



EXCELENTÍSSIMO SENHOR **MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MP PRÓ-SOCIEDADE, pessoa jurídica de direito privado, de natureza civil sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ nº 32.702.301/0001-53, com sede na SAS, Quadra 04, Bloco “A”, sala 1231, Edifício Victoria Office Tower, Brasília/DF, CEP: 70.070-938, representada por seu Procurador, consoante instrumento de procuração em anexo, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, nos termos do Art. 103, IX, da Constituição da República, e Art. 2º, IX, da Lei n. 9.868, de 1999, **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face da **Lei federal n.º 13.487**, de 6 de outubro de 2017 (que cria o FEFC), e da **Lei Orçamentária de 2.020 (Lei federal n.º 13.978**, de 17 de Janeiro de 2.020, LOA-2020), em razão dos fatos e fundamentos a seguir expostos.

I – DO OBJETO DA PRESENTE AÇÃO DIRETA

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade tem por objeto os **Artigos 1º a 3º da Lei federal n.º 13.487, de 6 de outubro de 2017**, que **autoriza** a criação do **Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC)**, e a **Rubrica 71906 da Lei federal n.º 13.978, de 17 de Janeiro de 2.020 (LOA 2020)**, que ao estimar a receita e fixar a despesa da União para o exercício financeiro de 2.020 previu **despesa inconstitucional** da ordem de **R\$ 2.034.954.824,00** (dois bilhões, trinta e quatro milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil e oitocentos e vinte e quatro reais) em favor do referido fundo para financiamento de campanha eleitoral no presente ano de 2.020.

Eis a íntegra do texto legal¹ objeto principal da presente Ação:

¹ Cf. em Anexo a publicação oficial do referido diploma no Diário Oficial da União (edição extra) de 6 de Outubro de 2.017.



LEI Nº 13.487, DE 6 DE OUTUBRO DE 2017.

Mensagem de veto

Altera as Leis n.º 9.504, de 30 de setembro de 1997, e 9.096, de 19 de setembro de 1995, para instituir o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e extinguir a propaganda partidária no rádio e na televisão.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)

Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente:

I - ao definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, a cada eleição, com base nos parâmetros definidos em lei;

II - a 30% (trinta por cento) dos recursos da reserva específica de que trata o inciso II do § 3º do art. 12 da Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017.

§ 1º (VETADO).

§ 2º O Tesouro Nacional depositará os recursos no Banco do Brasil, em conta especial à disposição do Tribunal Superior Eleitoral, até o primeiro dia útil do mês de junho do ano do pleito.

§ 3º Nos quinze dias subsequentes ao depósito, o Tribunal Superior Eleitoral:

I - divulgará o montante de recursos disponíveis no Fundo Eleitoral; e

II - (VETADO).

§ 4º (VETADO).

§ 5º (VETADO).

§ 6º (VETADO).



§ 7º Os recursos de que trata este artigo ficarão à disposição do partido político somente após a definição de critérios para a sua distribuição, os quais, aprovados pela maioria absoluta dos membros do órgão de direção executiva nacional do partido, serão divulgados publicamente.

§ 8º (VETADO).

§ 9º (VETADO).

§ 10. (VETADO).

§ 11. Os recursos provenientes do Fundo Especial de Financiamento de Campanha que não forem utilizados nas campanhas eleitorais deverão ser devolvidos ao Tesouro Nacional, integralmente, no momento da apresentação da respectiva prestação de contas.

§ 12. (VETADO).

§ 13. (VETADO).

§ 14. (VETADO).

§ 15. O percentual dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo poderá ser reduzido mediante compensação decorrente do remanejamento, se existirem, de dotações em excesso destinadas ao Poder Legislativo.”

“Art. 36.

.....

§ 2º Não será permitido qualquer tipo de propaganda política paga no rádio e na televisão.

.....” (NR)

“Art. 99.

§ 1º O direito à compensação fiscal das emissoras de rádio e televisão estende-se à veiculação de propaganda gratuita de plebiscitos e referendos de que dispõe o art. 8º da Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998 , mantido também, a esse efeito, o entendimento de que:

.....” (NR)



Art. 2º Os arts. 44 e 53 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 44.

.....

III - (VETADO);

.....” (NR)

“Art. 53.

§ 1º O instituto poderá ser criado sob qualquer das formas admitidas pela lei civil.

§ 2º O patrimônio da fundação ou do instituto de direito privado a que se referem o inciso IV do art. 44 desta Lei e o caput deste artigo será vertido ao ente que vier a sucedê-lo nos casos de:

I - extinção da fundação ou do instituto, quando extinto, fundido ou incorporado o partido político, assim como nas demais hipóteses previstas na legislação;

II - conversão ou transformação da fundação em instituto, assim como deste em fundação.

§ 3º Para fins do disposto no § 2º deste artigo, a versão do patrimônio implica a sucessão de todos os direitos, os deveres e as obrigações da fundação ou do instituto extinto, transformado ou convertido.

§ 4º A conversão, a transformação ou, quando for o caso, a extinção da fundação ou do instituto ocorrerá por decisão do órgão de direção nacional do partido político.” (NR)

Art. 3º O valor a ser definido pelo Tribunal Superior Eleitoral, para os fins do disposto no inciso I do caput do art. 16-C da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, será equivalente à somatória da compensação fiscal que as emissoras comerciais de rádio e televisão receberam pela divulgação da propaganda partidária efetuada no ano da publicação desta Lei e no ano imediatamente anterior, atualizada monetariamente, a cada eleição, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou por índice que o substituir.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



Art. 5º Ficam revogados, a partir do dia 1º de janeiro subsequente à publicação desta Lei, os arts. 45, 46, 47, 48 e 49 e o parágrafo único do art. 52 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Brasília, 6 de outubro de 2017; 196º da Independência e 129º da República.

MICHEL TEMER

Eliseu Padilha

Antonio Imbassahy

Este texto não substitui o publicado no DOU de 6.10.2017 - Edição extra

Por arrastamento, é inconstitucional a **Rubrica 71906** da **LOA 2020**, a qual, com fundamento no objeto principal dessa Ação Direta, fixou despesa da ordem de **R\$ 2.034.954.824,00** (dois bilhões, trinta e quatro milhões, novecentos e cinqüenta e quatro mil e oitocentos e vinte e quatro reais) em favor do referido Fundo Especial de Financiamento de Campanhas para o ano de 2.020, conforme Quadro 5 da página 267 do Anexo I da LOA 2020;²

Quadro 5
Despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
por Poder, Órgão, UO, Fonte de Recursos e Grupo de Natureza de Despesa

LDO-2020, Anexo I, Inciso V. *Valores em R\$1,00.*
Recursos de todas as fontes.

PODER / ÓRGÃO / UO	Fiscal	Seguridade	Total
GND/Fonte			
150 - Recursos Próprios Não-Financeiros	41.235.863		41.235.863
180 - Recursos Próprios Financeiros	1.358.764.137		1.358.764.137
9 - Reserva de Contingência	746.017.577		746.017.577
180 - Recursos Próprios Financeiros	746.017.577		746.017.577
71906-Fundo Especial de Financiamento de Campanhas	2.034.954.824		2.034.954.824
3 - Outras Despesas Correntes	2.034.954.824		2.034.954.824
100 - Recursos Ordinários	269.759.557		269.759.557
144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	1.765.195.267		1.765.195.267

² Cf. Anexo 5 desta Inicial, em que juntamos a íntegra do Anexo I da LOA, que contém no Quadro 9A o demonstrativo dos resultados primários e nominal do governo central, que prevê o Autógrafo de R\$ 2 bilhões e 35 milhões a serem gastos em 2020 com financiamento de campanha eleitoral (item IV.3.22).



Acerca do cabimento do controle concentrado de constitucionalidade da lei orçamentária, a Jurisprudência plenária do STF já se posicionou favoravelmente nos seguintes termos: “(...) II. **CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA.** 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.**” (ADI 4048 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008) (grifamos).

Cabível, portanto, ação direta, tanto em face da Lei ordinária objeto principal da presente Ação (**Lei federal n.º 13.487**, de 6 de outubro de 2017, que autoriza a criação do referido Fundo Eleitoral) como em face da Lei que o concretizou (**LOA 2020, Lei federal n.º 13.978**, de 17 de Janeiro de 2020).

II – DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO FUNDO ESPECIAL DE FINANCIAMENTO DE CAMPANHA CRIADO PELA LEI N. LEI Nº 13.487, DE 6 DE OUTUBRO DE 2017.

É incompatível com a Constituição da República a destinação indiscriminada de recursos públicos a uma entidade privada (no caso, os partidos políticos)³ sem que haja uma **destinação pública ou social** para a referida verba de natureza pública, bem como sem a necessária **previsão constitucional** de tal gasto (tal como se dá com a fundo partidário previsto no Art. 17, § 3º).

Com efeito, segundo o texto constitucional (Art. 165, § 5º), a Lei Orçamentária, ao fixar as despesas da União para aquele exercício financeiro, deve prever num único documento os **três tipos de orçamentos**, a saber, o **orçamento fiscal**

³ Segundo o Código Civil brasileiro (Art. 44, V), os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, e adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil (CRFB, art. 17, § 2º).



(**inc. I**), destinado às despesas correntes dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações; o **orçamento de investimento (inc. II)**, destinado às estatais federais (empresas públicas e sociedades de economia mista); e o **orçamento da seguridade social (inc. III)**, destinado às despesas com o regimes de previdência social (RGPS e RPPS), com o Sistema Único de Saúde e com a Assistência Social.

Observa-se, com efeito, que todos os três tipos de orçamentos (harmonizados e unificados numa única lei federal, a LOA) possuem finalidades públicas primárias e de interesse social, cujos gastos são determinados pela Constituição da República de 1988.

O primeiro tipo se destina a satisfazer **despesas com pessoal** civil, militar, material de consumo, serviço de terceiros, encargos diversos, subvenções (sociais ou econômicas), inativos, pensionistas, juros da dívida pública e outras **transferências correntes**, conforme classificação prevista na Lei Geral de Direito Financeiro (Lei federal n.º 4.320, de 1964).

O segundo tipo de orçamento trata das despesas com **investimentos** destinados à **estatais** federais, bem como da participação da União do mercado brasileiro de valores mobiliários, quando a intervenção do Estado decorre de previsão constitucional ou de imperativo de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo (Art. 173, *caput*).⁴

Por fim, o último tipo de orçamento diz respeito às despesas **securitárias** a serem gastas com Previdência e Assistência Sociais e com Saúde Pública,

⁴ Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.



cuja finalidade é atender ao comando constitucional na concretização de tais direitos fundamentais (Art. 194 da Constituição).⁵

No caso da Lei federal n.º 13.487, de 2017, que cria o Fundo Especial de Financiamento de Campanha, **não há qualquer interesse público ou social** na realização do referido gasto, já que nos termos da legislação civil (Código Civil, Art. 44, V) os **partidos políticos** são pessoas jurídicas de **direito privado**.

Além disso, a previsão de tal despesa não encontra qualquer previsão constitucional, diversamente do que ocorre com o Fundo Partidário (Art. 17, § 3º), e portanto cria despesa pública para atender a interesses meramente privados, configurando uma imensa **improbidade administrativa** autorizada por lei inconstitucional!

O rigor com que o gasto de dinheiro público é tratado pela Constituição, que previu regras rígidas na previsão, glosa e fiscalização da aplicação de todo recurso financeiro, não pode ser ignorado pelo legislador ordinário, uma vez que **no Brasil a gestão fiscal pressupõe uma ação planejada que previna riscos e corrija desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas**, nos termos do Art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 2001):

Art. 1º, § 1º. A **responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a **ação planejada** e transparente, em que se **previnem riscos e corrigem desvios** capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

⁵ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de *ações* de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à *saúde*, à *previdência* e à *assistência social*.



Com efeito, não se pode permitir que o legislador ordinário, ignorando o arcabouço constitucional e legal que trata da despesa pública – toda informada pelos princípios da legalidade, moralidade e eficiência –, fixe despesa sem atender aos parâmetros mínimos da gestão fiscal e destine dinheiro público em favor de entidades privadas sem qualquer interesse social relevante.

Não se ignora que **parte desse recurso de ordem bilhonária será gasto em desvios e corrupções**, como mostra a farta jurisprudência dos Tribunais Regionais Eleitorais espalhados pelo Brasil (basta para tanto uma consulta à jurisprudência desses tribunais), com alguns deles noticiados pela imprensa.⁶

Não se justifica, com efeito, num país com **52 milhões de pobres**⁷ a destinação de bilhonária cifra orçamentária para satisfação de interesses meramente privados de candidatos ao pleito municipal de 2020, **em absoluta inversão e violação a um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, que consistem em “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”** (CRFB, Art. 3º, Inciso III).

Com efeito, o valor bilionário destinado ao Fundo Especial para Financiamento de Campanha neste ano é suficiente para **sustentar quase 4 milhões de pessoas assistidas pelo programa federal do Bolsa Família em 2020**⁸. Logo, não se justifica minimamente tal tipo de gasto público, sob pena de se incorrer numa enorme improbidade administrativa legalizada e uma grave violação às prioridades de nossa República.

⁶ <http://novo eleitoral.com/index.php/justicaeleitoral/1251-tse-cassacao-recursos> (acesso em 6.2.2020).

<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47889042> (Como partidos políticos gastam milhões em dinheiro público praticamente sem fiscalização, acesso em 6.2.2020).

⁷ Segundo IBGE, 52 milhões de brasileiros vivem abaixo da linha da pobreza (com menos de R\$ 18 por dia): <https://veja.abril.com.br/economia/ibge-52-milhoes-de-brasileiros-estao-abaixo-da-linha-da-pobreza/> (acesso em 6 de Fevereiro de 2020).

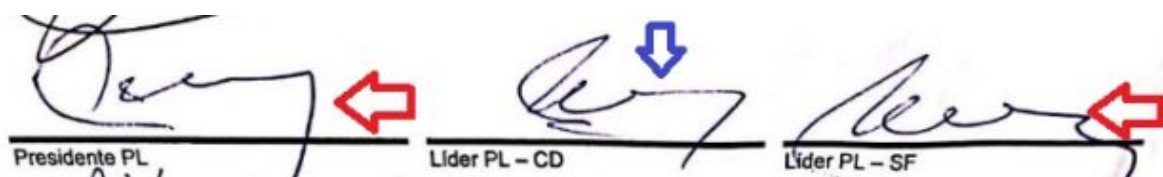
⁸ Segundo a LOA 2020, mais de R\$ 30 bilhões são previstos para o referido programa, que atende mais de 59 milhões de brasileiros que vivem em estado de pobreza ou extrema pobreza.

III – DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DA PREVISÃO DA DESPESA DO FEFC NA LOA 2020

Não bastasse a flagrante inconstitucionalidade da Lei eleitoral que cria o referido Fundo Especial para Financiamento de Campanha, são duas as desordens, formal e material, que afetam a Lei Orçamentária federal de 2020 (Lei federal n.º 13.978, de 17 de Janeiro de 2020).

A primeira, de caráter **formal**, decorrente do **vício insanável** ocorrido durante a tramitação do projeto de lei orçamentária n. 22, de 2019 (Congresso Nacional), que sancionado pelo Presidente da República veio a se tornar a lei objeto de impugnação.

Com efeito, por ocasião da tramitação interna do referido projeto na Comissão Mista de Orçamento, o deputado federal JOSÉ WELLINGTON ROBERTO – em ofício destinado a Domingos Neto (PSD-CE), deputado-relator da proposta orçamentária de 2020 – **após falsamente autógrafo em nome de outros parlamentares** (Senador Jorginho Mello e José Tadeu Candelária), conforme informação levantada pelo site de imprensa O Antagonista:⁹



Presidente PL Líder PL - CD Líder PL - SF

A matéria publicada no referido site fornece detalhes de como o crime de falsidade material de documento público foi praticado, **tendo o próprio parlamentar, quando questionado a respeito, confirmado a prática do ilícito**:

⁹ <https://www.oantagonista.com/brasil/exclusivo-deputado-assinou-oficio-do-fundao-eleitoral-em-nome-de-senador-e-presidente-do-pl/>.



“O Antagonista descobriu que a assinatura falsa em nome do senador Jorginho Mello no ofício do Fundão Eleitoral foi obra do deputado Wellington Roberto, líder do PL (ex-PR) na Câmara.

Roberto também assinou em nome do presidente da legenda, José Tadeu Candelária.

Questionado, o líder do PL na Câmara admitiu a fraude. Disse que assinou “como representante” do partido, mas que não tem “nenhuma procuração”.

“Assinei como representante do meu partido numa reunião em que estavam ausentes o presidente e o líder (no Senado). Encerrada a reunião, perguntaram se eu podia assinar. Assinei e assinaria de novo, se preciso. Eu resolvi fazer e acabou.”

Como O Antagonista publicou mais cedo, o senador Jorginho Mello sempre foi contra o uso do Fundão Eleitoral e ficou surpreso ao ver seu nome no ofício de presidentes e líderes partidários enviado ao relator do Orçamento, deputado Domingos Neto.

O senador avalia tomar medidas judiciais em razão do dano à sua imagem. Wellington Roberto acha que não cometeu crime algum.

“Não sabia que ele era contra. Acho que não fiz nada demais. Se ele acha que eu fiz, é problema dele. Não estou me afastando hora nenhuma da responsabilidade de ter assinado.”

O documento fraudado foi usado por Domingos Neto para justificar a ampliação do Fundão Eleitoral de R\$ 2 bilhões para R\$ 3,8 bilhões.”



Em razão disso, a Autora da presente ação, tendo em vista a flagrante prática de crime contra a fé pública no âmbito da Câmara dos Deputados, **representou** o referido parlamentar **perante a Procuradoria-Geral da República (PGR-00560579/2019)** a fim de que fosse instaurada a competente **investigação criminal**¹⁰, tendo em vista que se trata de autoridade pública com prerrogativa de foro no Supremo Tribunal Federal que teria praticado o referido crime no exercício de suas funções.

Em tese, o referido deputado federal incorreu no tipo previsto para o delito de falsidade material de documento público (Art. 297, *caput*), majorado pelo fato do autor ser funcionário público em sentido amplo (§ 1º):

Código Penal Brasileiro: Falsificação de documento público

Art. 297 - Falsificar, no todo ou em parte, documento público, ou alterar documento público verdadeiro:

Pena - reclusão, de dois a seis anos, e multa.

§ 1º - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, aumenta-se a pena de sexta parte.

Inegável, com efeito, a mácula ao processo legislativo causado pelo referido parlamentar, fato que prejudica de forma insanável a LOA 2020 na parte em que previu a despesa da ordem de R\$ 2.034.954.824,00 (dois bilhões, trinta e quatro milhões, novecentos e cinqüenta e quatro mil e oitocentos e vinte e quatro reais) destinada ao referido Fundo de campanha.

A segunda **inconstitucionalidade** prevista na referida Lei Orçamentária de 2020 é de ordem **material**, pois é incompatível com a Constituição que se destine

¹⁰ Referida representação foi recebida na PGR (Protocolo 00560579/2019), que em virtude da natureza sigilosa dos feitos que tramitam perante a Secretaria da Função Penal Originária no STF/PGR não fornece publicamente informações detalhadas sobre a tramitação do feito.



recursos públicos a uma entidade privada (no caso, os partidos políticos)¹¹ sem que haja uma destinação pública ou social para a referida verba de natureza pública, conforme já exposto no capítulo anterior ao tratarmos da inconstitucionalidade material da Lei federal n. 13.487, de 2017, objeto principal da presente ADI.

Analisando a natureza de cada um dos três tipos de orçamento reunidos num único documento formal, não se justifica constitucionalmente a previsão na LOA 2020 de despesa de mais de R\$ 2 bilhões destinada ao Financiamento de Campanhas eleitorais:

Quadro 5
Despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
por Poder, Órgão, UO, Fonte de Recursos e Grupo de Natureza de Despesa

LDO-2020, Anexo I, Inciso V.

Valores em R\$1,00.
Recursos de todas as fontes.

PODER / ÓRGÃO / UO	Fiscal	Seguridade	Total
GND/Fonte			
150 - Recursos Próprios Não-Financeiros	41.235.863		41.235.863
180 - Recursos Próprios Financeiros	1.358.764.137		1.358.764.137
9 - Reserva de Contingência	746.017.577		746.017.577
180 - Recursos Próprios Financeiros	746.017.577		746.017.577
71906 - Fundo Especial de Financiamento de Campanhas	2.034.954.824		2.034.954.824
3 - Outras Despesas Correntes	2.034.954.824		2.034.954.824
100 - Recursos Ordinários	269.759.557		269.759.557
144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações	1.765.195.267		1.765.195.267

Como é sabido, tais recursos públicos serão gastos por entes de natureza privada (partidos políticos) e sem qualquer vinculação a um interesse público ou social relevante, tratando-se, na verdade, de utilização de dinheiro público para fins meramente privados, a saber, a realização de campanha eleitoral. Se a legislação eleitoral proíbe a utilização de **bens** ou **serviços públicos** por candidatos em tempo de eleição (cf.

¹¹ Segundo o Código Civil brasileiro (Art. 44, V), os partidos políticos são pessoas jurídicas de direito privado, e adquirem personalidade jurídica na forma da lei civil (CRFB, art. 17, § 2º).



Art. 73 da Lei 9,504)¹², como pode a União conceder **dinheiro público vivo** para ser gasto livremente pelos candidatos nas eleições que ocorrerão em 2020?

Ora, há **uma contradição evidente entre o espírito da legislação eleitoral brasileira (fundada na Constituição de 1.988) e a Lei Orçamentária federal de 2020**, que prevê gasto de ordem bilhonária sem qualquer vinculação ao interesse público ou social, se destinando apenas a atender aos interesses dos candidatos nas eleições municipais a serem realizadas no presente ano.

Para se justificar tal gasto, seria necessário haver uma Emenda à Constituição, como se fez em relação ao Fundo Partidário (Art. 17, § 3.º, da Constituição), o que não é o caso da presente LOA 2020, que tem natureza de lei ordinária federal.

III – DA MEDIDA CAUTELAR

Considerando a iminente execução da despesa prevista para ocorrer já no início do presente ano, pois a virgência da LOA 2020 já se opera no momento, é necessária e **urgente** a concessão de **medida liminar** para que seja **suspensa** imediatamente a aplicação do **Art. 16-C da Lei n.º 9.504, de 1997** (acrescido pela Lei federal n.º 13.487, de 2017, e que cria o **Fundo Especial de Financiamento de Campanhas**), bem como da **rubrica 71906 do Anexo I da LOA 2020**, que fixa a despesa de R\$ 2.034.954.824,00 (dois bilhões, trinta e quatro milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil e oitocentos e vinte e quatro reais) em favor do referido Fundo Especial.

¹² **Das Condutas Vedadas aos Agentes Públicos em Campanhas Eleitorais.** Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais: I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária; II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram; III - ceder servidor público ou empregado da administração direta ou indireta federal, estadual ou municipal do Poder Executivo, ou usar de seus serviços, para comitês de campanha eleitoral de candidato, partido político ou coligação, durante o horário de expediente normal, salvo se o servidor ou empregado estiver licenciado; IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;



As razões das inconstitucionalidades referidas leis já foram expostas anteriormente, quando se mostrou a inconstitucionalidade formal e material da destinação do referido recurso a entidades privadas como partidos políticos sem qualquer vinculação ao interesse público ou social.

Por sua vez, o **perigo** da demora se justifica pela própria natureza da Lei Orçamentária, lei de efeitos concretos e cujas despesas, após a transferência para as dezenas de partidos políticos de âmbito nacional, serão de difícil repetição, dada a morosidade e ineficiência de se cobrar judicialmente os valores indevidamente destinados a tais entidades privadas. Conforme já noticiado inclusive pela BBC Brasil, **“partidos políticos gastam milhões em dinheiro público praticamente sem fiscalização”**.¹³

Analogicamente, se no âmbito da **Lei de Improbidade Administrativa** (Lei 8.429, de 1993) se justifica a indisponibilidade de recursos obtidos a partir de indícios da prática do ato de improbidade, dispensando-se a prova de risco de perecimento do direito (conforme jurisprudência pacífica tanto do STF como do STJ)¹⁴, aqui, em se tratando de uma **improbidade administrativa institucionalizada via lei formal de efeitos concretos**, se justifica a **decretação da indisponibilidade (ou em termos de direito financeiro, a anulação do crédito orçamentário)** destinado ao Fundo Especial de

¹³ <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47889042> (acesso em 6.2020).

¹⁴ No STF: “(...) 1. O acórdão objurgado não eliminou propriamente a exigência do periculum in mora para a concessão da medida cautelar. Em verdade, **o julgado presumiu sua existência ao considerar que o regime jurídico da cautelar nas ações de improbidade, da forma como determinado pelo art. 37, § 4º da Lei Fundamental, traz implícito o perigo da demora.** 2. Na tutela de evidência encontra-se presente a avaliação subjetiva do magistrado e é inexistente a manifestação conclusiva de deferimento do pleito. Por óbvio, não se ignora a possibilidade de a decisão prolatada como tutela da evidência transitar em julgado, mas não é esse o caso dos autos. O que se tem na espécie é a possibilidade da conversão da tutela provisória em tutela definitiva. 3. Ademais, o fato de se estar a debater, em grau recursal, o conteúdo da decisão que decretou a indisponibilidade de bens evidencia seu caráter provisório, desprovido de definitividade. Portanto, sendo pacífico o entendimento da Corte no sentido de que não cabe recurso extraordinário contra acórdão em que se concede ou indefere antecipação de tutela, medida cautelar ou provimento liminar, há que se aplicar a Súmula nº 735/STF. (...) (RE 944504 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 20/10/2017). No STJ: “É **possível a decretação da indisponibilidade de bens** do promovido em ação civil Pública por ato de improbidade administrativa, quando **ausente (ou não demonstrada) a prática de atos** (ou a sua tentativa) que induzam a conclusão de risco de alienação, oneração ou dilapidação patrimonial de bens do acionado, dificultando ou impossibilitando o eventual ressarcimento futuro. (AgRg no REsp 1342860/BA; AgRg no REsp 1460770/PA)” (grifamos).



Financiamento de Campanhas previsto na LOA 2020, a fim de preservar a adequada aplicação dos recursos públicos, conforme a principiologia prevista tanto na Constituição Federal como na Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar n. 101, de 2001).¹⁵

IV – DA LEGITIMIDADE DA REQUERENTE E A PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM OS OBJETOS DA PRESENTE AÇÃO DIRETA

A **Associação Nacional de Membros do Ministério Público - MP Pró-Sociedade**, entidade de classe de membros do MP brasileiro de âmbito nacional, possui membros associados em 15 (quinze) Estados-membros da Federação, bem como no Distrito Federal¹⁶ e tem como fim primordial o combate à Impunidade, além de ter como objetivos estatutários o seguintes (Artigo 2º):

Art. 2º – São objetivos do MP Pró-Sociedade:

I – **Defender a ordem jurídica**, o regime democrático, os **direitos sociais e individuais indisponíveis**, nas searas administrativas, extrajudiciais e judiciais, em qualquer instância;

II – Estudar e debater temas relacionados ao **Direito: Constitucional**, Penal, Infância e Juventude, Processual Cível, Processual Penal, Improbidade, Cível, Processo Civil, Internacional Público/Privado, Política Criminal, Vitimologia, **Econômico/Financeiro/Tributário**, Criminologia, **Administrativo**, Eleitoral, Medicina Forense etc.;

(...)

¹⁵ Art. 1º, § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

¹⁶ A AMP Pró-Sociedade está presente em todas a Regiões do Brasil nos Estados do Pará, Ceará, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Alagoas, Paraíba, Goiás, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Bahia, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e no Distrito Federal.



VI – Estimular a produção de conhecimento teórico e empírico, sobretudo em temas relacionados à **impunidade e ineficiência do Sistema de Justiça** e estabelecer métodos para a resolução desses problemas;

VII – Propor **alterações legislativas ou estruturais para o aperfeiçoamento do Sistema de Justiça** e para a redução da impunidade;

(...)

XII – Promover o acompanhamento das atividades legislativas que tenham **repercussão direta ou indireta** com a apuração criminal, o Sistema de Justiça, a impunidade e o controle: da criminalidade, do crime organizado, da **improbidade** e de crimes hediondos, bem como discutir e propor eventuais sugestões visando ao aprimoramento da legislação;

XIV – Exercer outras atribuições compatíveis com a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis e com as finalidades desta Associação.” (destacamos)

Cotejando o objeto da presente ação, que objetiva a declaração da inconstitucionalidade formal e material da **rubrica 71906 da LOA 2020**, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2.020 na ordem de R\$ **2.034.954.824,00** (dois bilhões, trinta e quatro milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil e oitocentos e vinte e quatro reais) em favor do **Fundo Especial de Financiamento de Campanhas**, observa-se a pertinência temática com os objetivos institucionais da presente entidade de classe de âmbito nacional, a saber,

(i) **defesa da ordem jurídica**, pois em questão se põe em perigo a importantíssima ordem constitucional vigente, que determina a correta aplicação dos recursos públicos (Arts. 70 e 71 da CRFB), violada pela destinação indiscriminada destes em favor de interesses meramente privados – e sem retorno para a sociedade – dos gastos dos candidatos ao pleito municipal que ocorrerá em 2.020;



(ii) **repercussão** direta da **aplicação** do **dinheiro** destinado à rubrica 71906 da LOA 2020 na **proibidade administrativa**, que exige conformidade às regras do direito financeiro brasileiro a fim de que todo recurso de natureza pública seja aplicado de forma legal, legítima e econômica (eficiente);

(iii) **prejuízo** direto para as **políticas públicas** de 2020 que envolvem os **direitos sociais** à **saúde**, à **educação** e a **assistência aos menos favorecidos**, as quais poderiam receber valores maiores na LOA 2020 caso não fossem destinados mais de R\$ 2 bilhões ao inconstitucional Fundo Especial de Financiamento de Campanhas.

Trata-se, portanto, de medida que diz respeito ao objetivo fundamental da AMP Pró-Sociedade, pois interfere diretamente na boa aplicação dos recursos financeiros estatais captados através de várias exações obtidas do suor e do sangue do trabalhador brasileiro, que se pudesse certamente optaria pela destinação social de tais valores, e não em favor de mero interesse privado.

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade é a primeira aviada pela presente Associação, a qual já fora admitida como *Amicus Curiae* em outros processos coletivos e de relevante natureza que tramitam nesta Suprema Corte, tais como:

i) o **Habeas Corpus 143.998**, da relatoria do Ministro Edson Fachin e de natureza coletiva impetrado pela Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo (bem como por várias outras Defensorias Públicas dos Estados do RJ, BA, PE e CE) em que se questiona a aplicação das medidas sócio-educativas de internação a menores infratores em vários Estados da Federação brasileira; e

ii) as **Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.ºs 6.298, 6.299, 6.300 e 6.305**, ajuizadas respectivamente pela AMB e AJUFE, PODEMOS e CIDADANIA, PSL e, a última ADI, pela CONAMP, nas quais são questionados diversos pontos da recente **Lei Federal n. 13.964**, que “*aperfeiçoa a legislação penal e processual penal*” e cria a figura do



Juiz de Garantias, além de alterar importantes normas sobre o direito probatório no processo penal.

Observa-se, com efeito, a importante contribuição institucional da Associação MP Pró-Sociedade na **sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**, tese amplamente aceita por esta Suprema Corte em seus julgados, fundamentados nos escritos de **Peter Häberle** (como *Hermenêutica Constitucional*, publicado no Brasil pela Sergio Fabris na tradição do Ministro Gilmer Ferreira Mendes) e de **Jürgen Habermas**.

V – DOS PEDIDOS

Pelo exposto, a **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO - MP PRÓ-SOCIEDADE** requer a concessão de **MEDIDA CAUTELAR** a fim de que seja suspensa a aplicação do Art. 16-C da Lei das Eleições, acrescido pela **Lei federal n.º 13.487, de 6 de outubro de 2017**, que **autoriza** a criação do **Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC)**, bem como a anulação da previsão orçamentária constante do **Autógrafo 71906 do Anexo I da LOA 2020**, que prevê a despesa de mais de R\$ 2 bilhões para o Fundo Especial de Financiamento de Campanha.

Após a citação da União (Congresso Nacional e Presidência da República) e a manifestação da Procuradoria-Geral da República, requer-se a declaração da INCONSTITUCIONALIDADE, com efeitos retroativos (*ex tunc*) dos **(a) Artigos 1º a 3º da Lei federal n.º 13.487, de 6 de outubro de 2017**, que **autoriza** a criação do **Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC)**, e da **(b) Rubrica 71906 da Lei federal n.º 13.978, de 17 de Janeiro de 2.020 (LOA 2020)**, que ao estimar a receita e fixar a despesa da União para o exercício financeiro de 2.020 previu **despesa inconstitucional** da ordem de **R\$ 2.034.954.824,00** (dois bilhões, trinta e quatro milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil e oitocentos e vinte e quatro reais) em favor do referido fundo para financiamento de campanha eleitoral no presente ano de 2.020.

Brasília, Distrito Federal, 12 de Fevereiro de 2.020.



Carlos Frederico de Oliveira Pereira

OAB/DF 6.284

Douglas Ivanowski Bertelli Kirchner

OAB/DF 57.332

Anexos:

- 1. Procuração especial para propositura de Ação Direta;**
- 2. Estatuto da Associação MP Pró-Sociedade;**
- 3. Ata do segundo congresso da Associação (eleição da nova diretoria);**
- 4. Íntegra da Lei federal n. 13.487, de 6 de outubro de 2.017 (publicada no DOU de 6.10.2017, edição extra);**
- 5. Íntegra do Anexo I da Lei Orçamentária de 2020.**