a tales derechos, exclusivamente en razón de la ‘edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal’. La disposición que señala las causales por las cuales se puede restringir el uso de los derechos del párrafo 1 tiene como propósito único – a la luz de la Convención en su conjunto y de sus principios esenciales – evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, es evidente que estas causales se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén el establecimiento de edades mínimas para votar y ser votado, ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones. Siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos.”

112. Igualmente, em *Randall v. Sorrell* - 548 U. S. 230 (2006) -, a Suprema Corte dos Estados Unidos da América julgou que os limites de contribuição a candidatos estaduais preconizados na legislação eleitoral do Estado de Vermont violavam a Primeira Emenda, sobretudo as

ADI 7058 MC / DF

liberdades políticas de expressão e associação. Nas razões majoritárias, considerou-se que a restrição era tão severa que impedia a efetiva defesa da causa eleitoral (“*effective campaign advocacy*”) e favorecia os candidatos incumbentes já detentores de mandatos. Em suma, assim argumentou o *Justice* Stephen Breyer:

“Em algum ponto, os riscos constitucionais ao processo eleitoral democrático [ocasionados por contribuições vultosas] tornam-se demasiadamente grandes. Afinal de contas, os interesses subjacentes aos limites contributivos, prevenir a corrupção e a aparência de corrupção, implicam diretamente na integridade de nosso processo eleitoral. Porém, esse racional não significa simplesmente que ‘quanto menor o limite, melhor’. Isso porque limites de contribuição muito baixos também podem causar danos ao processo eleitoral, ao evitar que desafiantes consigam organizar campanhas efetivas contra incumbentes detentores de cargos eletivos, portanto reduzindo a *accountability* democrática. **Não podemos ignorar o fato de que uma legislação que busque regular as contribuições de campanha pode ela mesma provar-se um obstáculo à própria justiça eleitoral que almeja promover. Então, não vemos outra alternativa a exercer uma prestação jurisdicional independente quando um diploma legal chegue a esses limites. Ademais, onde exista uma forte indicação em um caso particular, i.e. sinais de perigo, tais como se há esses riscos (ambos apresentados em espécie e grau com provável seriedade), as cortes, incluindo os órgãos de apelação, devem examinar os autos de forma independente e cuidadosa, com um olhar voltado a aferir se a legislação é feita ‘sob medida’ (*tailoring*), ou seja, uma visão direcionada a examinar a **proporcionalidade das restrições.**” (Tradução livre, acrescida de grifos: ‘At some point the constitutional risks to the democratic electoral process become too great. After all, the interests underlying contribution limits, preventing corruption and the appearance of corruption, ‘directly implicate the integrity of our electoral process.’ McConnell, *supra*, at 136**

(internal quotation marks omitted). Yet that rationale does not simply mean “the lower the limit, the better.” That is because contribution limits that are too low can also harm the electoral process by preventing challengers from mounting effective campaigns against incumbent officeholders, thereby reducing democratic accountability. Were we to ignore that fact, a statute that seeks to regulate campaign contributions could itself prove an obstacle to the very electoral fairness it seeks to promote. Thus, we see no alternative to the exercise of independent judicial judgment as a statute reaches those outer limits. And, where there is strong indication in a particular case, i. e., danger signs, that such risks exist (both present in kind and likely serious in degree), courts, including appellate courts, must review the record independently and carefully with an eye toward assessing the statute’s ‘tailoring,’ that is, toward assessing the proportionality of the restrictions.’)

113. No caso dos autos, a partir da redação conferida pelo art. 2º da Lei 13.877/2019, o art. 16-C, II, da Lei das Eleições passou a prever que uma das fontes do FUNDO ELEITORAL consiste em “*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,*” ao invés de destinar-se um valor fixo de 30% das “*programações decorrentes de emendas de bancada estadual de execução obrigatória e de despesas necessárias ao custeio de campanhas eleitorais*” (art. 12, §3º, II, da Lei n. 13.473/2017), como era anteriormente.

114. Na realidade orçamentária do Brasil, isso significou que nas eleições gerais de 2018 o valor fixado foi de **R\$ 1,7 bilhão**, ao passo que na seguinte, a municipal de 2020, o montante chegou a **R\$ 2,1 bilhões**. Nas eleições gerais de 2022, apesar da proposta do Poder Executivo de repetir o valor do prélio eleitoral antecedente, como já visto, o Legislativo optou por estabelecer a grandeza do Fundo Eleitoral em **R\$ 5,7 bilhões** na LDO/2022 e **R\$ 4,9 bilhões** na LOA/2022.

115. Por seu turno, as emendas parlamentares de bancadas estaduais de execução obrigatória se mantiveram estáveis, uma vez que a

ADI 7058 MC / DF

impositividade desses recursos corresponde a 1% da receita corrente líquida da União, *ex vi* §12 do art. 166 da Constituição Federal. Atualmente, isso resta agravado pelo art. 3º da EC 100/2019. Segundo este dispositivo, a partir do terceiro ano posterior à promulgação da EC 100 e até o último exercício de vigência do Teto de Gastos (EC 95/2016), os valores em tela corresponderão ao montante do ano anterior, corrigido pela inflação (IPCA).

116. Portanto, conforme posto pelo Presidente da República no momento do veto, a decisão política do Congresso Nacional por priorizar a substancial adição de verbas ao FUNDO ELEITORAL significou a redução de despesas de capital, especialmente obras públicas de infraestrutura, tipicamente as destinatárias dessa modalidade de emenda parlamentar.

117. Segundo a Resolução 1/2006 do Congresso Nacional, as emendas de bancada estadual devem guardar pertinência com matéria de interesse de cada unidade federada (art. 46) e destinam-se, alternativamente, (i) a projeto de grande vulto, conforme definido no PPA, e (ii) a projeto estruturante (art. 47, III, “a” e “b”). Ademais, os elementos mínimos, a título de justificação, são a avaliação de custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais, valor total, execução orçamentária e física acumulada, cronograma da execução e eventuais contrapartidas (art. 47, V). Enfim, uma vez iniciado o projeto, compete à bancada que lhe deu iniciativa guardar coerência, isto é, destinar ao projeto respectivo, emendas nos orçamentos subsequentes até sua conclusão (art. 47, §2º). Caso descumprido esse dever de continuidade, cabe tanto ao Comitê de Admissibilidade de Emendas quanto ao Relator-Geral infirmarem as emendas em desconformidade e as substituírem em favor do projeto em andamento (art. 47, §3º).

118. Diante do contexto macroeconômico e social que é inafastável ao intérprete constitucional, dado que um dos objetivos republicanos é justamente o desenvolvimento nacional (art. 3º, II, CF/88), impende atentar para o fato de que na LOA/2022 fixou-se o valor de R\$ 44 bilhões para investimentos públicos. Informo, ainda, que o valor no início da

ADI 7058 MC / DF

recessão econômica de 2013-2014 mostrava-se superior a R\$ 120 bilhões. Isso consolida uma queda constante nesse item orçamentário há mais de meia década, conquanto os valores das emendas parlamentares tenha sido incrementado em valor parêlo no mesmo período. Dito de forma direta, uma vez instituído o “Teto de Gastos” com a Emenda Constitucional 95/2016 e posteriores reformas já referidas, as quais tornaram obrigatórias parcelas das emendas dos deputados federais e senadores da república, o **Congresso Nacional tem se arrogado da decisão sobre o destino desses recursos públicos**, sabidamente escassos em conjuntura macroeconômica desfavorável. Em um contexto orçamentário de vasos comunicantes entre receitas e despesas, isso se refletiu nos recursos destinados aos investimentos públicos e, por consequência, na depreciação do estoque físico de infraestrutura nacional, por sua vez essencial ao desenvolvimento do país.

119. A título de ilustração, do Boletim de Estatísticas Fiscais do Governo Geral, acerca do 2º trimestre de 2020, extrai-se que o investimento líquido nessa esfera governamental tem resultados negativos, ou seja, há uma variação do estoque de capital a ponto de sequer se repor o volume presente. Nesse sentido, consta do mencionado Boletim, publicado pelo Tesouro Nacional a cada três meses:

“A aquisição de ativos não financeiros (investimento) do Governo Geral registrou acréscimo de 23,6% no 2º trimestre de 2020 em relação ao 2º trimestre de 2019. Adicionalmente, houve redução nas alienações de ativos não financeiros (67,2%) e aumento no consumo de capital fixo (2,3%). Como resultado, o investimento líquido em ativos não financeiros passou de um valor negativo de 0,7% do PIB no mesmo período do ano anterior, para um valor negativo de 0,4% do PIB. Como resultado desses fluxos a necessidade líquida de financiamento do Governo Geral passou de 5,7% do PIB para 27,0% do PIB.”

120. Colocado esse panorama, devem necessariamente ser considerados no raciocínio do intérprete constitucional os valores da

ADI 7058 MC / DF

segurança orçamentária e da **prudência fiscal**. Quanto à segurança orçamentária, Ricardo Lobo Torres assim a define:

“Segurança jurídica é a certeza e a garantia dos direitos. Como todos os valores jurídicos é aberta, variável, bipolar e indefinível. Abrange a elaboração, a aplicação, a interpretação e a própria positivação do ordenamento, penetrando também na linguagem jurídica em busca da clareza e da certeza no próprio funcionamento dos órgãos do Estado. Não sendo um valor absoluto, consiste mais na certeza quanto à existência da regra do que quanto ao seu fechamento.

(...)

A segurança jurídica torna-se valor fundamental no Estado de Direito, posto que o capitalismo e o liberalismo necessitam de certeza, calculabilidade, legalidade e objetividade nas relações jurídicas e previsibilidade na ação do Estado, tudo o que faltava ao patrimonialismo.” (TORRES, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 178-179)

121. Em relação à prudência fiscal, no supracitado julgamento da ADI n. 2.238, o Ministro Relator **ALEXANDRE DE MORAES** advogou exitosamente pela incorporação desse componente axiológico no texto constitucional nos seguintes termos:

“A prudência fiscal, embora frequentemente negligenciada, é objetivo que permeia o capítulo constitucional das Finanças Públicas, e a história econômica, em especial a brasileira, já deu provas suficientes de que modelos de desenvolvimento que apostam inconsequentemente na displicência fiscal correm o risco de suportarem consequências devastadoras, produzindo cenários de redução nos investimentos, aumentos nas taxas de juros, depreciação da moeda e perda de postos de empregos. O art. 165, § 2º, da CF previu que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve contextualizar metas e prioridades, observadas, inclusive, as

alterações na legislação tributária. Não se pode aceitar que a LDO seja uma mera obra de ficção.

A LDO é, dessa forma, documento orçamentário que exerce relevantíssimo papel de coordenação de objetivos fiscais no planejamento governamental, devendo suas disposições ser consideradas, inclusive, pelas futuras decisões legislativas de gasto público. Ao exigir estimativas de impacto financeiro e medidas de compensação, a LRF positivou uma racionalidade projetada, cujo propósito está justamente em dar efetividade ao planejamento estampado nas LDOs.

Prestigiar os institutos de expansão ponderada das despesas obrigatórias de caráter continuado, previstas nos art. 17 e 24 da LRF, não significa amesquinhar a autonomia financeira dos entes da Federação brasileira, nem deles retirar os meios financeiros para realização dos projetos de justiça social que a Constituição Federal traçou; mas sim aceitar que a lógica econômica mundial opera sobre a verdade atemporal da escassez, cujas imposições jamais serão vencidas pela defesa da exuberância dos déficits públicos.

Responsabilidade Fiscal é um conceito indispensável não apenas para legitimar a expansão de despesas rígidas e prolongadas sob um processo deliberativo mais transparente, probo e rigoroso, mas, principalmente, para garantir que os direitos assim constituídos venham a ser respeitados sem solução de continuidade, de forma a atender às justas expectativas de segurança jurídica dos seus destinatários e evitar a nefasta corrosão da confiabilidade conferida aos gestores públicos.

É importante ter em perspectiva esse último aspecto, a respeito da estabilidade desses gastos. Sendo muito das políticas sociais do Estado sustentado por custos e por despesas obrigatórias de caráter continuado, em um contexto em que faltar racionalidade no processo de adjudicação desses direitos, sobrarão infortúnios que o Estado se veja instado logo mais adiante a enfrentar as penosas deliberações de suspensão, retração ou mesmo supressão desses direitos.”

122. Logo, na esteira desses ideais regulatórios, verifico uma omissão constitucional de conotação parcial por parte do Legislador orçamentário, ao não prever mecanismos ou lastros financeiros suficientes para resguardar, simultaneamente, *(i)* o imprescindível financiamento público das campanhas eleitorais e *(ii)* o patamar de investimentos públicos em termos sustentáveis e contínuos.

123. Porém, por força dos arts. 20, *caput* e parágrafo único, c.c. os 21 e 22, *caput* e §1º, todos da LIDNB, conjuntamente aos limites impostos ao controle jurisdicional de prognoses legislativas, essa constatação não seria suficiente para afirmar a inconstitucionalidade do objeto sob esse ponto de vista.

124. Por evidente, não cabe a esta Corte aferir, em regra, as prioridades alocativas do Congresso Nacional no âmbito do ciclo orçamentário, caso essas sejam realizadas em conformidade à ordem-moldura da Constituição Federal. Sendo assim, comunga-se do raciocínio desenvolvido em informações tanto pelo Presidente da Câmara dos Deputados quanto pela Advocacia do Senado Federal, respectivamente:

“23. É necessário que fique claro que o Poder Legislativo, na condição de representante da vontade popular, dimensionou as necessidades de financiamento para a campanha eleitoral das eleições gerais de 2022. Fê-lo no exercício regular de seu poder de deliberação sobre as peças orçamentárias enviadas pelo Presidente da República. A rejeição do veto presidencial significa que uma expressiva maioria qualificada das duas Casas do Congresso Nacional compreende necessária a alocação dos recursos tal como restou aprovada.” (documento eletrônico 32, p. 6)

“27. Quanto à razoabilidade concreta do valor autorizado, é preciso recordar que as leis estão dotadas de presunção de constitucionalidade. O que legitima a deliberação parlamentar não é a certeza científica ou acadêmica dos seus pressupostos, mas a investidura política de seus membros e a observância dos

ritos procedimentais adequados. É o quanto basta, constitucionalmente, para que se crie o direito – porque no CONGRESSO NACIONAL está personificada a comunidade política, que decide com os elementos da informação pública, pelo senso comum, como é próprio da democracia.

28. É justamente em consequência desta legitimação que, no controle de constitucionalidade, a prova de eventual inadequação da norma ao mundo fenomênico – como no fundo pretende o autor, ao mencionar suposto excesso do Fundo de Campanha – deve ser feita cabalmente, por argumentos técnicos idôneos e acima de qualquer dúvida, sob pena de se substituir a legitimada deliberação política do Legislativo, investido na representação popular, pela mera convicção pessoal ou pelas preferências morais e estéticas do autor da ação ou de terceiros, que não podem demonstrar factualmente a certeza de seu argumento.

29. Isso se aplica perfeitamente à questão da racionalidade dos gastos públicos. Se o legislador define um determinado patamar de gastos, então essa definição somente pode ser infirmada por elementos inequívocos de prova que demonstrem o equívoco da decisão legislativa.” (e-doc.42, p. 10)

125. Assim, a princípio, há aqui um óbice derivado da divisão funcional dos poderes e das capacidades institucionais emanadas da engenharia constitucional. A esse respeito, na linha esboçada pela Suprema Corte americana no supracitado *Randall v. Sorrell*, entendo aplicável o seguinte raciocínio:

“Na prática, a legislatura é melhor equipada para fazer esses julgamentos empíricos [isto é, se determinados limites inviabilizam uma defesa efetiva da postulação eleitoral], dado que legisladores possuem ‘particular expertise’ em matérias relacionadas aos custos e à natureza das campanhas eleitorais. *McConnell*, 540 U. S., à fl. 137. Então, ordinariamente, nós devemos prestar deferência à decisão da legislatura nessas matérias.” (Tradução livre: “In practice, the legislature is better

ADI 7058 MC / DF

equipped to make such empirical judgments, as legislators have ‘particular expertise’ in matters related to the costs and nature of running for office. McConnell, 540 U. S., at 137. Thus ordinarily we have deferred to the legislature’s determination of such matters.”)

126. **No entanto**, uma vez mais, o presente caso guarda particularidades. Isso porque o próprio Poder Constituinte Reformador positivou no texto constitucional os requisitos e as funcionalidades das emendas parlamentares de bancadas dos Estados e do Distrito Federal e, por consequência, provocou o que a doutrina constitucional denomina de **“entrincheiramento” da decisão** (PERRY, Michael J. *Human Rights in the Constitutional Law of the United States*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, *passim*). Assim, por força da especialidade do rito das emendas constitucionais ou, ainda, por meio da constitucionalização da matéria, o próprio Congresso Nacional afastou da política ordinária parte da regulação jurídica das emendas impositivas.

127. Nesse sentido, vejam-se os seguintes dispositivos da Constituição Federal – parte deles já transcritos anteriormente:

“Art. 165 (...)

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessárias, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I - subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II - não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III - aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

ADI 7058 MC / DF

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.

Art. 166 (...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

§ 19. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que observe critérios objetivos e imparciais e que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

§ 20. As programações de que trata o § 12 deste artigo, quando versarem sobre o início de investimentos com duração de mais de 1 (um) exercício financeiro ou cuja execução já tenha sido iniciada, deverão ser objeto de emenda pela mesma bancada estadual, a cada exercício, até a conclusão da obra ou do empreendimento.” (grifos nossos)

128. Ante essas escolhas do Poder Constituinte Derivado em recentes reformas constitucionais formais, com as devidas vênias aos entendimentos em contrário, compreendo ser viável, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, o controle quanto à proporcionalidade do objeto impugnado.

129. Em abono a isso, por influência germânica (v.g. REINHARDT, Michael. *Konsistente Jurisdiktion*. Tübingen: Möhn Siebeck, 1997, *passim*), é comum evocar-se o postulado (ou dever) da coerência do legislador, haja vista que o Congresso Nacional acumula em nosso sistema constitucional as funções de Poder Legislativo da União (arts. 2º e 44, CF/88) e de Poder Constituinte Reformador (art. 60, CF/88).

130. Com base na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão (BVerGE 84, 239 [271]; 87, 153 [170]; 93, 121 [136]; 98, 83 [97]; 98, 106 [118]), o ex-juiz dessa Corte Paul Kirchhof assim fundamenta o dever

ADI 7058 MC / DF

de coerência imputado ao Poder Legislativo e o papel do Tribunal Constitucional em seu controle:

“As decisões fundamentais tomadas pelo legislador devem ser implementadas – pelo período de sua validade – de forma coerente e livre de contradições. Ordenamentos jurídicos precisam de pontos de comparação e diferenciações específicas para controle, que apenas nas suas diferenças serão adequados à esfera da vida respectiva (...) Não há razões que justifiquem diferenças impositivas que se contradigam entre si, ou seja, que violem a igualdade. Da mesma forma, tais diferenças contradizem as garantias de liberdade, uma vez que a contradição em uma lei que amplia ou limita as liberdades suprime as fronteiras entre liberdade e dever, entre permitido e proibido. Por esta razão, as contradições e inconsistências legais são incompatíveis com o princípio do Estado de Direito.

(...)

O dever de manter livre de contradições o ordenamento jurídico vem ganhando importância na jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal. Tal desenvolvimento tem como fundamento as contradições, as fraquezas sistemáticas, a suscetibilidade a compromissos e intervenções pontuais de grupos de pressão do direito tributário vigente. Assim, o dever de coerência ganhar, particularmente no direito tributário, uma pretensão de conformação, já que cada vez menos se encontra a justiça tributária na realidade, necessitando, portanto, de um desenvolvimento legislativo adequado.” (KIRCHHOF, Paul. *Tributação no Estado Constitucional*. Trad. Pedro Adamy. São Paulo: Quartier Latin, 2016. p. 57-58)

131. Por seu turno, no bojo da literatura brasileira, Humberto Ávila justifica a assunção desse postulado na qualidade de limite interno e sistemático à atividade do Poder Legislativo, conforme segue:

“O Poder Legislativo também está internamente vinculado à sua própria atuação. Tendo o Poder Legislativo adotado, no

presente, determinados critérios de diferenciação entre os contribuintes, **ele não pode, no futuro, afastar-se desses critérios sem qualquer justificativa. Essa limitação decorre do princípio da igualdade, que, quando analisado em perspectiva temporal, é denominado de dever de coerência.**

(...)

Esses exemplos, aos quais outros poderiam ser agregados, apenas servem para demonstrar que a própria igualdade, também por vezes referida como justiça sistemática (*Systemgerechtigkeit*) ou coerência (*Folgerichtigkeit*), **cria limites à liberdade de configuração do Poder Legislativo. Assim, mesmo que, inicialmente, o legislador tenha liberdade para definir os contornos precisos da tributação, uma vez exercida essa liberdade por meio da escolha de determinado critério, ele deverá servir de base de comparação** entre os contribuintes para a configuração de todo o regime legal tributário.” (ÁVILA, Humberto. *Teoria da Segurança Jurídica*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 628-629, grifos nossos)

132. **Com base nessas considerações, reputo que o objeto impugnado nesta ação direta também ofende os arts. 165, §10, e 166, §§12, 19 e 20, da Constituição Federal.**

133. Em relação ao § 10 do art. 165 da Constituição, entendo que a própria razão de ser da **impositividade** das emendas parlamentares reside no propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Porém, extraído da leitura das informações prestadas pelo Senado Federal a informação de que os recursos necessários ao FUNDO ELEITORAL enquadram-se na categoria das “operações especiais”, isto é, instrumentos de programação que não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento da atuação governamental. Igualmente, essas operações não resultam em produto ou contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. A fim de ilustrar a questão, transcrevo o excerto das informações senatoriais que faz referência a isso:

“Na realidade, por outro lado, a inexistência de previsão

ADI 7058 MC / DF

de despesas com o [FUNDO ELEITORAL] no PPA 2020- 2023 não constitui uma omissão da Lei, a provocar eventual inconstitucionalidade da sua inclusão na LDO ou na LOA, pois se justifica pelo disposto em seu art. 4º, § 1º, segundo o qual 'não integram o PPA 2020-2023 os programas destinados exclusivamente a operações especiais'.

De acordo com o Glossário de Termos Orçamentários, operação especial é:

'Instrumento de programação que não contribui para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento da atuação governamental federal. Da operação especial não resulta um produto ou contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. São exemplos o refinanciamento da dívida interna e externa, o pagamento de juros, o pagamento de sentenças judiciais, as transferências a qualquer título, as indenizações e o pagamento de inativos, entre outros'.

A inclusão de recursos para o [FUNDO ELEITORAL] na lei orçamentária do ano eleitoral constitui obrigação legal que tem a finalidade de permitir o financiamento das campanhas eleitorais em condições mais igualitárias, nos termos do julgamento da ADI 4650 pelo Supremo Tribunal Federal, que declarou a inconstitucionalidade das doações de pessoas jurídicas para essas campanhas. Trata-se de encargo financeiro que não se relaciona com investimentos estatais, ou com políticas públicas, nem resulta em bens ou serviços oferecidos pelo Estado, sendo passível, dessa forma, de classificação como 'operação especial'.

As Leis Orçamentárias Anuais, com efeito, trazem os recursos necessários ao [FUNDO ELEITORAL] na categoria de operações especiais, sem que daí se extraia qualquer incompatibilidade com o PPA. Conforme consta da página 558 do Volume IV do PLOA 2022 (PLN 19/2021)², os recursos destinados ao [FUNDO ELEITORAL] foram classificados no programa 'operações especiais'''. (e-doc. 42, p. 7)

134. Portanto, parece-nos haver algum grau de incoerência na

decisão legislativa na espécie. Se, **de um lado**, é verdade que o Parlamento detém prerrogativa e margem de conformação para aprovar o orçamento público e, por consequência, fixar as despesas públicas; **de outro**, também é verdade ser mandamento constitucional que os gastos estatais sejam informados pelos princípios da legitimidade e da economicidade, nos termos do art. 70, *caput*, da Constituição Federal. Desse modo, o processo legislativo orçamentário exige especial grau de racionalidade em relação à atividade financeira do Estado, mormente quando o próprio Poder Constituinte Reformador positivou, no texto constitucional, as balizas a serem consideradas nesse escopo.

135. Assim, **concluo que, para as eleições de 2022, o Legislador orçamentário, sob a vigência do Novo Regime Fiscal da União, incrementou o FUNDO ELEITORAL para as eleições de 2022 em desproporcional ordem de grandeza e, em detrimento dos projetos estruturantes e de grande vulto – muitos deles em andamento –, tipicamente financiados pelas emendas parlamentares de bancadas estaduais e distrital. Logo, agiu em desacordo ao critério da proporcionalidade, notadamente aos postulados da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.**

136. Defendo ser apropriada a utilização desse método para a justificação de intervenções em direitos fundamentais e para soluções de suas colisões. **Primeiro**, porque por detrás dessa disputa orçamentária encontra-se em xeque, **de um lado**, a fruição empírica dos direitos políticos de múltiplos brasileiros filiados a agremiações políticas a concorrerem a cargos eletivos nas próximas eleições; e, **de outro**, a efetivação do direito coletivo à infraestrutura pública em patamares adequados ao desenvolvimento nacional. **Segundo**, por ser consensual na doutrina jurídica contemporânea que a concretização dos direitos demanda custos e esses são equacionados na orçamentação (*vide* HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos*. Tradução Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2012, p. 246-249).

137. Ainda conforme o pensamento de Dimitri Dimoulis e Leonardo

ADI 7058 MC / DF

Martins, há cinco elementos constitutivos da proporcionalidade. São eles: *(i)* a licitude do propósito perseguido; *(ii)* a licitude do meio utilizado; *(iii)* a adequação do meio utilizado; *(iv)* a necessidade do meio utilizado; e *(v)* a proporcionalidade *stricto sensu* (DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria dos Direitos Fundamentais*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 195-227)

138. No caso dos autos, temos que **o propósito perseguido é lícito**, pois o financiamento público das campanhas eleitorais é uma realidade em todo o mundo. No contexto latino americano, trata-se de um mecanismo praticamente secular, pois o auxílio estatal direto fora primeiramente observado no Uruguai, em 1928, enquanto somente em 1959 foi implementado na Alemanha ocidental (CASAS-ZAMORA, Kevin. *The state of political finance regulations in Latin America. Internacional IDEA Discussion Paper*, n. 12/2016, p. 1).

139. Igualmente, **a licitude do meio utilizado é patente**. É o que se depreende da expressa previsão do Fundo Eleitoral na Constituição Federal e da compatibilidade desse mecanismo de financiamento com a democracia, tal como afirmado por inúmeros organismos internacionais, como *(i)* o Código de Conduta para Partidos Políticos do *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (2009); *(ii)* o Código de Boas Práticas no campo dos Partidos Políticos da Comissão de Veneza (2008); *(iii)* os Padrões Mínimos para o Funcionamento Democrático dos Partidos Políticos do *National Democratic Institute for International Affairs* (2008). Aliás, do próprio julgamento da ADI n. 4.630 desta Corte, a idoneidade dessa forma de financiamento é atestada.

140. **A adequação da medida legislativa também é passível de resposta positiva**. A esse respeito, a alocação de recursos públicos como lastro do Fundo Eleitoral atinge o objetivo de fornecer meios financeiros suficientes para o desenrolar a contento do processo eleitoral no ano de 2022. Sobre o ponto em questão, conforme as Diretrizes sobre a Regulação de Partidos Políticos (*Guidelines on Political Party Regulation*) da Comissão Europeia para a Democracia por Intermédio do Direito (Comissão de Veneza), aprovada em plenária realizada em 11 e 12 de dezembro de

ADI 7058 MC / DF

2020, temos as seguintes orientações:

“O financiamento público e respectivas regulações, incluindo limites de gastos, *disclosure* e fiscalização imparcial, foram desenvolvidos e adotados em muitos países como potenciais meios para apoiar partidos políticos no importante papel que eles desempenham, prevenir corrupção e remover dependências indevidas com doadores privados. Esses sistemas de financiamento também garantem que todos os partidos, inclusive os de oposição, pequenos e novos, tenham condições de competir nas eleições de acordo com o princípio da igualdade de oportunidades, portanto fortalecendo o pluralismo político e ajudando a assegurar um apropriado funcionamento das instituições democráticas. Geralmente, a legislação deve intentar criar um balanceamento entre contribuições públicas e privadas como fontes de recursos para os partidos políticos. Em caso algum, deve ser permitido que o auxílio público limite ou interfira na independência dos partidos.

O montante de financiamento público conferido aos partidos deve ser cuidadosamente pensado de modo a garantir que a utilidade desses recursos seja asseguradora, isto é, que as contribuições privadas não se mostrem, simultaneamente, supérfluas ou de impacto nulo (...) Fundos públicos devem ser alocados aos destinatários de forma objetiva e não enviesada.

(...)

O momento para a alocação do suporte público aos partidos deve ser determinado pela legislação relevante (...) adicionalmente, a legislação deve assegurar que a fórmula para alocação de recursos públicos não possibilite posição monopolista a um partido político, ou mesmo uma quantidade desproporcional de verbas.

(...)

O nível de recursos públicos disponíveis deve ser claramente definido em legislação relevante. Os direitos e deveres da autoridade legal para fixar e revisar o limite máximo

de apoio financeiro deve também ser claramente disposto. Financiamento público aos partidos deve ser acompanhado por supervisão às contas das agremiações, incluindo requerimentos de contabilidade especificados por corpos públicos de acompanhamento.” (CONSELHO DA EUROPA. COMISSÃO EUROPEIA PARA A DEMOCRACIA POR INTERMÉDIO DO DIREITO – COMISSÃO DE VENEZA. Guidelines on Political Party Regulation. 2 ed. *Study n. 881/2017*. Estrasburgo, 14 de dezembro de 2020. p. 64-66)

141. Superados os três primeiros subcritérios, a meu juízo, os vícios de inconstitucionalidade encontram-se (i) na necessidade do meio utilizado e (ii) na proporcionalidade em sentido estrito da proposta legislativa.

142. Em relação à necessidade, Dimoulis e Martins assim explicam sua conformação dogmática:

“Coerentemente com o sentido de garantia do critério da proporcionalidade, qual seja, poupar a liberdade tutelada pelo direito fundamental ao máximo possível, o subcritério da necessidade do meio utilizado é o decisivo. Esse subcritério permite realizar o controle mais profundo e exigente, decidindo se o meio é, em última instância, proporcional ao(s) propósito(s) perseguido(s).

(...)

Isso indica que o exame de adequação permite aceitar uma ampla gama de meios interventivos acarretando o risco de permitir medidas que, intuitivamente, parecem desproporcionais. Para tanto, se faz necessário verificar também a necessidade do meio utilizado, analisando se não há *outro meio* (meio alternativo) que o Estado possa utilizar e que satisfaça duas condições:

a) O meio alternativo deve ser menos gravoso para o titular do direito que sofre limitação de seu direito fundamental. Isso permite descartar os meios igualmente ou mais gravosos que são adequados (*requisito da menor gravidade*).

b) O meio alternativo deve ter eficácia semelhante ao meio escolhido pela autoridade estatal, que passou pelo crivo da adequação, permitindo alcançar o estado de coisas no qual o propósito possa ser considerado realizado. Dito de outra maneira, o meio alternativo menos gravoso deve ser adequado da mesma forma que o meio mais gravoso escolhido pela autoridade e também tão adequado quanto os eventuais outros meios menos gravoso que o escolhido pela autoridade estatal (*requisito da igual adequação*).

Em resumo, dentre todos os meios que permitem alcançar os propósitos lícitos, somente o que gravar o direito fundamental com menor intensidade será o necessário. Todos os demais são desnecessários, sendo desproporcionais. Se o legislador (ou aquele órgão estatal que aplica a norma no âmbito de sua competência) tiver escolhido um meio mais gravoso do que o necessário, sua escolha deve ser considerada inconstitucional." (*Idem*, p. 210-211, destaques no original e grifos nossos)

143. **Portanto**, duas considerações permitem infirmar o juízo de adequação realizado pelo Legislador orçamentário na presente hipótese. **Primeira**, pelo menos em apreciação perfunctória, as autoridades públicas envolvidas não aportaram no curso da tramitação deste feito razões aptas a se compreender a significativa alteração do volume de recursos destinados para o processo eleitoral de 2022 (R\$ 5,7 bi ou R\$ 4,9 bi) em relação às duas experiências anteriores, a de 2018 (R\$ 1,7 bi) e a de 2020 (R\$ 2,1 bi). **Em outras palavras, não se considera justificada a imprescindibilidade do aumento de ao menos (i) 130% em relação às eleições de 2020 e (ii) 188% em relação às eleições de 2018 (podendo chegar a até 235% se considerada a perspectiva superlativa da LDO).**

144. A fim de corroborar a ausência de justificativa no tocante à necessidade de aumento dessa magnitude em relação ao FUNDO ELEITORAL no período, vejamos o rol de atividades consideradas gastos eleitorais, conforme fixados no **art. 26 da Lei n. 9.504/1997**:

ADI 7058 MC / DF

“Art. 26. São considerados gastos eleitorais, sujeitos a registro e aos limites fixados nesta Lei:

I - confecção de material impresso de qualquer natureza e tamanho, observado o disposto no § 3º do art. 38 desta Lei;

II - propaganda e publicidade direta ou indireta, por qualquer meio de divulgação, destinada a conquistar votos;

III - aluguel de locais para a promoção de atos de campanha eleitoral;

IV - despesas com transporte ou deslocamento de candidato e de pessoal a serviço das candidaturas, observadas as exceções previstas no § 3º deste artigo.

V - correspondência e despesas postais;

VI - despesas de instalação, organização e funcionamento de Comitês e serviços necessários às eleições;

VII - remuneração ou gratificação de qualquer espécie a pessoal que preste serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais;

VIII - montagem e operação de carros de som, de propaganda e assemelhados;

IX - a realização de comícios ou eventos destinados à promoção de candidatura;

X - produção de programas de rádio, televisão ou vídeo, inclusive os destinados à propaganda gratuita;

XI - (Revogado);

XII - realização de pesquisas ou testes pré-eleitorais;

XIII - (Revogado);

XIV - (revogado);

XV - custos com a criação e inclusão de sítios na internet e com o impulsionamento de conteúdos contratados diretamente com provedor da aplicação de internet com sede e foro no País;

§1º São estabelecidos os seguintes limites com relação ao total do gasto da campanha:

I - alimentação do pessoal que presta serviços às candidaturas ou aos comitês eleitorais: 10% (dez por cento);

II - aluguel de veículos automotores: 20% (vinte por cento).

ADI 7058 MC / DF

(...)

§ 3º Não são consideradas gastos eleitorais nem se sujeitam a prestação de contas as seguintes despesas de natureza pessoal do candidato:

a) combustível e manutenção de veículo automotor usado pelo candidato na campanha;

b) remuneração, alimentação e hospedagem do condutor do veículo a que se refere a alínea a deste parágrafo;

c) alimentação e hospedagem própria;

d) uso de linhas telefônicas registradas em seu nome como pessoa física, até o limite de três linhas

§ 4º As despesas com consultoria, assessoria e pagamento de honorários realizadas em decorrência da prestação de serviços advocatícios e de contabilidade no curso das campanhas eleitorais serão consideradas gastos eleitorais, mas serão excluídas do limite de gastos de campanha.”

145. Portanto, percebe-se que, *prima facie*, nenhum item permitido na legislação de regência teve aptidão para variar em tamanha magnitude nos períodos correspondentes. Registre-se também que a inflação oficial do país medida pelo IPCA acumulou aumento de *(i)* 25,15% entre janeiro/2018 e janeiro de 2022; e *(ii)* de 15,65%, entre janeiro de 2020 e janeiro de 2022.

146. Decerto, aqui não se está a advogar a funcionalização do raciocínio constitucional a uma taxa macroeconômica. Na verdade, em consonância ao que argumentado pelo *Justice* David Souter da Suprema Corte americana em *Nixon v. Shrink Missouri Government PAC* - 528 U.S. 377 (2000), à fl. 397 -, “o preconizado pela Primeira Emenda não é uma mera função do índice de preços ao consumidor”. Logicamente, o mesmo é válido em relação ao texto constitucional brasileiro. Em verdade, o intento desse argumento é aferir as bases racionais da tomada de decisão de índole financeira na espécie.

147. A esse propósito, sabe-se que a presente matéria é regida por uma série de princípios e regras derivados da Constituição Financeira. Dentre eles, à luz do contexto eleitoral e da atividade financeira do estado

ADI 7058 MC / DF

brasileiro, destacam-se a transparência fiscal, a clareza orçamentária, a boa governança na administração pública e a publicidade orçamentária. A espelhar esses ideais normativos, é possível citar, entre outros, os arts. 31, § 3º, 37, 70, 163-A, 165, §§3º e 6º, do texto constitucional.

148. Nesse sentido, de acordo com o comentário doutrinário do Ministro **GILMAR MENDES** e do diretor-geral da Câmara dos Deputados Celso Barros Correia Neto, na seara dos gastos públicos, a transparência fiscal deve ser observada em cinco âmbitos. São eles: *(i)* na elaboração da lei orçamentária, com participação social neste momento e nos debates precedentes; *(ii)* a clareza na formulação das leis orçamentárias pelo Parlamento; *(iii)* a sinceridade, completude e precisão na fixação das estimativas e nos objetivos propostos; *(iv)* a ampla divulgação dos documentos que embasam a proposta e a lei orçamentária; e *(v)* a transparência na execução orçamentária (MENDES, Gilmar Ferreira; CORREIA NETO, Celso de Barros. *Transparência fiscal*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder. *Tratado de direito financeiro*. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 190). Por sua vez, Ricardo Lobo Torres ensina que “*o princípio da clareza ou da transparência recomenda que o orçamento organize as entradas e as despesas com transparência e fidelidade. Condena as classificações tortuosas e distanciadas da técnica e os incentivos encobertos ou camuflados*” (*Idem*, p. 192).

149. Na mesma toada, em seara doutrinária, o Ministro **EDSON FACHIN** tece as seguintes considerações a respeito do princípio da transparência fiscal e respectivo papel do STF em sua promoção:

“De fato, a transparência é um atributo com dimensões positiva e negativa. Em perspectiva negativa, a transparência requer que o governo torne disponíveis registros e documentos para eventual requisição do público, conquanto, em nível positivo, a informação deve ser ativamente tornada facilmente utilizável, do modo mais amplo possível. A distinção pode ser sumariada nos vocábulos disponibilidade e usabilidade, respectivamente (...) o Supremo Tribunal Federal, especialmente

ADI 7058 MC / DF

à luz de julgados recentes, tem promovido a transparência como modo de governança do Poder Público (...) Para além de uma boa legislação voltada para promover o acesso à informação e reiterados entendimentos dos Tribunais do país, deve-se atentar para a consolidação do valor instrumental da transparência na cultura constitucional brasileira, de modo a promover verdadeira transformação na organização administrativa do Estado, ainda marcado pelos reflexos do sempre presente patrimonialismo na história do Brasil” (FACHIN, Luiz Edson. A promoção da transparência pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira. *Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao Ministro Marco Aurélio*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 54 e 59).

150. A partir desses pré-requisitos ao processo legislativo orçamentário, apesar de concordar com a premissa de que, em regra, concorre ao requerente provar a inconstitucionalidade de ato normativo, o qual goza de presunção de constitucionalidade, militam em desfavor do objeto impugnado as escolhas prévias do próprio Congresso Nacional, seja em emendas constitucionais, seja em leis orçamentárias.

151. Justamente em função da necessidade de conferir-se transparência a esse processo de tomada de decisão, principalmente sob a perspectiva do cenário desafiador representado pela pandemia da Covid-19. Nesse contexto, m esteira de reformas recentes nos sistemas de financiamento da política, o *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) aportou as seguintes recomendações com escopo global:

“Se os Estados forem reduzir o nível de financiamento público aos partidos políticos durante pandemias, consideração cuidadosa deve ser feita quanto à regulação das doações privadas de indivíduos e corporações. A despeito da crise, partidos políticos ainda necessitam operar. Na ausência de fundos públicos, eles estarão mais inclinados a olhar para

fontes ilícitas.

(...)

Se os Estados decidirem incrementar o financiamento público aos partidos políticos para apoiar suas operações durante a pandemia, critérios realistas e justos de elegibilidade/distribuição devem ser introduzidos. Esse aumento pode resultar em protestos populares na medida em que a canalização de recursos para agremiações políticas pode não ser vista como uma necessidade urgente enquanto os sistemas públicos de saúde estão sobrecarregados ou mesmo exauridos. Logo, uma estratégia de comunicação apropriada deve ser planejada para informar ao público sobre os méritos de referido esquema.

De modo a evitar o excessivo dispêndio com financiamento público, limites de gastos devem ser instituídos.” (Tradução livre: “If states are to reduce the level of public funding for political parties during pandemics, careful consideration should be given to regulating private donations from individuals and corporations. Regardless of the crisis, political parties still need to operate. In the absence of public funding, they may be inclined to look for illicit sources (...) If states decide to increase public funding for political parties to support their operations during the pandemic, realistic and fair eligibility/distribution criteria should be introduced. Such an increase could result in a public outcry as channelling funds for political parties might not be seen as the most pressing need while public health systems are being overstretched or even overwhelmed. A proper communication strategy should therefore be devised to inform the public of the merits of such a scheme. In order to avoid overspending of public funding, spending caps should be put in place.” INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. *The Potential Impact of the COVID-19 Pandemic on Political finance systemas: insights from recent public funding reforms. International IDEA Technical Paper*, n. 3, 2020, p. 5)

ADI 7058 MC / DF

152. Decerto, versa-se sobre campo emergente no universo do direito partidário o imperativo incremento de patamares empíricos e normativos de *compliance*, transparência e eficiência das agremiações políticas no panorama brasileiro, conforme anota Daniel Castro Gomes da Costa em obra específica dedicada ao tema:

“Conforme explicitado, estando a esfera pública permeada pela noção de moralidade, impessoalidade, legalidade, publicidade e isonomia, entende-se que tais orientações devem ser estendidas à instância eleitoral, principalmente no que se refere à utilização de recursos públicos, a qual afeta diretamente a Administração.

Em consonância com esse entendimento, defende-se que os gastos em campanhas eleitorais, majoritariamente procedentes do Fundo Especial de Financiamento de Campanhas devem estar sujeitos aos termos da regulamentação legal e aos limites constitucionais. Infelizmente, todavia, verificam-se diversas condutas por parte de candidatos e, sobretudo, dos partidos políticos, que contrariam essas diretrizes e refletem o individualismo da política moderna, consubstanciado em desvio de finalidade, irregularidade de prestação de contas e favorecimento pessoal.

(...)

Verificados os baixos índices de transparência dos partidos políticos, *vide* item 2.8, impõe-se que a política de *Compliance* a ser implementada dê destaque à ampliação da acessibilidade das informações com a necessária clareza. Considerando a centralidade dos partidos políticos no regime democrático e o dever de representatividade para com os cidadãos, é essencial a promoção do acesso público (i) aos dados de contabilidade e índices de eficiência das agremiações, (ii) à composição de dirigentes e filiados, (iii) à estrutura do partido político e (iv) aos seus procedimentos internos.

Nesse baleado, busca-se o exercício do dever de *accountability* em relação à sociedade civil, permitindo-lhe avaliar o volume das movimentações financeiras dos partidos, a

destinação e as fontes dos recursos partidários, a índole dos condutores de suas atividades e a forma como se operam as atividades e se elaboram as decisões dos partidos. Em especial, a transparência financeira tem o condão de dar significado a eventuais contribuições de filiados ou apoiadores do partido, os quais se sentiriam motivados pela demonstração de racionalidade e idoneidade das despesas.” (COSTA, Daniel Castro Gomes da. *Partidos políticos e compliance: instituição de programa de integridade como forma de legitimar as atividades partidárias e consolidar a democracia representativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 133 e 222)

153. Do mesmo modo, para além da afirmação da prerrogativa parlamentar sobre a decisão financeira em tela e da necessidade de criação do FUNDO ELEITORAL em relação ao julgado por esta Corte na ADI n. 4.650, Rel. Min. LUIZ FUX, não há nas informações prestadas pelas autoridades requeridas quaisquer considerações quanto à imprescindibilidade de tamanho aumento da dotação do FUNDO ELEITORAL para o ano de 2022, em contrariedade ao proposto pelo Presidente da República na PLDO ou na PLOA.

154. Essa ausência torna-se mais sobressalente quando se considera a notória ausência de recursos para as obras de infraestrutura. A título exemplificativo, noticiou-se que o Ministério da Infraestrutura do governo federal executou 99,9% de suas dotações orçamentárias no exercício de 2021. Apesar de também significar notória eficiência desse aparato estatal, esse dado corrobora a insuficiência narrada.

155. Diante dessas razões, à luz do dever de coerência do legislador, em juízo cautelar, entendo que o incremento de recursos públicos em questão não foi devidamente justificado. Por isso, reputo não cumprido o subcritério da necessidade na presente hipótese.

156. Em outra seara, constato problema de mesma gravidade no que toca à **proporcionalidade em sentido estrito**. Conforme já visto, o próprio Congresso Nacional, notadamente na presente e na imediatamente anterior legislatura, optou por constitucionalizar as finalidades das

ADI 7058 MC / DF

emendas parlamentares de bancadas dos Estados e do Distrito Federal, conquanto as tenha escolhido como fonte orçamentária para lastrear o FUNDO ELEITORAL. Sendo assim, considero que as medidas legislativas ora fiscalizadas em abstrato demonstram-se desproporcionais em sentido estrito, porque a força normativa dessas normas constitucionais encontra-se praticamente nulificada, considerando o volume de recursos comprometido em função das campanhas eleitorais no corrente ano.

157. Ademais, há a certeza de ciclos partidários e eleitorais com periodicidade bienal. Esta situação coloca em severa dúvida a sustentabilidade do financiamento de projetos estruturantes e de grande vulto de interesse do país.

158. Ainda, convém explicitar que a vinculatividade do orçamento público aos valores e normas constitucionais encontra pleno respaldo na hodierna doutrina de direito financeiro. Nesse sentido, **de um lado**, em um sistema de freios e contrapesos, descabe falar em discricionariedade insindicável por parte de uma instância decisória da República simplesmente com esteio no princípio da separação dos poderes. **De outro**, a impositividade orçamentária deve ser compreendida ao longo de todo o ciclo orçamentário, e não somente em termos de execução obrigatória. A esse respeito, colaciona-se a doutrina Marcus Abraham, conforme segue:

“É comum no Brasil classificar o orçamento público – e suas três leis orçamentárias – a partir de suas concepções quanto a sua execução: i) *orçamento autorizativo*, como sendo a peça que contém a previsão de receitas e a mera autorização das despesas, estando o Poder Público autorizado a executá-las, sem a obrigação de seu cumprimento na integralidade, ficando a cargo do gestor público a avaliação do interesse e da conveniência; ii) *orçamento impositivo*, que impõe ao Poder Público a obrigação de realizar todos os programas e as despesas nele previstas (salvo por justificativas motivadas), criando direitos subjetivos para o cidadão e deveres para o Estado.

Porém, além desta característica de execução obrigatória que classicamente traduz a expressão 'impositividade orçamentária', este estudo propõe agregar-lhe outro caráter, a nosso ver imprescindível: o da vinculação a determinados valores, princípios e direitos constitucionalmente previstos, na atividade de elaboração das leis orçamentárias.

Assim, no momento da preparação dos projetos das três leis orçamentárias, o Poder Executivo estaria vinculado, em suas propostas de despesas, programas e políticas públicas, ao que a Constituição estabelece como direitos fundamentais do cidadão, tendo tais gastos prioridades em relação aos demais, por se tratarem de direitos subjetivos. Esta vinculação se aplica também ao Poder Legislativo durante o processo de emendas orçamentárias, incluindo-se, também, na etapa de verificação da conformidade orçamentária, até a sua aprovação como lei. Assim, a elaboração e a aprovação do orçamento não podem ser livremente realizadas por escolhas discricionárias dos Poderes que participam do processo de criação das leis orçamentárias. A definição do que fazer e em que gastar seria vinculada ao que se propõe ter como gastos fundamentais, a partir dos ditames constitucionais.

(...)

Portanto, a impositividade orçamentária engloba a elaboração e a execução do orçamento público." (ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos Gastos Fundamentais: orçamento público impositivo: da elaboração à execução*. São Paulo: Almedina, 2021. p. 206-207)

159. Em resumo, verifico que a norma impugnada não atende ao subcritério da proporcionalidade em sentido estrito. Isso porque, em sua ponderação de princípios constitucionais, o Poder Legislativo aportou ingerência excessiva e ilegítima no núcleo de intangibilidade do direito fundamental ao desenvolvimento, mormente no que toca à sustentabilidade financeira dos projetos voltados à infraestrutura pública. Apesar de ser compreensível o afã da instância parlamentar em privilegiar o adequado financiamento das campanhas eleitorais a serem

ADI 7058 MC / DF

realizadas no segundo semestre de 2022, o próprio Poder Constituinte Reformador limitou a liberdade de conformação disponível ao Legislador ordinário. Assim o fez, ao erigir, no texto constitucional, parte da dinâmica de funcionamento das emendas parlamentares de execução obrigatória. Desse modo, na ambiência do controle abstrato de constitucionalidade, resta a esta Corte aplicar decisões dotadas de supremacia constitucional, em detrimento da episódica escolha levada a efeito no processo orçamentário referente ao exercício de 2022.

160. Em síntese, julgo também plausível existir inconstitucionalidade material no objeto impugnado, em função de afronta ao princípio da proporcionalidade incidente no âmbito das escolhas orçamentárias efetuadas pelo Poder Legislativo.

IV

161. Assentadas três razões independentes para afirmar a plausibilidade da existência de inconstitucionalidade na legislação atacada (*fumus boni iuris*), **resta avaliar a existência de dano irreparável ou de difícil reparação (*periculum in mora*) na presente hipótese.**

162. A propósito, milita em desfavor da eficácia do objeto impugnado o calendário eleitoral fixado pelo Tribunal Superior Eleitoral, de certa forma, em cumprimento aos arts. 28 e 77 da Constituição Federal em relação aos Governadores e Presidente da República. Sabe-se que, em consonância aos §§ 2º e 3º do art. 16-C da Lei Federal n. 9.504/1997 e à Resolução TSE n. 23.674/2021, as dotações relacionadas ao FUNDO ELEITORAL serão disponibilizadas ao TSE até 1º de junho, segunda-feira, do corrente ano, ao passo que o Tribunal divulgará aos partidos políticos o montante de recursos disponíveis nesse fundo até 16 de junho, quinta-feira.

163. Ademais, segundo a mesma Resolução, com amparo na Emenda Constitucional n. 91/2016 e na Lei Federal n. 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

ADI 7058 MC / DF

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.

164. Nesse sentido, a proximidade desses prazos dificulta a recuperabilidade dos recursos públicos e a estabilização de expectativas por parte dos atores políticos e dos gestores do orçamento público federal.

165. Assim, diante das robustas razões para afirmar a inconstitucionalidade do objeto impugnado, demonstra-se prudente a suspensão da eficácia da norma, de modo que os planejamentos orçamentários e partidário sejam realizados com o valor mais realista a ser dedicado ao FUNDO ELEITORAL, sob pena de frustrar-se a legítima confiança em torno do prélio eleitoral.

166. Com esse mesmo raciocínio, vale ressaltar que, em controvérsias financeiras, envolvendo liberação de recursos públicos a particulares, também deduzidas pela linguagem do controle abstrato de constitucionalidade, este Supremo Tribunal tem deferido as medidas cautelares com a finalidade de salvaguardar o erário público. Isso porque o montante uma vez distribuído revela-se na prática de difícil recuperabilidade.

167. Nessa linha, cito (i) a ADI-MC-AgR n. 5.365, Rel. Min. **ROBERTO BARROSO**, Tribunal Pleno, DJe 13.5.2016; (ii) a ADI-MC-Ref n. 5.409, Rel. Min. **EDSON FACHIN**, Tribunal Pleno, DJe 13.5.2016; e (iii) a ADI-MC-Ref n. 5.353, Rel. Min. **TEORI ZAVASCKI**, Tribunal Pleno, DJe 1º.2.2018.

168. Diante dessas razões, afirmo o cumprimento do requisito processual relativo ao *periculum in mora* na espécie.

V

169. Restando cristalina a conclusão deste voto pela insuperável nulidade do objeto impugnado por múltiplas ofensas ao texto constitucional, por força do parágrafo único do art. 21 e do art. 30 da

ADI 7058 MC / DF

LINDB, utilizo este breve tópico para esclarecer as consequências deste voto, caso a posição aqui externada logre alcançar corrente majoritária no Pleno do STF.

170. Conforme já visto, nos termos dos incisos I e II do art. 16-C da Lei n. 9.504/1997, o lastro financeiro do FUNDO ELEITORAL deve comportar, no mínimo, *(i)* valor definido pelo TSE, por sua vez em consonância ao art. 3º da Lei n. 13.487/2017; *(ii)* e 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.

171. Sendo assim, esclareço que não ocorrerá lacuna orçamentária na eventual hipótese de esta proposta alcançar aceitação majoritária no Pleno do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido, segundo Ricardo Lobo Torres, as soluções para esse dilema normalmente são duas: *(i)* a prorrogação do orçamento do ano anterior ou *(ii)* a aplicação do orçamento constante do projeto de lei ainda não aprovado. A **primeira** solução teria sido adotada no art. 50, §5º, da Constituição Federal de 1934, e no art. 74 da Constituição Federal de 1946; enquanto a **segunda**, no art. 72, “d”, da Constituição de 1937, e no art. 66 da Constituição de 1967/1969. Por fim, o nominado professor opina: *“parece-nos que, com a redemocratização do País, a solução que melhor se coaduna com a nova ordem constitucional é a que recomenda, no caso excepcional de não ser votado a tempo, a prorrogação do orçamento anterior, como têm feito as Leis de Diretrizes Orçamentárias”* (Idem, p. 182).

172. No caso dos autos, eventualmente suspendida a eficácia do objeto impugnado, passando-se o mesmo, por arrastamento, em relação ao correlato dispositivo da Lei Orçamentária Anual da União para o exercício de 2022, **restaura-se**, em excepcional hipótese de ultratividade, a **previsão de dotação orçamentária para as eleições de 2020**. É conveniente, ainda, lembrar que o referido montante traduz o exato valor encaminhado no projeto de lei orçamentária anual pelo Presidente da República para o ano de 2022. Do mesmo modo, aplica-se aos recursos que potencialmente ficarem sem despesas correspondentes o comando

ADI 7058 MC / DF

constitucional previsto no art. 166, §8º, do texto constitucional.

173. De toda forma, em consonância a longeva jurisprudência do STF, entende-se que *“a correção monetária passou a ser um imperativo ético e jurídico, que o legislador, a Jurisprudência e a doutrina cumprem a passos largos,”* na feliz concepção do Ministro Aliomar Baleeiro exposta no RE-ED 75.504, Rel. Min. Antônio Neder, Segunda Turma, DJ 19.04.1974. Soma-se a essa orientação jurisprudencial, interpretação sistemática derivada da Constituição Financeira vigente, porquanto a partir do advento da EC 95/2016 passou-se a compreender como âncora da política fiscal nacional a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

174. Assim, a expansão das despesas públicas primárias encontram-se cingidas ao fenômeno inflacionário, inclusive em passivos estatais *a priori* incontrolláveis pelo gestor orçamentário, como, por exemplo, os precatórios, *ex vi* art. 107-A do ADCT. Em outras palavras, por decisão do Congresso Nacional na condição de Poder Constituinte Reformador vertida nas ECs 113/2021 e 114/2021, as requisições judiciais efetuadas pelo Poder Judiciário nacional em face da União submetem-se a esse limite quantitativo, sendo que todo excedente foi objeto de parcelamento até o exercício de 2026. Na verdade, mesmo uma série de categorias referenciadas em outros indicadores econômicos, tais como a receita corrente líquida, mostra-se atualmente atrelada à taxa de inflação, como se depreende do art. 3º da EC 100/2019 quanto às emendas parlamentares de bancadas estaduais e distrital com execução obrigatória.

175. Portanto, em minha compreensão, a interpretação constitucionalmente adequada para lastrear o Fundo Eleitoral neste ano refere-se à ultratividade do volume de recursos públicos utilizados nas eleições municipais de 2020, atualizado monetariamente pelo IPCA-E, a ser calculado pelo Tesouro Nacional juntamente com o Tribunal Superior Eleitoral. **Em síntese, por questões exclusivas da atividade financeira do Estado brasileiro, repiso que não haverá lacuna orçamentária relacionada ao financiamento público das campanhas eleitorais a serem**

realizadas no corrente ano. Cuida-se de valor certo, previsível e determinado de antemão.

VI

176. Superadas essas considerações a respeito das consequências da presente proposta e supondo que este voto venha lograr convergência majoritária neste Pleno, **utilizo de diminuto espaço para afirmar as conclusões a que cheguei neste voto.** Acredito que esse expediente é indispensável em função da relevância cívica da temática ora controvertida, da intensa participação de múltiplas dezenas de associações neste feito, com a intenção de colaborar à formação da convicção deste juízo, e da imprescindível função social e pedagógica deste Tribunal no sentido de explicar a todos os jurisdicionados as razões de suas decisões.

177. Convém, ainda, explicitar que essa tarefa é dotada de significativa complexidade no caso do STF, tendo em vista a riqueza dos debates a serem travados, o modelo *seriatim* de deliberação e a distribuição da relatoria logo após o protocolo da ação. De todo modo, para clareza nos pontos controvertidos a que dei particular atenção e para facilitar a dinâmica decisória no presente caso apporto as sínteses que seguem.

178. De início, conheci em sua totalidade da presente ação direta de inconstitucionalidade. Nesse contexto, reputei preenchidos os requisitos processuais atinentes à Lei Federal n. 9.868/1999 (Lei das Ações Diretas de Inconstitucionalidade). Diante das alegações constantes nas informações das autoridades intimadas e nos pareceres do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República, apoiei-me na jurisprudência deste STF, que iterativamente tem decidido pelo integral conhecimento de ações diretas, quando da leitura da petição inicial seja possível compreender toda a controvérsia constitucional.

179. Igualmente, afirmei a possibilidade de se conhecer, em sede de controle em abstrato, impugnação em face de lei orçamentária. Isso por

ADI 7058 MC / DF

força do art. 102, I, “a”, da Constituição, independentemente dos efeitos concretos das normas do orçamento público. Em outras palavras, o entendimento da Corte somente exige generalidade e abstração do objeto impugnado quando a questão controvertida se refere a atos normativos diversos de lei em sentido formal.

180. Ainda em momento introdutório, com base nos pensamentos doutrinários dos nobres pares, expliquei a impossibilidade de se adotar postura de autocontenção judicial na presente hipótese. Para tanto, declinei três razões, quais sejam: *(i)* dissonância republicana entre o Presidente da República e o Congresso Nacional, culminando em vetos e respectivas rejeições; *(ii)* a opção do Poder Legislativo da União na condição de Poder Constituinte Reformador por constitucionalizar o tema das emendas parlamentares impositivas, apesar de o Fundo Eleitoral existir apenas desde 2017; e *(iii)* o volume de recursos envolvidos em matéria típica das regras do jogo democrático, que encontra expressa regência em quase todos textos constitucionais contemporâneos.

181. Ultrapassada a fase das preliminares, passei a enfrentar os quatro argumentos trazidos pelo partido requerente nesta ADI. Inicialmente, embasado em doutrina e nas diferenças percebidas entre o atual texto constitucional e o anterior (de 1967/1969), rejeitei a pecha de inconstitucionalidade formal ao dispositivo impugnado, sob o fundamento de que haveria reserva de iniciativa legal por parte do Presidente da República para dispor sobre o tema. Em outras palavras, à luz dessa suposta prerrogativa constitucional, não seria dado a um parlamentar emendar um projeto de lei orçamentário, resumindo-se sua atividade a cancelar ou infirmar a proposta presidencial.

182. Igualmente, não reputei ter maior solidez jurídica a irresignação no tocante à suposta incompatibilidade entre a emenda parlamentar supracitada e o Plano Plurianual da União para os exercícios de 2020-2023. Como se sabe, no Brasil, o planejamento do orçamento público desenvolve-se por afunilamento. Assim, do segundo ano de mandato de um chefe do Poder Executivo até o primeiro de seu sucessor vige o PPA, que é o responsável por trazer as principais diretrizes e prioridades para

ADI 7058 MC / DF

o quadriênio. Ademais, para que o ciclo orçamentário faça sentido lógico e, principalmente, o Legislativo consiga exercer suas prerrogativas de controle financeiro do gestor orçamentário, demonstra-se imprescindível que as escolhas sociais no PPA, LDO, LOA e créditos adicionais sejam coerentes. Porém, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, compatibilidade significa que a despesa que (i) se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e (ii) não infrinja qualquer de suas disposições. Nesses termos, da argumentação da agremiação requerente, força suficiente para tornar esse vício de inconstitucionalidade plausível.

183. Em terceiro lugar, afirmei que o partido requerente não logrou demonstrar em termos argumentativos as alegações de desvio de finalidade e afronta à moralidade administrativa, de acordo com as rigorosas balizas fixadas pela jurisprudência do STF para caracterizar esses fenômenos. Defendi, ainda, que cabe ao Tribunal exercer certa neutralidade política em relação às ideologias fiscais vencedoras nas urnas em todos os níveis governamentais, desde que essas se mantenham dentro do projeto constitucional inaugurado em 1988. Argumentei, ao fim, que não me parece adequado avaliar, em tese, se determinada dotação orçamentária é suficiente ou supérflua para a condução de uma campanha eleitoral em bases nacionais, ou mesmo se existem contemporaneamente outras necessidades públicas eticamente mais valiosas e, por consequência, merecedoras de maior priorização financeira no exercício de 2022, em desfavor do Fundo Eleitoral. Os espaços corretos para essas deliberações de alocações e prioridades de recursos públicos são os parlamentos, a esfera pública e as urnas, e não os Tribunais.

184. Também não creditei haver maior razão na última alegação do requerente. Segundo ele, teria havido uma inovação na fórmula de cálculo do Fundo Eleitoral por via imprópria, a LDO/2022, em contrariedade à Lei n. 9.504/1997 (Lei das Eleições). Nesse panorama, da mera leitura da dicção legal, firmei convicção de que a fórmula de cálculo estabelecida no art. 16-C, II, da Lei n. 9.504/1997 representa um patamar

ADI 7058 MC / DF

mínimo de recursos a serem destinados ao FUNDO ELEITORAL. Logo, o mero desiderato político no campo orçamentário por um valor superior ao piso fixado pela legislação eleitoral não representa, por si só, uma inovação imprópria nem significa, certamente, uma inconstitucionalidade.

185. Na maioria dos processos judiciais, quando o juiz não se convence do aludido por quem dá causa à ação, isso significa a extinção da demanda em seu desfavor. **Porém, dado que a cabeça do art. 102 do texto constitucional diz que “*compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição,*” a jurisprudência desta Corte há muito tempo considera que a causa de pedir no controle abstrato revela-se aberta.** Dito de forma simples, os Ministros do Supremo não se encontram limitados a avaliar apenas os argumentos trazidos pelos legitimados para acionar os processos objetivos, devendo, na verdade, examinar a constitucionalidade da lei ou ato normativo atacado de forma global, à luz da Constituição da República de 1988. **Em obediência a essa diretriz processual, dediquei-me a investigar três tipos de vícios de inconstitucionalidade: (i) a anualidade eleitoral; (ii) a invasão por parte do objeto impugnado, uma LDO, de campo normativo dedicado à LOA; e (iii) o desvirtuamento da finalidade constitucional atribuída às emendas parlamentares de bancadas dos Estados e do DF, com execução obrigatória. Repise-se, a esse respeito, que decorre do próprio inc. XXVII do art. 12 da LDO/2022 que o Fundo Eleitoral é financiado pelas verbas atinentes à reserva específica das emendas de bancada.**

186. Em relação à **anualidade eleitoral**, considerei plausível a ocorrência de afronta ao art. 16 do texto constitucional. Isso porque enxerguei na hipótese severo potencial para romper a igualdade de chances entre partidos e candidatos no pleito eleitoral de 2022. Essa inferência derivou de três argumentos: (i) o aumento do Fundo Eleitoral em ao menos de 133% em relação às eleições de 2020 e em até 235% em relação às eleições de 2018, (ii) o notório efeito pró-incumbente (*i.e.* quem já detém mandato eletivo) dessa forma de financiamento público dos gastos eleitorais; e, (iii) o primado do voto pessoal em face do partidário,

ADI 7058 MC / DF

conforme reconhecido pela própria jurisprudência desta Corte, que, nas eleições proporcionais de lista aberta, termina por favorecer um postulante que dispenda recursos, de forma individual ou por fonte partidária, em sua própria campanha. Quanto ao último ponto, é assente na doutrina que o atual modelo de competição eleitoral relacionado aos cargos de deputados incrementa os custos das campanhas e leva, inclusive, a competição dentro dos próprios partidos. Com efeito, revisitada a jurisprudência do STF sobre o art. 16 em tela, entendi seu comando obstativo inteiramente aplicável ao presente caso.

187. No que diz respeito à ingerência normativa da legislação impugnada em face da LOA – sobretudo com a finalidade de já na LDO se vincular valor próximo ou superior a **R\$ 5 bilhões** a ser destinado na lei anual –, reputei ser plausível ofensa da norma aqui atacada ao sistema orçamentário constitucional, conforme os §§2º e 5º do art. 165 da Constituição da República. Para chegar a essa conclusão, recorri à teoria das leis reforçadas, originariamente desenvolvida em Portugal, mas admitida pelo STF em algumas oportunidades. De acordo com essa referência teórica, podem ser considerados inconstitucionais os dispositivos da LDO que *(i)* não digam respeito ao núcleo textual das funções expressamente definidas na ordem constitucional para a essa espécie orçamentária, assim como os *(ii)* que não tenham com elas uma conexão material objetiva, presentes a necessidade e a essencialidade, podem ser considerados inconstitucionais. Concluí, portanto, que não está entre as funções da LDO a de antecipar, direta ou indiretamente, a decisão de alocação de recursos a programações específicas, matéria esta reservada à lei orçamentária anual, o que ocorreu na lei em tela. Assim, em termos constitucionais, é vedado à LDO ultrapassar os limites das múltiplas matérias que lhes são próprias e, por consequência, adentrar no campo normativo reservado à LOA. Em suma, também por esta razão a lei impugnada seria plausivelmente inconstitucional.

188. Por fim, considerei também ofendidos os arts. 70, *caput*, 165, §10, e 166, §§12, 19 e 20, da Constituição da República de 1988. Assim, entendi que a despeito de haver adotado, como premissa de raciocínio, que, em

ADI 7058 MC / DF

regra, ao STF não é cabível limitar a margem de apreciação ou discricionariedade conferida explicitamente pela ordem constitucional ao Congresso Nacional no que toca *(i)* à realização de escolhas alocativas de recursos escassos no processo de aprovação do orçamento público e, por consequência, *(ii)* à fixação de despesas públicas. Nesse contexto, defendi a aferição da proporcionalidade e da razoabilidade das escolhas parlamentares em função da existência de parâmetros constitucionais claros, diretos e idôneos.

189. Da leitura das normas mencionadas, deparei que o Congresso Nacional na qualidade de Poder Reformador, fez constar do texto constitucional as finalidades das emendas parlamentares impositivas. Com isso, retirou da política ordinária – ou seja, aquela normalmente exercida pelos deputados federais e senadores da República – a liberalidade quanto aos seus fins. Nesse sentido, importante salientar que *(i)* as emendas de execução **impositiva** visam garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, ao passo que *(ii)* as emendas de **bancada** servem ao propósito de promover investimentos estruturantes, obras públicas ou empreendimentos com duração superior a um ano ou cuja execução esteja em andamento. No entanto, das informações prestadas pela Casa Alta, extraiu-se a informação de que os **gastos eleitorais** são rotulados como operações especiais, isto é, instrumentos de programação que **não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento da atuação governamental**. Logo, em função do grau de comprometimento de recursos públicos pertencentes à reserva das emendas de bancada com o Fundo Eleitoral, é possível assentar novo vício de inconstitucionalidade, baseado na incompatibilidade entre as finalidades eleitas pelo Poder Constituinte Derivado, que é exercido pelo Congresso Nacional em rito gravoso, e o destino conferido a esses recursos nas leis orçamentárias voltadas a reger o exercício de 2022.

190. Assim, quando os juristas necessitam verificar se o Legislador se excedeu em sua escolha, recaindo em certa dose de arbítrio, costumamos utilizar o critério da proporcionalidade. Para que uma opção legislativa seja considerada legítima nesse âmbito, deve ela satisfazer cinco

ADI 7058 MC / DF

requisitos: *(i)* a licitude do propósito perseguido; *(ii)* a licitude do meio utilizado; *(iii)* a adequação do meio utilizado; *(iv)* a necessidade do meio utilizado; e *(v)* a proporcionalidade em sentido estrito, notadamente em casos de colisão entre princípios.

191. Nesse cenário, compreendi que os **três primeiros** subcritérios estariam atendidos, pois *(i)* o propósito perseguido é lícito (financiamento público de campanhas eleitorais), *(ii)* a medida é dotada de licitude (prevista na própria Constituição da República e recomendada pelas melhores práticas globais) e *(iii)* o meio utilizado é adequado (a alocação de recursos públicos como lastro do Fundo Eleitoral atinge o objetivo de fornecer meios financeiros suficientes para o adequado desenrolar do processo eleitoral no ano de 2022). **Contudo**, no tocante à necessidade do meio utilizado e à proporcionalidade em sentido estrito, constatei a ocorrência de inconstitucionalidade material.

192. A respeito da necessidade, o objetivo desse teste é aferir se há outro meio menos gravoso capaz de obter os mesmos resultados. Então, buscam-se alternativas igualmente válidas. Sendo assim, aportei dados no sentido de que inexistiu explicação plausível para o volume de verbas dedicadas ao Fundo Eleitoral alcançar o patamar de **R\$ 5,7 bi** na **LDO** ou **R\$ 4,9 bi** na **LOA** (nas eleições gerais de **2022**), em comparação às duas experiências anteriores, a de **2018 (R\$ 1,7 bi)** e a de **2020 (R\$ 2,1 bi)**. Em outras palavras, não considerarei justificada a imprescindibilidade do aumento de **ao menos (i) 230%** em relação às eleições de **2020** e **(ii) 288%** em relação às eleições de **2018** (podendo chegar a **até 335%** se considerada a perspectiva da LDO).

193. Em complemento, percebe-se que os gastos eleitorais estão exaustivamente listados no art. 26 da Lei das Eleições e nenhum dos itens ali postos, mesmo os mais subjetivos como honorários advocatícios, de contadores e de *marketing* político, sofreram tamanho reajuste, diante do fenômeno inflacionário e do crescimento econômico do último quadriênio no Brasil. A mesma dúvida se passa no cotejo direto entre as eleições municipais de 2020 e as gerais de 2018 e 2022, a partir das variáveis mais óbvias: quantitativos de cargos disputados, os candidatos declarados

ADI 7058 MC / DF

aptos, os recursos disponíveis e as despesas pagas. Então, diante de um escrutínio estrito realizado pela jurisdição constitucional, não se mostra indene de dúvidas a racionalidade que inspirou a instância parlamentar na fixação do montante a ser destinado para o FUNDO ELEITORAL em 2022.

193. No que diz respeito à proporcionalidade em sentido estrito, ao longo do voto, aportei elementos empíricos que comprovaram, **de um lado**, o acréscimo de emendas parlamentares de execução obrigatória e, **de outro**, o decréscimo de recursos públicos destinados ao estoque físico de capital, o que se forma por investimentos, obras e empreendimentos. Como ilustração, a CNN Brasil noticia que desde 2016 até 2022 as emendas parlamentares praticamente triplicaram de valor (YAZBEK, Priscila. Emendas parlamentares são preservadas no orçamento, e aumentam 192% desde 2016. *CNN Brasil Business*, 25 de janeiro de 2022. Acesso em 14 de fevereiro de 2022). Logo, em bilhões de reais, já reajustados pela inflação (IPCA), as emendas apresentaram a seguinte trajetória de expansão:

- R\$ 12,2 bi (2016);
- R\$ 19,3 bi (2017);
- R\$ 14,7 bi (2018);
- R\$ 16,4 bi (2019);
- R\$ 41,6 (2020);
- R\$ 36,4 bi (2021);
- R\$ 35,6 bi (2022).

194. Por seu turno, em consonância ao relatório geral da LOA/2022, encontra-se previsto para o corrente ano **o menor patamar de investimentos públicos federais na histórica**, visto que estão reservados **apenas R\$ 44 bi** para essa finalidade (2022). Trata-se de uma trajetória sistematicamente decrescente no curso de uma década, dado que em **2012** chegava-se a montantes superiores a RS 70 bilhões, a preços de 2020, conforme se extrai de dados coletados no Observatório de Política Fiscal

ADI 7058 MC / DF

da FGV Ibre (CONJUNTURA ECONÔMICA. Necessidade de retomada dos investimentos deve influenciar debate sobre futuro do teto de gastos. *FGV Ibre*, 31 de janeiro de 2022).

195. Além disso, manifestei severa preocupação com a sustentabilidade fiscal do modelo de emendas parlamentares de bancadas dos Estados e do DF, com execução obrigatória, caso a cada biênio se extraia um valor imprevisível para lastrear o Fundo Eleitoral. Nos termos do art. 166, §12, da Constituição Federal, a garantia da impositividade desse instrumento de coparticipação dos deputados e senadores no processo orçamentário alcança montante de até 1% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. Concretizando na prática esses números: vale a pena constatar o *quantum* que esse percentual significou nos anos de 2018 a 2021, conforme o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União disponibilizado pelo Tesouro Nacional, bem como qual seria sua expressividade numérica na dicção anterior do art. 16-C, II, da Lei das Eleições, conferida pela Lei 13.487/2017 (30% da reserva específica dessa modalidade de emendas):

- R\$ 8,05 bi (2018) - R\$ 2,41 bi (30%);
- R\$ 9,05 bi (2019) - R\$ 2,71 bi (30%);
- R\$ 6,51 bi (2020) - R\$ 1,95 bi (30%);
- R\$ 10,62 bi (2021) - R\$ 3,18 bi (30%).

196. Em resumo, em um mero juízo de evidência, percebemos que a quantidade de recursos da reserva específica das emendas de bancada estaduais e distrital corresponde a **53,6% na LDO/2022** e **46,7% na LOA/2022**, sem possível suplementação via créditos adicionais. Portanto, cheguei à inarredável conclusão que a finalidade constitucional da impositividade dessas programações restou substancialmente ofendida pela legislação ora atacada. Dito de forma simples, por força do objeto impugnado, proporção superior a metade das verbas dessas emendas deverá ser utilizada em ações governamentais que apesar de

ADI 7058 MC / DF

extremamente meritórias e imprescindíveis para a democracia brasileira, não garantem, por definição, a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (art. 165, §10, CRFB/88), nem se caracterizam como investimento, obra ou empreendimento (art. 166, §20, CRFB/88).

197. Uma vez mais, com a finalidade de evitar má compreensão, peço escusas dos eminentes colegas e demais jurisdicionais para repisar este argumento à exaustão: **não se cuida aqui de cenário no qual o STF estaria por invadir o conjunto de prerrogativas do Parlamento para decidir sobre as prioridades orçamentárias, supostamente substituindo a vontade dos representantes eleitos pela de seus juízes. Pelo contrário, o que se passa é a aplicação por parte desta Corte na qualidade de Guardião da Constituição de comandos normativos explícitos postos no altiplano constitucional há menos de três anos exatamente pela atual 56ª Legislatura do Congresso Nacional.**

197. Iluminado por esse cenário empírico que traduz as escolhas alocativas dos representantes eleitos no último lustro, julguei que há plausibilidade na alegação de que o Poder Legislativo aportou ingerência excessiva e ilegítima no núcleo de intangibilidade do direito fundamental ao desenvolvimento nacional, mormente no que toca à sustentabilidade financeira dos projetos voltados à infraestrutura pública e à coerência devida às demais hipóteses de gastos públicos. Com efeito, a instância parlamentar desrespeitou a proibição do excesso (*Übermaßverbot*) ou a vedação de arbítrio derivada da regra da proporcionalidade, assentada no art. 5º, LIV, da Constituição da República, sobretudo no âmbito das escolhas orçamentárias que lhes são privativas.

198. Compreendi também **de um lado** a caracterização de perigo de dano irreparável ou de difícil reparação e, **de outro**, a conveniência da suspensão do dispositivo impugnado. Na esteira de um constitucionalismo de precaução, defendo ser melhor que os agentes políticos e partidários realizem seus cálculos para as eleições gerais de 2022 com valores do Fundo Eleitoral em bases mais realistas, haja vista a plausibilidade dos vícios de inconstitucionalidade afirmados. Esclareci, ainda, que a proposta veiculada neste voto não promoverá lacuna

ADI 7058 MC / DF

orçamentária. Sob essa perspectiva, funcionará como lastro financeiro ao Fundo Eleitoral o valor pertinente às eleições de 2020, após a devida atualização monetária segundo a taxa IPCA-E, **a contar do primeiro dia útil do mês de junho de 2020**. Com efeito, reputo que decorre da tutela jurisdicional desta Corte um valor certo, previsível e determinado *a priori*.

199. Sendo essa a síntese representativa dos fundamentos do meu voto, **passo o dispositivo de meu pronunciamento judicial para apreciação dos pares.**

VII

200. Pelo exposto, **conheço da presente ação direta de inconstitucionalidade e defiro a presente medida cautelar para fins de suspender a eficácia do art. 12, XXVII, da Lei Federal n. 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.

201. À luz da utilidade desta prestação jurisdicional e da conexão entre as leis orçamentárias em questão, por arrastamento, **determino, ainda, que seja conferida interpretação conforme ao art. 9º, incisos II, VIII, X e XI da Lei n. 14.303, de 21 de janeiro de 2022**, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022, em consonância aos termos do presente voto, com destaque para a ação orçamentária 71906 (Fundo Especial de Financiamento de Campanhas)/0EB8 (Financiamento de Campanha Eleitoral), inclusive no que toca aos volumes do mesmo diploma legal. **Dito de forma direta, deve-se considerar como lastro do Fundo Eleitoral no presente exercício financeiro o mesmo valor praticado nas eleições de 2020, após a devida correção monetária pelo IPCA-E, a contar do primeiro dia útil do mês de junho de 2020.**

É como voto.