



RIO GRANDE DO NORTE

PROCESSO SEI Nº 00810028.002971/2026-43
INTERESSADO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
ASSUNTO: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 7/2026

A GOVERNADORA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE, no uso de suas atribuições constitucionais (arts. 49, §§ 1º e 2º, e 64, VI, da Constituição Estadual), decide **VETAR PARCIALMENTE** o Projeto de Lei Complementar nº 7/26, constante do Processo nº 1581/26 – PL/DL, que *“Dispõe sobre a proposição e a execução de emendas parlamentares na lei orçamentária anual do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências”*, de iniciativa da Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte pela Assembleia Legislativa em Sessão Plenária realizada em 2 de julho de 2026, pelos motivos seguir.

RAZÕES DE VETO

O Projeto de Lei Complementar aprovado pelo Poder Legislativo Estadual, de iniciativa parlamentar, almeja instituir, no âmbito estadual, normas orientadoras e obrigatórias para a tramitação e execução das emendas parlamentares individuais ao Orçamento do Estado.

Ouvida, a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFAZ) pugnou pelo veto parcial do Projeto de Lei Complementar, aludindo o quanto segue:

“(...) esta Secretaria manifesta-se parcialmente favorável à sanção da proposição, com ressalva específica quanto ao art. 12.

De modo geral, a proposta normativa contribui para o aperfeiçoamento dos mecanismos de transparência, rastreabilidade, controle e organização da execução das emendas parlamentares, conferindo maior previsibilidade e segurança jurídica ao ciclo orçamentário-financeiro estadual.

Ocorre que o art. 12, ao assegurar, independentemente de regulamentação, o pagamento de percentual mínimo de 50% das emendas parlamentares individuais impositivas até 30 de junho e do saldo até 30 de novembro do mesmo exercício, cria obrigação financeira com prazo certo que não encontra previsão correspondente na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou nas Leis Orçamentárias vigentes. O regime constitucional das emendas impositivas assegura a execução obrigatória das programações, mas não estabelece calendário obrigatório de pagamento nesses moldes, tampouco autoriza a fixação de datas rígidas dissociadas da programação financeira do Poder Executivo.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 7.643/PB, reconheceu que a fixação de cronograma de execução com termo final no curso do exercício financeiro interfere na condução da programação orçamentária pelo Poder Executivo, desconsiderando o ciclo ordinário do orçamento e as contingências de ordem técnica inerentes à execução da despesa pública.

No mesmo sentido, em decisão recente proferida na ADI nº 7.697/DF, o Supremo Tribunal Federal reafirmou que a execução das emendas parlamentares impositivas, embora obrigatória, não possui caráter absoluto, devendo observar critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, bem como os requisitos previstos na Constituição Federal, nas normas legais e regulamentares e nas demais regras aplicáveis à execução orçamentária e financeira.

Assim, a obrigatoriedade constitucional de execução das emendas impositivas não pode ser interpretada como autorização para imposição de calendário rígido de pagamento, sobretudo quando

inexistente previsão normativa vigente, e quando tal fixação interfere diretamente na gestão do fluxo de caixa, na programação financeira e no cronograma de desembolso do Tesouro Estadual.

Ademais, o § 16 do art. 107-A da Constituição Estadual admite que os restos a pagar sejam considerados para fins de cumprimento da execução financeira das emendas impositivas, o que afasta a compreensão de que a execução obrigatória corresponda, necessariamente, ao pagamento integral dentro do exercício. Portanto, a previsão contida no art. 12 do projeto, não apenas carece de previsão legal específica, como também restringe indevidamente a sistemática admitida pela própria Constituição Estadual.

*Ainda no plano jurisprudencial, Tribunais de Justiça também têm reconhecido que a estipulação legal de prazo rígido para execução de emendas impositivas pode configurar interferência indevida na competência própria do Chefe do Poder Executivo para administrar a execução orçamentária e financeira. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, no julgamento da **ADI nº 1001219-14.2024.8.11.0000**, declarou a **inconstitucionalidade de dispositivo da Lei nº 13.297/2023, do Município de Rondonópolis**, que estipulava prazo limite para a execução total das emendas impositivas dos parlamentares municipais, por entender caracterizada usurpação de competência do Chefe do Executivo e ofensa ao princípio da separação dos Poderes.*

Além da ausência de previsão normativa específica para os marcos temporais estabelecidos, a fixação de prazos rígidos de pagamento também deve ser examinada à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nos termos do art. 8º da LRF, cabe ao Poder Executivo estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, instrumentos destinados a compatibilizar a realização da despesa com o ingresso efetivo das receitas. Por sua vez, o art. 9º da mesma Lei prevê a possibilidade de limitação de empenho e de movimentação financeira quando verificado que a

realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas fiscais.

Registre-se, ainda, que o próprio Projeto de Lei Complementar, em seu art. 11, autoriza o contingenciamento de dotações de emendas parlamentares até a mesma proporção aplicada às demais despesas discricionárias estaduais, com o objetivo de atender às normas fiscais vigentes. Tal previsão reforça que a execução das emendas não pode ser compreendida como obrigação financeira absoluta, imune à programação fiscal do exercício. Assim, a imposição de pagamento mínimo de 50% até 30 de junho e do saldo até 30 de novembro revela tensão com a própria sistemática do projeto, pois estabelece cronograma rígido de desembolso sem ressalva expressa à possibilidade de contingenciamento, à limitação de empenho e ao cumprimento das metas fiscais.

Assim, a imposição legal de pagamento obrigatório de percentual mínimo de emendas em datas determinadas, sem ressalva à programação financeira e às contingências fiscais do exercício, mostra-se juridicamente sensível e fiscalmente inadequada, por destoar da lógica de responsabilidade fiscal que orienta a execução orçamentária e financeira

Dessa forma, esta Secretaria manifesta-se favoravelmente à sanção do Projeto de Lei Complementar nº 7/2026, ressaltando, contudo, a existência de óbice jurídico-fiscal e de interesse público quanto ao artigo 12, recomendando-se à Procuradoria-Geral do Estado a avaliação quanto à conveniência de veto parcial ao referido artigo, tendo em vista o risco de violação à separação dos poderes, a interferência na competência do Poder Executivo para disciplinar a execução orçamentária e financeira e a necessidade de observância do fluxo de caixa do exercício. – g.n.

Sem embargo, impõe registrar que o Projeto de Lei Complementar aprovado pelo Parlamento Estadual envolve uma destacada e elevada importância no que concerne ao fortalecimento das emendas parlamentares individuais impositivas, instrumento

legítimo de alocação de recursos públicos para o atendimento de demandas sociais regionalizadas.

Na seara da constitucionalidade material, cumpre asseverar a viabilidade jurídica da Proposição, porquanto, segundo o art. 22 da Constituição Federal, a matéria abordada não está reservada à competência privativa da União para legislar. Por sua vez, o art. 24, II¹, da Carta Magna estabelece competência concorrente para a União, os Estados e o Distrito Federal legislarem sobre *orçamento*.

Com efeito, o Projeto de Lei Complementar aprovado pelo Parlamento Estadual encontra-se em perfeita harmonia com o modelo de emendas impositivas disciplinado pela Constituição Federal (art. 166, §§ 9º ao 18) e pela Constituição Estadual (art. 107, §§ 9º ao 17), limitando-se a referendar as obrigações constitucionais vigentes de controle, equitatividade e transparência orçamentária, sem interferir na gestão direta dos órgãos estaduais.

Deste modo, os dispositivos do Projeto de Lei Complementar que reafirmam o caráter impositivo das emendas e a atividade de acompanhamento legislativo, guardam plena conformidade com a Constituição Federal e com as normas gerais de direito financeiro.

Entretanto, no que diz respeito ao disposto no art. 12², o Projeto de Lei Complementar peca por vício por inconstitucionalidade material intransponível, revelando motivo suficiente para a oposição de veto parcial.

Com efeito, ao fixar cronograma rígido e compulsório de desembolso financeiro, estabelecendo-se a obrigatoriedade de pagamento de, no mínimo, 50% do valor das emendas individuais impositivas até o dia 30 de junho, e o saldo restante até 30 de novembro do mesmo exercício, o Poder Legislativo invade a competência privativa da Chefe

¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...);

II - orçamento;

(...).

² “Art. 12. O Poder Executivo regulamentará os procedimentos e prazos a serem observados para que se dê o cumprimento da execução orçamentária e financeira das programações das emendas parlamentares, ficando assegurado, independentemente de regulamentação que, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) do valor das emendas parlamentares individuais impositivas deverá ser pago até dia 30 de junho do exercício fiscal e o valor eventualmente restante dessas emendas deverá ser pago até o dia 30 de novembro do mesmo exercício fiscal.”

do Poder Executivo para dirigir a administração e gerir a programação financeira do Estado (art. 64, VII, da Constituição Estadual; art. 84, II, da CF³).

Ademais, conforme bem pontuado pela SEFAZ, ao pugnar pelo veto do dispositivo sob análise, *a fixação de datas peremptórias para pagamentos cria uma obrigação financeira com prazo certo que não encontra respaldo no regime constitucional das emendas impositivas, o qual assegura a execução obrigatória das programações, mas não estabelece calendário rígido de desembolso dissociado da programação financeira do Poder Executivo.*

Sob o aspecto estritamente legal, tal imposição viola diretamente art. 8º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF)⁴, que atribui exclusivamente ao Poder Executivo estabelecer o cronograma de execução mensal de desembolso, bem como contraria o art. 62⁵ da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964, ao vincular o repasse de recursos a prazos fixos no calendário, independentemente de os beneficiários terem viabilizado a regular liquidação das despesas dos respectivos convênios.

Nessa esteira, traz-se à baila o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, o qual reconheceu que a fixação de cronograma de execução com termo final no curso do exercício financeiro *interfere* na condução da programação orçamentária pelo Poder Executivo, desconsiderando o ciclo ordinário do orçamento e as contingências de ordem técnica inerentes à execução da despesa pública, vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. EMENDA PARLAMENTAR AO PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DA PARAÍBA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA COM A PROPOSTA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PREVISÃO DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMENDAS INDIVIDUAIS ANTES DO TÉRMINO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO.

³ “Art. 64. Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e sobre a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 13, de 2014)”

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

I – (...);

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

(...).”

⁴ “Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.”

⁵ “Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.”

DESACORDO ENTRE OS PRAZOS DO PLANO PLURIANUAL E DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. (...) Cronograma de execução orçamentária e financeira, com termo final no curso do exercício financeiro correspondente. Interferência na condução orçamentária diante do seu ciclo ordinário e das contingências de ordem técnica. Incompatibilidade com o princípio da separação dos Poderes e do devido processo orçamentário. 4. Prazos previstos no Plano Plurianual em desacordo com aqueles previstos na Lei de diretrizes para a elaboração da Lei orçamentária. Cenário de insegurança jurídica. 5. Incertezas do administrador quanto à regular execução orçamentária e financeira. 6. Medida cautelar referendada para suspender a eficácia dos §§ 3º e 4º do art. 9º da Lei Estadual 13.040/2024, do Estado da Paraíba, até o efetivo julgamento de mérito. (STF - ADI: 7643 PB, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 11/06/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-06-2024 PUBLIC 18-06-2024)

No mesmo sentido, o Pretório Excelso reafirmou que a execução das emendas parlamentares impositivas, embora obrigatória, não possui caráter absoluto, devendo observar critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, bem como os requisitos previstos na Constituição Federal, nas normas legais e regulamentares e nas demais regras aplicáveis à execução orçamentária e financeira.

“(...) Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares. 5. É dever do Poder Executivo aferir, de modo motivado e transparente, se as emendas parlamentares estão aptas à execução, conforme requisitos técnicos constantes da Constituição Federal, normas legais e regulamentares. 6. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos,

extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionalmente estabelecidas em níveis legal e infralegal". (STF - ADI: 7697 DF, Relator: Min. FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 19/08/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 15-10-2024 PUBLIC 16-10-2024).

É de suma importância destacar que, nos termos do art. 49, §§ 1º e 2º, da Constituição Estadual, o Chefe do Poder Executivo poderá, por razões de *inconstitucionalidade* ou de *contrariedade ao interesse público*, opor veto a Projeto de Lei aprovado pelo Parlamento.

Nesse diapasão, assente dizer que a Constituição Federal submete a atuação da Administração Pública à observância de determinados princípios, especialmente os previstos no art. 37, *caput*⁶, dentre os quais se destaca o da eficiência⁷, cujo sentido repousa na exigência direcionada ao Poder Público para a produção de resultados satisfatórios em prol da sociedade.

Desse modo, o Poder Executivo, no exercício do controle preventivo de constitucionalidade⁸, deve impedir o ingresso no ordenamento jurídico de norma que não permita uma atuação eficiente por parte da Administração Pública, em atenção ao princípio constitucional antes mencionado.

Nesse sentido, o Ministro ALEXANDRE DE MORAES, durante o julgamento da ADI 6.620/MT, traz à baila ensinamento no sentido de que *“o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. A eficiência no serviço público, portanto, está constitucionalmente direcionada tanto para as finalidades pretendidas pela atividade*

⁶ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)”

⁷ “O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros”. (Hely Lopes Meirelles, *Direito Administrativo Brasileiro*, 34ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 98).

⁸ “Controle preventivo ocorre quando a lei ou ato normativo ainda não entrou em vigor, melhor dizendo, encontra-se em processo de formação. O objetivo desse tipo de fiscalização é, justamente, o de evitar que ingresse no ordenamento jurídico, produzindo efeitos, normas inconstitucionais”. (Zeno Veloso, *Controle jurisdicional de constitucionalidade*, 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 155).

estatal, como para as condições necessárias para o agente público bem exercer suas funções.” – g.n.

Nessa toada, a despeito dos elevados propósitos que motivaram o encaminhamento e a aprovação do Projeto de Lei Complementar sob análise, diante das razões expostas nos parágrafos anteriores, conclui-se justificada a oposição de veto parcial, por razões de constitucionalidade.

Em conclusão, apesar dos elevados propósitos que motivaram a aprovação do Projeto de Lei Complementar pela Assembleia Legislativa, diante das razões expostas nos parágrafos anteriores, conclui-se pelo **veto parcial**, para negar-se assentimento ao texto inserido em seu art. 12.

Diante dos vícios jurídicos *formais e materiais* de ordem constitucional acima firmados, resolvo **VETAR PARCIALMENTE** o Projeto de Lei Complementar nº 7/26, constante do Processo nº 1581/26 – PL/DL no sentido de rejeitar o art. 12 da Proposição aprovada pelo Parlamento Estadual.

Dê-se ciência à Egrégia Assembleia Legislativa do teor do texto vetado, para sua devida apreciação, em conformidade com o disposto no art. 49, § 1º, da Constituição Estadual.

Palácio de Despachos de Lagoa Nova, em Natal/RN, 24 de julho de 2026, 205º da Independência e 138º da República.

DOE Nº. 16.201 Data: 25.07.2026 Pág. 03 e 04
--

FÁTIMA BEZERRA
Governadora