



**SETEMBRO DE 2025**

ST Nº 1281/2025

**ESTUDO TÉCNICO Nº 26/2025**

## **Exceções e ampliação dos limites de despesas primárias da Lei Complementar nº 200/2023 – Regime Fiscal Sustentável**

**Marcia Rodrigues Moura**

Consultora de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Economia e Assuntos Fiscais

**Ricardo Alberto Volpe**

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Economia e Assuntos Fiscais



O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2025 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

---

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores.

---

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>2. LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS E EXCEÇÕES PREVISTAS NA LC 200/23....6</b>	
2.1. DO LIMITE PARA DESPESAS PRIMÁRIAS.....6	
2.2. DAS EXCEÇÕES PREVISTAS NA LC Nº 200/2023.....6	
<b>3. DO APROVEITAMENTO E AMPLIAÇÃO DE ESPAÇO FISCAL DECORRENTE DAS EXCEÇÕES ORIGINAIS .....</b>	<b>9</b>
3.1. EXCEÇÕES DA APLICAÇÃO DO IV DO § 2º DO ART. 3º NA LC Nº 200/2023 – RECEITAS PRÓPRIAS, OU DE CONVÊNIOS, CONTRATOS OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES DE DEMAIS INSTITUIÇÕES CIENTÍFICAS, TECNOLÓGICAS E DE INOVAÇÃO .....	9
3.2. DOS CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS .....	11
<b>4. DAS NOVAS EXCEÇÕES INCLUÍDAS NO LIMITE DE DESPESAS PRIMÁRIAS....12</b>	
4.1. EXCEÇÕES DERIVADAS DA EC Nº 132, DE 2023 .....	12
4.2. EXCEÇÕES DERIVADAS DO ACÓRDÃO DA ADI Nº 7.641 – RECEITAS PRÓPRIAS DOS TRIBUNAIS .....	13
4.3. EXCEÇÕES DERIVADAS DA EC Nº 136, DE 2025 .....	16
<b>5. DA AMPLIAÇÃO DO LIMITE DE DESPESAS PRIMÁRIAS DECORRENTE DA E.C. 136/2025.....18</b>	
<b>6. DO USO DE FUNDOS PRIVADOS E OUTROS MECANISMOS.....18</b>	
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>21</b>
<b>ANEXO – LIMITES INDIVIDUALIZADOS COM EXCLUSÕES.....23</b>	

---

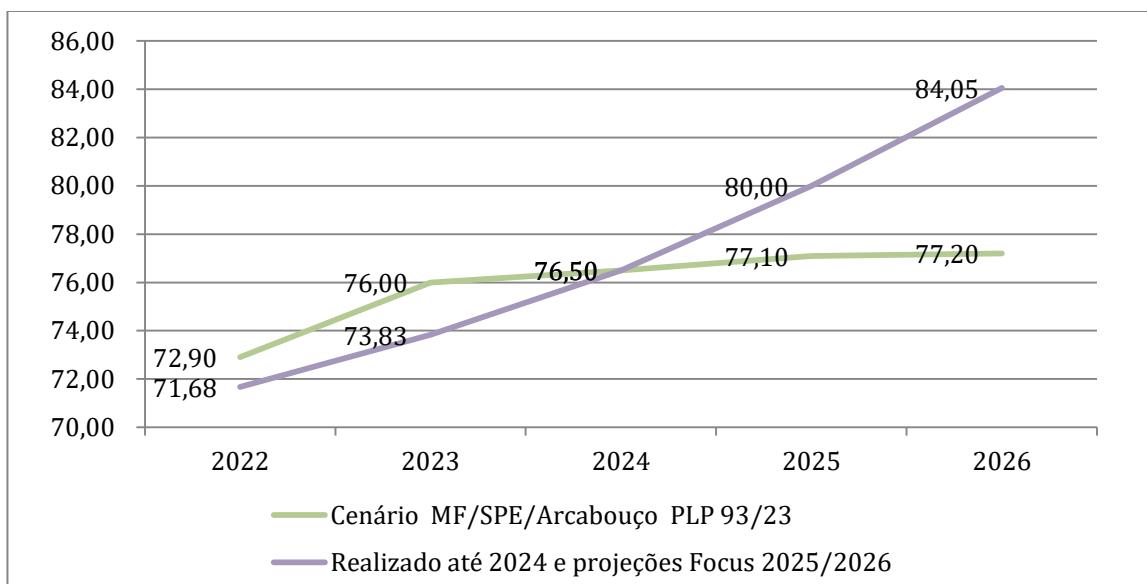
## 1. INTRODUÇÃO

---

O presente estudo atende à solicitação do **Deputado CLÁUDIO CAJADO** a respeito da ampliação do rol de exceções aos limites de despesas primárias estabelecidos na Lei Complementar nº 200 (LC 200/23), de 30 de agosto de 2023, que “Institui regime fiscal sustentável”, em particular do efeito da decisão do Supremo Tribunal Federal sobre as receitas próprias do Poder Judiciário, bem como de demais interpretações ou alterações legislativas que modifiquem as exceções e/ou impactem nos limites individualizados.

O novo regime fiscal buscou estabelecer um marco de sustentabilidade para as contas públicas, de forma a impedir o crescimento desordenado da dívida. Quando da apresentação do projeto de lei complementar nº 93, de 2023, o Poder Executivo estimava que os limites de gastos revistos seriam suficientes para estabilizar a dívida bruta em torno de 77%, a partir de pequena elevação nos dois anos iniciais. O gráfico seguinte compara o cenário estimado pelo governo na ocasião com o realizado nos dois primeiros anos de vigência da lei e as projeções de mercado mais recentes para o desempenho da dívida bruta do governo geral em 2025 e 2026.

**Gráfico 1 – Dívida Bruta do Governo Geral – 2022 a 2026 – Realizado x Projeções**




---

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores.

A previsão de que a dívida bruta continuará em expansão, a despeito de crescimento econômico mais robusto do que o planejado<sup>1</sup>, se deve a juros reais significativamente maiores e a resultados primários muito abaixo do necessário. O novo arcabouço fiscal propunha déficit primário de 0,5% do PIB em 2023, resultado nulo em 2024 e superávit de 0,5% do PIB em 2025. No entanto, houve déficit de 2,3% em 2023, 0,4% em 2024 e estima-se déficit de 0,6% em 2025. Ainda que tenha havido esforço de ampliação da arrecadação, despesas obrigatórias crescem em ritmo superior à correção do limite de gastos. Ademais, o intervalo mínimo de tolerância para cumprimento da meta primária, de -0,25% do PIB, passou a ser o foco da programação financeira, havendo, inclusive, entendimento pela equipe econômica que contingenciamentos somente se aplicam em caso de risco de cumprimento do limite inferior da banda de tolerância. Neste contexto, crescem as pressões para que mais despesas sejam ressalvadas das regras fiscais.

O estudo se iniciará com breve definição sobre os limites de gastos e com descrição das exceções aos limites previstos na LC 200/23. A segunda seção tratará do potencial crescimento dos gastos mediante o aproveitamento das regras de exceção previstas originalmente na LC 200/23. A terceira seção discorrerá a respeito de novas exceções inseridas no ordenamento, tanto por emendas constitucionais quanto por decisões judiciais. A seção seguinte avaliará a ampliação do limite de gastos previsto na Emenda Constitucional nº 136/2025 (EC 136/25). A última seção, antes da conclusão, tratará do uso dos fundos privados como instrumento extraorçamentário de fuga das regras fiscais.

---

<sup>1</sup> Na apresentação do PLP 93/23, prognosticava-se PIB de 1,6%, 2,3% e 2,8%, entre 2023 e 2025; enquanto o realizado foi de 3,24% em 2023, 3,39% em 2024 e 2,16% estimado pelo mercado em 2025. Juros reais implícitos sobre a dívida seriam de, em média 4,2%, no triênio e devem ser de próximo de 8% no mesmo período.

## **2. LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS E EXCEÇÕES PREVISTAS NA LC 200/23**

---

### **2.1. DO LIMITE PARA DESPESAS PRIMÁRIAS**

A Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, instituiu o Regime Fiscal Sustentável da União com o objetivo de garantir a estabilidade macroeconômica e criar condições adequadas ao crescimento socioeconômico. Fundamentada na Emenda Constitucional nº 126/2022, essa lei estabelece limites individualizados por órgão para as despesas primárias da União que crescerão anualmente, no máximo, o equivalente à inflação (IPCA) mais variação real de entre 0,6% e 2,5%. Ademais, a variação real da despesa não será superior a 70% do crescimento das receitas primárias. Sua motivação econômica está centrada em assegurar um ambiente fiscal equilibrado, com controle das despesas e manutenção dos investimentos essenciais.

A regra geral é de que todas as despesas primárias da União estejam sujeitas a um teto de gastos: ampliação/correção das políticas públicas atuais ou criação de novas despesas devem ser acomodadas de forma que o valor global não seja ultrapassado. O limite aplica-se às despesas orçamentárias primárias autorizadas (lei + créditos adicionais).

### **2.2. DAS EXCEÇÕES PREVISTAS NA LC Nº 200/2023**

A necessidade de inclusão na regra do teto de todas as despesas primárias, discricionárias ou obrigatórias (aqueles cujo critério de correção encontra-se definido na legislação) é uma decorrência lógica da universalidade das regras fiscais. As regras fiscais não existem como um fim em si mesmo, mas como parte de uma estratégia de melhoria de resultados fiscais. Visam, em última instância, a contenção do crescente endividamento público, criando-se condições para redução da taxa de juros. Ademais, as despesas primárias, ainda que excluídas do teto, continuam afetando o resultado primário.

A existência de um limite, por si só, não afeta princípios da separação dos Poderes (CF, art. 2º), da autonomia financeira do Judiciário (CF, arts. 98, § 2º, e 99, § 1º), da eficiência (CF, art. 37). O propósito é o de criar um paradigma ou padrão de

correção que, por coerência, deveria servir de referência ou ponto de partida no estabelecimento dos orçamentos anuais.

As exceções no § 2º do art. 3º e do art. 13 da LC nº 200/2023 quanto às despesas que não devem fazer parte da base de cálculo e dos limites de despesas primárias foram estabelecidas segundo 4 (quatro) pilares lógicos:

i) despesa apenas transitar pelo orçamento da União, na medida em que nada mais é do que uma repartição de receita com outros entes federativos (incisos I e IX do referido parágrafo);

ii) excepcionalidade, quando o gasto é completamente imprevisível (incisos II, VI e VII do referido parágrafo e art. 13)

iii) sazonalidade, dado que o requerimento do gasto naquele momento específico é razoavelmente rígido (inciso VIII do referido parágrafo);

iv) despesas neutras do ponto de vista fiscal que sejam custeadas com receitas próprias não-derivadas (ou seja, que não decorrem do poder coercitivo do Estado, como impostos, taxas, custas ou emolumentos) e que dependem principalmente da vontade de terceiros e de um esforço de arrecadação para sua geração por meio de um prestação de serviços, por acordo ou convênio e por doações. Isso ocorre quando a limitação da despesa inviabiliza a respectiva fonte da receita, que seria utilizada de forma exclusiva para o custeio de despesa específica, e, inexistindo a despesa, não se obterá a receita. Assim, tais despesas, além de não afetarem o resultado primário, liquidamente sua inserção na base de cálculo e no limite pode inibir a geração da sua fonte e a realização da própria despesa (incisos III, IV e V do referido parágrafo).

O art. 3º, § 2º, inciso I exclui dos limites as transferências estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21 e as complementações de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A, todos da Constituição Federal, listadas a seguir.

- FPM / FPE / IPI-EE - (CF/88, art. 159): ações orçamentárias 0044, 0045, 0046 e fontes 201, 202, 203, 207, 208, 209 e 210 da ação 0C33;

- Contribuição do Salário Educação - (CF/88, art. 212, § 6º): ação orçamentária 0369;

- Exploração de Recursos Naturais - (CF/88, art. 20, § 1º): ações orçamentárias 0223, 0546, 0547, 0A53;

- CIDE – Combustíveis - (CF/88, art. 159, III c/c § 4º): ação orçamentária 0999;
- Concurso de Prognóstico: ação orçamentária 0169;
- IOF Ouro - (CF/88, art. 153, § 5º): ação orçamentária 00H6;
- ITR - (CF/88, art. 158, II): ação orçamentária 006M e fonte 206 da ação 0C33;
- Complementação da União ao FUNDEB - (CF/88, art. 60, caput, V e VII, Emenda Constitucional n 106/2020 – Novo Fundeb): ação orçamentária 00SB;
- Fundo Constitucional do Distrito Federal – FDCF – Pessoal (CF/88, art. 21, XIV): Unidade orçamentária 73901.

Os créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal são excluídos nos termos do art. 3º, § 2º, inciso II (tipo de crédito).

As despesas nos valores custeados com recursos de doações ou com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre (art. 3º, § 2º, inciso III), têm fontes de recursos 094 - combate à fome, 095 - doações estrangeiras, 096 – doações nacionais ou 132 - recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre.

O inciso IV do § 2º do art. 3º na LC nº 200/2023 possibilita a exclusão de despesas financiadas por receitas próprias ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação. Esse dispositivo será tratado na seção 3 a seguir.

No que diz respeito ao art. 3º, § 2º, inciso V, as despesas nos valores custeados com recursos oriundos de transferências dos demais entes federativos para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia são apuradas pela ação orçamentária: 20XH, fonte 081 – Convênios.

Em relação ao art. 3º, § 2º, inciso VI, e art. 13, as despesas para cumprimento do disposto no § 20 do art. 100 da Constituição Federal e no § 3º do art. 107-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União aos Estados e aos Municípios por conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de

Valorização do Magistério (Fundef), nos termos do art. 4º da Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021, são apuradas pelas ações orçamentárias: 0EC7, 0EC8.

As despesas para cumprimento do disposto nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição Federal (inciso VII), quando ocorrerem será apurada pela ação orçamentária 00UP, para cumprimento do disposto no § 21 do art. 100 da Constituição Federal - OCC por meio da ação 00U9.

Por seu turno, despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições (art. 3º, § 2º, inciso VIII) são apuradas por intermédio das ações orçamentárias 4269, no grupo de natureza de despesa 1 (pessoal e encargos sociais) e na ação 4269, exceto no grupo de natureza de despesa 1 (pessoal e encargos sociais).

Por fim, a exceção estabelecida no art. 3º, § 2º, inciso IX, transferências legais estabelecidas nas alíneas a e b do inciso II do caput do art. 39 da Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, e no art. 17 da Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015 são apuradas na ação orçamentária 0C03 para Concessão de Recursos Florestais e na ação 00PX para Foros e Laudêmios.

### **3. DO APROVEITAMENTO E AMPLIAÇÃO DE ESPAÇO FISCAL DECORRENTE DAS EXCEÇÕES ORIGINAIS**

---

#### **3.1. EXCEÇÕES DA APLICAÇÃO DO INCISO IV DO § 2º DO ART. 3º NA LC N° 200/2023 – RECEITAS PRÓPRIAS, OU DE CONVÊNIOS, CONTRATOS OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES DE DEMAIS INSTITUIÇÕES CIENTÍFICAS, TECNOLÓGICAS E DE INOVAÇÃO**

Com fundamento no inciso IV do § 2º do art. 3º na LC nº 200/2023<sup>2</sup>, o Poder Executivo incluiu no rol das exceções no Orçamento para 2024 as unidades

<sup>2</sup> Art. 3º Com fundamento no inciso VIII do caput do art. 163, no art. 164-A e nos §§ 2º e 12 do art. 165 da Constituição Federal, ficam estabelecidos, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias:

[...]

orçamentárias ligadas às Universidades, Institutos Federais de Ensino Federais, Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, Comissão Nacional de Energia Nuclear, Colégio Pedro II, Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – Inmetro, Fundação Oswaldo Cruz, Fundação Escola Nacional de Administração Pública, Indústria de Material Bélico do Brasil – IMBEL, Fundação Osório e Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. - AMAZUL

A proposta Orçamentária para 2026 inclui novas unidades orçamentárias excetuadas reclassificando e alterando a base de cálculo dos limites ao incluir novas exceções como “demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação”, com fundamento no inciso IV do § 2º do art. 3º na LC nº 200/2023.

Segundo a Nota Técnica SEI nº 1152/2025/MPO, de 28 de agosto de 2025, que norteou a elaboração do PLOA 2026, o Poder Executivo, atendendo aos pedidos de classificação de **demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação** de diversos órgãos, promoveu alterações na base de cálculo dos limites do Hospital das Forças Armadas (HFA), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Advocacia-Geral da União (AGU) como Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT), com a finalidade de enquadrar as despesas custeadas com fontes próprias e de convênios das referidas unidades orçamentárias na hipótese prevista pelo inciso IV, § 2º, art. 3º da LC nº 200/2023. Outras unidades da administração podem vir a futuramente desfrutar da mesma classificação.

As exceções previstas no inciso IV § 2º do art. 3º da LC nº 200/2023 envolveram, em certa medida, mérito da escolha do órgão ou da política financiada por

§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

[...]

IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e **das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação**, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas; **(grifo é nosso)**

receita própria que fica excluída do limite do Poder Executivo. O dispositivo tem um potencial natural para reclassificações para novas inclusões por interpretações diversas ou para ampliação do rol por intermédio de mudanças legislativas ou mesmo decisões judiciais que retirem recursos classificados como “receitas próprias” do teto de gastos.

Cumpre esclarecer, que desde a instituição de limites individualizados para despesas primárias estabelecidos na EC 95, de 2016, as alterações ou novas interpretações às exceções aos limites de despesas implicam na revisão da base de cálculo e correção dos limites. Assim, espaço adicional de gastos dependerá do crescimento das despesas excluídas em montante acima da correção a que estão submetidas as demais despesas sujeitas ao teto. Também relevante é a correta definição do que são receitas próprias: interpretações mais abrangentes podem induzir a fuga da regra fiscal padrão.

### **3.2. DOS CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS**

Créditos extraordinários representam cláusula de escape clássica para regras fiscais, dado o caráter de urgência e imprevisibilidade. Situações atípicas recentes, contudo, acedem alerta quanto ao impacto destas despesas no desempenho fiscal consolidado. Durante a pandemia foram mais de R\$ 600 bilhões gastos à margem das regras fiscais e, em 2024, a tragédia climática no Rio Grande do Sul ensejou outras dezenas de bilhões de reais não planejados.

Decisões judiciais, contudo, têm permitido a quitação de passivos significativos sem a necessidade de cotejamento das regras de responsabilidade fiscal: o pagamento de precatórios atrasados em 2023 e fraudes no INSS em 2025 (MP 1.306/2025) são exemplos de uso do instrumento. Ainda que se observe a necessidade de equacionamento de passivos, novas despesas devem ser acompanhadas de corte compensatório em outros gastos, condição indispensável para a redução do déficit fiscal e da retomada de trajetória sustentável da dívida. Tabela seguinte apresenta a evolução das despesas com créditos extraordinários.

**Tabela 1 – Evolução dos Créditos Extraordinários – 2015 a 2024**

<b>Ano</b>	<b>DOTACAO ATUALIZADA</b>	<b>DESPESAS EMPENHADAS</b>	<b>PAGAMENTOS TOTAIS (EXERCICIO E RAP)</b>
2015	38.825,5	39.053,5	37.416,6
2016	10.882,0	10.085,1	9.840,1
2017	182,2	131,6	832,9
2018	11.276,6	11.152,8	5.655,0
2019	402,8	388,6	3.355,4
2020	586.155,4	523.275,5	509.394,5
2021	141.503,6	126.084,5	117.077,6
2022	59.525,1	55.091,8	60.196,0
2023	96.553,8	95.916,6	96.965,5
2024	46.412,2	41.544,9	33.885,1

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira.

## 4. DAS NOVAS EXCEÇÕES INCLUÍDAS NO LIMITE DE DESPESAS PRIMÁRIAS

### 4.1. EXCEÇÕES DERIVADAS DA EC Nº 132, DE 2023

A Emenda Constitucional nº 132, promulgada em dezembro de 2023, trata da reforma tributária especialmente sobre o consumo. A EC 132/23 criou fundos específicos para compensar perdas fiscais dos entes federativos decorrentes da reforma, incluindo mecanismos de compensação para assegurar a sustentabilidade das receitas estaduais e municipais. Entre os fundos criados estão o Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (FCBF)<sup>3</sup> e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)<sup>4</sup>. O FCBF deve compensar os detentores de benefícios financeiros-fiscais concedidos no âmbito do ICMS. O FNDR, por sua vez, visa reduzir as desigualdades regionais e sociais.

Nos termos do art. 15, tais recursos e compensações da União aos demais entes federados não se incluem em bases de cálculo ou em limites de despesas estabelecidos pela LC nº 200/2023. A Tabela 2 apresenta a evolução dos valores que serão excluídos dos limites, antes da correção inflacionária, mas que impactarão o resultado primário.

<sup>3</sup> Ver art. 12 da EC 132/23.

<sup>4</sup> Ver. art. 13 da EC 132/23.

**Tabela 2 – Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais (FCBF) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR)**

Ano	FBCF	FNDR	Demais	R\$ milhões
				Total
2025	8.000		n.d.	8.000
2026	16.000		n.d.	16.000
2027	24.000		n.d.	24.000
2028	32.000		n.d.	32.000
2029	32.000	8.000	n.d.	40.000
2030	24.000	16.000	n.d.	40.000
2031	16.000	24.000	n.d.	40.000
2032	8.000	32.000	n.d.	40.000
2033	-	40.000	n.d.	40.000
2034	-	42.000	n.d.	42.000
2035	-	44.000	n.d.	44.000
2036	-	46.000	n.d.	46.000
2037	-	48.000	n.d.	48.000
2038	-	50.000	n.d.	50.000
2039	-	52.000	n.d.	52.000
2040	-	54.000	n.d.	54.000
2041	-	56.000	n.d.	56.000
2042	-	58.000	n.d.	58.000
A partir de 2043	-	60.000	n.d.	60.000

Fonte: EC 132/2023.

O FCBF está consignado na ação orçamentária 00XB - Transferência ao Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais ou Financeiro-Fiscais - FCBF (EC Nº 132, art. 12, § 1º). A despesa será incluída no orçamento de 2025 (PLN 6/25) como despesa financeira, o mesmo se aplicando no PLOA 2026 e, possivelmente, nos PLOA 2027 e 2028. A partir de 2029, com a entrega dos recursos às pessoas físicas e jurídicas beneficiárias dos incentivos fiscais, haverá impacto no resultado primário (inclusive do montante já capitalizado em anos anteriores) e no endividamento líquido do setor público. No futuro será criada ação específica para o FNDR.

#### **4.2. EXCEÇÕES DERIVADAS DO ACÓRDÃO DA ADI Nº 7.641 – RECEITAS PRÓPRIAS DOS TRIBUNAIS**

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, de forma unânime na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 7.641, que as receitas próprias do Poder Judiciário, incluídas as custas processuais e emolumentos, não entram no teto de gastos do arcabouço fiscal, segundo a decisão tomada em abril de 2025 e que foi reafirmada com a rejeição de um recurso do governo em agosto de 2025.

Acertadamente o Poder Executivo promoveu o recálculo da base de partida inicial das dotações orçamentárias do Poder Judiciário constante da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, conforme os critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º do

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores.

art. 3º da LC nº 200/2023, e aplicou os índices de correção para os exercícios de 2024 e 2025 no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias.

Para sua apuração, utilizam-se as fontes orçamentárias 027 – serviços afetos às atividades específicas da justiça, 050 - recursos próprios livres da UO, 051 - recursos próprios da UO para aplicação exclusiva em despesas de capital, 052 – recursos livres da UO, 081 – convênios e 138 - melhoria da prestação jurisdicional nas unidades orçamentárias do Poder Judiciário da União e nas ações orçamentárias, exceto na ação 0413.

Para cumprimento imediato à decisão do STF no âmbito da ADI nº 7.641, o Poder Executivo no **Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias 3º Bimestre de 2025 apresentou o recálculo da base** de partida inicial das dotações orçamentárias do Poder Judiciário constantes da Lei nº 14.535, de 17 de janeiro de 2023, conforme os critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 3º da LC nº 200/2023, e aplicou os índices de correção para os exercícios de 2024 e 2025, conforme consta da Tabela 14 do citado relatório, reproduzida a seguir.

**Tabela 3. Base de cálculo dos limites individualizados do Poder Judiciário - Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias 3º Bimestre de 2025**

Discriminação	Base 2023	Fontes 27, 50, 51, 52, 81 e 138	Base 2023 sem Fontes do Poder Judiciário	R\$ milhões	
				[A]	[B]
<b>PODER JUDICIÁRIO</b>	<b>53.485,09</b>	<b>1.117,92</b>	<b>52.367,16</b>	<b>54.940,34</b>	<b>58.695,92</b>
Supremo Tribunal Federal	798,25	29,55	768,70	806,47	861,60
Superior Tribunal de Justiça	1.876,25	52,14	1.824,12	1.913,75	2.044,57
Justica Federal	13.841,65	204,98	13.636,67	14.306,73	15.284,71
Justica Militar da União	674,40	19,19	655,21	687,40	734,39
Justica Eleitoral	9.120,95	230,65	8.890,31	9.327,15	9.964,73
Justica do Trabalho	23.567,59	508,45	23.059,13	24.192,19	25.845,91
Justica do DF e Territórios	3.333,51	72,98	3.260,54	3.420,75	3.654,59
Conselho Nacional de Justiça	272,49	0,00	272,49	285,88	305,42

Fonte/Elaboração: SOF/MPO.

No entanto, o relator apresentou novo voto em 25 de agosto de 2025, no qual, além de rejeitar os Embargos de Declaração opostos pela Advocacia-Geral da União no âmbito da ADI nº 7641, **determinou que a base de cálculo do limite do Poder Judiciário (o art. 3º, § 1º, I, da LC 200/2023) não fosse revista**. Tal decisão, reproduzida parcialmente a seguir, distinta da praxe de revisão da base quando há alteração de interpretação, manteve inalterados os limites estabelecidos para as despesas primárias do Poder Judiciário até o exercício de 2025, e calculando-se os limites para 2026 com correção pelo método de correção do RFS (inflação + ganho real) e sem qualquer exclusão de receitas próprias da base.

*Assim, a solução interpretativa que melhor prestigia a segurança jurídica, o equilíbrio orçamentário e, em última análise, a autonomia do Poder Judiciário federal é aquela que mantém os limites individualizados atuais para as despesas primárias de seus respectivos órgãos, tais quais previstos na Lei Orçamentária Anual de 2025.*

*Nesta linha de ideias, o teto dos orçamentos posteriores (2026 e seguintes) deverão ser calculados a partir das dotações de 2025, com base na fórmula prevista no art. 3º, § 1º, I, da LC 200/2023, com a exclusão das receitas próprias da base de cálculo do limite para dali em diante.*

As receitas próprias de Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União estando ou não no limite de despesa são destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas do Poder Judiciário. A diferença é que estando dentro do teto de gastos, o respectivo limite individualizado do Poder ou órgão autônomo passa a ser corrigido pelo método de correção da LC nº 200/2023 (IPCA acrescido de variação real

em função do crescimento da receita), enquanto que fora do limite dependem do desempenho da arrecadação anual desses recursos para financiar despesas.

Com a decisão, o Poder Judiciário disporá de R\$ 2,6 bilhões a mais para gastar em 2026. Considerando que as receitas próprias estavam na base de cálculo do limite estabelecido em 2023 e ainda foram corrigidas pelos mesmos índices aplicáveis às demais despesas sujeitas ao teto, o Judiciário terá, liquidamente, quase R\$ 4 bilhões a mais frente ao marco inicial do arcabouço, conforme Tabela 4.

**Tabela 4. Limites do Poder Judiciário Após ADI 7.641**

	Limite PLOA 2026 Caso Houvesse Ajuste de Base (A)	Limite PLOA 2026 Sem Revisão da Base 2025 (B)	Despesas Excluídas do Limite (C)	Ganho Total do Judiciário (B-A+C)
<b>PODER JUDICIÁRIO</b>	<b>63.382,06</b>	<b>64.735,12</b>	<b>2.644,06</b>	<b>3.997,13</b>
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	930,39	966,15	72,58	108,34
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICA	2.207,80	2.270,90	64,65	127,75
JUSTICA FEDERAL	16.505,00	16.753,10	360,87	608,97
JUSTICA MILITAR	793,02	816,25	70,24	93,47
JUSTICA ELEITORAL	10.760,29	11.039,45	175,37	454,53
JUSTICA DO TRABALHO	27.909,38	28.524,78	1.343,42	1.958,82
JUSTICA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	3.946,36	4.034,69	293,02	381,34
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	329,80	329,80	263,89	263,89

Fonte: Secretaria de Orçamentário Federal, PLN 15/2026. Elaboração dos autores.

### 4.3. EXCEÇÕES DERIVADAS DA EC Nº 136, DE 2025

Despesas com sentenças judiciais têm crescido substancialmente, motivo pelo qual receberam tratamento diferenciado no teto de gastos e também no resultado primário desde a edição da Emenda Constitucional nº 114/21<sup>5</sup>.

A Tabela seguinte apresenta histórico de pagamentos das sentenças desde 2016 e projeções para 2025 e 2026.

<sup>5</sup> A EC 114/21 estabeleceu até 2026 um limite anual para as despesas de precatórios no orçamento, equivalente ao valor pago em 2016 corrigido pelo mesmo índice do teto de gastos. As despesas não pagas seriam quitadas a partir de 2027. Algumas exceções ficaram fora do limite, como precatórios pagos com desconto e utilização para pagamento de débitos fiscais.

**Tabela 5. Evolução das Sentenças Judiciais – 2016 a 2026**

Precatórios e RPV		
	R\$ milhões	%PIB
2016	30.701,3	0,49
2017	32.142,5	0,49
2018	36.814,1	0,53
2019	41.596,2	0,56
2020	50.448,0	0,66
2021	54.882,2	0,61
2022	58.722,3	0,58
2023 <sup>(1)</sup>	151.812,9	1,39
2024	70.375,1	0,60
2025 <sup>(2)</sup>	106.219,3	0,83
2026 <sup>(2)</sup>	121.303,2	0,88

Fonte: STN/MF, SOF/MPO e PLN 15/26.

<sup>(1)</sup> Inclui R\$ 15,8 bilhões, referente a 2022; R\$ 44,3 bilhões, referente a 2023; e R\$ 32,3 bilhões, referente a 2024, conforme autorização das ADIs 7047 e 7064.

<sup>(2)</sup> Dotação autorizada. Para período 2016 a 2024, despesa paga - pagamento efetivo.

Com o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI nº 7047 e 7064 – o STF declarou inconstitucional a limitação do pagamento dos precatórios, autorizou o pagamento dos atrasados por meio de crédito extraordinário e permitiu que o pagamento em montante excedente ao limite estabelecido na EC 114/21 deveria ser considerado como exceção aos limites da LC 200/23 e que ainda não seriam computados para efeito de avaliação de cumprimento da meta de resultado primário nos anos de 2024 a 2026.

A partir de 2027, haveria contabilização plena dos precatórios nas regras fiscais, o que, diante da expansão dos gastos obrigatórios acima da correção máxima do teto de gastos, praticamente inviabilizaria o funcionamento da máquina pública, tendo em vista o exaurimento do espaço fiscal para realização das despesas discricionárias.

O Congresso Nacional promulgou em 09 de setembro a Emenda Constitucional nº 136, de 2025, que, entre outros, exclui os precatórios e as requisições de pequeno valor (RPVs) do limite de despesas primárias da União a partir de 2026.

Com o novo ordenamento constitucional, os precatórios deixam de compor o limite das despesas primárias da União a partir de 2026 e passam a ser incorporados às despesas sujeitas ao cumprimento da meta de resultado primário na proporção de 10% ao ano a partir de 2027 até atingirem 100% em 2036. A regra de incorporação gradual da meta de resultado primário, embora alivie as pressões de curto

prazo sobre o orçamento a partir de 2027, não elimina o impacto dos precatórios na trajetória fiscal de médio e longo prazo.

Para apuração das despesas com sentenças judiciais, consideram-se as ações orçamentárias 0022, 00N2, 00QG, 00QY, 00SA e 0734.

## **5. DA AMPLIAÇÃO DO LIMITE DE DESPESAS PRIMÁRIAS DECORRENTE DA E.C. 136/2025**

---

Com a nova regra, os precatórios deixam de integrar o cálculo dos limites individualizados das despesas primárias estabelecidos pela LC nº 200/2023. No entanto, com o recálculo da base dos precatórios e a incorporação do crédito suplementar de R\$ 12.443.900.730, previsto no art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (diferença do IPCA), aberto nos termos da Portaria GM/MPO nº 140, de 28 de maio de 2025, bem como corrigindo o valor de base pelo método de correção do RFS, estima-se a ampliação do espaço fiscal em torno **de R\$ 13,7 bilhões no limite de despesas primárias do Poder Executivo em 2026.**

A possibilidade de majoração do limite inicial das despesas sujeitas ao teto de gastos em decorrência desse crédito suplementar foi amplamente discutida e rejeitada durante a tramitação do PLP 93/23 que viria a se converter na LC 200/23.

## **6. DO USO DE FUNDOS PRIVADOS E OUTROS MECANISMOS**

---

Nos últimos anos, tem-se intensificado a criação de arranjos institucionais que, embora revestidos de legalidade, suscitam preocupações quanto ao seu potencial de funcionar como mecanismos de realização de despesas típicas do Estado à margem das regras fiscais. Esses instrumentos, de natureza extra orçamentária, podem fragilizar a credibilidade do regime fiscal sustentável ao deslocar gastos públicos para fora do orçamento e do processo legislativo orçamentário.

A principal característica desses mecanismos consiste na utilização de entidades (ou fundos) de “direito privado” — ainda que vinculadas, financiadas ou controladas pela União — para operacionalizar políticas públicas que deveriam, em tese, ser executadas dentro do orçamento fiscal e da seguridade social. Tal construção jurídica tem por fim e a cabo contornar as vedações do art. 167 da Constituição.

Tal prática afronta o princípio da universalidade orçamentária, ao retirar da lei orçamentária anual a integralidade das receitas e despesas públicas, obscurecendo a transparência fiscal e comprometendo a avaliação adequada de riscos e passivos da União.

No mesmo sentido, o art. 167, nos incisos I e II, veda “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” e “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”. O seu inciso XIV, por seu turno, veda a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

Por seu turno, a Lei nº 4.320/1964 (art. 56), que estabelece o princípio da unidade de tesouraria, dispondo que “o recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais”.

Sem ser exaustivo quanto a outras estruturas e arranjos institucionais similares e que podem reduzir a transparência e credibilidade dos resultados fiscais, citam-se:

- a) a Lei nº 14.818/2024 (incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público);
- b) a Lei nº 15.143/2025 (fundo de apoio à infraestrutura para recuperação e adaptação a eventos climáticos extremos);
- c) a Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025 (Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados - Propag), que com parte dos juros anteriormente devidos à União e reduzidos serão investidos pelos entes beneficiários e parte constitui fundo de equalização federativa (de natureza privada) para investimentos aos demais estados;
- d) o Projeto de Lei nº 1.708/2025, de autoria do Poder Executivo, que “autoriza o Banco do Nordeste do Brasil S.A. a constituir subsidiárias integrais ou controladas” para desempenhar atividades relacionadas ao seu objeto social ou correlatas;

e) o Projeto de Lei nº 1.312/2025, de iniciativa do Poder Executivo, que autoriza a criação da Fundação, pessoa jurídica de direito privado, com objetivos de “(...) fomentar a redução das desigualdades sociais, econômicas e regionais, o desenvolvimento sustentável e adaptável das cidades e biomas, por meio da implementação e do apoio a ações, projetos e políticas públicas que promovam o acesso equitativo e inclusivo às cidades, à educação, à assistência social, à cultura, ao esporte, à ciência, à tecnologia e à inovação”;

f) o Projeto de Lei Complementar nº 163/2025 propõe excluir do cômputo dos limites de despesas primárias as despesas temporárias com educação pública e saúde de que trata o art. 6º da Lei nº 15.164, de 14 de julho de 2025 - Fundo Social (FS) e as despesas financiadas com recursos oriundos de empréstimos internacionais e suas respectivas contrapartidas. Despesas temporárias com educação e saúde também seriam desconsideradas na apuração do resultado primário;

g) o Projeto de Lei Complementar nº 73/2025 retira despesas relativas às atividades-fim das agências reguladoras custeadas com receitas próprias, taxas de fiscalização ou por fundos daquelas sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira;

h) o Projeto de Lei Complementar nº 168/2025 propõe retirada de despesas com enfrentamento das tarifas adicionais sobre exportações brasileiras aos Estados Unidos e das renúncias fiscais relacionadas do cálculo do resultado primário, tanto em 2025 quanto em 2026. A utilização de créditos extraordinários também em 2026 configuraria exceção ao teto de gastos previsto na LC 200/23;

i) a Lei nº 14.947/2024 cria o Fundo de Investimento em Infraestrutura Social (FIIS), contábil de natureza financeira, que prevê apoio financeiro reembolsável por intermédio de agente financeiro (com subsídio potencial) e não reembolsável (fundo perdido) destinado a projetos de investimento em educação, saúde e segurança pública.

A proliferação de arranjos dessa natureza levanta questionamentos sobre seu alinhamento com as disposições constitucionais e legais, bem como com os objetivos da Lei Complementar nº 200/2023, que buscou justamente conferir previsibilidade e disciplina à expansão das despesas primárias. Tais instrumentos, ao permitirem a execução de políticas públicas fora do teto de gastos e do orçamento público, podem configurar “fuga” das regras fiscais, com impactos relevantes sobre a

sustentabilidade da dívida e a governança fiscal, e enfraquecimento do processo legislativo orçamentário.

Em resposta a esse movimento, o PLP nº 44/2025 e o PLP 169/2025, atualmente em tramitação na Câmara dos Deputados, propõe vedar à União a execução de políticas públicas que caracterizem despesas primárias típicas por meio de fundos privados. A medida busca resguardar a integridade do arcabouço fiscal e evitar a fragmentação do orçamento.

Cumpre destacar que a própria Lei Complementar nº 200/23, em seu § 7º do art. 8º veda que a lei de diretrizes orçamentárias disponha sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social.”

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

---

O regime fiscal instituído pela Lei Complementar nº 200/2023 buscou estabelecer um marco de sustentabilidade para as contas públicas, impondo limites claros à expansão das despesas primárias da União, bem como suas exceções.

Entretanto, a aplicação da norma desde o exercício de 2024 e as recentes alterações no curso de 2025 e no PLOA 2026 revelam que tais limites não são estáticos, mas sujeitos a decisões judiciais, reinterpretações e alterações para novas exceções.

A decisão do STF na ADI nº 7.641, ao retirar as receitas próprias do Poder Judiciário do teto de gastos, bem como a promulgação da EC nº 136/2025, que excepcionou os precatórios a partir de 2026, elevam as pressões para novas alterações e interpretações.

Do mesmo modo, a ampliação do rol de instituições classificadas como científicas, tecnológicas e de inovação (ICTs) – inciso V, § 2º, art. 3º da LC nº 200/2023, com possibilidade de exclusão de receitas próprias e convênios da base de cálculo, evidencia a existência de espaços interpretativos que podem impactar a dinâmica dos limites individualizados de cada Poder e órgão autônomo expandir e abrir precedentes para novas demandas. A cada nova exceção, torna-se necessário recalcular a base de

partida, redefinir correções e avaliar o impacto sobre as metas fiscais da União, bem como amplia a pressão e o risco fiscal.

A proliferação de fundos privados e de novas exclusões de despesas nos limites com o objetivo de executar políticas públicas fora do teto de gastos podem colocar em risco as regras fiscais vigentes, com impactos relevantes sobre a sustentabilidade da dívida (vide gráfico 1) e a governança fiscal. Com o objetivo de melhorar a gestão e a transparência, sugere-se a criação de um classificador ou provisoriamente planos orçamentários para que possam ser identificados os recursos primários fora dos limites de gastos individualizados de cada órgão e poder autônomo.

As novas exclusões e constituição de arranjos extraorçamentários cumulativamente reduzem a universalidade da regra e podem afetar a credibilidade do arcabouço fiscal. Conclui-se que a efetividade e a higidez do regime fiscal sustentável dependerá não apenas da observância estrita da LC nº 200/2023, mas também da capacidade em restringir alterações da legislação e a expansão das exceções com a preservação do objetivo central do arcabouço: garantir a trajetória de sustentabilidade da dívida pública, a credibilidade das contas governamentais e a previsibilidade da política fiscal.

A consolidação do regime fiscal dependerá da capacidade do Congresso Nacional, do Poder Executivo e dos órgãos de controle em resistir à proliferação de exceções e fundos privados e, quando inevitáveis, calibrá-las de forma a não comprometer a função primordial da LC nº 200/2023: servir como âncora para a estabilidade macroeconômica e da dívida publica e para o fortalecimento da governança fiscal no Brasil.

## ANEXO – LIMITES INDIVIDUALIZADOS COM EXCLUSÕES

**Limites com exclusão de programações do Poder Judiciário financiadas com as fontes 027, 050, 051, 052, 081 e 138. (Decisão do STF na ADI 7641)**

R\$ 1,00

Poderes/Órgãos	Base 2023	PLOA 2024	Portaria GM/MPO		LOA 2024 c/ incorporações	PLOA 2025	PLOA 2026	
			63/2024	153/2024			Sem EC 136/2025	Com EC 136/2025
PODER EXECUTIVO	1.886.607.943.462	1.979.310.575.301	28.007.080.297	15.805.269.341	2.023.122.924.940	2.161.418.550.282	2.333.980.803.790	2.298.467.611.729
PODER LEGISLATIVO	15.525.869.432	16.288.767.183			16.288.767.183	17.402.226.586	18.791.576.851	18.791.576.851
Câmara dos Deputados	7.463.303.374	7.830.029.205			7.830.029.205	8.365.270.426	9.033.132.704	9.033.132.704
Senado Federal	5.493.617.187	5.763.558.153			5.763.558.153	6.157.540.580	6.649.143.226	6.649.143.226
Tribunal de Contas da União	2.568.948.871	2.695.179.825			2.695.179.825	2.879.415.580	3.109.300.922	3.109.300.922
PODER JUDICIÁRIO	53.485.088.572	56.113.196.066			56.113.196.066	59.948.953.866	64.735.128.471	64.735.128.471
Supremo Tribunal Federal	798.245.984	837.469.557			837.469.557	894.716.882	966.148.841	966.148.841
Superior Tribunal de Justiça	1.876.254.428	1.968.448.317			1.968.448.317	2.103.006.523	2.270.905.306	2.270.905.306
Justiça Federal	13.841.648.645	14.521.788.503			14.521.788.503	15.514.461.660	16.753.097.493	16.753.097.493
Justiça Militar	674.397.085	707.535.069			707.535.069	755.900.398	816.249.596	816.249.596
Justiça Eleitoral	9.120.951.710	9.569.129.738			9.569.129.738	10.223.251.524	11.039.450.368	11.039.450.368
Justiça do Trabalho	23.567.585.418	24.725.630.576			24.725.630.576	26.415.812.868	28.524.785.328	28.524.785.328
Justiça do Distrito Federal e Territórios	3.333.513.294	3.497.312.803			3.497.312.803	3.736.380.363	4.034.683.631	4.034.683.631
Conselho Nacional de Justiça	272.492.008	285.881.502			285.881.502	305.423.647	329.807.908	329.807.908
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	677.133.425	710.405.866			710.405.866	758.967.434	819.561.497	819.561.497
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	8.166.228.913	8.567.494.536			8.567.494.536	9.153.147.044	9.883.911.421	9.883.911.421
Ministério Público da União	8.062.364.988	8.458.527.029			8.458.527.029	9.036.730.790	9.758.200.785	9.758.200.785
Conselho Nacional do Ministério Público	103.863.925	108.967.507			108.967.507	116.416.254	125.710.637	125.710.637
<b>Total dos Limites Individualizados</b>	<b>1.964.462.263.804</b>	<b>2.060.990.438.953</b>			<b>2.104.802.788.591</b>	<b>2.248.681.845.213</b>	<b>2.428.210.982.030</b>	<b>2.392.697.789.969</b>

Obs.: Os limites foram definidos conforme a Nota Técnica SEI nº 1152/2025/MPO.

O limite individualizado do Poder Executivo para 2026 se manteve-se mesmo com a migração da Telebrás do Orçamento Fiscal para o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais. Para fins de estimativa do limite definido na LC 200 o montante que financiava despesas com pessoal e outras despesas de custeio era de R\$ 548.319,580.

Elaboração: Consultor Túlio Cambraia – CONOF/CD