

**A CRIAÇÃO CONDICIONADA
DE DESPESA OBRIGATÓRIA
DE CARÁTER CONTINUADO
ANTE O ARTIGO 113 DO
ADCT: CONFORMIDADE
COM A LEI DE
RESPONSABILIDADE
FISCAL E COM A
JURISPRUDÊNCIA DO
SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL**

**THE CONDITIONED CREATION OF CONTINUED MANDATORY
EXPENDITURE UNDER ARTICLE 113 OF THE ADCT: CONFORMITY WITH THE
FISCAL RESPONSIBILITY LAW AND WITH THE CASE LAW OF THE
FEDERAL SUPREME COURT**

Thiago Alencar Alves Pereira¹

RESUMO

O presente estudo examina a compatibilidade constitucional e orçamentária das proposições legislativas que instituem Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC) mediante cláusula de condicionamento suspensivo da eficácia ao cumprimento futuro dos requisitos de responsabilidade fiscal. Investiga-se o escopo do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e a respectiva evolução jurisprudencial no Supremo Tribunal Federal — que, em junho de 2026, culminou na formulação de proposta de súmula vinculante —, em articulação com os arts. 14, 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Sob metodologia analítico-dedutiva, de base documental e jurisprudencial, sustenta-se que o condicionamento suspensivo descaracteriza a impositividade imediata do gasto, transmutando a despesa em elemento dependente do planejamento do gestor. Conclui-se que a criação condicionada de despesa guarda estrita consonância com o ordenamento — inclusive com o entendimento fixado na ADI 7.633/DF —, porquanto os comandos de compensação e de estimativa são internalizados como pressupostos de eficácia da própria norma, preservando-se a alternatividade compensatória prevista na LRF e afastando-se a imposição compulsória de majoração tributária.

Palavras-chave: Despesa Obrigatória de Caráter Continuado; Lei de Responsabilidade Fiscal; Artigo 113 do ADCT; Súmula vinculante; Condicionamento eficaz.

ABSTRACT

This study examines the constitutional and budgetary compatibility of legislative proposals that create Continued Mandatory Expenditure (DOCC) through a suspensive clause conditioning their effectiveness upon future compliance with fiscal responsibility

requirements. It analyses the scope of Article 113 of the Transitional Constitutional Provisions Act (ADCT) and its jurisprudential evolution before the Federal Supreme Court — which, in June 2026, resulted in the drafting of a proposed binding precedent (súmula vinculante) — in connection with Articles 14, 15, 16 and 17 of the Fiscal Responsibility Law (LRF). Under an analytical-deductive method of documentary and jurisprudential basis, it is argued that the suspensive condition removes the immediate binding force of the expenditure, transforming it into an element dependent on the administrator's planning. It concludes that the conditioned creation of expenditure is strictly consistent with the legal order — including the understanding set out in ADI 7.633/DF — since the compensation and estimation commands are internalised as prerequisites for the effectiveness of the rule itself, thereby preserving the compensatory alternativity provided for in the LRF and rejecting the compulsory imposition of tax increases.

Keywords: Continued Mandatory Expenditure; Fiscal Responsibility Law; Article 113 of the ADCT; Binding precedent; Effectiveness condition.

1. INTRODUÇÃO

O Novo Regime Fiscal (NRF), introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, promoveu alteração estrutural profunda na governança das finanças públicas nacionais. Para além de fixar balizas centradas no controle da despesa primária no âmbito federal, o diploma constitucional agregou novas disciplinas e restrições ao processo legislativo, com o propósito de dotá-lo de maior nível de responsabilidade e prudência fiscal.

É precisamente nesse contexto de restrição normativa que se insere o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O propósito fundamental do dispositivo consiste em favorecer a compreensão do comportamento das contas públicas e subsidiar, de forma técnica e transparente, a aplicação de parâmetros fiscais no processo legislativo, com especial relevo no exame da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira das proposições em curso. Do ponto de vista histórico, o preceito resultou de inserção por emenda parlamentar durante os debates da Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, cuja iniciativa original pertenceu ao Poder Executivo.

Sob a perspectiva metodológica, o presente trabalho adota abordagem dogmática e documental, pautada por critério de amostragem qualitativa que confere o necessário caráter de cientificidade à investigação. O corpus analisado delimita-se a duas frentes de controle fiscal e de constitucionalidade. De um lado, mapearam-se as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) que pacificaram a aplicação simétrica do art. 113 do ADCT, adotando-se recorte temporal longitudinal que alcança as manifestações mais recentes, de junho de 2026. De outro, a amostragem abrangeu os acórdãos proferidos em sede de consultas e de tomadas de contas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos quais restaram delimitados o alcance, as condicionantes e a alternatividade das medidas de compensação previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A articulação analítica dessas decisões permite isolar as variáveis determinantes para a validação das proposições legislativas suspensivas.

Diante do amadurecimento institucional do tema, o estudo propõe-se a examinar a sistemática de estimativa do impacto orçamentário e financeiro exigida das proposições legislativas sob a égide do art. 113 do ADCT, bem como a evolução desse parâmetro até as manifestações de junho de 2026. Para tanto, mostrar-se-á necessário analisar categorias conceituais essenciais, tais como “proposição legislativa”, “criação ou alteração de despesa”, “despesa obrigatória” e “estimativa de impacto”. Ao final, investigar-se-á a legitimidade de estruturas normativas que prevejam a criação de gastos cuja eficácia e implementação resem condicionadas ao atendimento futuro e programado dos ditames da LRF, demonstrando-se a harmonia desse modelo com a mais recente orientação do STF. Registre-se, em caráter preliminar, que o art. 114 do ADCT, integrante do arcabouço originário do NRF, foi formalmente revogado pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022.

2. A RATIO LEGIS E A GÊNESE DEMOCRÁTICA DO ARTIGO 113 DO ADCT

Para apreender o autêntico alcance do comando estampado no art. 113 do ADCT, revela-se indispensável analisar a *mens legislatoris* manifestada durante a sua positivação. O exame do parecer exarado pela Comissão Especial sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, elucida as preocupações dominantes da representação popular, notadamente no ponto relativo à criação ou à alteração de despesas de execução obrigatória.

Conforme asseverado na manifestação da referida Comissão Especial, o orçamento da União suportaria, por vários anos, o impacto financeiro decorrente de decisões pretéritas relativas à concessão indiscriminada de subsídios e ao aumento continuado de

gastos. O relatório pautou-se na premissa de que a concessão pretérita de subsídios carecia de sustentabilidade fiscal a longo prazo, sustentando que a ausência de critérios rígidos oneraria as gerações futuras. Sob a ótica do Parlamento, tais políticas comprometeriam o acesso das gerações vindouras a bens e serviços públicos essenciais.

Extraíu-se daquela conjuntura a lição de que os recursos públicos são finitos e exauríveis, razão pela qual as despesas devem ter o seu custo devidamente considerado desde a fase embrionária de elaboração das políticas públicas. As demandas por intervenção governamental não de acomodar-se à discussão anual do orçamento e à projeção plurianual das finanças, mesmo nas hipóteses em que não se verifique impacto imediato sobre o resultado primário — como tradicionalmente ocorre com os subsídios.

O constituinte derivado conclamou o Congresso Nacional a conscientizar-se de que as despesas obrigatórias somente surgem com a expressa concordância e autorização do Poder Legislativo. Logo, para resguardar a própria estrutura do Novo Regime Fiscal e alcançar os resultados macroeconômicos almejados, tornou-se fundamental que o Parlamento, ao deliberar sobre proposições legislativas, dispusesse da oportunidade de conhecer previamente os respectivos impactos orçamentários e financeiros.

Advertiu-se, ademais, que a ausência de compromisso das Casas Legislativas com essa racionalidade fiscal deflagraria inevitáveis conflitos entre as balizas do NRF e as novas despesas obrigatórias instituídas em meio ao descumprimento de limites. Tal cenário resultaria na indesejada judicialização de questões fiscais, na

proliferação de exceções legais e em fragilidades estruturais capazes de minar o alicerce de todo o sistema. Nesse raciocínio, justificou-se também o acréscimo dos arts. 108 e 109 ao ADCT, mecanismos concebidos para assegurar que os parlamentares tivessem plena ciência do **custo real das decisões**² a serem tomadas no momento da apreciação das propostas, bem como de sua estrita compatibilidade com o Novo Regime Fiscal.

3. PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA E A EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STF

A locução “proposição legislativa”, adotada pelo art. 113 do ADCT, ostenta densidade técnica e deve ser compreendida em simetria com as espécies normativas dispostas no art. 59 da Constituição Federal. Sob essa perspectiva, o conceito contempla os atos que deem origem a emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Em acréscimo a esse rol formal, a hermenêutica impõe a inclusão das mensagens retificadoras encaminhadas pelo Chefe do Poder Executivo, bem como das emendas parlamentares e dos substitutivos apresentados no âmbito do Parlamento, por representarem proposições acessórias ou substantivamente alternativas.

Ao ser inserida topograficamente no texto da Lei Maior, a norma do art. 113 do ADCT estabeleceu nova condição de validade formal para o processo legislativo. Criou-se, com isso, parâmetro impositivo adicional para o controle de constitucionalidade das proposições, ampliando-se as hipóteses de sindicância judicial. A inovação produziu efeitos práticos imediatos nas Casas Legislativas: em um primeiro momento, a constatação da ausência de estimativa de

impacto orçamentário e financeiro passou a constituir motivo idôneo para a devolução sumária da proposição ao respectivo autor.

No plano subnacional, o descumprimento do preceito foi erigido em causa de declaração de inconstitucionalidade de diversas leis estaduais pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se observa nos precedentes fixados no julgamento das ADIs 5.882, 6.074, 6.080, 6.090, 6.102, 6.118, 6.152 e 7.374. Não obstante a rigidez do dispositivo, a jurisprudência constitucional deparou-se com situações de temperamento de sua aplicação. No julgamento afeto ao piso nacional da enfermagem (ADI 7.222), a Suprema Corte assentou que a exigência de prévia e correspondente dotação orçamentária revela-se descabida para fins da análise estrita de compatibilidade de que trata o art. 113 do ADCT, evidenciando que os institutos não se confundem.

3.1. A Consolidação em Sede de Proposta de Súmula Vinculante

A evolução pretoriana da matéria atingiu o seu ápice em manifestação institucional recente. Por meio de expediente oficial datado de 11 de junho de 2026, encaminhado ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Edson Fachin, o Ministro Gilmar Mendes propôs, de ofício, a edição de súmula vinculante versando sobre a extensão e a cogência do art. 113 do ADCT.

O documento recapitula que, conquanto tenha subsistido divergência pretérita no âmbito da Corte acerca da aplicabilidade do dispositivo constitucional aos entes subnacionais — a exemplo dos Estados (ADI 7.145/MG, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 13.10.2025) e dos Municípios (RE 1.343.429/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 09.04.2024) —, a jurisprudência consolidou-se de forma uníssona no sentido da

obrigatoriedade da prévia apresentação de estudo de impacto por todos os entes da Federação. Invocando o magistério do Ministro Alexandre de Moraes na ADI 5.816/RO, reafirmou-se que o art. 113 do ADCT veicula requisito adicional de validade formal, indispensável ao equilíbrio da atividade financeira do Estado e dirigido indistintamente a todos os níveis federativos.

O avanço mais expressivo assinalado no expediente concerne ao julgamento da ADI 7.633/DF (Rel. Min. Cristiano Zanin, Tribunal Pleno, j. 30.04.2026). Nessa oportunidade, o Plenário do STF deliberou que a observância do art. 113 do ADCT não se exaure na mera apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro da proposição legislativa, exigindo-se, simetricamente, a indicação das correspondentes medidas compensatórias, nos termos delineados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Desse modo, a proposta de súmula vinculante restou formatada nos seguintes termos:

Súmula Vinculante X: O art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, sendo inconstitucional a lei ou ato normativo que crie ou altere despesa obrigatória, conceda benefício fiscal ou implique renúncia de receita sem prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, bem como sem a indicação das respectivas medidas compensatórias, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essa vertente jurisprudencial evidencia que a higidez constitucional de atos normativos com repercussão fiscal pressupõe a adequada demonstração de seus efeitos sobre as contas públicas e dos mecanismos destinados à preservação do equilíbrio fiscal, o que demanda acurada reflexão no desenho de normas que instituem gastos sob condição.

4. DISTINÇÃO ONTOLÓGICA ENTRE CRIAÇÃO, ALTERAÇÃO E PRORROGAÇÃO

O núcleo material das restrições fiscais vincula-se aos conceitos de “criação” e de “alteração” de despesas ou de renúncias fiscais. O vocábulo “criação” reporta-se à instituição inaugural e originária de uma despesa obrigatória ou de uma renúncia de receita. Socorrendo-se do magistério de Carlos Valder do Nascimento (2001 apud SCHMITT, 2003), constata-se que a palavra deve ser tomada no sentido de instituição de atividade nova, não prevista, portanto, no sistema de programação governamental. Por outro lado, o termo “alteração” refere-se a qualquer modificação substancial introduzida em norma jurídica em vigor, desde que resulte na elevação, na diminuição ou na extinção de despesa obrigatória ou de renúncia preexistente.

A diferenciação entre a instituição de novo regime e a mera modificação de parâmetro temporal restou detalhada no voto condutor do Ministro Ricardo Lewandowski por ocasião do julgamento da ADI 6.632. Naquela assentada, o relator consignou que o constituinte derivado foi assertivo ao empregar o termo “instituídas”, o que não se aplica à espécie em que a lei não cria desoneração, mas apenas prorroga o regime vigente. Firmou-se a compreensão de que a prorrogação do prazo de validade da

substituição não configura nova instituição, por não traduzir novo regime, mas a manutenção de arranjo já vigente e autorizado por força de emenda anterior.

Verifica-se, de tal sorte, que os regimes jurídicos da instituição e da prorrogação ostentam naturezas distintas e inconfundíveis: o primeiro diz respeito à introdução de novas desonerações e encargos no sistema; o segundo vincula-se estritamente à extensão temporal de medidas fiscais já concedidas e integradas ao balanço público. Esse entendimento guarda perfeita consonância com a linha interpretativa adotada pelo Supremo Tribunal Federal na análise das alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002, na parte em que inseriu os arts. 84 e 85 ao ADCT, consoante se extrai do voto proferido pela Ministra Ellen Gracie, relatora da ADI 2.666/DF.

5. TIPICIDADE DESCRITIVA DAS DESPESAS: OBRIGATORIEDADE VERSUS DISCRICIONARIEDADE

No âmbito do direito financeiro pátrio, a correta classificação das despesas públicas assume relevo analítico indispensável à aplicação das restrições fiscais. Quanto à interpretação da expressão “despesa obrigatória”, cumpre assentar, primeiramente, que, por critério de exclusão, não se acham abrangidas pelo comando do art. 113 do ADCT as chamadas despesas “discricionárias” (ou “não obrigatórias”), pelo simples fato de que tais modalidades de gasto não nascem diretamente de proposições legislativas autônomas.

Importa recordar que o modelo orçamentário adotado pelo Brasil caracteriza-se por ser do tipo não impositivo. Esse arcabouço admite a persistência, no ordenamento, de um conjunto de despesas que,

embora autorizadas na lei orçamentária, não ostentam natureza de execução obrigatória por parte da Administração. Sob tal modelo, o elemento que transmuta determinada despesa em gasto de execução cogente não é a sua mera previsão na peça orçamentária, mas a existência de comando de obrigatoriedade de execução deduzido de diploma normativo.

As despesas discricionárias definem-se como aquelas cuja execução material decorre de ato de vontade do gestor público, emitido com esteio em juízos de conveniência e de oportunidade. É o que se verifica nas hipóteses de contratação de cursos de capacitação, de aquisição de equipamentos de informática ou de realização de obras públicas. Em tais cenários, tanto a fixação da dotação orçamentária quanto a sua execução constitui atos que defluem da esfera de discricionariedade do administrador.

Em sentido oposto, as despesas obrigatórias configuram-se como aquelas cuja execução resulta do imperativo cumprimento de condicionantes definidas em legislação específica, sem margem para a discricionariedade do gestor. Com o mesmo norte analítico, a LRF, ao tratar das despesas obrigatórias em seu art. 17, definiu-as como aquelas derivadas de atos normativos que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução. Embora a LRF discipline mais especificamente as despesas obrigatórias de “caráter continuado” — caracterizadas pela obrigação legal de execução por período que suplante o horizonte de dois exercícios financeiros —, a definição geral de despesa obrigatória nela inscrita amolda-se, sem controvérsias, às exigências do art. 113 do ADCT. Submetem-se a esse conceito cogente, exemplificativamente, os gastos com pessoal, os benefícios previdenciários, o serviço da dívida e as transferências constitucionais ou legais.

6. ESTIMATIVA DE IMPACTO E RACIONALIDADE DO CONTROLE FISCAL: A SUPERAÇÃO DO FORMALISMO NUMÉRICO

Em atenção ao princípio republicano e ao postulado da responsabilidade fiscal, impõe-se a transparência acerca do custo real daquilo que se positiva por meio de leis, a fim de averiguar a existência de lastro fiscal apto a sustentar as inovações introduzidas nas políticas públicas. Sob o prisma da dogmática financeira contemporânea, a compreensão desse fenômeno reclama distanciamento do mero formalismo numérico, haja vista que:

[...] não basta o equilíbrio matemático-contábil de receitas versus despesas. É imperioso verificar se tais receitas — incluindo os empréstimos públicos havidos e as renúncias fiscais — são sustentáveis a médio e longo prazo e não comprometerão as despesas que deverão ser realizadas — inclusive os juros dos empréstimos públicos obtidos — a médio e longo prazos (SCAFF, 2014, p. 42).

Dessarte, a avaliação prévia dos impactos financeiros assume contornos de sustentabilidade intergeracional, exigindo que o planejador anteveja as externalidades de longo curso sobre o endividamento e o custeio estrutural do Estado. Esse exercício de prognose não se realiza, todavia, com base em parâmetros contábeis milimetricamente exatos e infalivelmente completos. Como a própria etimologia do vocábulo adverte, “estimativa” não se confunde com precisão matemática estática; cuida-se de aproximação técnica e prudencial, construída a partir de hipóteses e

premissas econômicas, cujo objetivo cinge-se a dimensionar a ordem de grandeza dos reflexos orçamentários das proposições normativas. Estimar o impacto orçamentário-financeiro para o exercício em curso e para os dois subsequentes implica identificar os valores previstos para as despesas e a respectiva diluição nos orçamentos dos exercícios em que forem efetivamente executadas (SANTA CATARINA, 2002).

Comungando dessa racionalidade, Nascimento (2001, p. 47) leciona que estimar o impacto é identificar o grau em que o incremento afeta o orçamento e o caixa da entidade, avaliando se a nova despesa implicará o sacrifício de outros gastos ou, caso venha a somar-se às obrigações preexistentes, qual será a fonte de custeio hábil a financiá-la. Desvela-se, por conseguinte, a função primordial do instrumento, como bem observa Correia Neto (2018, p. 2389):

A estimativa de “impacto orçamentário e financeiro” nada mais é do que a demonstração do quanto custam as despesas obrigatórias e as renúncias de receita que se estão a propor. A medida é salutar, uma vez que permite incorporar ao debate legislativo a análise do custo-benefício, que muitas vezes é relegada a segundo plano do debate político, especialmente em matéria de benefícios fiscais.

Historicamente, o descumprimento de balizas informativas no processo de positivação legal operava sob consequências meramente regimentais ou políticas. Todavia, a inserção do mandamento no corpo permanente da Carta da República alterou a

própria natureza jurídica do instituto, operando verdadeira transmutação axiológica:

Ao elevar a exigência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro ao nível da Constituição Federal, no Novo Regime Fiscal, o que antes era tomado como apenas uma causa de arquivamento, passível de superação pelo voto de maioria legislativa eventual, tornou-se um vício de inconstitucionalidade e, como tal, insuscetível de convalidação. Será, portanto, inconstitucional a aprovação de lei que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita, sem que seu processo de deliberação tenha sido devidamente acompanhado de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (CORREIA NETO, 2018, p. 2390).

A elevação do art. 113 do ADCT ao estatuto de parâmetro de controle de constitucionalidade formal e material denota que a higidez da inovação legislativa se submete ao prévio acompanhamento analítico de seu custo global.

Essa exigência foi sopesada pelo Tribunal de Contas da União no julgamento do Acórdão nº 2.517/2025-Plenário, que enfrentou a modelagem de controle fiscal instituída por meio de limites máximos de desembolso ou de fruição. Naquela oportunidade, o Ministro Relator chancelou o entendimento firmado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), segundo o qual o estabelecimento de teto para o gasto tributário na própria lei de

criação do benefício atua, juridicamente, como a própria estimativa, ostentando força de elemento limitador. Assentou-se que esse mecanismo não afronta a LRF; ao revés, robustece os seus termos, ao impor barreiras rígidas e pressupor a criação de controles efetivos para o gasto, conferindo maior previsibilidade ao impacto do que o tradicional cálculo de estimativa, de contornos fluidos (TCU, Acórdão nº 2.517/2025-Plenário).

Cabe reiterar que o comando do art. 113 do ADCT não restringe a despesa obrigatória nele versada às de natureza “primária”. Consequentemente, a exigência de estimativa e de indicação compensatória estende-se igualmente às despesas obrigatórias de natureza “financeira” (ou “não primária”). Embora o núcleo do NRF estivesse voltado ao controle do teto dos gastos primários, o escopo do art. 113 é mais abrangente e visa tutelar a transparência macroeconômica global, impondo o dever de mensuração dos reflexos financeiros em sua totalidade, de modo a salvaguardar a estabilidade a médio e longo prazos.

A par dessas características, as estimativas podem ser validamente apresentadas em termos anuais ou plurianuais, com vistas à apuração do custo global associado à proposição. Nos termos do art. 17 da LRF, a estimativa deve contemplar horizonte temporal de três anos, ao passo que o NRF não fixou expressamente o lapso temporal no art. 113 do ADCT. Reitere-se, ademais, que os impactos podem envolver o conjunto das receitas e despesas, primárias ou financeiras, porquanto a natureza da proposição não se confunde com os impactos gerais dela decorrentes. Cumpre sublinhar que o art. 113 do ADCT não previu a necessidade de que a estimativa indique a origem dos recursos específicos para cobrir o gasto, não competindo ao intérprete estender a exigência constitucional para

abarcara a demonstração da fonte de custeio, o que seria incompatível com a ratio da norma, voltada a prover informações para subsidiar o debate parlamentar.

A correlação entre a estimativa e os limites da LRF foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.517/2025-Plenário. Na oportunidade, o Ministro Relator expressou concordância com o entendimento da PGFN, nos seguintes fundamentos:

[...] A MP nº 1.255, de 2024, por sua vez, estabelece um teto para a renúncia fiscal que institui, o qual, muito embora não seja um mecanismo comum de estimativa de impacto, é muito mais conservador e eficaz do que a tradicional estimativa do impacto, que, como o próprio nome já diz, é apenas uma estimativa. O teto seria, pois, a própria estimativa, mas com força de elemento limitador do gasto. O estabelecimento, na própria lei de criação do benefício, de teto para o gasto tributário respectivo permite o controle desse gasto de forma mais eficaz e efetiva do que a simples estimativa de gasto, porque esse teto previsto é o limite que será aceito para o gasto tributário durante todo o período de sua vigência. Logo, ele já faz as vezes da estimativa do impacto no ano em que o benefício deva entrar em vigência e nos dois seguintes. Juridicamente, esse mecanismo não afronta a LRF; ao contrário, fortalece os seus termos, porque impõe limites e pressupõe a criação de controles para o gasto tributário (TCU, Acórdão nº 2.517/2025-Plenário).

O Ministro Relator chancelou, assim, a visão de que o limite máximo para a renúncia de receita confere maior previsibilidade ao impacto fiscal do benefício do que o cálculo de estimativa tradicionalmente utilizado.

7. A LEGITIMIDADE DO CONDICIONAMENTO EFICACIAL FUTURO ANTE OS ARTS. 15, 16 E 17 DA LRF E A PROPOSTA DE SÚMULA

A compreensão harmônica do bloco de constitucionalidade e do regime de responsabilidade fiscal exige sopesar os exatos limites do art. 113 do ADCT. O mandamento constitucional impõe unicamente que a proposição legislativa venha guarnecida da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. Diante dessas balizas, nas hipóteses em que a proposição institui despesa obrigatória, mas apõe cláusula expressa de condicionamento de sua eficácia à futura e comprovada existência de dotação e de recursos, descabe cogitar de qualquer violação aos arts. 15, 16 e 17 da LRF.

Antes de adentrar o exame das amarras estritamente fiscais que regem a matéria, revela-se imperiosa a compreensão dogmática da natureza jurídica do direito expectativo. Ao dissertar sobre o tema, Francisco Amaral, apoiando-se na clássica lição ponteana, consignou que a expectativa de direito consubstancia categoria que ultrapassa o simples poder de fato, sem atingir, todavia, o estatuto de pleno direito subjetivo (AMARAL, 2008). Complementando o raciocínio quanto à sua ontologia, o autor assevera que ela consiste em estágio preliminar e embrionário do direito esperado ou, sob outra perspectiva, em possibilidade juridicamente reconhecida de adjudicação de um direito subjetivo de cunho patrimonial (AMARAL, 2008).

Constata-se, assim, que o referido autor, a despeito de admitir que o direito expectativo irradia efeitos jurídicos próprios *per se*, nega-lhe o caráter de direito subjetivo autônomo, posicionando-o em uma espécie de “limbo” conceitual. Essa visão, contudo, deita raízes em concepção excessivamente rígida do direito subjetivo, que não se coaduna com o atual movimento da civilística contemporânea

(SOUZA, 2015). O cenário jurídico hodierno assiste ao progressivo alargamento das fronteiras das situações jurídicas subjetivas, superando o reducionismo tradicional (SOUZA, 2015).

O direito expectativo, desse modo, pode ser mais bem compreendido como situação jurídica autônoma e dotada de tipicidade própria, capaz de conferir ao seu titular determinados direitos subjetivos propriamente ditos, ainda que de índole instrumental — isto é, voltados a assegurar a conservação de outro direito, este último sujeito, em sua eficácia, ao implemento da condição suspensiva (SOUZA, 2015). Tal é a lição de Perlingieri (2008, p. 694), para quem o direito expectativo (ou condicional) consiste em:

[...] situação jurídica instrumental [...] atributiva de situações jurídicas que não se exaurem na simples espera, sendo conservativas [...] e aquisitivas de um direito (dito direito ao direito: direito à aquisição do direito, direito à extinção do direito etc.), em virtude do qual, ao se verificar o evento futuro e incerto, a parte realizará a situação definitiva.

Valioso registrar que o ordenamento jurídico brasileiro acolheu, sob a influente opinião de Clóvis Beviláqua, a teoria da irretroatividade dos efeitos do negócio jurídico condicional (BEVILÁQUA, 1979). A transposição dessa sólida matriz teórica para o direito público e financeiro desvela o acerto da técnica do condicionamento eficaz das leis de despesa. O fator determinante para essa conclusão reside em que o condicionamento legal suspensivo descaracteriza a

impositividade imediata do gasto, transmutando a natureza da despesa, que passa a operar de modo facultativo, a depender da manifestação de vontade e do planejamento do gestor para sua concreta aplicação. Consoante a literalidade da LRF, considera-se despesa obrigatória de caráter continuado o gasto corrente derivado de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixe para o ente a imediata obrigação legal de sua execução por período superior a dois exercícios. Ora, se a implementação material não se afigura obrigatória de pronto — em razão da condicionante fiscal inserida pelo legislador —, o administrador público preserva a faculdade de escolher o momento oportuno e conveniente para implementá-la, quando verificado o evento futuro e incerto do suporte orçamentário.

Cuida-se de hipótese análoga às denominadas “leis autorizativas”, que dão origem a despesas obrigatórias. Tome-se como paradigma a Lei nº 12.096, de 2009, que disciplinou o Programa de Sustentação do Investimento (PSI). O diploma autorizou a União a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de taxas de juros, para operações contratadas até o final de 2015, limitando o montante global em “até” R\$ 452,0 bilhões. Essa lei específica, exigida como requisito previsto no art. 26 da LRF, não impôs, por si só, obrigação imediata de implementação ao Poder Executivo; apenas o facultou a materializar o programa dentro do teto fixado. Havia, portanto, margem de discricionariedade para realizar ou não a política, na escala considerada mais conveniente. A execução somente se tornou cogente após a edição de atos normativos secundários — especificamente, portarias do Ministério da Fazenda — que regulamentaram as condições de concessão.

Nesse quadrante, cumpre estremar com clareza dois caminhos jurídicos distintos.

O primeiro caminho verifica-se quando a operacionalização da proposição legislativa depende da edição de atos normativos secundários que, pelo simples atendimento aos requisitos neles definidos — independentemente de nova manifestação de vontade do gestor —, representem condição suficiente para o nascimento de direitos subjetivos de terceiros e a consequente execução do gasto. Nesse caso, a lei dá origem, de forma mediata ou imediata, a uma despesa obrigatória.

O segundo caminho consubstancia-se quando a efetiva operacionalização da proposição legislativa é expressamente subordinada ao cumprimento futuro dos arts. 15, 16 e 17 da LRF. Nesse cenário, a despesa somente ocorrerá quando, de modo discricionário, o gestor decidir por sua implementação, em face da liberdade de escolha e da ponderação com outras despesas facultativas que repute prioritárias.

O que se extrai de tal distinção é que o art. 113 do ADCT exige a estimativa de impacto, requisito em simetria com o inciso I do art. 16 da LRF. A cláusula de condicionamento transfere a escolha final ao ordenador de despesas, descaracterizando o caráter imperativo da DOCC, porquanto o aumento de gasto só se perfectibilizará quando adimplidas as exigências legais.

A corroborar essa visão, o Parecer SEI nº 4.293/2025/MF enfrentou a exegese da expressão “exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes”. Consignou a PGFN que o início da produção de efeitos fiscais é o ponto nodal da tutela da LRF, de sorte que a mera

entrada em vigor de norma cujos efeitos financeiros sejam diferidos ou condicionados a momento futuro não possui objeto a ser tutelado instantaneamente pelo art. 14 da LRF, ante a ausência de potencial imediato de realização do gasto tributário. Inexistindo o potencial de gerar desequilíbrio fiscal, resta afastada a exigência de compensação imediata por aumento de tributos (art. 14, inciso II, da LRF). O parecer concluiu que exigir que gasto tributário a perfectibilizar-se apenas em momento diferido seja compensado de pronto por majoração de tributos significaria violar a segurança jurídica e a literalidade da LRF.

Quanto ao demonstrativo de aumento de receitas, é plenamente viável que este ocorra por intermédio da margem de expansão decorrente do crescimento econômico orgânico verificado ano a ano ou, alternativamente, mediante a redução compensatória de despesas em qualquer outro setor da estrutura administrativa (KANAYAMA, 2016; OLIVEIRA, 2013). Como elucida Oliveira (2013, p. 1011), essa margem de expansão opera de forma equivalente a verdadeiro “fundo de reserva” institucional, estruturado para fazer face a perdas antecipadas de arrecadação ou a incrementos de despesas obrigatórias derivados de legislação em trâmite. Desse modo, se o impacto econômico e financeiro da nova legislação puder ser absorvido por essa margem, restará dispensada a exigência de novas medidas legislativas de compensação (OLIVEIRA, 2013).

Esse arcabouço metodológico de controle pelo fluxo encontra forte inspiração no modelo norte-americano conhecido como *pay-as-you-go* (PAYGO), originalmente corporificado pelo *Budget Enforcement Act* de 1990-2002 (KANAYAMA, 2016). Do ponto de vista histórico, a regra tem raízes fincadas na Lei de Execução Equilibrada de 1990

(BEA, na sigla em inglês), fruto de coordenação institucional entre a Presidência e as lideranças do Congresso estadunidense. Em sua matriz originária, o PAYGO impunha obrigação legal rígida, determinando que qualquer inovação legislativa voltada a reduzir receitas ou a expandir gastos com benefícios sociais fosse neutralizada por incrementos simétricos de arrecadação ou por cortes equivalentes em programas da mesma natureza.

Importa realçar que o PAYGO não se aplicava aos gastos discricionários (submetidos a tetos orçamentários próprios), o que revela que o seu escopo precípua não se restringia ao equilíbrio orçamentário estático ou à redução do déficit global, mas à garantia de cumprimento de pacto fiscal específico e delimitado. Consoante a síntese formulada pelo ex-diretor do *Congressional Budget Office* (CBO), Douglas Holtz-Eakin (2004, p. 4), os formuladores de políticas públicas instituíram regras pelas quais seriam politicamente responsabilizados pelas oscilações de déficit decorrentes de novas leis de sua autoria — eximindo-os, por outro lado, dos impactos financeiros provocados por fatores macroeconômicos e exógenos alheios ao seu controle imediato.

Essa mesma lógica de controle pelo fluxo (*pay-as-you-go*) sobressai como pilar de contenção de desvios no regime da LRF, revelando-se imperiosa para neutralizar os efeitos de quaisquer atos que impliquem redução de receitas ou expansão dos demais gastos de duração continuada, compreendidos como aqueles cujas repercussões orçamentárias extrapolem o horizonte de três exercícios financeiros. A relevância dessa sistemática de neutralidade foi endossada em pronunciamento da Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Cristina Machado da Costa e Silva, no bojo do Acórdão nº 2.489/2024-Plenário do TCU (TC-

043.192/2021-1). Na oportunidade, a Procuradora-Geral sopesou as severas barreiras jurídicas e políticas — a exemplo das restrições decorrentes das anterioridades geral e nonagesimal — que embaraçam a criação intempestiva de tributos para compensar DOCCs. Apontou, paralelamente, que a exigência de redução permanente de despesas discricionárias pode engessar a flexibilidade do orçamento, minando a capacidade de a peça orçamentária conduzir adequadamente as políticas públicas prioritárias.

Essa inteligência não é abalada, mas confirmada, pela evolução jurisprudencial consolidada na ADI 7.633/DF e refletida na proposta de súmula vinculante apresentada em 11 de junho de 2026. A orientação que emana da Suprema Corte dita ser inconstitucional a lei que crie despesa ou renúncia sem a estimativa de impacto e sem a indicação das respectivas medidas compensatórias. Ocorre que, na técnica do condicionamento eficaz absoluto, a lei não veicula criação material de despesa ou renúncia despida de compensação; ao contrário, erige o próprio cumprimento integral das balizas de compensação e de dotação da LRF como condição suspensiva indispensável para que a despesa passe a existir juridicamente e a produzir efeitos. O comando compensatório exigido pelo STF encontra-se, assim, perfeitamente resguardado, uma vez que o gatilho eficaz da norma se vincula umbilicalmente à sua futura e regular demonstração.

As complexidades que cercam a implementação prática das medidas compensatórias, debatidas no julgamento do Acórdão nº 2.489/2024-Plenário do TCU (TC-043.192/2021-1), encontram na técnica da criação condicionada uma sofisticação hermenêutica propriamente brasileira. Trata-se de engrenagem apta a viabilizar o

equilíbrio macrofiscal do Estado sem incidir no completo engessamento da atividade político-legislativa.

8. CONCLUSÃO

O Novo Regime Fiscal buscou reformular o procedimento para fixação das despesas públicas, exigindo racionalidade e previsibilidade por parte daqueles que propõem medidas normativas. Implícito nesse intento constitucional, consubstanciado no art. 113 do ADCT, estava o entendimento de que a estimativa do impacto orçamentário-financeiro deveria ser considerada requisito formal de validade—padrão elevado aplicável a todos os níveis de governo—com base em necessidade definida pela mais recente jurisprudência de 2026, consolidada em proposta de súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal.

Apesar da rigidez de tais comandos, uma leitura sistematizada das formalidades da fazenda pública evidencia que a Despesa Obrigatória Permanente estabelecida sob cláusula suspensiva condicionada a eventos futuros autenticamente adere aos princípios de prudência orçamentária. Ao subordinar a ocorrência dos efeitos financeiros à disponibilidade de dotações e ao cumprimento das exigências previstas nos arts. 15, 16 e 17 da LRF, a proposição legislativa restringe a natureza imediata obrigatória do gasto sob o planejamento pelo administrador.

Argumentou-se que a razoabilidade não pode exigir o requisito de que essas leis condicionais apresentem imediatamente a trajetória compensatória de aumentos (art. 14, inciso II, e art. 17, §§ 1º e 5º, da LRF), o que constitui medida claramente mais onerosa. A natureza alternativa dos incisos I e II do art. 14 da LRF, que impõe o

cumprimento de pelo menos uma das hipóteses, foi estabelecida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão nº 2.692/2021-Plenário e respaldada pela orientação jurídica da PGFN. Ao colocar a exigência de aumento de tributo às cegas no caminho do inciso I, haveria contradição tanto com a redação da norma quanto com a segurança jurídica. Como resultado, consolida-se a inserção condicional de despesas, que dispensa o atendimento concomitante e imediato da LRF no momento de sua aprovação parlamentar, postergando para sua ocorrência fática e execução oportuna a alegação de que houve conformidade fiscal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Francisco. *Direito civil: introdução*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BEVILÁQUA, Clóvis. *Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Rio, 1979.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Parecer SEI nº 4.293/2025/MF*. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. *Parecer SEI nº 589/2021/ME*. Brasília, DF, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.666/DF*. Relatora: Min. Ellen Gracie. Tribunal Pleno. Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.816/RO*. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno, j. 5 nov. 2019, DJe 26 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.632*. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.145/MG*. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno, j. 13 out. 2025, DJe 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.222*. Relator: Min. Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Brasília, DF.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.633/DF*. Relator: Min. Cristiano Zanin. Tribunal Pleno, j. 30 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Expediente de proposta de súmula vinculante de ofício*. Autor: Ministro Gilmar Mendes. Destinatário: Ministro Edson Fachin. Brasília, DF, 11 jun. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário nº 1.343.429/SP*. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno, j. 9 abr. 2024, DJe 18 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.489/2024-Plenário*. Relator: Min. Vital do Rêgo. Processo TC-043.192/2021-1. Sessão de 27 nov. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.517/2025-Plenário*. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2.692/2021-Plenário*. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília, DF, 2021.

CORREIA NETO, Celso de Barros. Comentário ao art. 113 do ADCT. In: CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 2389-2390.

FAORO, Guilherme. A condição suspensiva e o tempo: problemas de merecimento de tutela. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, 2020.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha; KANAYAMA, Rodrigo Luís; HUNGARO, Luis Alberto. Apontamentos sobre o controle fiscal das parcerias público-privadas. *Revista de Contratos Públicos – RCP*, Belo Horizonte, ano 6, n. 10, p. 23-35, set. 2016/fev. 2017.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York; London: W. W. Norton & Company, 1999.

HOLTZ-EAKIN, Douglas. *Statement on reforming the federal budget process*. Washington, DC: House Committee on Rules, Subcommittee on Legislative and Budget Process, 23 mar. 2004.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. *Orçamento público: execução da despesa pública, transparência e responsabilidade fiscal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

NASCIMENTO, Cláudio. *Acompanhamento da execução orçamentária*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. v. 1.

PERLINGIERI, Pietro. *O direito civil na legalidade constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. *Manual de orientação sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Florianópolis: TCE/SC, 2002.

SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SCHMITT, Paulo Marcos. Lei de Responsabilidade Fiscal e as normas gerais de contratação pública: questões pontuais. *ILC: Informativo de Licitações e Contratos*, Curitiba, v. 10, n. 117, p. 945-960, nov. 2003.

SOUZA, Eduardo Nunes de. Situações jurídicas subjetivas: aspectos controversos. *Civilistica.com*, Rio de Janeiro, ano 4, n. 1, p. 1-26, 2015. Disponível em: <http://civilistica.com/situacoes-juridicas-subjetivas-aspectos-controversos/>. Acesso em: 4 jul. 2026.

¹ Procurador do Estado de Rondônia. Doutorando e Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali/SC). Pós-graduado em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Graduado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap). Técnico em Contabilidade pela Socepp.

Professor. Redes sociais: @pthiagoalencar. Endereço eletrônico:
[acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). Sítio institucional:
www.pthiagoalencar.com

² A expressão remete à tese desenvolvida por Stephen Holmes e Cass Sunstein, para quem a clássica oposição entre direitos negativos (de abstenção estatal) e direitos positivos (de prestação social) revela-se artificial, na medida em que todos os direitos custam dinheiro: tanto a liberdade individual quanto a propriedade privada dependem, para sua fruição, de estruturas e remédios judiciais e administrativos custeados pelo erário. Sem a força impositiva do aparato público e a arrecadação fiscal que o sustenta, qualquer prerrogativa jurídica torna-se ineficaz. A premissa de que a eficácia dos direitos pressupõe suporte orçamentário e intervenção estatal ativa é assentada logo na introdução e no primeiro capítulo da obra (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 13-15).