

**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**

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: O Partido NOVO formalizou esta ação direta de inconstitucionalidade contra o inciso XXVII do art. 12 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 – Lei n. 14.194/2021, que dispõe sobre a metodologia de cálculo do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) com vistas às eleições do presente ano. O dispositivo impugnado possui o seguinte teor:

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;

Sustenta, em síntese, que a norma em discussão teria acrescido “à base de cálculo do FEFC descrita no art. 16-C, inciso I, da Lei nº 9.504/97 o valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para exercício de 2021 e as constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022”, resultando num valor superior a R\$ 5,7 bilhões para aludido fundo, isso tudo sem a devida transparência e justificativa pública para tal alocação.

Afirma ter o Presidente da República vetado o dispositivo legal em tela e endereçado ao Congresso Nacional o projeto de lei orçamentária anual (LOA) de 2022, com previsão de R\$ 2,1 bilhões para mencionado Fundo.

Todavia o Congresso Nacional em 17.12.2021, rejeitou o veto, o que impactaria, conforme aduz, a tramitação e a posterior aprovação do então projeto à Lei orçamentária para o ano de 2022.

Esse o contexto, articula com suposto vício formal de inconstitucionalidade da emenda legislativa que originou o referido dispositivo, uma vez que a lei de diretrizes orçamentárias é de iniciativa privativa do Presidente da República. Diz que o texto inserido teria inovado na proposta enviada pela Presidência, contrariando o inciso II do art. 165 da Constituição Federal, e que a derrubada do veto presidencial reforçaria tal usurpação de competência.

Sob o ângulo material, frisa ainda que a medida implicaria a vulneração do disposto no art. 165, do inciso I, do § 3º e do § 4º do art. 166 e do art. 167, todos da Constituição Federal, além do art. 4º da Lei Complementar 101, de 4.5.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e do art. 16-C da Lei 9.504, de 30.9.1997.

ADI 7058 MC / DF

Defende que o modelo consubstanciado pelo inciso XXVII do art. 12 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022 contrariaria o regramento previamente existente no art. 16-C da Lei 9.504/1997, que instituiu o FEFC.

Ressalta que o tratamento da matéria desbordaria da finalidade da lei de diretrizes orçamentária, uma vez que sua competência se limitaria ao versado no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Argumenta que, da forma como estabelecida, a norma estaria em confronto com o Plano Plurianual da União, implicando em violação ao definido nos §§ 3º e 4º do art. 166 da Carta Maior.

Aduz que o dispositivo se traduziria em aumento expressivo de despesas, sem indicação da fonte de recursos e sem prévia autorização legislativa, contrariando o art. 167, do Texto Constitucional.

Alega, também, que a inovação legislativa resultaria em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa, além de consubstanciar desvio de finalidade do Fundo, que se valeria de um aumento da verba a ele destinada para favorecer economicamente certos partidos e forças políticas.

Pleiteia, ao final, o deferimento de medida cautelar para suspender a norma questionada.

O eminente Relator acionou o rito do art. 10 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

A Presidência da República, em informações, suscitou o não conhecimento da ação direta, uma vez que a análise da controvérsia, nos termos como colocados, levaria ao revolvimento da disciplina infraconstitucional contida no art. 16-C da Lei 9.504/1997. No mérito,

ADI 7058 MC / DF

defendeu a constitucionalidade do dispositivo, tanto sob o ângulo formal, quanto material, consignando ainda que as razões de veto lançadas em face da norma observaram tão somente questões voltadas ao interesse público, em nada alcançando a validade sob o enfoque da Carta Maior.

Na mesma linha, vieram as informações prestadas pelas Presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que pugnaram pela improcedência do pleito e pela constitucionalidade da norma.

Em manifestação, o Advogado-Geral da União posicionou-se pelo indeferimento da medida cautelar.

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, opinou pelo conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, pela improcedência do pedido em parecer assim resumido:

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

ADI 7058 MC / DF

sem prévia autorização legislativa nem contraria o Plano Plurianual da União para o período de 2020-2023.

Admitidos *amici curiae*, o processo veio a esta Corte para apreciação, pelo Plenário, da medida cautelar.

Feito o presente relato, passo ao voto.

I

Antes de mais nada, caberia desde já apontar a impropriedade do que articulado na inicial quanto à alegada violação da Lei Complementar 101/2000 e da Lei 9.504/1997.

Conforme suscitado no parecer do eminente Procurador Geral, a articulação voltada a legislação infraconstitucional de regência foge do escopo de análise do controle concentrado, cujo parâmetro único é o Texto Constitucional.

Ainda assim, atento à finalidade última da jurisdição constitucional e à envergadura da discussão, supero o ponto para acompanhar o eminente Relator no conhecimento desta ação direta de inconstitucionalidade, por entender que a controvérsia merece ser examinada pelo Plenário do Supremo.

II

Passo, portanto, à análise de mérito, já adiantando o entendimento quanto à improcedência dos pedidos ora formulados e a consequente constitucionalidade da norma em análise.

Para tanto, inicio meu pronunciamento ressaltando a importância do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) no que toca à concretização de um processo democrático material.

ADI 7058 MC / DF

O mencionado Fundo é responsável pelo financiamento público das candidaturas e reflete a solução encontrada pelo Congresso Nacional para o pronunciamento contido na ação direta de inconstitucionalidade n. 4.650, oportunidade na qual o Supremo assentou a pecha de inconstitucionalidade do financiamento das campanhas eleitorais por meio de doações originadas de pessoas jurídicas.

Buscou-se no erário público a fonte de custeio para o processo eleitoral, possibilitando maior isonomia e despersonalização deste importante momento democrático, que é a apresentação de candidaturas, propostas e projetos ao eleitor brasileiro.

Conforme disciplina introduzida à Lei 9.504/1997 por meio das Lei 13.487/2017 e 13.877/2019, o fundo *“é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, **em valor ao menos equivalente**: I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei; II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual”* (art. 16-C).

E sua distribuição entre os partidos políticos, para o primeiro turno das eleições, observará os seguintes critérios:

Art. 16-D (...)

I - 2% (dois por cento), divididos igualitariamente entre todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II - 35% (trinta e cinco por cento), divididos entre os partidos que tenham pelo menos um representante na Câmara dos Deputados, na proporção do percentual de votos por eles obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados

III - 48% (quarenta e oito por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes na

ADI 7058 MC / DF

Câmara dos Deputados, consideradas as legendas dos titulares;
IV - 15% (quinze por cento), divididos entre os partidos, na proporção do número de representantes no Senado Federal, consideradas as legendas dos titulares.

§ 1º (VETADO).

§ (...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para a Câmara dos Deputados na última eleição geral, ressalvados os casos dos detentores de mandato que migraram em razão de o partido pelo qual foram eleitos não ter cumprido os requisitos previstos no § 3º do art. 17 da Constituição Federal.

§ 4º Para fins do disposto no inciso IV do caput deste artigo, a distribuição dos recursos entre os partidos terá por base o número de representantes eleitos para o Senado Federal na última eleição geral, bem como os Senadores filiados ao partido que, na data da última eleição geral, encontravam-se no 1º (primeiro) quadriênio de seus mandatos.

É dizer, portanto, que, uma vez estabelecida na lei orçamentária, a distribuição dos recursos se dará preponderantemente em função do desempenho eleitoral dos partidos na eleição geral anterior para a Câmara dos Deputados e o Senado Federal.

Por fim, descendo às minúcias, os procedimentos administrativos para a gestão do FEFC e sua repartição aos diretórios nacionais de cada partido político vieram a ser tratados pela Resolução n. 23.605, de 17 de dezembro de 2019, do Tribunal Superior Eleitoral, responsável por explicitar critérios objetivos, como a forma com a qual a direção executiva nacional das agremiações deva aplicar parte do montante repassado pelo FEFC.

Trata-se de regramento que, previamente prescrito, em nada veio a ser modificado – ou contrariado – pela norma ora em análise, a qual se

ADI 7058 MC / DF

limitou a descrever as diretrizes, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, **para fixação do montante de recursos a ser destinado ao referido Fundo**.

E, ainda que tais critérios de instituição e repartição do FEFC contidos na Lei 9.504/1997 possam ser objeto de questionamentos, não se está na presente ação apreciando a constitucionalidade de tal sistemática.

Assim, ressalto o relevo de se ter em mente tanto a importância do Fundo Especial, quanto a sua forma de funcionamento, para desde já assentar minha compreensão de que, **na presente ação direta**, estamos dentro de um campo de escolhas legítimas conferidas ao Poder Legislativo.

Muito embora reconheça a possibilidade de o Supremo adentrar no controle de normas orçamentárias – tendência que vem sendo reafirmada em inúmeros julgados, dentro os quais menciono **a ADI 4.048, ministro Gilmar Mendes** –, é imprescindível guardar certa deferência institucional em relação às opções feitas pelas Casas Legislativas, em especial quando esse diálogo vem aperfeiçoado ante a análise e rejeição de veto formulado pelo Chefe do Poder Executivo ao dispositivo em questão.

Rememoro, assim como o fez o eminente Relator, as razões de decidir adotadas pela Corte no julgamento da **ADI 5.468, ministro Luiz Fux**, oportunidade na qual traçou-se importante baliza quanto ao controle de constitucionalidade do processo orçamentário para assentar, **não apenas que** “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)”, **mas também que** “diante da ausência de abusividade, deve-se declarar que a função de definir receitas e despesas do

ADI 7058 MC / DF

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”.

Ora, se a definição do orçamento vem a ser uma das atribuições precípua do Legislador, o que dizer então da fixação de critérios para dimensionamento da verba destinada ao financiamento público das campanhas eleitorais, momento máximo de nosso processo democrático de escolha dos representantes do povo?

É necessária cautela no exame da questão, sob pena de implicar na vulneração ao princípio da separação harmônica dos poderes, basilar de nossa República Federativa.

É a partir de tal premissa que analiso as alegações postas para julgamento nesta ação direta.

III

(i) Quanto à alegada usurpação de competência do Poder Executivo federal

Afasto, assim como apontado pelo eminente Relator, o argumento referente ao suposto vício de constitucionalidade formal decorrente da não apresentação, pelo Chefe do Poder Executivo Federal, do dispositivo em tela.

De partida, verifico a impropriedade da alegada vulneração ao que disposto no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, tendo em vista que a reserva de iniciativa estabelecida em tal norma se volta tão somente aos Territórios federais. Nesse sentido, menciono a ADI 2.447, ministro Joaquim Barbosa.

ADI 7058 MC / DF

No mais, muito embora a Constituição atribua, nos termos do art. 165, ao Poder Executivo a iniciativa de propor projetos de lei voltados a disciplinar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, compete privativamente ao Presidente da República *“enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos [na] Constituição”* (CF, art. 84, XXIII), vale destacar também a expressa autorização ao Legislativo para proceder com emendas, desde que haja pertinência temática e não se revele aumento de despesas.

Nesse sentido, nunca é demais recordar da expressa disposição constitucional, direcionada à possibilidade de emenda parlamentar a projetos de lei de iniciativa diversa. Menciono, a título ilustrativo, o que decidido na **ADI MC 1.050, ministro Celso de Mello**:

O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b) guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. – Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, no oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal dos preceitos normativos impugnados nesta sede de fiscalização normativa abstrata.

Retomo eu.

Por fim, quando em jogo lei orçamentária, a atuação do legislador encontra-se condicionada à disciplina contida no art. 166, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, ressalvas expressas à vedação voltada ao aumento de despesas por meio de emenda em projeto de lei de iniciativa diversa. Nessa linha, rememoro o que decidido pelo Pleno:

Por ora, considerada a relevância do pedido formulado, é suficiente ter-se em conta o disposto no artigo 63, inciso I, da Carta da República. É inadmissível aumento na despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, **ressalvado o disposto no artigo 166, §§ 3º e 4º, no que disciplina problemática concernente ao orçamento. (ADI 1954-MC, ministro Marco Aurélio)**

Esse o contexto, observo que a emenda que originou a norma ora impugnada bem atende às balizas constitucionais concernentes à matéria.

Isso porque, antes de mais nada, é importante ter em mente a finalidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que, por si só, não traz em seu escopo a introdução de dotação orçamentária. Assim, **não há que se falar, de partida, em aumento de despesas, uma vez que essa última apenas se verificará quando da elaboração do orçamento anual.**

Todavia, como acima mencionado, a própria Constituição reconhece a possibilidade de emenda ao orçamento implicar aumento de despesa, desde que observado o regramento contido no art. 166, §§ 3º e 4º, enquanto exceções à vedação trazida pelos arts. 61, § 1º, II, a e 63, I, também do Texto Maior.

E, ainda que assim não o fosse, a própria legislação de regência do FEFC - o artigo 16-C, inciso II, da Lei nº 9.504/1997 - condiciona eventual

ADI 7058 MC / DF

majoração dos valores à proporcional redução dos recursos reservados às emendas de bancada estadual impositiva.

A disciplina vem reiterada pelo artigo 13, § 4º, II, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a versar que *“o Projeto de Lei Orçamentária de 2022 conterà reservas específicas para atender a emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da Emenda à Constituição nº 100, de 2019, descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de que trata o inciso II do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.”*

Não há que falar, portanto, em aumento de despesas, o que afasta, desde já, a alegada vulneração ao art. 167, da Constituição. Por força da própria sistemática acima aludida, o valor da reserva do FEFC será descontado do montante de outra despesa, qual seja, o montante disponível ao atendimento das emendas de bancadas estaduais e do Distrito Federal, transformando o resultado em uma operação de conta zero.

De outra sorte, também não se pode afirmar a inexistência de pertinência temática, uma vez que o texto original do projeto de LDO já versava sobre o FEFC e a necessidade de a lei orçamentária conter reserva específica para tanto.

Sob tal ângulo se deu a atuação do Parlamento ao estabelecer, por meio da emenda inserida já na LDO, os critérios para a definição do respectivo montante, responsáveis por aprimorar os parâmetros definidores do referido Fundo, previstos no artigo 16-C da Lei nº 9.504/1997.

No mais, não se deve alegar, como faz crer o autor, que o veto e a posterior derrubada serviriam ao propósito de demonstrar o aludido vício de iniciativa. Antes de mais nada, revelam o adequado processo

ADI 7058 MC / DF

legislativo e o saudável diálogo institucional, nos estritos termos da Constituição Federal.

Quanto ao ponto, constata-se que a própria Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República assim o esclarece:

8. De saída, cumpre advertir que o dispositivo, ora contestado pela presente ADI, foi vetado pelo Senhor Presidente da República por contrariedade ao interesse público, com os seguintes argumentos:

(...)

9. 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. (grifos meus.)

Continuo.

Assim, a constatação de que o inciso XXVII do art. 12 da LDO de 2022 foi inserido por meio de emenda parlamentar não atrai, de modo algum, a aventada inconstitucionalidade formal.

(ii) Da suposta incompatibilidade com o Plano Plurianual

Também não procede o argumento contido na inicial quanto à suposta incompatibilidade da disciplina trazida pelo inciso XXVII do art. 12 da LDO de 2022 com o que estipulado no Plano Plurianual.

ADI 7058 MC / DF

Da leitura do que estabelecido na Lei 13.971/2019 (PPA), e da própria razão de ser de referido diploma normativo, que deita raízes no art. 165, § 1º, da Carta Maior, cumpre atentar que o Plano Plurianual é norma voltada ao planejamento orçamentário de longo prazo, uma vez que estabelece diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Nas palavras de Ricardo Lobo Torres, “*é planejamento conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as diversas regiões do País e da estabilidade econômica*”. (TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, Vol. V. O orçamento na Constituição, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008)

É de se estranhar, assim, que se espere estar previsto em referido estatuto de planejamento norma voltada ao financiamento de campanha eleitoral de um determinado ano, gastos estes que, pela própria natureza, não se prolongam ao longo de diferentes exercícios.

Não compreendo como inerente ao PPA tal previsão específica, não sendo possível atribuir a pecha de inconstitucionalidade ao dispositivo em análise ante a ausência de menção específica ao aludido Fundo.

Nesse sentido, ainda, tenho como incabível o argumento formulado na inicial de que as razões do veto ressaltariam suposta contrariedade ao Plano Plurianual. Isso porque, da leitura das razões ali lançadas pelo Chefe do Executivo nada há em relação à aludida incompatibilidade, limitando-se a manifestação a apontar possíveis impactos negativos de eventual aumento das verbas destinadas ao Fundo para a execução de obras e políticas de interesse social, ante um cenário de restrição orçamentária.

ADI 7058 MC / DF

A afirmação, todavia, não implica um salto para a alegada inobservância ao que estabelecido no PPA e, por consequência, ao art. 166, § 4º, da Constituição (*“As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual”*).

(iii) Da suposta contrariedade à sistemática da Lei das Eleições

Afasto, ainda, a alegação segundo a qual os critérios adotados pelo inciso XXVII do art. 12 da LDO de 2022 para determinar os valores que integram o Fundo Especial de Financiamento Partidário contrariam o art. 16-C da Lei n. 9.504/1997 e os art. 4º e 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como acima apontado, o desenvolvimento de tal linha argumentativa mostra-se impróprio em sede de controle concentrado, justamente por envolver o cotejo de diplomas normativos infraconstitucionais.

Eventual contrariedade à Constituição, se houvesse, seria reflexa, o que acena com a inviabilidade, no ponto, da presente ação.

No mais, ainda que assim não o fosse, é importante verificar que a norma ora impugnada em nada transborda as balizas do que disposto no artigo 16-C, II, da Lei nº 9.504/1997. Cuida tão somente de estabelecer os critérios para apuração do percentual ali indicado.

Nesse sentido, colho trecho da manifestação da Advocacia-Geral da União, que bem ilustra o ponto:

Conforme já ressaltado, o artigo 12, inciso XXVII da LDO estabeleceu apenas o critério de apuração do percentual indicado no artigo 16-C, inciso II, da Lei nº 9.504/1997, qual seja,

o valor correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) da soma das dotações para a Justiça Eleitoral para exercício de 2021 e as constantes do Projeto de Lei Orçamentária para 2022. Ao fazê-lo, a lei orçamentária não desbordou minimamente dos contornos fixados pela norma paradigma da Lei das Eleições.

Na atual redação do inciso II do artigo 16-C, o legislador ordinário optou por não precisar o percentual dos recursos das emendas de bancada estadual a serem direcionados ao FEFC. Por isso, **a aplicação do comando demanda a edição de uma norma orçamentária que integre aquele enunciado, estabelecendo esse percentual em cada ano de eleições.**

Ademais, a referência feita ao montante previsto no inciso I do artigo 16-C não traduz absolutamente uma inovação na matéria. Conforme explicitado nas informações apresentadas pela Presidência da República, “extrai-se do exame dos dispositivos apreciados uma convergência em toda a formação legal constante no art. 16-C da Lei nº 9.504/1997 e no art. 12, XXVII da Lei 14.194/2021, no que se refere à criação e à previsão orçamentária para o FEFC, estando em plena sintonia com a Constituição”.

Por essa razão, não se sustenta o argumento de que o objeto da presente demanda teria inserido uma fórmula de cálculo alheia ao previsto na legislação eleitoral vigente, em ofensa ao princípio da legalidade estrita. (Grifos meus.)

Retorno eu.

Sob o ângulo, vale destacar que o próprio art. 16-C da Lei 9.504/1997 vem a definir em seu *caput* que a instituição do fundo deveria observar um "*valor ao menos equivalente*".

O ponto, como bem ressaltado pelo eminente Relator, **indica a existência de um patamar mínimo prescrito na Lei de Eleições**, passível de ser complementado pela opção política do Legislador, quando da elaboração do orçamento, afastando, com isso, qualquer pecha de inconstitucionalidade.

(iv) Do alegado desvio de finalidade e afronta ao princípio da moralidade

Por fim, como último eixo argumentativo consignado na presente ação direta, cumpre enfrentar a alegação de que haveria um caráter abusivo nos valores decorrentes da previsão contida no inciso XXVII do art. 12 da LDO de 2022 a ser direcionado ao FEFC, o que contrariaria o princípio da moralidade administrativa, em especial por representar o favorecimento de um dado conjunto de partidos políticos.

Conforme explicitarei no início de minha exposição, o FEFC é um importante instrumento ao atual modelo de financiamento de campanhas eleitorais, voltando-se a suprir o processo eleitoral com condições materiais de existência.

Decorre de uma opção legítima do legislador de, em atenção ao que decidido pelo Supremo na ADI 4.650, conferir os meios necessários para que as mais diversas candidaturas se façam presentes no jogo democrático.

Sob esse ângulo, inclusive, cabe destacar a determinação por meio da Resolução n. 23.605, de 17 de dezembro de 2019, do TSE, para que cada partido destine parte do valor repassado pelo FEFC a candidaturas femininas e de pessoas negras, nos termos do que decidido na **ADI n. 5.617, ministro Edson Fachin** e na **ADPF nº 738, ministro Ricardo Lewandowski**, o que ressalta, uma vez mais, a importância pública de referido fundo.

Esse o contexto, entendo por demais avançar na opção legislativa cristalizada pela LDO, voltada ao dimensionamento do orçamento responsável por suprir os custos de um processo eleitoral geral, como o que ora se avizinha.

ADI 7058 MC / DF

Nunca é demais lembrar que o FEFC é algo novo na experiência pátria. Instituído em 2017, é um instrumento que se fez presente em apenas dois pleitos eleitorais, caminhando para o terceiro, agora em 2022.

É dizer, **nada mais justificável** que venha a sofrer aperfeiçoamentos no campo legislativo, e os valores a ele destinados venham a ser **redimensionados a partir das experiências pretéritas para montante que se entenda adequado**.

Afirmar a inexistência de motivação, ou mesmo uma falta de transparência para tanto, **poderia nos conduzir** à errônea premissa de equívoco do legislador, ou mesmo que este estaria atuando em benefício próprio, em detrimento de toda a sociedade.

Não posso partir de tal perspectiva, sob o risco de colocar em dúvida não apenas a atuação do Parlamento – e ao final a própria presunção de constitucionalidade das leis dela decorrentes - , mas também a deliberação envolvida na elaboração do dispositivo ora impugnado, aperfeiçoada que foi pelo importantíssimo diálogo institucional entre Executivo e Legislativo, contando, inclusive, com veto presidencial e a respectiva derrubada pelas Casas Legislativas.

Não se está a afirmar que o processo deliberativo não possa ser aprimorado, em especial quando envolvido o orçamento, voltando-se sempre à promoção de uma maior transparência e controle por parte da opinião pública quanto às razões públicas adotadas para determinada alocação.

Conforme fiz ver quando do recente julgamento da medida liminar nas ADPF 850, 851 e 854, ministra Rosa Weber:

Em um contexto de grave restrição orçamentária, o **controle político** quanto às escolhas alocativas realizadas no

âmbito do Poder Legislativo se mostra importante, **inclusive como forma de possibilitar que a sociedade civil colabore com o Parlamento na busca pela concretização de maior eficiência no uso dos recursos públicos.**

Assim, **a falta de transparência** inerente ao procedimento envolvendo referidas emendas, indicada até mesmo pelo Tribunal de Contas da União, **atrai a necessidade de correção de rumos**, com a exortação para que o Congresso proceda ao aprimoramento na busca pela concretização do princípio da publicidade.

Retorno eu.

Ocorre que, assim como aludi naquela ocasião, entendo ser passo demasiadamente largo à definição, *a posteriori*, pelo Supremo, de como deveria se dar tal atuação parlamentar – **e observem que, enquanto ali se discutia o processo de elaboração do orçamento, aqui avançamos para questionar a própria opção alocativa e glosá-la como imprópria ante aventada abusividade.**

Não se pode partir de referida crítica – uma suposta falta de razão pública para o dimensionamento tido por desproporcional desta ou daquela alocação – como justificativa para, desde já, glosar as escolhas do legislador.

Ora, a fixação da verba pública destinada ao Fundo é campo de atuação eminentemente político, e o resultado de tal processo, desde que respeitadas as regras previamente fixadas, em nada pode representar desvio de finalidade.

Não se quer aqui justificar o montante fixado pelo Legislador, em especial no presente contexto de restrição orçamentária e necessidade de investimentos públicos. Todavia, entendo ser incabível adentrar no mérito

ADI 7058 MC / DF

da opção legislativa para, a partir de pré-concepções próprias - **e alheias ao processo democrático de escolha política** -, redesenhar o arquétipo do financiamento público das candidaturas.

A medida, até mesmo, poderia levar o Supremo à árdua - **e imprópria** - atribuição de se imiscuir nos juízos de conveniência e oportunidade políticas de cada dotação orçamentária, tecendo juízos de valor quanto à exorbitância ou pequenez de determinada alocação feita - **legitimamente** - pelo Legislador.

Sob essa perspectiva, inclusive, cumpre uma vez mais rememorar o que decidido por esta Corte no julgamento da **ADI 5.468, ministro Luiz Fux**, do qual colho o seguinte trecho do voto condutor:

No caso, tenho por decisivo o aspecto de que, diante da ausência de abusividade, deve-se reconhecer a fixação de receitas e de despesas do aparato estatal – uma das mais clássicas e relevantes do Poder Legislativo. **Tal atribuição institucional merece, na espécie, não somente deferência, mas também de ser preservada pelo Judiciário, sob pena de indevida e ilegítima tentativa de esvaziamento de típicas funções parlamentares.**

[...]

Essa pré-compreensão normativa contempla, por óbvio, a possibilidade de controle de constitucionalidade quanto a situações graves e excepcionais em que haja típico desvio, ou abuso legislativo em relação às premissas constitucionais. O fator decisivo, a meu sentir, entretanto, é que esta não foi a situação da norma ora impugnada.

A fundamentação constante do relatório final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional – **por mais polêmico que seja o seu conteúdo** – não compromete a validade da redução legislativa, desempenhada por ambas as Casas Legislativas federais, quanto às dotações orçamentárias destinadas ao segmento

judicial trabalhista para o exercício de 2016. (Grifos meus.)

Continuo.

Sob tal ângulo, surge completamente descabida a alegação genérica de que o aumento das verbas destinadas ao FEFC importaria no favorecimento a determinadas agremiações políticas, atendendo aos interesses destes ou daqueles partidos.

Ora, como fiz ver, os critérios de repartição dos recursos vêm previamente estabelecidos na legislação própria e em nada foram alterados pela norma ora impugnada, que tratou tão somente de esclarecer os elementos previstos na legislação eleitoral próprios ao custeio do Fundo Eleitoral, tudo dentro de seu espaço legítimo de atuação.

A existência de diferentes agremiações, com tamanhos e pesos diversos em decorrência do desempenho em eleições pretéritas, é reflexo do próprio jogo democrático, tendo sido esse, inclusive, o critério legalmente definido para repartição dos recursos do Fundo.

Sob esse aspecto, não entendo plausível a articulação formulada na presente ação direta de inconstitucionalidade, razão pela qual, desde já assento a improcedência dos pedidos nela contidos.

IV

Todavia, superada a análise de tais argumentos trazidos na inicial, e concluindo pela improcedência destes, cumpre agora avançar na apreciação dos fundamentos formulados pelo eminente Relator para balizar, no entender de sua Excelência, a procedência do pedido cautelar.

Destaco, em um primeiro momento, que, embora compartilhe do entendimento consolidado desta Corte, segundo o qual o controle

ADI 7058 MC / DF

concentrado de constitucionalidade comporta causa de pedir aberta, possibilitando o enfrentamento do diploma legal atacado em face da Constituição Federal como um todo, é necessário que se questione eventuais limites a tal cognoscibilidade ampla.

Digo isso em atenção a uma certa dialeticidade argumentativa, inerente até mesmo ao controle abstrato, tendo em vista a solicitação de informações das autoridades envolvidas, bem quanto das manifestações apresentadas pela Advocacia Geral da União e pela Procuradoria-Geral da República.

Em sentido similar, Ana Paula de Barcellos afirma que:

Sobre a motivação, e como é corrente, o STF entende que no âmbito de processos de controle de constitucionalidade a causa de pedir é aberta. Isto é: o Tribunal, embora limitado pelo pedido formulado, não está vinculado aos fundamentos apresentados pelo autor da ação, de modo que a norma impugnada pode ser declarada inconstitucional por razões diversas das suscitadas pelo requerente na petição inicial. É perfeitamente possível, portanto, e não chega a ser incomum, que os fundamentos de determinada decisão tomada pela Corte não tenham sido alvo de qualquer manifestação específica das instituições participantes do processo ou dos amici curiae eventualmente admitidos no feito.

Esse quadro não parece o ideal por ao menos duas razões, que se passa a expor. Em primeiro lugar, porque a natureza objetiva do processo de controle concentrado de constitucionalidade, ainda que verdadeira em alguma medida, não afasta a realidade dos interesses em disputa e dos impactos que as decisões nessa espécie de processo produzem sobre a sociedade em geral, e sobre grupos dentro dela em particular, dependendo do tema em debate. Em segundo lugar, porque as garantias do contraditório e da motivação no âmbito dos processos de controle concentrado de constitucionalidade

devem ser compreendidas à luz dos princípios republicano e democrático, que conduzem justamente o tema a soluções muito próximas daquelas adotadas pelo NCP. (BARCELLOS, Ana Paula de. O controle Concentrado e Abstrato de inconstitucionalidade e o princípio da não surpresa e do contraditório substancial e o da motivação específica. Revista EMERJ. Vol. 21. N. 3. Set/dez. 2019. p. 126-127)

Ainda que se reconheça amplitude aos debates e à intervenção dos diversos atores, considerado o alcance abstrato da proclamação do julgamento, é necessário refletir quanto ao tema, ainda que em oportunidade futura. Inclusive como forma de possibilitar uma efetiva contribuição a todos os envolvidos no controle concentrado.

Para a presente controvérsia, todavia, cumpre adentrar nas questões trazidas à apreciação, até porque muitas das premissas das quais parto já se encontram acima contempladas. Destaco, entretanto, **e com a devida vênia ao eminente Relator e àqueles que venham a acompanhá-lo**, a divergência quanto a tais fundamentos, como passarei a expor.

Como articulado em seu bem fundamentado voto, no entender do Relator, a necessidade de suspensão cautelar do **art. 12, XXVII, da Lei 14.194/2021** decorreria de três razões: **(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.

(i) Quanto à questão da parametricidade entre a LDO e a LOA

Quanto ao primeiro eixo argumentativo apresentado, compreendo não haver que falar em contrariedade ao disposto nos §§ 2º e 5º do art. 165 da Constituição Federal, uma vez que não observo, na espécie, uma invasão, pela LDO, da reserva material destinada à LOA.

ADI 7058 MC / DF

De acordo com o voto condutor, haveria indevida expansão regulatória, com a Lei de Diretrizes promovendo verdadeira antecipação alocativa, imprópria ao respectivo escopo.

Conforme consignado no § 2º do art. 165 da Constituição, “*a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento*”.

Cabe à LOA, por outro lado, dispor sobre (i) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público ; (ii) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e (iii) o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, § 5º, CF).

Vê-se, portanto, que é atribuição da LDO estabelecer as balizas à lei orçamentária anual, orientando a respectiva elaboração desta última com vistas a concretizar o plano maior formulado no PPA. Enquanto à LOA cabe trazer a previsão específica de receitas e a fixação de despesas para aquele exercício financeiro, não podendo versar dispositivo estranho a tal atribuição (art. 165, § 8º, CF).

Sob esse ângulo, sempre importa ressaltar que, conquanto oriente a LOA e balize sua elaboração, as disposições trazidas na LDO não exaurem a atuação do Congresso Nacional quando da tramitação do projeto de lei orçamentária, nem mesmo criam direitos a terceiros. E nem

ADI 7058 MC / DF

poderia ser diferente.

Isso porque, muito embora estabeleça importantes parâmetros e delimite o campo de atuação do legislador orçamentário, os quais devem ser necessariamente observados quando da elaboração da legislação alocativa, **a Lei de Diretrizes jamais criará a despesa em si, devendo esta ser expressamente prevista na LOA.**

Dito isso, com toda a vênia, deixo de acompanhar o fundamento suscitado pelo eminente Relator.

É que, da leitura do dispositivo impugnado, **não vislumbro a fixação de qualquer dotação orçamentária em si**, ou mesmo uma suposta antecipação alocativa, mas, tão somente, **a especificação dos critérios a serem adotados no cálculo dos recursos destinados ao FEFC** e que já vieram abordados na respectiva lei instituidora.

Transcrevo, uma vez mais, o dispositivo em debate:

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

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

Vejam que a medida se limita a trazer fórmula que irá parametrizar a dotação contida na Lei Orçamentária, não criando a despesa em si.

ADI 7058 MC / DF

Tenho para mim que se leva em conta o exato cumprimento do que prescrito no art. 165, § 2º, da Constituição, tendo em vista que, ao determinar que a lei orçamentária discriminará crédito para as dotações destinadas a um determinado Fundo, cuja finalidade é o custeio das campanhas eleitorais, **a LDO atendeu, sob esse ângulo, a finalidade de orientar a elaboração da lei orçamentária anual.**

Isso porque, se o art. 16-C, da Lei das Eleições vem a estabelecer um **pisso**, conforme acima aduzi, é bem verdade que, para as eleições gerais do ano de 2022, a respectiva LDO veio a prescrever um **teto** para tais despesas, a serem posteriormente fixadas via LOA.

Ou seja, entendo impróprio articular que, por meio da LDO, o Congresso haveria antecipado um dado valor. Até porque se observa, da própria fixação na LOA, um patamar inferior àquele alegadamente estipulado pelo art. 12, inc. XXVII da LDO – houve a alocação de 4,9 bilhões de reais em face dos estimados em 5,7 bilhões de reais.

É dizer, uma vez mais, a Lei de Diretrizes não exaure – e nem exauriu – a atuação do Congresso quando da elaboração do orçamento. Muito embora possa se argumentar que a partir da disposição seja possível alcançar um valor específico, não vislumbro, portanto, a extrapolação dos limites constitucionalmente reservados à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Quanto ao ponto, observo o que aventado pela Procuradoria da Fazenda Nacional, no Parecer SEI Nº 20923/2021/ME, juntado ao processo quando das informações prestadas pela Presidência da República:

15. Antes de finalizar o tópico sobre a inconstitucionalidade formal, acrescentamos um argumento "a contrario sensu". Então, pedimos que a peça legislativa e as, digamos, opções orçamentárias, sejam encaradas sob um prisma invertido. **O Parlamento Brasileiro, na intenção de**

dedicar futuramente este recurso ao fundo partidário, tinha duas opções: inserir um dispositivo apenas na Lei Orçamentária Anual, somente, ou inserir desde já um dispositivo na Lei de Diretrizes Orçamentárias antes mesmo de elaborar a Lei Orçamentária Anual.

16. A opção por colocar a previsão na LDO não pode ser taxada de errada. Veja-se que em um passado recente, o Brasil enfrentou um processo político justamente com base em ações, opções e interpretações de leis e atos orçamentários. **Daí que a previsão deste fundo na LDO é providência que não destoa dos princípios do planejamento e da transparência orçamentária - muito pelo contrário.**

[...]

18. Portanto, antes de ser uma violação das regras orçamentárias, a inserção de dispositivo prevendo recursos ao fundo é uma medida legítima e que atende aos princípios constitucionais orçamentários. (Grifos meus.)

E sendo este o contexto, **com mais razão ainda o Legislador ao cuidar de esclarecer, mediante dispositivo em LDO, as balizas daquilo que viria a ser alocado mediante lei orçamentária a título de FEFC.** Até porque, sem os parâmetros autorizativos em LDO, eventualmente a própria dotação orçamentária prevista na LOA poderia carecer de fundamento legal.

Há, assim, evidente diálogo entre ambos os diplomas, não podendo se afirmar, sob qualquer ângulo, em usurpação de competências.

Por fim, nunca é demais rememorar o que afirmado pelo Supremo quando do julgamento da já mencionada **ADI 5.468, ministro Luiz Fux**, visto que *“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)''.

É dizer, a coordenação e parametrização da legislação orçamentária é atribuição própria ao Legislador, não podendo ao Supremo adentrar, *a priori*, em tal exame.

(ii) Quanto à aludida inobservância da anterioridade eleitoral.

Também não acompanho, **com a máxima vênia**, o argumento relativo à inobservância do art. 16 da Constituição, naquilo que versa o princípio da anterioridade quanto à lei que implique alteração no processo eleitoral.

No meu modo de ver, antes de mais nada, é necessário ter em mente que **a disciplina trazida pelo art. 12, XXVII, da Lei n. 14.194/2021 não inaugura nova forma de financiamento das campanhas eleitorais**. Conforme fiz ver, a disciplina apenas atua dentro das balizas estabelecidas pelo art. 16-C, da Lei 9.504/1997, esclarecendo os critérios legais para fixação da verba na lei orçamentária.

Disciplina esta que, não é demais destacar, não está sob análise na presente ação direta.

Não há, assim, um novo fundo a favorecer este ou aquele partido político em detrimento dos demais.

Isso porque o dispositivo em questão também não modifica os critérios de repartição da verba pública, de modo que, dentro do que previamente determinado pelo art. 16-D, cada partido político continuará recebendo, proporcionalmente, a mesma fatia do montante global, conforme o desempenho nas eleições anteriores.

ADI 7058 MC / DF

É dizer, a princípio, todos os partidos deverão receber a respectiva cota dentro de regramento já estabelecido e que em nada foi alterado pelo dispositivo ora em análise.

No mais, cumpre destacar que a simples previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias não faz com que se quantifique, exatamente, a correspondente alocação na Lei orçamentária a ser destinada ao Fundo.

Não é demais ressaltar, a prescrição de norma na Lei de Diretrizes Orçamentária não cria direitos subjetivos a terceiros nem exaure a atuação do Congresso quanto à elaboração da lei orçamentária.

Como apontado por Ricardo Lobo Torres, *“é simples orientação ou sinalização, de caráter anual, para a feitura do orçamento”, “um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para a ulterior elaboração da proposta orçamentária do Executivo (arts. 51, IV e 52, XIII), do Judiciário (art. 99, § 1º) e do Ministério Público (art. 127, § 3º)”* (TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, Vol. V O orçamento na Constituição, Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2008).

Ora, como referido valor, a princípio, só vem definido após a tramitação e aprovação do orçamento (e não da LDO em si), não bastando, portanto, o mero encaminhamento sequer do projeto de lei orçamentária pelo Executivo, submeter a composição do Fundo ao princípio da anterioridade representaria afirmar que a promulgação da peça orçamentária referente aos anos eleitorais deveria ocorrer sempre um ano antes das eleições, o que em muito reduziria o tempo hábil das discussões parlamentares a respeito do orçamento como um todo.

Nesse sentir, como ressaltei, o próprio dispositivo responsável por instituir o Fundo, ao tratar da respectiva constituição, **alude a um valor ao menos equivalente: I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada**

ADI 7058 MC / DF

eleição, com base nos parâmetros definidos em lei; II - ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual” (art. 16-C, da Lei 9.504/97).

Assim, **observado tal piso**, o valor a ser fixado **necessariamente** dependerá da opção alocativa, originada, sim, no encaminhamento do projeto de lei orçamentária pelo Chefe do Poder Executivo, mas posteriormente aperfeiçoada pelo legislador por meio de seu legítimo poder de emenda. E, embora exista um piso, é sempre possível que, enquanto resultado final do processo orçamentário, o valor destinado ao Fundo possa ser superior a esse patamar mínimo.

Sob tal ângulo, a prevalecer o entendimento do eminente Relator, com a devida vênia, **reconheceríamos no limite que a conclusão da elaboração do orçamento, a cada dois anos, deverá observar a anualidade das eleições.**

Por fim, ainda que assim não o fosse, é de se questionar em que medida eventual **aumento geral** das verbas responsáveis por compor o Fundo implicariam, **por si só**, a deturpação do processo eleitoral, corrompendo ou desequilibrando a competição, de modo a atrair a disciplina do art. 16, da Constituição Federal.

Conforme assentado na jurisprudência da Corte:

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 nº 21.702/2004, que meramente explicitou interpretação constitucional anteriormente dada pelo Supremo Tribunal Federal, 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, ministro Celso de Mello, DJe 20.08.2010)

No que toca especificamente às regras de financiamento das campanhas, decorrentes da repartição dos recursos do Fundo, o Supremo também já foi instado a se manifestar, à luz da disciplina contida no art. 16, da Constituição Federal, afastando a pecha de inconstitucionalidade

ADI 7058 MC / DF

ante as modificações, trazidas no curso do ano eleitoral voltadas a incentivar candidaturas de pessoas negras.

É o que se extrai da **ADPF 738 MC-Ref, ministro Ricardo Lewandowski**, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2020:

REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARÁTER AFIRMATIVO. INCENTIVO A CANDIDATURAS DE PESSOAS NEGRAS PARA CARGOS ELETIVOS. VALORES CONSTITUCIONAIS DA CIDADANIA E DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. IGUALDADE EM SENTIDO MATERIAL. ORIENTAÇÕES CONSTANTES DE RESPOSTA DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL À CONSULTA FORMULADA POR PARLAMENTAR FEDERAL. APLICAÇÃO IMEDIATA PARA AS PRÓXIMAS ELEIÇÕES. NÃO INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE OU ANUALIDADE (ART. 16 DA CF/1988). MERO PROCEDIMENTO QUE NÃO ALTERA O PROCESSO ELEITORAL. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. I - Políticas públicas tendentes a incentivar a apresentação de candidaturas de pessoas negras aos cargos eletivos nas disputas eleitorais que se travam em nosso País, já a partir deste ano, prestam homenagem aos valores constitucionais da cidadania e da dignidade humana, bem como à exortação, abrigada no preâmbulo do texto magno, de construirmos, todos, uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, livre de quaisquer formas de discriminação. II - O princípio da igualdade (art. 5º, caput, da CF), considerado em sua dimensão material, pressupõe a adoção, pelo Estado, seja de políticas universalistas, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de políticas afirmativas, as quais atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo-lhes certas vantagens, por um tempo definido, com vistas a permitir que

superem desigualdades decorrentes de situações históricas particulares (ADPF 186/DF, de minha relatoria). Precedentes. 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.

Dessa forma, retomo eu, reportando-me à ADI 3.741, ministro Ricardo Lewandowski, *“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”*

Assim, não se pode exigir de qualquer mudança legislativa a necessária observância ao princípio da anterioridade. Apenas aquelas que tenham o potencial de rompimento com a igualdade previamente estabelecida para o respectivo pleito eleitoral devem observar a diretriz.

ADI 7058 MC / DF

Não compreendo, portanto, na prescrição contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, elemento a atrair tal disciplina, uma vez que eventuais verbas que vierem a ser alocadas a partir do orçamento (e não da LDO), serão distribuídas entre os partidos políticos e candidatos, levando-se em conta os critérios previamente estabelecidos pelo art. 16-D da Lei n. 9.504/1997.

É dizer, todos os partidos e candidatos se beneficiarão, *a priori*, de um aumento das verbas destinadas ao FEFC, em conformidade com a distribuição fixada a partir do desempenho eleitoral anterior.

Em que pesem os valores alocados impressionarem, em especial a partir dos pleitos anteriores, não vislumbro a introdução, apenas por isso, de qualquer deformação ao processo eleitoral conforme previamente estabelecido para as eleições gerais do presente ano.

(iii) Quanto à aludida violação à segurança jurídica orçamentária e à prudência fiscal.

Por fim, o Relator fundamenta a suspensão cautelar do mencionado dispositivo a partir de uma última premissa: de que o aumento substancial do Fundo especial resultaria contrariedade à segurança jurídica orçamentária e à prudência fiscal, com a alocação concorrente de receitas públicas para as campanhas eleitorais em detrimento dos demais gastos realizados com lastro nas emendas parlamentares de bancadas estaduais, dotadas de caráter impositivo.

Segundo afirma, a destinação dos recursos, nos moldes fixados pelo Parlamento, não implicaria apenas na falta de adequação em relação ao interesse público, mas iria contrariar um dever de proporcionalidade e razoabilidade inerentes às escolhas do Poder Público e passíveis de controle pelo Supremo, em especial sob a perspectiva do Novo Regime Fiscal instituído pela EC 95/2016.

ADI 7058 MC / DF

Com a máxima vênia dos que pensam em contrário, não compreendo na previsão orçamentária do financiamento das candidaturas particularidade própria a permitir tal juízo por parte da Corte.

Muito embora concorde com o eminente Relator no que toca à acirrada concorrência pelos recursos orçamentários, bem como a necessidade de, em um contexto republicano, sempre privilegiarmos a busca pela concretização de nossos objetivos constitucionais, **não posso, com a devida vênia, me furtar a privilegiar a escolha implementada pelo legislador, no presente caso, que em legítima opção política concluiu imperioso reforçar o financiamento público das campanhas eleitorais.**

Como dito acima, **o financiamento público faz parte de um mecanismo desenhado para possibilitar a pluralidade do debate político**, de modo a permitir que os mais diversos interessados possam, por meio dos respectivos partidos políticos, submeter seus nomes ao escrutínio eleitoral. Assim, **não há como se afastar uma inerente finalidade pública no emprego de recursos públicos para tal objetivo.**

A polêmica surge em razão do risco que tal ordem de valores eventualmente causaria aos investimentos custeados pelas emendas de bancadas.

Ocorre que tal concorrência por recursos é reflexo do próprio desenho institucional elaborado pelo legislador para buscar o financiamento de campanha. **Desenho este que, reforço eu, não está em jogo na presente ação.**

Tal cotejo se dá em razão da inerente disciplina trazida pelo FEFC, a qual direciona, já no art. 16-C, II da Lei 9.504/97, ser o Fundo constituído

ADI 7058 MC / DF

por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente, 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.

O regramento veio contemplado, ainda, na própria LDO, que, no art. 13, § 4º, II, expressamente dispunha, já na redação original do projeto encaminhado pela Presidência da República, que o PLOA conterà reservas específicas para atender às *“emendas de bancada estadual de execução obrigatória, em montante correspondente ao previsto no art. 3º da Emenda à Constituição nº 100, de 2019, descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha, de que trata o inciso II do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.”*

Há evidente disputa no orçamento entre tais finalidades, não se podendo afirmar que eventual afronta à Constituição apenas surgiria no momento em que as verbas eleitorais venham a ser fixadas de maneira excessiva. Ao risco de atribuir para o Supremo competência para sempre apreciar se determinado *quantum* de uma dada alocação orçamentária – em detrimento a outras – atenderia ou não aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e moralidade.

Observa-se uma opção clara para que o legislador, dentro de sua atribuição constitucional, estabeleça, quando da elaboração da lei orçamentária, o campo de prioridades, escolhendo entre o necessário financiamento público das campanhas e eventual patamar de recursos a ser reservado às emendas de bancada.

Por tal razão, inclusive, não acompanho o entendimento de que haveria vulneração à disciplina referente à impositividade das emendas de bancadas, visto que esta se faz direcionadas justamente para prestigiar as escolhas empreendidas pelo legislador, tornado obrigatórias sua execução **após a aprovação do orçamento.**

ADI 7058 MC / DF

É dizer, dentro da concretização do princípio da separação dos poderes, elevou-se ao ângulo constitucional certo patamar mínimo de alocações realizadas pelo Parlamento, cabendo a este, e não a qualquer dos outros poderes, definir o *quantum* e a maneira que tais recursos serão empreendidos, **quando aprovados**.

Sob esse ângulo, **não se pode extrair de disciplina voltada à execução do orçamento** balizas a pretensamente regular o processo de elaboração daquele.

Nem mesmo compreender que tal instituto, **direcionado a proteger as escolhas orçamentárias realizadas pelo Legislativo**, forneça substrato para, em sentido oposto, tolher o campo de atuação parlamentar.

Além disso, nunca é demais ressaltar que, muito embora entenda que a concretização de direitos impõe custos, que se traduzem no orçamento, uma maior destinação de verba pública para uma determinada finalidade, *por si só*, não representa dizer que aquele fim será alcançado. As avaliações e os cálculos – **políticos** – para definir o nível de investimento público devem ser feitos pelas instâncias deliberativas com capacidade institucional para tanto.

É dizer, por mais que se espere que investimentos em saúde e educação sejam prioridade no orçamento, e assim mereçam cada vez mais investimentos – **do que não discordo** –, o patamar de recursos destinados a esses objetivos será sempre definido pelas instâncias políticas de nosso Estado de Direito, dentro das escolhas trágicas que a elaboração do orçamento impõe.

A questão, portanto, referente à **aludida desproporcionalidade** da verba que veio a ser fixada na lei orçamentária a partir das diretrizes estabelecidas pelo art. 12, XXVII, da Lei n. 14.194/2021, **foge da atribuição**

desta Corte.

Muito embora enfrentemos um momento ímpar história humana, **com uma crise sanitária e econômica sem precedentes**, não se pode perder de horizonte os signos que caracterizam nosso Estado democrático de direito, do qual **a separação harmônica dos poderes é cláusula inafastável**.

Ora, **o controle da alegada má alocação dos recursos se dará nas urnas**, oportunidade em que o financiamento público das campanhas **com certeza** retornará ao debate político.

Até por isso, entendo ser passo demasiadamente largo conferir ao Supremo a tarefa de corrigir as opções legislativas feitas pelos representantes do povo no que toca tão somente ao estabelecimento das prioridades orçamentárias para o ano de 2022. Não pode o Supremo assentar, **ainda que em um cenário de restrição orçamentária, e mesmo de crise pandêmica**, a melhor alocação para a receita pública, visto ser essa tarefa eminentemente política.

Muito embora não desconheça a evolução jurisprudencial dessa Corte, na já mencionada ADI-MC 4.048, ministro Gilmar Mendes, quanto à possibilidade de controle de constitucionalidade de leis orçamentárias, entendo ser necessário prudência para que não se subtraia do diálogo entre os Poderes Executivo e Legislativo a importante tarefa de definir a melhor destinação dos recursos públicos.

Salvo quadro de flagrante violação à Carta da República e à legislação infraconstitucional de regência, **que ressalto não observar na presente situação**, a alocação orçamentária ampla deve estar ao largo do controle jurisdicional. Especialmente em sede abstrata, na qual a análise do orçamento assumiria um viés macro, pouco conectado à concretização de direitos na esfera individual.

Ainda que se diga que o Constituinte derivado venha a elevar parte da disciplina orçamentária à envergadura constitucional, **especialmente no que diz respeito às emendas impositivas de bancada**, não cabe ao Supremo, com base em juízos próprios, atribuir qual seria o melhor emprego dos recursos públicos, ou o patamar considerado válido de um certo investimento.

Reconheço certa surpresa relativamente ao montante global originado a partir das balizas trazidas pelo art. 12, XXVII, da Lei n. 14.194/2021, e concretizado, posteriormente, na Lei Orçamentária. Ainda assim, entendo não haver espaço de atuação da jurisdição constitucional quanto ao dimensionamento de referida verba, sob risco de se abrir caminho para eventual controle, às minúcias, de cada dotação orçamentária.

Ora, o *recall* a ser promovido por meio da eleição é o momento adequado para que a sociedade, empoderada, passe a corroborar, ou não, com as citadas práticas e opções legislativas. Entendo que, em uma experiência verdadeiramente democrática, deverão as urnas dar a resposta em relação a tais prioridades, **não podendo a Corte subtrair este importante momento do povo brasileiro.**

V

Ante o exposto, com a máxima vênia, divirjo do eminente Relator para INDEFERIR o pedido cautelar formulado na presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.