



**Veto PARCIAL Ref. PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS Nº
003086/2025**

**RAZÕES DO VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES
ORÇAMENTÁRIAS Nº 3086/2025**

MENSAGEM Nº 29/2025

Recife, 16 de setembro de 2025.

Senhor Presidente,

Sirvo-me do presente para comunicar a Vossa Excelência que, no uso das prerrogativas que me são conferidas pelo § 1º do art. 23 e pelo inciso V do art. 37 da Constituição do Estado de Pernambuco, tive de vetar, parcialmente, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, dispositivos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2025 - PLDO nº 3086/2025, de autoria do Poder Executivo, que “estabelece as diretrizes orçamentárias do Estado de Pernambuco para o exercício de 2026, nos termos dos arts. 37, inciso XX; 123, § 2º; 124, § 1º, inciso I, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 31, de 2008; e 131, da Constituição do Estado de Pernambuco”.

RAZÕES DO VETO PARCIAL:

O PLDO nº 3086/2025, ao longo de seu trâmite nessa respeitável Casa Legislativa, sofreu diversas emendas que, não obstante objetivarem aprimorar a proposta de diretrizes orçamentárias enviada pelo Poder Executivo, não devem ser acolhidas por incompatibilidade com a Constituição do Estado de Pernambuco, com a Constituição Federal e com orientações pacificadas pelo Supremo Tribunal Federal.

Por essas razões, passamos a justificar individualmente as razões do veto parcial que ora opomos a cada um dos respectivos dispositivos do PLDO nº 3086/2025:

a) Inconstitucionalidade do Parágrafo Único do art. 12 do PLDO 2025

Fruto da Emenda nº 009/2025, de autoria do Dep. Antônio Coelho, acrescentou-se ao art. 12 do PLDO 2025, o parágrafo único a seguir transcrito:

“Art. 12.

Parágrafo único. Para fins de elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual, as receitas orçamentárias decorrentes do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal - FEEF, instituído pela Lei nº 15.865, de 30 de junho de 2016, serão consideradas como parte integrante do produto da arrecadação do imposto a que se refere o art. 158, IV, 'a', da Constituição Federal, e submetidas à correspondente partilha com os Municípios.”

Referida disposição, no entanto, independentemente da natureza tributária (ou não) dos recursos sobre que dispõe, não se insere no escopo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que deve restringir-se a tratar das metas e prioridades da Administração Pública, das diretrizes de política fiscal bem como da elaboração da Lei Orçamentária Anual. Em realidade, a Emenda nº 009/2025 extrapola o escopo da LDO, tratando de objeto diverso, para dispor sobre a destinação de recursos arrecadados para o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal – FEEF, hipótese essa que somente poderia ocorrer mediante alteração específica da Lei nº 15.865, de 30 de junho de 2016, que instituiu o FEEF no Estado de Pernambuco.

Definir novas destinações a fundos específicos, a exemplo do FEEF, representa, destarte, uma violação ao art. 71 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, “que estabelece Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, e do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, que determina caber à LDO estabelecer “as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual”.

Ademais, a proposição normativa se reveste de impacto financeiro, devendo, por esse modo, o aumento de despesa ser acompanhado de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, indicação dos recursos necessários decorrentes de correlatas anulações de despesa, nos termos do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e do art. 166 da Constituição Federal de 1988, o que não se verificou na presente Emenda.

b) Inconstitucionalidade do art. 16 do PLDO 2025

Pela aprovação da Emenda nº 010/2025O, que inova ao inserir minuciosas regras de transparência em relação à execução de despesas com publicidade e propaganda governamental, o art. 16 do PLDO 2025 passou a ostentar a seguinte redação:

“Art. 16. As despesas com publicidade e propaganda dos atos e ações da Administração Pública Estadual, para o exercício vigente desta LDO, subordinam-se aos seguintes preceitos:

I - deverão ter caráter estritamente educativo, informativo ou de orientação social, sendo vedada a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos;

II - o somatório das despesas não poderá exceder os limites fixados na Lei nº 12.746, de 14 de janeiro de 2005.

§ 1º O Poder Executivo consolidará e publicará, em seção específica do Portal

da Transparência, relatório bimestral detalhado sobre as despesas mencionadas no caput, contendo, no mínimo, informações sobre o órgão contratante, a agência contratada, bem como todos os subcontratados e beneficiários de pagamentos que executem ou participem da prestação dos serviços, o objeto, o meio de veiculação, o valor, a finalidade da campanha e o público-alvo.

§ 2º É vedada a utilização de marcas, sinais, símbolos ou expressões de propaganda que não sejam os oficiais do Estado, nos termos do art. 97, inciso X, da Constituição Estadual.

§ 3º As despesas mencionadas no caput devem respeitar as vedações de que tratam o inciso IV do art. 14, o parágrafo único do art. 48 e o § 3º do art. 122 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e os incisos VI, “b”, e VII do art. 73, da Lei Federal nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.”

No presente caso, a Emenda nº 010/202, extrapolando o escopo específico da LDO nos termos do § 2º do art. 165 da Constituição Federal, trouxe uma série exaustivamente detalhada de normas sobre publicidade de contratações com propaganda que já estão previstas na legislação federal, a exemplo da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e da Lei Federal nº 9.504, de 1997.

Portanto, dada a incompatibilidade (e até mesmo a desnecessidade de tais regulamentações) com a natureza própria da LDO, impõe-se o veto do art. 16 do presente PLDO.

Nesse sentido, trata-se de disposição inconstitucional por se tratar de matéria reservada à norma geral de direito financeiro e orçamentário.

c) Inconstitucionalidade do art. 20 do PLDO 2025

A aprovação da Emenda nº 011/2023 resultou em nova redação ao art. 20 do PLDO 2025, nos seguintes termos:

“Art. 20. A aplicação de recursos obtidos com a alienação de ativos ou com a outorga de concessão de serviços públicos, pela Administração Direta e Indireta, será destinada ao financiamento de despesas de capital, em programas previstos em lei, observando-se o disposto no art. 44 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, sendo que, dos recursos obtidos, pelo menos metade deve ser transferida aos municípios pernambucanos de forma proporcional à população.”

O presente veto se fundamenta na inconstitucionalidade das regras contidas no art. 20 do PLDO 2025, em face de sua evidente incompatibilidade com o princípio da separação dos poderes, vez que acarreta excessiva interferência na discricionariedade administrativa do Poder Executivo, a quem compete a gestão do patrimônio público estadual, ao determinar que receitas próprias estaduais, oriundas de eventual alienação do patrimônio público estadual, sejam compulsoriamente distribuídas, pela metade, em favor dos Municípios.

Por outro lado, ainda que não fosse evidente a inconstitucionalidade por tal motivação, ela ainda se configura em face da restrição indevida na reserva de administração do Poder Executivo, a quem toca exercer a direção superior da administração estadual e, também, celebrar convênios, ajustes ou outros instrumentos congêneres com entidades públicas ou privadas, nos termos dos incisos II e XXII do art. 37 da Constituição do Estado de Pernambuco.

Por tais razões, impõe-se o veto ao caput do art. 25 do PLDO nº 3086/2025.

e) Inconstitucionalidade do § 2º art. 34 do PLDO 3086/2025

De autoria do Dep. Antônio Coelho, a aprovação da Emenda nº 015/2025 acresceu o § 2º ao art. 34 do PLDO 2025, que contará com a seguinte disposição:

“Art. 34. Os projetos de lei relativos a alterações orçamentárias obedecerão ao que dispõe o § 4º do art. 123 da Constituição Estadual e serão apresentados e aprovados na forma, detalhamento e critérios definidos na Lei Orçamentária Anual.

(...)

§ 2º Somente por lei poderão ser abertos créditos adicionais com fonte de recursos proveniente de excesso de arrecadação, nos termos do § 3º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.”

Como se pode perceber, o § 2º acrescido pela Emenda nº 15/2025 procede à (indevida) interpretação extensiva do § 3º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, extrapolando o sentido atribuído pelo legislador federal à disciplina dos créditos adicionais.

Ao estabelecer que somente por lei poderão ser abertos créditos adicionais quando a fonte de recursos for o excesso de arrecadação, termina essa regra restritiva do PLDO 2025 por dispor sobre matéria de normas gerais e orçamento, porquanto se substitui à regra geral, prevista na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que não vincula o referido instrumento de abertura de crédito ao tipo de fonte de recursos, mas sim à natureza do crédito.

Com efeito, ao tratar da matéria, a Lei Federal nº 4.320 faz distinção quanto ao instrumento legal a depender da espécie de crédito. O art. 40 define que créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo, enquanto o art. 41 estabelece que os créditos extraordinários podem ser abertos por decreto do Poder Executivo, desde que posteriormente comunicados ao Legislativo. Além disso, a própria Lei Federal nº 4.320 já prevê, em seu art. 7º, que Lei Orçamentária pode conter autorização genérica para a abertura de créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do art. 43.

Contudo, a prevalecer a disposição do § 2º do art. 34 do PLDO 2025, toda a sistemática prevista pela Lei Federal nº 4.320, em seus arts. 40 e seguintes, será indevidamente suplantada pela regra local, o que faz evidenciar sua inconstitucionalidade e a consequente necessidade de oposição do veto.

f) Inconstitucionalidade do § 2º do art. 76 e 77 do PLDO 3086/2025

Por fim, a aprovação da Emenda nº 020/2025, de autoria do Dep. Antônio Coelho, resultou na introdução ao texto original do PLDO nº 3086/2025 dos §§1º e 2º ao art. 76 e do art. 77, sendo o anterior art. 77 renumerado para o art. 78, conforme as disposições a seguir:

“Art. 76.

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e apresentação do demonstrativo a que se refere o caput, o qual deverá conter a devida memória de cálculo, evidenciando as premissas e a consistência das estimativas.

§ 2º Quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União fornecerão, no âmbito de suas competências, no prazo máximo de sessenta dias, os subsídios técnicos para o cálculo do impacto orçamentário financeiro de proposição legislativa, para fins de elaboração do demonstrativo a que se refere o caput.

Art. 77. Na estimativa das receitas e na fixação das despesas do Projeto de Lei Orçamentária poderão ser considerados os efeitos de propostas de emenda à Constituição, de projetos de lei em tramitação na Assembleia Legislativa, bem como da alienação de bens públicos e da outorga de serviços públicos pela Administração Direta e Indireta.

§ 1º Se estimada a receita na forma prevista no caput, serão identificadas, no Projeto de Lei Orçamentária de 2026, as variações esperadas nas receitas em decorrência de cada proposição e de seus dispositivos.

§ 2º Para fins de cumprimento do disposto no art. 14, caput, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as proposições legislativas em tramitação que impliquem ou autorizem renúncia de receita poderão ter seus efeitos considerados na estimativa de receita do Projeto da Lei Orçamentária de 2026 e da respectiva Lei.

§ 3º Se fixada a despesa na forma prevista no caput, serão identificadas, no Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e na respectiva Lei, as despesas condicionadas à aprovação das proposições, por meio da utilização de grupo de fontes de recursos que as caracterize.

§ 4º A fixação da despesa na forma prevista neste artigo pode ser considerada para fins de cumprimento do disposto no art. 16, inciso II e no art. 17, § 2º, da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 78. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

De início, destaca-se que o § 2º do art. 76 deve ser vetado por envolver estabelecer obrigações para outros poderes e instituições integrantes da estrutura da Administração Pública Federal. Com efeito, a disposição trata de obrigações referentes ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União, o que viola a autonomia federativa prevista na Constituição Federal de 1988.

Não fosse essa impropriedade técnica, verifica-se ainda a inconstitucionalidade do § 2º do art. 76, que pretende instituir em detrimento da autonomia e independência do Poder Executivo, o dever de o Executivo (e eventualmente o Poder Judiciário e outras instituições, como o Ministério Público e a Defensoria Pública) prestar informações técnicas para o Poder Legislativo, reproduzindo norma de similar teor à da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Pernambuco (Lei nº 18.297, de 21 de outubro de 2023 – LDO 2024), cuja inconstitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI nº 7593 MC/PE (Rel. Min. André Mendonça, j. 07/05/2024):

“(…)

6. Art. 76, parágrafo único: fumus boni iuris caracterizado. Verifica-se prima facie inconstitucional hipótese na qual um dos Poderes transpõe responsabilidade que lhe é própria, no afã de exercer competência constitucional de iniciar projeto de lei que acarrete redução de receita ou aumento de despesa. Em razão do princípio da simetria, não é dado ao Legislador estadual alargar as balizas constitucionais referentes ao poder fiscalizatório do Parlamento exercido mediante a requisição de informações por escrito. Do mesmo modo, a Corte considera que o incremento do alcance desse instituto tem o condão de arrostar na competência privativa da União para legislar sobre crimes de responsabilidade. Precedente: ADI nº 6.653/PB, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, j. 27/11/2023, p. 22/01/2024.”

Por esse modo, verifica-se que o poder fiscalizatório do Parlamento não deve ser compreendido a tal ponto que o legitime a requisitar – em caráter de obrigatoriedade – informações técnico-contábeis do Poder Executivo para subsidiar os projetos de lei de autoria parlamentar.

Da mesma forma, o novel art. 77 do PLDO 2025 também se incompatibiliza com a Constituição Federal de 1988, pois visa possibilitar que, na estimativa das receitas e na fixação das despesas do Projeto de Lei Orçamentária Anual, sejam considerados os efeitos de propostas de emenda à Constituição, projetos de lei em tramitação e receitas decorrentes de alienação de bens e outorgas de serviços públicos que ainda não foram efetivamente realizados.

Tal previsão, contudo, além de inviável do ponto de vista material, dada a existência de centenas de Projetos de Lei em tramitação na ALEPE que se revestem de impacto financeiro, muitos dos quais, inclusive, sequer acompanhados dos respectivos estudos orçamentários e financeiros, implica a inclusão de elementos incertos e não consolidados no orçamento público anual, em afronta ao princípio da legalidade orçamentária.

Conforme disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 4º, § 3º, eventuais efeitos de proposições legislativas ou de operações futuras poderão ser considerados apenas no demonstrativo de riscos fiscais, jamais, portanto, na forma como sugerida pelo art. 77 do PLDO 2025.

Desse modo, o recém-chegado art. 77 do PLDO 2025 trata de assunto também afeto ao tema das normas gerais de finanças e orçamento, o que, como já vimos anteriormente, inclusive com base em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é matéria restrita à reserva de lei complementar federal.

Ademais, deve-se ressaltar, o dispositivo cria uma nova reserva parlamentar, além da reserva já prevista no art. 123-A da Constituição Estadual, para atender despesas

futuras de proposições legislativas que sequer foram aprovadas, e ainda que a proposição não seja aprovada, a reserva continua vinculada a novas proposições, causando restrições orçamentárias ao Poder Executivo, o que, à semelhança do que ocorreu com LDO 2024, foi declarado inconstitucional pelo STF, na ADI nº 7593 MC/PE (Rel. Min. André Mendonça, j. 07/05/2024).

Por tais motivos, vejo-me obrigada a vetar parcialmente o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO nº 3086/2025, para recusar a sanção às seguintes disposições: parágrafo único do art. 12, art. 16, art. 20, caput do art. 25, § 2º do art. 34, do § 2º do art. 76 e do 77, todas do PLDO nº 3086/2025.

Sendo estas as razões do veto, aproveito o ensejo para renovar a Vossa Excelência e a seus excelentíssimos pares meus protestos de elevada estima e de distinta consideração.

RAQUEL TEIXEIRA LYRA LUCENA
Governadora do Estado

Excelentíssimo Senhor
Deputado ÁLVARO PORTO DE BARROS
DD. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco
NESTA

PALÁCIO DO CAMPO DAS PRINCESAS, em 16 de Setembro de 2025.

RAQUEL TEIXEIRA LYRA LUCENA
Governadora Do Estado