



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.058/DF

RELATOR: MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA

REQUERENTE: PARTIDO NOVO

ADVOGADO: PAULO ROBERTO ROQUE ANTONIO KHOURI

INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL

PARECER AJCONST/PGR Nº 10447/2022

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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.

Excelentíssimo Senhor Ministro André Mendonça,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Novo contra o inciso XXVII do art. 12 da Lei 14.194, de 20.8.2021 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2022). Eis o conteúdo do dispositivo legal impugnado:

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

(...)

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

Após defender sua legitimidade ativa, bem como o cabimento desta ação direta de inconstitucionalidade, o requerente argui que a “*tramitação e*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

votação” do projeto de lei de diretrizes orçamentárias de 2022 “foi envolvida em diversas polêmicas, como o discricionário – e abusivo – aumento do Fundo Eleitoral de Financiamento de Campanhas (FEFC), com vistas às eleições de 2022”.

Afirma que o inciso XXVII do art. 12 da LDO de 2022 agregou “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”. Isso resultaria num montante superior a R\$ 5,7 bilhões, não havendo “maiores detalhes sobre critérios definidos para esta mudança legislativa, o que já demonstra a falta de transparência na atuação dos parlamentares da Comissão Mista quando da análise e elaboração do texto da LDO”.

Aduz que o Presidente da República vetou o dispositivo legal ora impugnado, encaminhando, ato contínuo, ao Congresso Nacional o projeto de lei orçamentária anual (LOA) de 2022, com previsão de R\$ 2,1 bilhões para o FEFC. O veto, porém, foi rejeitado pelo Congresso Nacional em 17.12.2021.

Alega que a derrubada do veto ao projeto da LDO de 2022 tem impacto direto na votação do projeto da LOA de 2022, pois “mesmo o Projeto da LOA 2022 tendo previsto 2,1 bilhões de reais, o aumento da LDO fará com que se altere este valor também”. Isso devido à regra contida no inciso I do § 3º do art. 166 da Constituição Federal, segundo a qual as emendas ao projeto de lei do



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

orçamento anual só podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Aponta o requerente vício de inconstitucionalidade formal no inciso XXVII do art. 12 da LDO de 2022. Articula que, nos termos do inciso II do art. 165 da Constituição Federal, a lei de diretrizes orçamentárias é de iniciativa privativa do Presidente da República, e que a *“proposta enviada pelo Sr. Presidente da República ao Congresso Nacional referente à LDO 2022 traz, tão somente, a previsão do art. 13, § 4º, inciso II, sobre as emendas de bancada estadual de execução obrigatória, que incidem sobre a fórmula de cálculo do FEFC para as eleições de 2022 (e de todas as demais), atentando-se ao contido na legislação eleitoral vigente”*.

Dessarte, assegura que *“a nova fórmula de cálculo para o aumento discricionário do FEFC ocorrido quando da aprovação do Projeto da LDO 2022 pelo Congresso Nacional”* não foi proposta pelo Poder Executivo. Tal circunstância macularia *“o aumento pretendido e [escancararia] a intenção pessoalista dos parlamentares em simplesmente aumentar os recursos disponíveis para as suas campanhas eleitorais às custas do erário, sem qualquer previsão legislativa que autorize fazê-lo”*.

Alega que *“a própria existência de veto sobre a proposição indica que houve a tentativa do controle do Poder Executivo para evitar a inconstitucionalidade*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

que ora se denuncia". Afirma que, ao rejeitar o veto, o Congresso Nacional seria não somente *"irresponsável com as contas públicas"*, mas incorreria em usurpação da competência do Presidente da República.

Sob o aspecto material, argumenta violação do 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.

Argui que, com a adoção do modelo de financiamento público de campanhas eleitorais, o art. 16-C da Lei 9.504/1997 criou o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), definindo os critérios a serem adotados para cálculo do montante desse fundo. Acrescenta que o dispositivo impugnado desbordou da *"estrita legalidade que deve ser aplicada para o cálculo destes valores que serão destinados aos partidos para o custeio de suas campanhas"*. Daí falar-se em *"verdadeira inovação legislativa por via imprópria (uma lei orçamentária)"*.

Defende que a lei de diretrizes orçamentárias não poderia tratar do tema (cálculo dos recursos do FEFC), pois estaria adstrita aos assuntos elencados no § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Ademais, o inciso XXVII do art. 12 da LDO de 2022 seria inconstitucional porque estaria em confronto com o Plano Plurianual da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

União, aprovado pela Lei 13.971, de 27.12.2019. E o fato é que os §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição Federal exigem a compatibilidade da LDO e da LOA com o plano plurianual.

A violação do art. 167 da Constituição Federal decorreria do *“aumento expressivo e ad hoc de despesas, sem indicação da fonte de recursos, sem prévia autorização legislativa”*.

Por fim, sustenta desrespeito ao princípio constitucional da moralidade administrativa. Denuncia a existência de desvio de finalidade, uma vez que não se poderia *“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”*.

Adotou-se o rito do art. 10 da Lei 9.868, de 10.11.1999.

O Presidente da República, em suas informações, suscitou preliminar de não conhecimento da ação. Arguiu que o exame da constitucionalidade do inciso XXVII do art. 12 da LDO de 2022, nos termos colocados na petição inicial, depende de seu prévio cotejo com o art. 16-C da Lei 9.504/1997. A alegada ofensa à Constituição Federal seria, portanto, indireta.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No mérito, defendeu a constitucionalidade – tanto formal quanto material – da norma impugnada. Sob o primeiro aspecto (o formal), disse que *“a confecção do orçamento público é um processo complexo, com a participação do Poder Executivo e do Poder Legislativo”*. Na hipótese, o Presidente da República teria exercido sua competência privativa para encaminhar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias ao Congresso Nacional, enquanto este teria desempenhado a sua função: análise e aprovação do projeto.

Arguiu que o poder de emenda aos projetos de iniciativa privativa do Presidente da República é direito dos parlamentares. Nesse diálogo é que se cumpriria *“o desiderato constitucional de um orçamento legitimado pela participação da sociedade, devidamente representada”*. Ademais, o inciso XXVII do art. 12 da LDO de 2022 guardaria *“absoluta pertinência com a matéria orçamentária”* e teria observado *“o limite estabelecido no art. 166, §4º da CF/88”*.

Quanto à alegada inconstitucionalidade material, o Presidente da República afirmou que a norma impugnada *“estabeleceu as diretrizes para a composição do FEFC pela lei orçamentária, em convergência com o art. 16-C da Lei nº 9.504/1997”*. Disse inexistir *“nova fórmula inusitada de cálculo”*.

Refutou a alegação de desrespeito ao § 2º do art. 166 da Constituição Federal. Isso porque o dispositivo legal atacado teria apenas cumprido *“seu dever de orientar a elaboração da lei orçamentária anual”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Alegou inexistirem as apontadas violações dos §§ 3º e 4º do art. 166 da Constituição Federal, pois o requerente não teria demonstrado nenhuma incompatibilidade do inciso XXVII do art. 12 da LDO de 2022 com o plano plurianual. Ademais, o veto presidencial aposto ao dispositivo ora impugnado haveria se fundado apenas em razões de interesse público, e não de constitucionalidade.

Por fim, nas palavras do Presidente da República, *“não se [apresentaria] razoável partir da premissa de que a destinação de recursos para campanhas eleitorais, definida por critérios legais, estaria a depender de um sarrafo quantitativo para sabermos se atende ou não ao princípio constitucional da moralidade”*.

A Câmara dos Deputados também pugnou pela improcedência do pedido. Arguiu não haver nenhuma usurpação de competência do Presidente da República, nem contrariedade ao art. 16-C da Lei 9.504/1997.

Disse que a norma impugnada não representou nenhum aumento de despesa sem indicação da fonte de recursos. É que, *“por força da regra do art. 16-C, II, da Lei n. 9.504/1997, repetida no art. 13, § 4º, II, da mesma lei, o valor da reserva do FEFC deve ser descontado do montante de outra despesa obrigatória, qual seja, o montante reservado às emendas de bancadas estaduais e do Distrito Federal”*. Pelo que *“o resultado da operação é zero, já que à elevação do FEFC*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

corresponde uma equivalente redução do montante disponível para o atendimento de emendas de bancada estaduais”.

Argumentou inexistir qualquer desvio de finalidade. Tal alegação do requerente, segundo a Câmara dos Deputados, traduziria sua *“irresignação de caráter político (...) com o montante de recursos atribuído ao FEFC pelo Congresso Nacional”*.

O Senado Federal também prestou informações. Na mesma linha dos argumentos esgrimidos pelo Presidente da República e pela Câmara dos Deputados, defendeu a constitucionalidade da norma impugnada.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo indeferimento da medida cautelar.

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para manifestação.

Eis, em síntese, o relatório.

Preliminarmente, a ação não há de ser conhecida quanto às alegadas violações da Lei Complementar 101/2000 e da Lei 9.504/1997. É que o parâmetro de controle numa ação direta de inconstitucionalidade é, unicamente, a Constituição Federal. Inviável, portanto, aquilatar possível afronta do dispositivo legal impugnado àqueles outros diplomas legais.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Nesse sentido é a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADC 76, Rel. Min. Rosa Weber, *DJe* de 28.1.2022; ADI 3.796, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 1º.8.2017; ADI 6.481-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, *DJe* de 19.10.2020).

Na parte conhecida, o pedido há de ser julgado improcedente.

Nos termos do art. 165 da Constituição Federal, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais são *“leis de iniciativa do Poder Executivo”*. Nesse sentido, 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).

Ocorre que, uma vez exercida, pelo Presidente da República, a iniciativa legislativa, compete ao Congresso Nacional dispor sobre a matéria (CF, art. 48, II; art. 166, *caput*). Isso inclui aprovar, rejeitar ou **emendar** o projeto sob análise.

A possibilidade de apresentar emendas aos projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional, sejam eles de iniciativa do próprio Poder Legislativo ou dos Poderes Executivo e Judiciário, bem como do Ministério Público, é prerrogativa inafastável dos parlamentares. Com fundamento no princí-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

pio democrático, podem os parlamentares analisar livremente as propostas em votação, aprovando-as, rejeitando-as ou alterando-as.

Tal raciocínio não é diferente quanto aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais. Tanto é assim que a própria Constituição Federal prevê, expressamente, a possibilidade de apresentação de emendas a esses projetos (CF, art. 166, § 2º, 3º e 4º).

Nesse cenário normativo-constitucional, a circunstância de o inciso XXVII do art. 12 da LDO de 2022 ter sido inserido por emenda parlamentar não acarreta nenhuma inconstitucionalidade formal. O Presidente da República exerceu plenamente sua competência constitucional e o Congresso Nacional, a dele.

Veja-se que o § 4º do art. 166 da Constituição Federal proíbe a aprovação de emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias apenas “*quando incompatíveis com o plano plurianual*”. Embora o requerente tenha alegado essa incompatibilidade, não a demonstrou.

A Lei 13.971/2019, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023, nada fala sobre o Fundo Especial de Financiamento de Campanha. E assim ocorre porque, como bem salientou o Senado Federal, o plano plurianual estabelece “*as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

relativas aos programas de duração continuada". As despesas do FEFC, por sua vez, só ocorrem em anos de eleições.

Também não prospera a alegação de que o dispositivo impugnado acarretou *"aumento expressivo e ad hoc de despesas, sem indicação da fonte de recursos, sem prévia autorização legislativa"*.

Em primeiro lugar, importante observar que as restrições constantes do § 3º do art. 166 da Constituição Federal aplicam-se somente às *"emendas ao projeto de lei do orçamento anual"*, e não àquelas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Isso porque a lei orçamentária anual é que fixa as despesas e prevê as receitas públicas. A lei de diretrizes orçamentárias apenas orienta *"a elaboração da lei orçamentária anual"* (CF, art. 166, § 2º).

Então, não há como o dispositivo legal impugnado ter aumentado despesa em relação ao previsto no projeto originário, se o projeto originário não previu nenhuma despesa (como visto, essa não é a função da LDO).

No mesmo sentido, não há de se falar em desrespeito ao art. 167 da Constituição Federal. A norma impugnada não autorizou a realização de despesa sem prévia autorização legislativa ou sem fonte de custeio. A lei impugnada tratou exatamente de orientar a confecção da lei orçamentária anual. Lei, esta sim, que dará suporte à realização das despesas no ano de 2022.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ainda que assim não fosse, vale destacar a observação da Câmara dos Deputados: o próprio inciso XXVII do art. 12 da LDO de 2022, ora impugnado, em consonância com o disposto no inciso II do art. 16-C da Lei 9.504/1997, estabelece que o FEFC será *“financiado com recursos da reserva prevista no inciso II do § 4º do art. 13”*, que vem a ser a reserva específica para atender a *“emendas de bancada estadual de execução obrigatória”*. Assim, nas palavras da Câmara dos Deputados, *“o resultado da operação é zero, já que à elevação do FEFC corresponde uma equivalente redução do montante disponível para o atendimento de emendas de bancada estaduais”*.

O requerente também alega que a lei de diretrizes orçamentárias não poderia tratar do tema (cálculo dos recursos do FEFC), pois estaria adstrita aos assuntos elencados no § 2º do art. 165 da Constituição Federal. Ora, entre esses assuntos está o de orientar a elaboração da lei orçamentária anual.

Como se sabe, 2022 é ano de eleições gerais. E o art. 16-C da Lei 9.504/1997 prevê a existência de um Fundo Especial de Financiamento de Campanha, *“constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral”*. Dotações que não de equivaler, *“ao menos”*, *“ao percentual do montante total dos recursos da reserva específica a programações decorrentes de emendas de bancada*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

estadual impositiva, que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual”.

Como se vê, a legislação eleitoral prevê a existência do FEFC e determina que, em ano eleitoral, haja dotações orçamentárias da União para esse fim. E parte relevante dos recursos não de ser previstos na lei orçamentária a partir da fixação de percentual “*que será encaminhado no projeto de lei orçamentária anual*” (Lei 9.504/1997).

Então, inexistente inconstitucionalidade na circunstância de a lei de diretrizes orçamentárias, que há de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, versar sobre o tema. A propósito, o projeto de lei encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo já tratava do FEFC. Veja-se trecho da exposição de motivos subscrita pelo Ministro da Economia:

6. Destaca-se, ainda, a orientação para que o Projeto de Lei Orçamentária de 2022 contenha reservas específicas para atendimento de programações decorrentes de: i) emendas individuais, equivalente ao montante da execução obrigatória do exercício de 2017, corrigido na forma estabelecida no inciso II do § 1º do art. 107 do ADCT; ii) emendas de bancadas estaduais e do Distrito Federal de execução obrigatória, cujo valor equivale ao montante previsto no art. 3º da Emenda Constitucional nº 100, de 26 de junho de 2019, descontados os recursos destinados ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), de que trata o inciso II do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

33. Além disso, foram mantidas no Anexo III, em seção apartada (Seção III), algumas despesas prioritárias do Poder Executivo, na qualidade de ressalvadas de limitação de empenho e movimentação financeira pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do § 2º do art. 9º da LRF. Com relação às despesas obrigatórias, considerando que 2022 será ano eleitoral, foi reincluída a menção ao Fundo Especial de Financiamento de Campanha – FEFC.

O dispositivo impugnado não desborda, portanto, do seu espaço próprio de atuação, nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Por fim, oportuno observar que o financiamento das campanhas eleitorais é tema de suma importância para a democracia brasileira. Uma democracia que se pretenda substancial (e não meramente procedimental) há de conter regras que permitam a todos os espectros político-ideológicos da sociedade alçar as instâncias decisórias do Estado.

Isso a promover maior legitimidade material pela densidade dos votos dirigidos a certas e determinadas agremiações partidárias, que têm por finalidade institucionalizar o poder político, e não personalizá-lo.

Em resposta a desvios detectados pelo sistema de financiamento das campanhas eleitoras por pessoas jurídicas privadas, a lei, estimulada por decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4.650, estabeleceu o atual modelo de financiamento público, mediante o FEFC.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Trata-se de solução ainda passível de problemas, mas que, sendo mais uma etapa no processo de constante aperfeiçoamento do sistema eleitoral brasileiro, é modelo que está sendo submetido à avaliação da sociedade e à sempre possível revisão futura pelo legislador.

Embora importante o constante e amplo debate sobre o tema, esta ação direta de inconstitucionalidade não se revela via adequada para tanto, valendo notar, ainda, a proximidade do início do calendário eleitoral.

Como demonstrado, inexistem os vícios de constitucionalidade apontados pelo requerente, razão pela qual opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

JMR