

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL, MINISTRO LUIZ FUX**

PARTIDO NOVO, partido político registrado no Tribunal Superior Eleitoral e representado no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ 13.405.866/0001-24, com sede no Setor de Rádio e TV Sul (SRTVS), Quadra 701, Lote 5, Bloco B, Sala 322 - Centro Empresarial Brasília, Asa Sul, nesta cidade de Brasília/DF, CEP 70.340-000, representado, neste ato, por seu presidente nacional, **EDUARDO RODRIGO FERNANDES RIBEIRO (Documentos estatutários e pessoais em anexo - DOC. 01)**, portador da cédula de identidade RG nº 4.542.538 SSP/SC e inscrito no CPF/MF sob o nº 010.259.999-83, residente e domiciliado na Rua Pastor William Richard Schisler Filho, 868, Apto. 1106, Itacorubi, Florianópolis/SC, CEP 88034-100, que abaixo subscreve, comparece ante Vossa Excelência, por meio de seu advogado (**procuração em anexo - DOC. 02**), nos termos do art. 103, VIII, da Constituição Federal, e do art. 2º, VIII, da Lei 9.868/1999, propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA
CAUTELAR**

contra o §1º do art. 76 da Lei 14.116/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), norma aprovada pelo Congresso Nacional, por violação ao art. 166-A da Constituição Federal, pelos fatos e fundamentos a seguir narrados.

I. RESUMO DA LIDE

O que é pedido nesta ação direta de inconstitucional?

A concessão de liminar para suspender o §1º do art. 76 da Lei 14.116, de 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021), em razão da plausibilidade jurídica do pedido e dos riscos da permanência dessa norma no ordenamento jurídico.

No mérito, requer seja declarada a inconstitucionalidade do §1º do art. 76 da Lei 14.116/2020 por violação ao art. 166-A da Constituição Federal.

Por que deve ser declarada inconstitucional a norma impugnada?

Pelo dispositivo impugnado que se busca a inconstitucionalidade, as “emendas de bancada estadual” passam a poder seguir ou a modalidade das “transferências especiais” ou a das “transferências com finalidade específica”. Contudo, essa autorização, inserida pelo Congresso Nacional na LDO de 2021, viola o art. 166-A, que prevê essa alternativa de possibilidades apenas para as “emendas individuais”.

Pelo art. 166-A da CF, as emendas individuais, e tão somente elas, poderão utilizar a alternativa da destinação de recursos do orçamento da União para Estados, Distrito Federal e Municípios por transferência especial, sem que seja necessário previamente apresentação de projetos ou convênios.

A referida norma constitucional não permite que as emendas de bancada estadual utilizem deste procedimento em relação à lei orçamentária. Eis a razão da inconstitucionalidade do §1º do art. 76 da Lei 14.116, de 2020, que autoriza a transferência especial de recursos do orçamento por meio das emendas de bancada estadual.

Ademais, em plena época da pandemia, observa-se que, no orçamento de 2021 sequer as despesas na área de saúde e assistência social foram mantidas em relação ao orçamento de 2020. Ao mesmo tempo, o parlamento *conseguiu* autorização “legal” para gastar, via emendas parlamentares impositivas da bancada, com transferências diretas para os entes federados literalmente com carta branca para aplicarem/gastarem o dinheiro público em quaisquer áreas.

Para além da inconstitucionalidade flagrante, tal revela-se uma irresponsabilidade do parlamento para satisfazer os interesses políticos/eleitorais nesse momento de escassez de recursos e alta demanda orçamentária na área da saúde em função da pandemia. Irresponsabilidade

essa que afronta diretamente o mandamento constitucional que impede esse tipo de transferência via emenda das bancadas estaduais.

A urgência na suspensão do dispositivo impugnado decorre do fato de que as emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2021 estão sendo remanejadas para que as emendas de bancada possam ser feitas na modalidade das transferências especiais. Isso é um fato notório, que decorre da própria formatação da execução orçamentária.

Enquanto o dispositivo impugnado estiver em vigor, as bancadas estaduais estarão mudando, junto ao Ministério da Economia, a classificação das suas emendas, mudando-a de “transferência com finalidade específica” (que é o que permite a Constituição) para “transferência especial” (o que não é permitido pela Constituição).

Trata-se de caso de extrema urgência a fim de evitar a reorientação das emendas parlamentares de bancada rumo a um tipo de execução que não tem base constitucional. Em razão dessa urgência, justifica-se a aplicação, no caso, do art. 5º, §1º, da Lei 9.882/1999, por analogia, porquanto esse dispositivo permite que seja concedida a medida cautelar de suspensão do ato impugnado pelo relator, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Por todas essas razões expostas, o §1º do art. 76 da LDO de 2021 é inconstitucional, ou seja, por violação à norma do art. 166-A da CF, como passamos a demonstrar.

II. DA LEGITIMIDADE ATIVA PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO

1. Requerente é partido político devidamente registrado perante o TSE (DOC. 1 - documentos estatutários) e representado por oito parlamentares no Congresso Nacional (DOC. 1 - documentos estatutários), o que lhe confere legitimidade para formalização de ação direta de inconstitucionalidade tendo em vista o disposto no art. 103, VIII, da Constituição Federal e, bem assim, no art. 2º, inciso VIII, da Lei 9.868/99.

2. Ademais, de acordo com a jurisprudência desta Corte, os partidos políticos são legitimados universais, não lhes sendo imposta a exigência de demonstração de pertinência temática para o ajuizamento de ação direta, tal como decidido no julgamento da ADI 1.407¹, cujo acórdão foi assim ementado:

“Partido político. Ação direta. Legitimidade ativa. **Inexigibilidade do vínculo de pertinência temática.** Os partidos políticos, desde que possuam representação no Congresso Nacional, podem, em sede de controle abstrato, arguir, perante o STF, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática.”
(destacamos)

3. Com efeito, essa ampla legitimidade funda-se justamente no papel de destaque que os Partidos Políticos ocupam na democracia, tal como assentado por este Tribunal em inúmeras ocasiões ao reconhecê-los como “corpos intermediários entre a população e a sociedade política (...) indispensáveis ao processo político brasileiro”² e cuja posição institucional lhes impõe o “poder-dever” de “zelarem tanto pela preservação da supremacia normativa da Carta Política quanto pela defesa da integridade jurídica do ordenamento consubstanciado na Lei Fundamental da República”³.

4. Diante disso, resta inquestionável a legitimidade ativa do Requerente para a propositura desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

III. DO CABIMENTO DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS

5. Demonstrada a legitimidade ativa do Partido Requerente, importa ainda, em caráter preliminar, demonstrar o incontestado cabimento do

¹ Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.407 - MC, relator Ministro Celso de Mello, DJ de 24/11/2000.

² Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.407, relator Ministro Celso de Mello, DJ de 24/11/2000.

³ Ação direta de inconstitucionalidade nº 1.096 - MC, relator Ministro Celso de Mello, DJ 16/03/1995.

controle de constitucionalidade a ser exercido por esta Corte sobre leis orçamentárias, tal como se pretende nesta Ação.

6. Atualmente, é pacífica e a jurisprudência do STF no sentido de reconhecer a possibilidade de leis orçamentárias serem objeto de fiscalização abstrata de constitucionalidade.

7. Não se desconhece que, de fato, esta Corte inicialmente não admitia a impugnação desse tipo de lei pela via das ações de controle concentrado, sob o entendimento de que tais atos normativos, por ostentarem efeitos *concretos*, seriam lei apenas em sentido formal, o que os subtrairia da esfera objetiva de controle abstrato de constitucionalidade pelo STF. Nesse sentido, foi o que se concluiu no julgamento da ADI 1.640⁴.

8. Nada obstante, a jurisprudência do STF acertadamente evoluiu para superar esse defasado entendimento - e, desde 2008, passou a afirmar copiosamente a possibilidade de controle concentrado destes atos normativos, tal como fixado no paradigmático julgamento da ADI 4.048-MC⁵, cujo acórdão foi assim ementado (grifos nossos):

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N° 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei n° 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. **CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDENCIA. 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**

⁴ Ação direta de inconstitucionalidade n° 1.640, relator. Ministro Sydney Sanches, DJ de 3/4/1998.

⁵ Ação direta de inconstitucionalidade n° 4.048 - MC, relator Ministro Gilmar Mendes, DJe de 21/8/2008.

abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. (...) IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.”

9. Desde então, tal entendimento foi extensivamente replicado nas mais diversas decisões da Corte, cabendo citar, à guisa de exemplo, os seguintes precedentes: ADI 5242, rel. Min. Luiz Fux, DJe de 5/10/2017; ADPF 307- MC-Ref, rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 27/3/2014; ADI 4.270, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 28/9/2012; ADI 3.949, rel. Min. Gilmar Mendes, Pleno, DJe de 7/8/2009; ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 7/5/2009; ADI 2.903, rel. Min. Celso de Mello, DJe 19/09/2008; e ADI 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, DJe de 8/5/2009. A propósito, colhe-se deste último, por oportuno, brilhante trecho do voto do relator:

“Começo por assentar o cabimento desta ação direta de inconstitucionalidade. E o faço porque a Constituição, quando diz competir originariamente a esta nossa Corte processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, faz a seguinte distinção (é como penso): a lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade. Para esse efeito, **exige-se tal densidade apenas para o ato que não caracterize lei em sentido formal.**

7. Essa distinção parte da evidência de que a lei (como todo e qualquer modelo que o art. 59 da CF expressamente lista) é, por definição, ato de aplicação primeira da Constituição. Por isso que inova primariamente a Ordem Jurídica. Inova primariamente a Ordem Jurídica, entenda-se, em face da teoria que faz da Constituição originária um documento de fundação ou inauguração do ordenamento jurídico de um povo soberano.

8. Acrescento: **em se tratando de lei orçamentária, avulta um traço peculiar: abaixo da Constituição não há lei mais importante para a Administração Pública, porque o orçamento anual é o diploma legal que mais influencia o destino de toda a coletividade administrada, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas**

públicas para um determinado exercício financeiro. Donde se chamar a lei orçamentária de lei de meios. Deixá-la de fora do controle de constitucionalidade em processos objetivos parece um dar às costas ao reconhecimento de uma relevância que é tão intrínseca quanto superlativa. Lei orçamentária que, formalmente, é de natureza ordinária, não se nega. Materialmente, porém, é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda a máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil.”

10. Não é outro, com efeito, o entendimento amplamente defendido pela doutrina quanto a essa questão, sendo pertinente transcrever o magistério do Ministro Gilmar Mendes e de Paulo Gonet⁶, nesse mesmo sentido:

“Não se discute que os atos do Poder Público sem caráter de generalidade não se prestam ao controle abstrato de normas, porquanto a própria Constituição elegeu como objeto desse processo os atos tipicamente normativos, entendidos como aqueles dotados de um mínimo de generalidade e abstração. Ademais, não fosse assim, haveria uma superposição entre a típica jurisdição constitucional e jurisdição ordinária. Outra há de ser, todavia, a interpretação, se se cuida de atos editados sob a forma de lei. **Nesse caso, houve por bem o constituinte não distinguir entre leis dotadas de generalidade e aquelas outras, conformadas sem o atributo da generalidade e abstração. Essas leis formais decorrem ou da vontade do legislador ou do desiderato do próprio constituinte, que exige que determinados atos, ainda que de efeito concreto, sejam editados sob a forma de lei (v.g., lei de orçamento, lei que institui empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia e fundação pública). (...) Ressalte-se que não se vislumbram razões de índole lógica ou jurídica contra a aferição da legitimidade das leis formais no controle abstrato de normas, até porque abstrato – isto é, não vinculado ao caso concreto – há de ser o processo e não o ato legislativo submetido ao controle de constitucionalidade. (...) Todas essas considerações parecem demonstrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não andou bem ao considerar as leis de efeito concreto inidôneas para o controle abstrato de normas. Em boa hora, ao apreciar a ADI 4.048, o Plenário do STF promoveu revisão de**

⁶ Curso de Direito Constitucional, 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, pp. 1.167/1.168.

sua jurisprudência, ao conceder medida liminar no sentido de **reconhecer que as leis orçamentárias também poderiam ser objeto de controle concentrado de constitucionalidade**, no entendimento de que **'o Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter feral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto'**." (destacamos)

11. Na mesma linha, é o que assevera também a doutrina especializada em Direito Financeiro, cabendo colacionar os apontamentos de Régis Fernandes de Oliveira⁷:

"Discute-se sobre a possibilidade de interposição da denominada ação direta de inconstitucionalidade – ADIn – contra as leis orçamentárias. Será possível discutir, em ação direta de inconstitucionalidade, preceitos da lei orçamentária?

Até o ano de 2008, o Supremo Tribunal Federal entendia no sentido da impossibilidade do controle concentrado de inconstitucionalidade sobre a lei orçamentária, uma vez que se cuida de ato político administrativo, e não normativo. (...) Mas a partir de 14.05.2008, com o julgamento do *leading case* MC em ADIn 4.048/DF, sob relatoria do Min. Gilmar Mendes, houve uma revisão do entendimento da Suprema Corte. (...) **Dessa forma, tem-se que hoje é possível o controle de constitucionalidade de leis orçamentárias em casos excepcionais, o que transpõe uma salutar evolução da jurisprudência da Suprema Corte Brasileira.**" (destacamos)

12. Portanto, sendo o objeto da presente Ação justamente um dispositivo da Lei de Diretrizes Orçamentárias - lei formalmente válida cuja relevância, nos termos em que asseverou o Min. Ayres Britto em trecho supratranscrito, "é tão intrínseca quanto superlativa" - afigura-se evidente a possibilidade de controle abstrato de sua constitucionalidade e o consequente cabimento desta ADI.

IV. DA NORMA IMPUGNADA

⁷ Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014, pp. 561/563.

13. A presente ação direta de inconstitucionalidade impugna o §1º do art. 76 da Lei 14.116, de 2020, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 (DOC. 03 - cópia do ato impugnado) por violação ao art. 166-A da Constituição Federal.

14. Esse dispositivo tem o seguinte teor:

“§1º Às programações de que trata o caput se aplica o disposto no art. 166-A da Constituição, favorecendo preferencialmente projetos em andamento.”

15. O §1º, impugnado, faz referência às “emendas de bancada estadual” ao orçamento, autorizando-as a seguir as duas modalidades de execução previstas no art. 166-A da Constituição Federal para as “emendas individuais” ao orçamento.

16. Pelo dispositivo impugnado, as “emendas de bancada estadual” passariam a poder seguir ou a modalidade das “transferências especiais” ou a das “transferências com finalidade específica”.

17. Contudo, essa autorização, inserida pelo Congresso Nacional na LDO de 2021, viola o art. 166-A, que prevê essa alternativa de possibilidades apenas para as “emendas individuais”, conforme veremos adiante.

18. Registre-se, desde já, que essa norma impugnada foi vetada pelo Poder Executivo, por recomendação do Ministério da Economia (DOC. 04 – Mensagem de Veto nº 764/2020), mas esse veto foi rejeitado pelo Congresso Nacional, sendo que o dispositivo foi promulgado em seguida (DOC. 05 – promulgação do §1º do art. 76 da LDO de 2021) de modo que a referida norma está em vigor e, portanto, pode ser impugnada por meio de ação direta de inconstitucionalidade.

V. DA NORMA CONSTITUCIONAL VIOLADA

19. O dispositivo impugnado viola a norma do art. 166-A da Constituição Federal, que tem o seguinte texto:

“Art. 166-A. **As emendas individuais impositivas** apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios **por meio de:**

I - **transferência especial;** ou

II - transferência com finalidade definida.

§ 1º **Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo,** nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, **vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:**

I - **despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas;** e

II - **encargos referentes ao serviço da dívida.**

§ 2º **Na transferência especial** a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - **serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres;**

II - **pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira;** e

III - **serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado,** observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

I - **vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar;** e

II - **aplicados nas áreas de competência constitucional da União.**

§ 5º Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o inciso II do § 1º deste artigo.”

20. Como se observa, **o art. 166-A da Constituição Federal autoriza e regulamenta, de forma específica e adequada às emendas individuais, que essas emendas (individuais) utilizem o mecanismo da “transferência especial”** (lembrando que o mecanismo da transferência vinculada a finalidade específica é o modo *par défaut* das transferências, portanto, não foi criado pelo art. 166-A da CF). Por esse artigo, as emendas individuais, e tão somente elas, poderão utilizar a alternativa da destinação de recursos do orçamento da União para Estados, Distrito Federal e Municípios por transferência especial.

21. Essa norma não permite que as leis orçamentárias (seja a LDO, seja a LOA) autorizem a utilização alternativa dos mecanismos da “transferência especial” e da “transferência com finalidade definida”.

22. Ademais, em plena época da pandemia, observa-se que, no orçamento de 2021 sequer as despesas na área de saúde e assistência social foram mantidas em relação ao orçamento de 2020. Ao mesmo tempo, o parlamento *conseguiu* autorização “legal” gastar, via emendas parlamentares impositivas da bancada, com transferências diretas para os entes federados literalmente com carta branca para aplicarem/gastarem o dinheiro público em quaisquer áreas.

23. Para além da inconstitucionalidade flagrante, tal revela-se uma irresponsabilidade do parlamento para satisfazer os interesses políticos/eleitorais nesse momento de escassez de recursos e alta demanda orçamentária na área da saúde em função da pandemia.

24. Irresponsabilidade essa que afronta diretamente o mandamento constitucional que impede esse tipo de transferência via emenda das bancadas estaduais.

25. Destaca-se, ainda, para reforçar o presente pleito ante as questões aqui exposta, um caso semelhante em que o Governador do Estado de Roraima ajuizou ação direta de inconstitucionalidade (ADI n. 6.308), com pedido cautelar, para, em síntese, impugnar normas estaduais que estabelecem a obrigação de o Poder Executivo local dar cumprimento a orçamento impositivo, advindo de emendas parlamentares, tanto individuais,

quanto coletivas, em valores superiores a aqueles previstos em âmbito nacional. Veja-se:

DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO EM MEDIDA CAUTELAR. NORMAS ESTADUAIS QUE TRATAM DE EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS EM MATÉRIA ORÇAMENTÁRIA. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra dispositivos da Constituição do Estado de Roraima, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (para o exercício de 2020) desse mesmo ente federado. **As normas impugnadas estabelecem, em síntese, limites para aprovação de emendas parlamentares impositivas em patamar diferente do imposto pelo art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, e pelo art. 2º da EC nº 100/2019.** 2. **Caracterização do perigo na demora. Riscos à gestão e ao planejamento públicos, que são agravados pelo quadro de calamidade em saúde pública gerado pela pandemia de COVID-19.** 3. **Plausibilidade do direito alegado. Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro** (art. 24, I, e § 1º, da CF/1988). Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório (art. 165, § 9º, da CF/1988). 4. A figura das emendas parlamentares impositivas em matéria de orçamento público, tanto individuais como coletivas, foi introduzida no Estado de Roraima antes de sua previsão no plano federal, que só ocorreu com as ECs nº 86/2015 e 100/2019. **Legislação estadual que dispôs em sentido contrário às normas gerais federais então existentes sobre o tema, o que não é admitido na seara das competências concorrentes. Inexistência de constitucionalidade superveniente no Direito brasileiro.** 5. **Não bastasse isso, apesar de a Constituição Federal ter passado a prever as emendas parlamentares impositivas em matéria orçamentária, fixou limites diferentes daqueles que haviam sido adotados pelo Estado de Roraima.** As normas da CF/1988 sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de reprodução obrigatória pelo constituinte estadual. Aplicabilidade do princípio da simetria na espécie. Precedentes. 6. **Medida cautelar**

deferida, para que, até o julgamento definitivo da presente ação direta, as previsões constantes dos §§ 3º, 3º-A, 4º, 6º, 7º, 8º e 9º, do art. 113, da Constituição do Estado de Roraima, acrescidos pelas Emendas Constitucionais nº 41/2014 e nº 61/2019, dos §§ 1º, 2º, 4º, 5º e 6º, do art. 24, da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), e do art. 8º da Lei nº 1.371/2020 (Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2020), ambas do Estado de Roraima, observem os limites impostos pela Constituição Federal para as emendas parlamentares impositivas, individuais e coletivas, com as alterações introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 (art. 166, §§ 9º e 12, da CF/1988, e art. 2º da EC nº 100/2019). 7. Aplicação do art. 11, § 1º, da Lei nº 9.868/1999, para fixar como termo inicial de produção dos efeitos da presente medida cautelar o dia 1º de agosto de 2019, data de entrada em vigor da Lei nº 1.327/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias), do Estado de Roraima.

(ADI 6308 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-201 DIVULG 12-08-2020 PUBLIC 13-08-2020)

26. Por todas essas razões expostas, o §1º do art. 76 da LDO de 2021 é inconstitucional, ou seja, por violação à norma do art. 166-A da CF, como passamos a demonstrar.

VI. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA: §1º DO ART. 76 DA LDO DE 2021

VI.A. A questão das emendas ao orçamento na separação de poderes da Constituição Federal de 1988: interpretação restritiva das normas que permitem a apresentação de emendas parlamentares ao orçamento

27. A Constituição da República reserva ao Poder Executivo diversas competências relativas ao orçamento da União. Assim, cabe a esse poder a iniciativa legislativa sobre as leis orçamentárias (a teor do art. 165, da CF), dirigir a execução do orçamento na Administração Pública (conforme o art. 84, da CF), e até o poder de abrir créditos extraordinários por meio de medidas provisórias (art. 167, §3º, combinado com art. 62, da CF).

28. Já ao Poder Legislativo foram dados, principalmente, os poderes de aprovar (ou rejeitar) o orçamento e de fiscalização e controlar a sua execução (conforme o inciso II do art. 48, o caput do art. 71 e o inciso XXIV do art. 84, todos da Constituição).

29. Nessa linha, os poderes de emendamento, pelos parlamentares, aos projetos de lei orçamentários devem ser, sempre, interpretados restritivamente.

30. Com efeito, embora a própria Constituição Federal, na sua redação original, já tenha previsto autorização para que os membros do Congresso Nacional apresentassem essas emendas a projetos de lei orçamentária, ela o fez impondo restrições a esse exercício, como tinha que ser, de fato.

31. Sobre isso, dispõe o art. 166:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

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

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

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

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

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

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

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.” (destacamos)

32. A imposição dessas restrições já indica que os poderes conferidos a parlamentares de apresentarem emendas ao orçamento é excepcional, tanto que diversos países sequer preveem esse tipo de exceção.

33. Um estudo da OCDE, publicado em 2007, aponta que em diversos países existe algum grau de restrição ao poder de alteração da proposta orçamentária pelo Parlamento. As constituições ou as leis de países como Itália, Holanda, França e Reino Unido impõem severas restrições ao poder de alteração da proposta orçamentária pelo Legislativo. Nos Estados Unidos, o trabalho da OCDE indica, há maior amplitude para a modificação do projeto do Executivo⁸.

34. Contudo, mesmo em países como o Brasil (onde há maior amplitude para que o Legislativo emende o projeto de lei orçamentária vindo do Executivo) esse poder de emendas é estritamente regulado por normas constitucionais que impõem parâmetros claros ao emendamento parlamentar a essas propostas. E é importante ressaltar, sobretudo, que a Constituição distingue entre emendas individuais e emendas de bancada, como passamos a demonstrar.

35. Em razão disso, é importante deixar clara a premissa de que os dispositivos constitucionais relativos ao poder de emendamento a projetos de lei orçamentária por parlamentares devem ser interpretados restritivamente, porquanto conferem poderes extraordinários aos membros do parlamento.

VI.B. Tradição do Poder Constituinte derivado de tratar por norma distinta e específica as emendas individuais e as emendas de bancada ao orçamento

36. Até 2015, a Constituição não tinha previsão expressa sobre a imperatividade da execução das emendas parlamentares ao orçamento.

⁸ Em países parlamentaristas, sobretudo, os poderes de alteração da proposta de orçamento pelos parlamentares é bastante restrito, até porque, alterações excessivas podem ser vistas como voto de desconfiança no Gabinete. Sobre isso, ver POSNER, Paul, & PARK, Chung-Keun. "Role of the legislature in the budget process: recent trends and innovations." in OECD Journal on Budgeting, Volume 7, nº 3. OECD: 2007, p. 10-11. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43411793.pdf>

Conforme costume que havia se consagrado no sistema das relações entre os poderes no Brasil, convencionou-se que o Poder Executivo podia contingenciar essas emendas.

37. **No ano de 2015, o Congresso Nacional aprovou a Emenda à Constituição nº 86, que tornou impositivas as emendas individuais** ao orçamento da União, inserindo os §§9º a 11 no art. 166 da CF.

38. Desses novos parágrafos, inseridos pela Emenda à Constituição nº 86, de 2015, destacamos o §9º e o §11, cujo texto segue:

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

(...)

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

39. **Em 2019, pela Emenda à Constituição nº 100, o Poder Constituinte Derivado incorporaria, ao texto constitucional, as emendas das bancadas estaduais à lei orçamentária**, tornando-as, também, impositivas, nos termos do §12, inserido pela Emenda nº 100 no art. 166 da CF:

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

40. **Por fim, em dezembro de 2019, veio a Emenda à Constituição nº 105, que procurou desburocratizar as formas de execução**

das emendas individuais impositivas, permitindo que elas fossem feitas ou segundo uma modalidade direta e simplificada (a transferência especial) ou dentro do quadro de convênios ou outros tipos de projetos de cooperação entre a União e os Entes da Federação destinatários dos recursos.

41. Nesse sentido, a Emenda à Constituição nº 105/2019, inseriu o art. 166-A na Constituição Federal, com o seguinte texto:

“Art. 166-A. **As emendas individuais impositivas** apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual **poderão alocar recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por meio de:**

I - **transferência especial**; ou

II - **transferência com finalidade definida.**” (destacamos)

42. Essa emenda representou uma inovação, porquanto, até então, entendia-se que as emendas parlamentares impositivas só podiam alocar recursos do Orçamento da União em ações específicas, com objetos pré-definidos, não se permitindo a discricionariedade na escolha do objeto de gasto por parte dos entes beneficiados.

43. A Emenda à Constituição nº 105, portanto, veio a permitir, expressamente, que, no caso das emendas individuais à lei orçamentária anual, pudessem ser destinados recursos aos Entes federados de forma ampla, direta, delegando-se ao Ente destinatário dos recursos muito mais discricionariedade na aplicação desses recursos do que até então se permitia.

44. Esse resumo da evolução da disciplina constitucional das emendas à lei orçamentária anual mostra que o Poder Constituinte derivado brasileiro sempre tratou, separadamente, e por meio de alterações específicas do texto constitucional, as emendas individuais e as emendas de bancada ao orçamento.

VI.C. Impossibilidade de estender às emendas de bancada a autorização e a regulamentação constitucional das emendas individuais previstas no art. 166-A

45. O §2º do art. 166-A descreve as características da transferência especial, criada pela Emenda à Constituição nº 105/2019 especificamente para as emendas parlamentares individuais ao orçamento da União:

“§2º Na transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo, os recursos:

I - serão repassados diretamente ao ente federado beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres;

II - pertencerão ao ente federado no ato da efetiva transferência financeira; e

III - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do ente federado beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§3º O ente federado beneficiado da transferência especial a que se refere o inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.” (destacamos)

46. Essa norma evidencia que o espírito da inovação constitucional da Emenda à Constituição nº 105/2019 foi o de desburocratizar e agilizar a utilização dos recursos destinados pelos parlamentares aos Entes subnacionais.

47. Contudo, apesar dessa intenção, até certo ponto, liberalizante, de agilizar a concessão de recursos da União aos Entes subnacionais por meio de emendas parlamentares individuais, **a Emenda nº 105 não é meramente autorizativa, mas impôs limites estritos à destinação dos recursos conferidos aos Entes subnacionais por meio de emendas parlamentares individuais à lei orçamentária.**

48. Esses parâmetros constitucionais de controle, aliás, aplicam-se a todas as modalidades de emendas individuais - é dizer, tanto àquelas feitas por meio de transferências especiais, quanto àquelas feitas por transferência vinculada à finalidade.

49. Eis o texto da Emenda à Constituição nº 105, no ponto em que fixa esses parâmetros de controle da aplicação dos recursos da União concedidos aos Entes subnacionais:

“§1º Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Estado, do Distrito Federal e dos Municípios para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, nos termos do § 16 do art. 166, e de endividamento do ente federado, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e

II - encargos referentes ao serviço da dívida.” (destacamos)

50. Portanto, não se tratou (na Emenda à Constituição nº 105) de simplesmente doar recursos a Entes federados subnacionais para uso discricionário, mas de formalizar e constitucionalizar um instrumento moderno e ágil para a gestão orçamentária e o apoio que a União deve dar aos Entes subnacionais, conforme o modelo de federalismo brasileiro.

51. Mas, sobretudo, o que a análise da Emenda à Constituição nº 105, de 2019, demonstra é que tal Emenda à Constituição corresponde à instituição de um verdadeiro parâmetro constitucional de controle da apresentação dessas emendas e do uso dos recursos dela decorrentes pelos Entes destinatários.

52. Registre-se que os parâmetros de controle impostos às emendas parlamentares individuais foram pensados, refletidos e adequados a esse instrumento, como deve ser na atividade normativa em geral, por força do princípio da proporcionalidade (e sobretudo na atividade normativa do Poder Constituinte derivado, que fixa balizas para o controle de toda a atividade legislativa).

53. Assim, todas as normas de controle, fixadas na Emenda à Constituição 105, são moduladas e configuradas tendo em vista o controle das emendas *individuais* parlamentares.

54. Tanto assim, que, nos vários incidentes de tramitação por que passou o texto que daria origem à Emenda à Constituição nº 105 (e, conseqüentemente, ao art. 166-A da CF), chegou a haver um texto que previa uma autorização constitucional para que as emendas impositivas (todas elas, incluindo as emendas de bancadas) pudessem ser feitas ou “a título de doação ou com finalidade de despesa definida” (DOC. 06 - Emenda de Plenário nº 06 à PEC 61 de 2015).

55. **Esse texto alternativo não aprovado, que tratava como “doações”, as chamadas “transferências especiais” do art. 166-A, I, CF, tinha um conjunto de parâmetros de controle totalmente diferentes do que foi, depois, promulgado na Emenda 105 para ter efeitos de regulamentação das transferências especiais** (modalidade de destinação de recursos reservada pela CF às emendas individuais) (DOC. 06 - Emenda de Plenário nº 06 à PEC 61 de 2015).

56. Se tivesse sido aprovado, esse texto alternativo à PEC 61, de 2015 (que deu origem à Emenda à Constituição nº 105), teria permitido, também para as emendas de bancada estadual, algo similar ao que são, hoje, as transferências especiais de emendas individuais. Mas o teria feito sem nada da regulamentação e dos parâmetros constitucionais de controle fixados pela Emenda nº 105, e aplicáveis, estritamente, às emendas individuais.

57. **Ocorre que esse texto alternativo (que teria permitido as “doações” para emendas de bancada, assim como para as individuais) foi abandonado pelo Congresso Nacional, e o texto que de fato tornou-se norma constitucional foi o que permite “transferências especiais” apenas para o caso de emendas individuais** ao orçamento da União, com toda a regulamentação que o Poder Constituinte derivado entendeu adequada a esse tipo de emenda.

58. Em outras palavras, podemos dizer que, se o Poder Constituinte derivado tivesse querido dar às emendas de bancada estadual a mesma possibilidade de fazer-se por “transferência especial” que conferiu às emendas individuais, ele o teria feito. Mas, o Poder Constituinte derivado expressamente chegou a considerar essa possibilidade e a abandonou.

VI.D. Natureza, finalidade e regulamentação distinta das emendas de bancada e das emendas individuais

59. Essa verdadeira *mens legis* do Poder Constituinte de autorizar, por meio de transferência especial, apenas as emendas individuais, está em harmonia com a natureza e a finalidade dessas emendas, que se distinguem claramente das emendas de bancada nesse ponto.

60. Com efeito, as emendas individuais são emendas que destinam relativamente poucos recursos a obras e projetos localizados. Já as emendas de bancada estadual são emendas de vulto, destinadas a obras e projetos estruturantes, com amplo impacto no Ente subnacional destinatário.

61. Por isso, não se concebe que as emendas de bancada, estruturantes como são, possam ser operacionalizadas segundo o mecanismo simplificado da transferência especial. Para elas, é natural que se exija sua destinação e sua execução dentro de um programa, com um projeto, com um maior controle pela União.

62. **As emendas de bancada estadual ou distrital são emendas suprapartidárias, só podem referir-se a matérias de interesse estadual ou distrital (e não municipal), devem ser aprovadas por maioria qualificada dentro das bancadas estaduais na Câmara e no Senado, devem aplicar-se a projetos estruturantes ou de grande vulto**, entre outras exigências impostas a emendas dessa natureza pela Resolução nº 1/2006, do Congresso Nacional, que regulamenta o funcionamento da Comissão Mista do Orçamento. Em razão do interesse dessas exigências específicas para as emendas de bancada, transcrevemos a regulamentação que lhe impõem os art. 46 e 47 da dita Resolução do Congresso:

“Art. 46. As Bancadas Estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar emendas ao projeto, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal.

Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:

I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, aprovada por 3/4 (três quartos) dos

Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva Unidade da Federação;

II - identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada;

III - no caso de projetos, contemplar, alternativamente a:

a) **projeto de grande vulto,** conforme definido na lei do plano plurianual;

b) **projeto estruturante,** nos termos do Parecer Preliminar, especificando-se o seu objeto e a sua localização;

IV - no caso de atividades ou operações especiais, restringir-se às modalidades de aplicação 30 (trinta - governo estadual) e 90 (noventa - aplicação direta);

V - em sua justificativa, conter, no mínimo:

a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais;

b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto;

c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.

§ 1º Poderão ser apresentadas no mínimo 15 (quinze) e no máximo 20 (vinte) emendas de apropriação, além de 3 (três) emendas de remanejamento, sendo que:

I - as Bancadas Estaduais com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de 15 (quinze) emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que exceder a 11 (onze) parlamentares;

II - nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação dentre aquelas de que trata o caput.

§ 2º Os projetos constantes de lei orçamentária anual, oriundos de aprovação de emendas de Bancada Estadual, uma vez iniciados, deverão ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma Bancada Estadual até a sua conclusão, salvo se:

- I - constem do projeto de lei orçamentária; ou
- II - a execução física não tiver alcançado 20 % (vinte por cento) do total da obra; ou
- III - houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou
- IV - houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.

§ 3º Na hipótese do descumprimento do disposto no § 2º:

- I - o Comitê de Admissibilidade de Emendas proporá a inadmissibilidade de emendas de Bancada Estadual, em número equivalente àquelas que deixaram de ser apresentadas, a partir daquela com o menor valor proposto;
- II - o Relator-Geral substituirá a emenda de que trata o inciso I por emenda necessária à continuidade do projeto.” (destacamos)

63. **Em nítido contraste, a Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional, traz uma regulação bem mais singela para as emendas individuais.** Para facilitar a comparação, transcrevemos:

“Art. 49. As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária terão como montante 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, distribuído pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato.

Parágrafo único. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto de lei orçamentária anual.

Art. 50. **As emendas individuais deverão:**

- I - atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias e na legislação aplicável;**
- II - no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere.”**
(destacamos)

64. Salta aos olhos que as únicas exigências de ordem material às emendas individuais são sua adequação às normas legais e constitucionais do orçamento e a exigência de que elas sejam suficientes para a conclusão de obras, caso elas se destinem a isso.

65. **Portanto, para as emendas individuais, sim, cabe criar um mecanismo de execução simples, expedito, ágil, como as “transferências especiais”, autorizadas pelo art. 166-A, I, da CF. Já para as emendas de bancada, que devem ser estruturantes, portar sobre projetos de vulto, interessar ao Ente estadual ou distrital, para essas emendas, deve ser feita exclusivamente a modalidade de execução com destinação específica.**

66. **Foi exatamente isso o que fez a Emenda à Constituição nº 105, de 2019: autorizou, e regulamentou, as transferências especiais apenas para o caso de emendas individuais. Não autorizando, por isso mesmo, o uso da modalidade da transferência especial para emendas de bancada.**

67. Ora, por tudo isso, fica clara a inconstitucionalidade da norma impugnada (ou seja, o §1º do art. 76 da Lei 14.116/2020) que estendeu às emendas de bancada, por meio de lei, aquilo que a Constituição concedeu (e regulamentou) apenas para as emendas individuais.

68. Com efeito, o texto do §1º do art. 76 da Lei 14.116, prevê que ambas as modalidades de emenda (tanto individuais quanto de bancada estadual) poderão destinar recursos aos Entes subnacionais por meio de “transferência especial”. Eis o que diz a norma impugnada do §1º (que transcrevemos em conjunto com o caput do art. 76 apenas para efeitos de compreensão do texto):

“Art. 76. A garantia de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual aprovadas na Lei Orçamentária de 2021 com RP 7 observará o disposto na Emenda Constitucional nº 100, de 2019, e compreenderá, cumulativamente, o empenho e o pagamento, sem prejuízo da aplicação do disposto do § 3º do art. 70.

§1º Às programações de que trata o caput se aplica o disposto no art. 166-A da Constituição, favorecendo preferencialmente projetos em andamento.” (destacamos)

69. Esse dispositivo, diga-se de passagem, chegou a ser vetado pelo Poder Executivo por recomendação do Ministério da Economia (DOC. 04 - Mensagem de Veto nº 764/2020). Contudo, o Congresso Nacional rejeitou o veto e promulgou o dispositivo da norma impugnada (DOC. 05 – promulgação das normas cujo veto foi rejeitado pelo Congresso Nacional).

70. Seja como for, é clara a violação ao art. 166-A, da Constituição, porquanto o §1º do art. 76 da LDO de 2021 estendeu, além do que permite o texto do art. 166-A, da Constituição, às emendas de bancada, autorização e regulação que a própria Constituição só deu às emendas individuais.

71. Diante de tudo isso, restou demonstrada a inconstitucionalidade do §1º do art. 76 da LDO de 2021, por violação à norma do art. 166-A da Constituição Federal, que apenas autorizou a modalidade da transferência direta para emendas individuais, e não para emendas de bancada, as quais, por sua própria natureza, devem ter regulamentação distinta daquela conferida pela Constituição às emendas individuais.

72. Em razão disso, pede-se a declaração da inconstitucionalidade do referido §1º do art. 76 da Lei 14.116/2020, nos termos da Lei 9.868/1999.

VII. DA MEDIDA CAUTELAR

73. Esta ação direta de inconstitucionalidade apresenta os requisitos necessários para a concessão de medida cautelar **para declarar a suspensão do ato normativo impugnado (§1º do art. 76 da Lei 14.116/2020)**, em razão da plausibilidade jurídica do pedido e dos riscos da permanência dessa norma no ordenamento jurídico.

74. A **plausibilidade jurídica** do pedido decorre da clareza da afronta, pela norma impugnada, do art. 166-A da CF, o qual, à toda evidência, não autorizou a modalidade de transferências especiais para a execução de emendas individuais.

75. Como demonstrado, a Emenda à Constituição nº 105, de 2019, não apenas autorizou a utilização das transferências especiais para a execução das emendas individuais, mas também instituiu verdadeiro parâmetro constitucional de controle dessas transferências especiais, os quais são adequados apenas às emendas individuais, e não às emendas de bancada, como quis, indevidamente, o §1º do art. 76 da LDO 2021.

76. A urgência na suspensão do dispositivo impugnado decorre do fato de que as emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2021 estão sendo remanejadas para que as emendas de bancada possam ser feitas na modalidade das transferências especiais. Isso é um fato notório, que decorre da própria formatação da execução orçamentária.

77. Com isso, enquanto o §1º do art. 76 da LDO de 2021 estiver em vigor, as bancadas estaduais estarão mudando, junto ao Ministério da Economia, a classificação das suas emendas, mudando-a de “transferência com finalidade específica” (que é o que permite a Constituição) para “transferência especial” (o que não é permitido pela Constituição).

78. Trata-se, portanto, de caso de extrema urgência, a fim de evitar a reorientação das emendas parlamentares de bancada rumo a um tipo de execução que não tem base constitucional. Em razão dessa urgência, justifica-se a aplicação, no caso, do art. 5º, §1º, da Lei 9.882/1999, por analogia, porquanto esse dispositivo permite que seja concedida a medida cautelar de suspensão do ato impugnado pelo relator, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal.

79. Assim, os requisitos necessários para a concessão da medida cautelar de suspensão do §1º do art. 76 da LDO de 2021 estão presentes, razão pela qual pede-se que seja concedida a medida pelo Digníssimo Relator, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 10, caput, da Lei 9.868/1999, combinado com o art. 5º, §1º, da Lei 9.882/1999.

VIII. DO PEDIDO

80. Ante o exposto, requer:

- i) a **concessão de medida cautelar** para **suspender o §1º do art. 76 da Lei 14.116, de 2020, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021**, em razão da plausibilidade jurídica do pedido e da urgência, a ser referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 10, da Lei 9.868/1999 c/c o art. 5º, §1º, da Lei 9.882/1999, ou, alternativamente, caso não seja concedida a medida cautelar, a atribuição do rito do art. 12 da mesma Lei para dar a esta ação direta de inconstitucionalidade o rito abreviado;
- ii) seja encaminhado pedido de informações ao Congresso Nacional, órgão de qual emanou o ato impugnado, nos termos do art. 6º, da Lei 9.868/1999;
- iii) a posterior oitiva do Advogado-Geral da União, nos termos do art. 8º, da Lei 9.868/1999;
- iv) a oitiva do Procurador-Geral da República, nos termos do art. 8º da Lei 9.868/1999;
- v) seja, **ao final**, **deferido o pedido nesta ação direta para declarar a inconstitucionalidade do §1º do art. 76 da Lei 14.116/2021, porquanto o dispositivo impugnado viola o art. 166-A da Constituição Federal.**

81. Requer, por fim, sejam todas as intimações publicadas constando, exclusivamente, o nome do advogado **Paulo R. Roque A. Khouri, OAB/DF 10.671, sob pena de nulidade, nos termos do art. 272, §§ 2º e 5º, do CPC⁹.**

82. **Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).**

⁹ Art. 272. Quando não realizadas por meio eletrônico, consideram-se feitas as intimações pela publicação dos atos no órgão oficial. § 2º Sob pena de nulidade, é indispensável que da publicação constem os nomes das partes e de seus advogados, com o respectivo número de inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, ou, se assim requerido, da sociedade de advogados. § 5º Constando dos autos pedido expresso para que as comunicações dos atos processuais sejam feitas em nome dos advogados indicados, o seu desatendimento implicará nulidade.

Nesses termos,
Pede deferimento.

Brasília, 30 de março de 2021.

PAULO R. ROQUE A. KHOURI
OAB/DF 10.671

ELIARDO FRANÇA TELES FILHO
OAB/DF 35.437