

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.922 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: ADVOCACIA DO SENADO FEDERAL
ADV.(A/S)	: GABRIELLE TATITH PEREIRA
ADV.(A/S)	: MATEUS FERNANDES VILELA LIMA
ADV.(A/S)	: LUIZA DERETTI MARTINS

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Conforme relatado, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, que busca examinar se o teto de gastos estabelecido pelo novo arcabouço fiscal da LC 200/2023 deve ser aplicado às receitas próprias do Ministério Público da União.

Preliminarmente, verifico que se trata de tutela abstrata deflagrada por requerente com legitimidade *ad causam* e que o objeto questionado é plenamente sindicável através de espécie impugnativa ora manejada.

Embora a Presidência da República (eDoc. 19) tenha suscitado obstáculo à cognoscibilidade da presente ação, observo que o dimensionamento de seus argumentos se confunde com o próprio mérito da controvérsia a ser julgada.

Constato, ainda, que, aperfeiçoado o contraditório formal, além de oportunizada a apresentação de manifestações por todos os sujeitos processuais e interessados, mostra-se conveniente e oportuno, por imperativo de celeridade processual, o conhecimento pleno do mérito da presente ação direta.

Anoto, a esse respeito, que a conversão de julgamento cautelar em deliberação de mérito não é medida inédita nesta SUPREMA CORTE, tendo sido adotada, em benefício da entrega satisfatória da jurisdição, entre outros, nos seguintes casos: ADI 4.163, Rel. Min. CEZAR PELUSO,

ADI 7922 / DF

Tribunal Pleno, DJe de 1º/3/2013; ADI 4.925, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 10/3/2015; ADI 5.253, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2017; ADI 4.788 AgR, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 8/8/2017; ADI 6.083, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2019, DJe de 18/12/2019; e ADI 6.031, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 27/3/2020, DJe de 16/4/2020.

Desse modo, CONHEÇO da ação direta e CONVERTO o referendo da medida cautelar anteriormente deferida em julgamento de mérito.

Conforme destaquei em outras oportunidades, especialmente no conjunto de ações abstratas que examinaram a lei de responsabilidade fiscal, as garantias constitucionais previstas aos poderes de Estado, e que se aplicam integralmente ao Ministério Público – entre elas a autonomia financeira – são instrumentos para perpetuidade da divisão independente e harmônica dos Poderes de Estado, e, igualmente, defendem a efetividade dos direitos fundamentais e a própria perpetuidade do regime democrático.

Os Poderes de Estado e o Ministério Público têm autogoverno e autonomia financeira, devendo elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Se as propostas orçamentárias forem encaminhadas em desacordo com esses limites, o Poder Executivo procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual.

Durante a execução orçamentária do exercício, não poderá haver a realização de despesas ou a assunção de obrigações que extrapolem os limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, exceto se previamente autorizadas, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais.

A análise procedimental do exercício da autonomia financeira dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, portanto, é regida pela existência de três leis de natureza orçamentária, que

ADI 7922 / DF

organizam o sistema brasileiro de contas públicas: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual.

O PPA, nos termos do art. 165, I, da CF, do art. 35, § 2º, I, do ADCT, e da Lei 4.320/1964 (Lei que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal), será válido por quatro anos e deverá ser elaborado no primeiro ano de mandato do chefe do Poder Executivo, que enviará o projeto ao Legislativo até o dia 31 de agosto (quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro), que, por sua vez, deverá concluí-lo e devolvê-lo para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Seu objeto consiste no estabelecimento das diretrizes, dos objetivos e das metas da Administração Pública, no tocante às despesas de capital e aos programas de duração continuada.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos termos do art. 165, II, da CF, do art. 35, § 2º, II, do ADCT e da Lei 4.320/1964, é anual e tem por principal finalidade orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, estabelecendo as metas e as prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro seguinte.

Por fim, a Lei Orçamentária Anual – LOA (art. 165, § 5º, da CF; ADCT, art. 35, § 2º, III; e Lei nº 4.320/1964) deverá ser elaborada em consonância com o PPA e a LDO.

O exercício da plena autonomia financeira pressupõe a participação dos Poderes de Estado e do Ministério Público na elaboração das propostas, como decidido pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL em relação ao Poder Judiciário, conforme se verifica na seguinte ação:

“Respeitados os limites estabelecidos, de maneira conjunta com os Poderes Legislativo e Executivo na lei de diretrizes orçamentárias, os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias, encaminhando-as ao Chefe do Poder Executivo

ADI 7922 / DF

que, após juntarem-na à proposta global, nos termos dos arts. 165, § 9º, e 166, § 6º, da Constituição Federal, enviará ao Poder Legislativo o projeto de lei orçamentária. Ressalte-se que não haverá possibilidade de o Chefe do Poder Executivo alterar a proposta elaborada pelo Poder Judiciário, que deverá, tão somente, anexá-la ao projeto de lei orçamentária para análise do Poder Legislativo, que poderá, livremente, alterá-la” (ADI 4426, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, decisão: 18/5/2011 e ADI 4356, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 12/5/2011).

Entrando em vigor a LOA, a execução orçamentária compete ao Poder Executivo, porém, em reforço à autonomia financeira dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e, mais recentemente, da Defensoria Pública, a Constituição Federal estabeleceu, em seu art. 168, mecanismo automático e obrigatório de repasse orçamentário na modalidade de duodécimos, cujo desrespeito possibilita a intervenção federal e configura crime de responsabilidade, fixando que:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

Trata-se de norma autoaplicável que impede o exercício discricionário do Poder Executivo na transferência de recursos previstos na LOA aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público (MS 21.273-0/SP, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, DJe de 15/12/2000; MS 23.267/SC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2003; MS 24.206-MC/AP, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/2003), e, mais recentemente, à Defensoria

Pública, como pacificado por esta CORTE:

“O comando emergente da norma inscrita no art. 168 da Constituição Federal tem por destinatário específico o Poder Executivo, que está juridicamente obrigado a entregar, em consequência desse encargo constitucional, até o dia 20 de cada mês, ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público, os recursos orçamentários, inclusive aqueles correspondentes aos créditos adicionais, que foram afetados, mediante lei, a esses órgãos estatais. A prerrogativa deferida ao Legislativo, ao Judiciário e ao Ministério Público pela regra consubstanciada no art. 168 da Lei Fundamental da República objetiva assegurar-lhes, em grau necessário, o essencial coeficiente de autonomia institucional. A *ratio* subjacente a essa norma de garantia radica-se no compromisso assumido pelo legislador constituinte de conferir às instituições destinatárias do *favor constitutionis* o efetivo exercício do poder de autogoverno que irrecusavelmente lhes compete. Assume inquestionável plausibilidade jurídica a tese, deduzida em sede de controle normativo abstrato, que sustenta a impossibilidade de o Estado-membro restringir a eficácia do preceito consubstanciado no art. 168 da Constituição Federal. Essa norma constitucional impõe a observância compulsória das unidades políticas da federação e não parece admitir – para efeito de liberação mensal das quotas duodecimais – qualquer discriminação quanto à natureza dos recursos orçamentários, sejam estes referentes, ou não, às despesas correntes de custeio” (ADI 732/RJ, Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 22-5-1992).

A execução do orçamento aprovado, entretanto, deve observar os necessários ajustes entre o programado e o efetivamente arrecadado, em respeito ao denominado princípio da flexibilidade, pelo qual, como ressalta JOSÉ MAURÍCIO CONTI:

“se busca cumprir o estabelecido pela lei orçamentária em seu aspecto essencial, para o que se fazem necessários ajustes nas previsões e programações orçamentárias durante o curso de sua execução, uma vez que “nem sempre as previsões podem captar todas as condições vigentes à época da execução, e não é possível programar de forma que a execução se ajuste completamente a previsões” (*A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: 2006, APET, MP editora).

Dessa maneira, a execução orçamentária deve sempre ser baseada em duas premissas básicas: (a) o fiel cumprimento do texto aprovado pelo Poder Legislativo; (b) a realização das adequações necessárias em virtude da realidade da receita arrecadada e da despesa realizada durante o exercício financeiro (*créditos suplementares e contingenciamento*), sem, contudo, efetivar-se verdadeira desnaturalização da peça orçamentária, transformando-a em mera ficção.

Assim, obviamente, a correta execução orçamentária, nos moldes definidos pela LOA, sempre estará sujeita à correspondência entre a previsão e a efetivação de receitas e despesas, pois, em caso contrário, será necessária a devida flexibilização, mesmo que o montante esteja previsto na dotação legal e incluído no valor da programação financeira.

Essa adequação tornou-se impositiva pelo art. 9º da LRF, ao determinar que:

“Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

Trata-se do que poderíamos denominar de *autonomia financeira com responsabilidade fiscal*.

A Constituição Federal, portanto, também na esfera financeira, consagrou complexos mecanismos de controles recíprocos entre os poderes estatais, respeitando o binômio autonomia financeira com responsabilidade fiscal, reforçado pela norma prevista no *caput* do art. 9º da LRF, que permite a correta aplicação do princípio da flexibilização.

Assim, apesar de independentes, os Poderes de Estado e o Ministério Público devem atuar de maneira harmônica, privilegiando o respeito aos princípios da Administração Pública (CF, art. 37), a cooperação e lealdade institucional e afastando práticas de guerrilhas institucionais, que acabam minando a coesão governamental e a confiança popular na condução dos negócios públicos pelos agentes políticos, inclusive do ponto de vista financeiro-orçamentário.

No plano financeiro, a Constituição de 1988 estabeleceu a necessidade de fixação, em lei complementar, de limite de despesas com pessoal ativo e inativo dos três níveis de governo, ministrando, em seu ADCT (art. 38), uma regra de transição que fixava o teto para esses gastos em 65% (sessenta e cinco por cento) do valor das receitas correntes enquanto não aprovada a respectiva lei complementar.

Além disso, nova mudança no texto constitucional reforçou o controle das despesas com funcionalismo, ao estabelecer, no art. 169 da CF, sanções contra entes que não observem os limites existentes, prevendo-se consequências gravosas até para servidores estáveis.

Em complementação a essas medidas, foram aprimorados os mecanismos de limitação das despesas, tornando-os segmentados por poder/órgão autônomo, e não mais por nível de governo, como acontecia na legislação anterior (LCs 82/1995 e 96/1999), pois, como bem esclarecido pelo Min. NELSON JOBIM, no julgamento da liminar na ADI 2.238 (Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJe de 11/9/2008), os limites anteriores não se mostraram efetivos.

ADI 7922 / DF

A definição de um teto de gastos particularizado segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados não representou qualquer intromissão nos centros de autonomia financeira dos entes subnacionais, tampouco em relação aos Poderes de Estado e órgãos autônomos, mas sim consagrou o necessário equacionamento das exigências constitucionais estabelecidas nos arts. 167, X, e 169 da Constituição Federal, e no art. 38 do ADCT.

A LRF, ao estabelecer tetos diferenciados por Poder e por órgãos, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, compartilhou e solidarizou, de maneira absolutamente razoável, a obrigatoriedade plena de cumprimento dos princípios da Administração Pública, em especial a observância de limites nos gastos com pessoal entre as diferentes instâncias federativas, tornando-as equiparadas em autonomias e em responsabilidade.

Esse, a propósito, foi o entendimento sufragado pela CORTE quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2261, de minha relatoria, assim ementada:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTIGO 20. PRINCÍPIOS FEDERATIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. COMPATIBILIDADE. IMPROCEDÊNCIA.

1. As emendas aprovadas pelo Senado Federal durante o processo legislativo são semanticamente indiferentes em relação ao texto aprovado na Câmara dos Deputados, providenciando meros rearranjos redacionais e topológicos. O fato de a nova apresentação textual permitir uma eventual avaliação diversa, para fins de sanção/veto presidencial não invalida as emendas legislativas.

2. Embora imponham a observância do regime de legislação complementar para a elaboração de lei geral em

matéria de Finanças Públicas, os arts. 163 da CF e 30 da EC 19/98 não estipulam que essa normatização deva ser formalizada necessariamente em uma lei única.

3. A definição de um teto de gastos particularizado, segundo os respectivos poderes ou órgãos afetados (art. 20 da LRF), não representa intromissão na autonomia financeira dos Entes subnacionais. Reforça, antes, a autoridade jurídica da norma do art. 169 da CF, no propósito, federativamente legítimo, de afastar dinâmicas de relacionamento predatório entre os Entes componentes da Federação.

4. Só a fixação de consequências individualizadas para os desvios perpetrados por cada instância pode tornar o compromisso fiscal efetivo. A LRF estabeleceu modelo de corresponsabilidade entre os Poderes. Ao positivizar esse modelo, a LRF não andou contra qualquer disposição constitucional, antes cristalizando a prudência fiscal, valor chancelado constitucionalmente.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI 2261, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 28/8/2020).

Nesse contexto, assim como a LRF estabeleceria limites segmentados para as despesas com pessoal em poderes e órgãos estatais, o Novo Arcabouço Fiscal introduzido pela LC 200/2023 também previu tetos individualizados, especificamente para conter o crescimento das despesas primárias como um todo e, conseqüentemente, garantir alguma margem de sustentabilidade à dívida pública.

Constituição Federal

Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta

Constituição.

LC 200/2023

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:

I - do Poder Executivo federal;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

Desse modo, a autonomia financeira ínsita ao Ministério Público deve conviver com uma estrutura de responsabilidade fiscal difusa, que se projeta sobre todos os poderes constituídos e órgãos autônomos em todos os planos federativos, inclusive quando imposta uma política de austeridade necessária à contenção de gastos.

Esta autonomia financeira e orçamentária é elemento imprescindível à sua missão constitucional, essencial para afiançar a independência com a qual promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos

interesses sociais e individuais indisponíveis, ocasionalmente frente ao próprio Estado.

Em termos conceituais,

[...] é a autonomia financeira e orçamentária que confere ao Ministério Público o poder de influenciar a elaboração do orçamento; isto é, a participação efetiva na definição do montante total e da destinação específica das verbas que lhe serão entregues. É ela que impede, ainda, o Chefe do Poder Executivo de reduzir o montante destinado ao órgão caso tenham sido atendidos os limites impostos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Em segundo lugar, é essa espécie de autonomia que confere o direito de exigir o repasse das dotações orçamentárias previstas em seu favor no prazo assinalado pela Constituição, independentemente das circunstâncias vivenciadas pelo ente político (e.g., crise econômica, calamidade financeira). Torna inválida, assim, a retenção ou contingenciamento desse montante pelo Presidente da República ou Governador de Estado.

(ADI 4824, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 28/3/2023)

Ocorre, contudo, que o Novo Arcabouço Fiscal fixou algumas exceções ao teto de gastos por ele delineado, afastando do limite regulado determinados recursos, normalmente afetados às finalidades institucionais de determinadas entidades.

A lei excepcionou expressamente as *“receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas”* de universidades federais, empresas públicas federais que prestam serviços a hospitais universitários federais, entre outros.

LC 200/2023

Art. 3º [...]

§ 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;

A ideia de não contabilizar, no teto de gastos, os recursos gerados *sponte propria* por determinadas entidades prestigia sua capacidade de autonomamente produzirem parcela do necessário ao seu sustento, sem que elas dependam unicamente de dotações orçamentárias. Em conjuntura de pressão fiscal e contração orçamentária, as receitas próprias despontam como elemento salutar para o equacionamento das contas públicas.

Tal compreensão foi recentemente aplicada em precedentes desta SUPREMA CORTE ao Poder Judiciário da União, aproximando sua tutela orçamentária daquela praticada em âmbito subnacional pelos tribunais estaduais e seus fundos:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL (LEI COMPLEMENTAR 200/2023). TETO DE GASTOS. RECEITAS PRÓPRIAS DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO. INAPLICABILIDADE DO TETO.

RECONHECIMENTO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS TRIBUNAIS. PROCEDÊNCIA.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB para examinar a aplicação do teto de gastos da LC 200/2023 às receitas próprias do Poder Judiciário da União, quando destinadas ao custeio das suas atividades específicas.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Saber se o novo regime fiscal impôs uma limitação inconstitucional às receitas vinculadas e próprias do Poder Judiciário da União, em violação aos princípios da separação dos Poderes (CF, art. 2º), da autonomia financeira do Poder Judiciário (CF, arts. 98, § 2º; e 99, § 1º), da eficiência (CF, art. 37) e da proporcionalidade (CF, art. 5º, LIV).

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A LC 200/2023 reforça a responsabilidade fiscal e estabelece limites individualizados para despesas primárias, com exceções específicas para entidades com receitas próprias, como universidades, empresas públicas e instituições científicas.

4. O não enquadramento das receitas próprias dos tribunais federais nas exceções previstas na lei compromete a autonomia desses órgãos, assim como impede a destinação exclusiva de parte destas verbas ao custeio das atividades judiciais, prevista no art. 98, § 2º, da Constituição Federal.

5. No âmbito do Poder Judiciário, fundos especiais e receitas próprias vinculadas a finalidades específicas não devem ser incluídos no teto de gastos, sob pena de inviabilizar a continuidade das funções essenciais da Justiça.

IV. DISPOSITIVO E TESE

5. Pedido julgado procedente para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, *caput* e § 2º, da Lei Complementar 200/2023, de forma a excepcionar do teto ali previsto as receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União destinadas ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas do Poder Judiciário da União.

Tese de julgamento: As receitas próprias de tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União, vinculadas ao custeio de suas atividades específicas, não se submetem ao teto de gastos instituído pela Lei Complementar 200/2023.

(ADI 7641, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 23/4/2025)

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGIME FISCAL SUSTENTÁVEL (LEI COMPLEMENTAR 200/2023). TETO DE GASTOS. RECEITAS PRÓPRIAS DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO. INAPLICABILIDADE DO TETO. RECONHECIMENTO DA AUTONOMIA FINANCEIRA DOS TRIBUNAIS. EMBARGOS REJEITADOS.

[...]

3. O acórdão embargado enfrentou e decidiu, de maneira integral e com fundamentação suficiente, toda a controvérsia veiculada na inicial.

4. As receitas próprias dos Tribunais e órgãos do Poder Judiciário da União que foram excluídas do teto de gastos instituído pela Lei Complementar 200/2023 por força do acórdão embargado abrangem: (i) despesas custeadas com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas; e (ii) custas e emolumentos.

5. Não se afiguraria legítimo modificar retroativamente a base de cálculo originalmente utilizada na apuração do limite de despesas primárias para os órgãos Poder Judiciário federal, diminuindo-lhe o valor para, então, projetá-lo a partir deste patamar inferior, com as devidas correções, para os exercícios seguintes. Tal solução não leva em consideração que tais órgãos não gozaram de uma margem orçamentária adicional em face de suas receitas próprias nos exercícios de 2024 e de 2025 e acaba por reduzir o limite fiscal atual e porvindouro para as suas despesas como se tivessem.

6. 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. 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.

7. É importante consignar que o cálculo do limite fiscal, assim como da margem orçamentária adicional conferida pela receitas próprias (despesas custeadas com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas, assim como custas e emolumentos) deve levar em consideração os valores efetivamente recolhidos por cada órgão do Poder Judiciário federal.

IV. DISPOSITIVO

8. Embargos de Declaração rejeitados, com o registro de esclarecimentos prestados de ofício.

(ADI 7641-ED, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES,

Tribunal Pleno, DJe de 20/10/2025)

Em relação ao Ministério Público da União, em seus diferentes ramos e órgãos, incluindo o Conselho Nacional do Ministério Público, deve prevalecer a mesma compreensão alcançada pelos acórdãos supracitados sobre a fiscalidade do Poder Judiciário federal.

É que “o regime constitucional pertinente à autonomia financeira do Ministério Público equipara-se às prerrogativas institucionais do Poder Judiciário” (ADI 7073, Rel. Min. ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, DJe de 24/10/2022). Em outras palavras, “o Legislador Constituinte conferiu ao Ministério Público tratamento equivalente àquele concedido ao Poder Judiciário, nos termos do art. 99, §1º, do texto constitucional” (ADI 6594, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 13/10/2021).

A simetria constitucional estruturada a partir da EC 45/2004, que logrou convergir os regimes jurídicos aplicados ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, foi examinada recentemente pelo Min. GILMAR MENDES:

Não há, pois, qualquer distinção ontológica entre o modelo constitucional do Poder Judiciário e o do Ministério Público no que diz respeito à sua dimensão nacional. Existe, na realidade, uma simetria estrutural manifesta: em ambos os casos, a Constituição Federal estipula que a federação brasileira não fragmenta essas instituições em ordens autônomas, mas as organiza como instituições nacionais.

Cuida-se de uma opção derivada expressamente do texto constitucional e decorrente da simetria que orienta a relação entre Poder Judiciário e Ministério Público, configurando, pois, um regime jurídico próprio e peculiar, não sendo possível a extensão, irrefletida e automática, dessa *ratio* para abarcar outras carreiras e/ou instituições.

Relembro, por outro lado, que, em sua redação original, o

art. 129, § 4º, da Constituição Federal determinava que somente as regras pertinentes à movimentação funcional e à aposentadoria de membros do Poder Judiciário eram extensíveis aos membros do Ministério Público. Havia, àquela altura, referência à aplicação apenas da disciplina prevista no art. 93, II e VI, do texto constitucional.

A Emenda Constitucional 45, de 30 de dezembro de 2004, por sua vez, modificou completamente a sistemática. A partir desse marco, o art. 129, § 4º, da Constituição Federal passa a fazer remissão à integralidade do art. 93 do texto constitucional. Assim, aplicam-se aos membros do MP as mesmas normas inscritas no art. 93, observadas evidentemente as suas peculiaridades.

Com base nessa disciplina constitucional e em outras disposições, que evidenciam uma confluência estrutural peculiar e exclusiva entre Poder Judiciário e Ministério Público – tal como o próprio caráter nacional e a existência de Conselhos Nacionais –, torna-se possível reconhecer a existência de simetria entre eles (ISMAIL FILHO, Salomão Abdo Aziz. *Ministério Público constitucional: comentários às normas da Constituição Federal de 1988 e suas repercussões na legislação complementar, na jurisprudência dos tribunais superiores e nos atos e decisões do CNMP*. 2. ed. Belo Horizonte: D'Plácido, 2024, p. 255-256).

Essa singularidade que une Poder Judiciário e Ministério Público advém sobretudo da especificidade de que ambos, cada a um a sua maneira, exercem atividades que possuem fundamento direto e incontornável na soberania estatal, o primeiro julgando e o segundo enquanto titular da ação penal pública.

Nesses termos, a incidência do art. 93 da Constituição Federal ao Ministério Público, no que couber, estabelece um paralelismo entre os regimes jurídicos das carreiras. Essa

simetria constitucional não se limita às garantias clássicas (vitaliciedade, inamovibilidade, irredutibilidade de subsídios), mas alcança igualmente outros domínios, tais como promoção funcional, remuneração, aposentadoria, dentre outros.

Em outras palavras, ao substituir a referência a incisos específicos por uma cláusula de aplicação global, a EC 45/2004 promoveu equiparação estrutural entre as duas carreiras. A alteração promovida não teve, por isso mesmo, caráter meramente redacional, mas conceitual, adotando um modelo de paralelismo institucional abrangente.

Assim, a Constituição Federal não concebeu dois regimes nacionais paralelos e independentes – um para o Ministério Público e outro para o Poder Judiciário –, mas, sim, dois ramos que, embora dotados de autonomia, devem ser organizados sob princípios estruturais convergentes. Houve, dessa forma, um alinhamento de garantias institucionais e pessoais.

Destaco que essa simetria constitucional configura verdadeira via de mão dupla. Não se cuida de mecanismo acionado apenas quando conveniente ou favorável a uma das instituições. Pelo contrário. O paralelismo fixado pelo art. 129, § 4º, da Constituição Federal impõe correspondência recíproca. Não se pode, pois, admitir assimetrias, salvo aquelas decorrentes das peculiaridades próprias das carreiras.

Do reconhecimento da simetria entre o regime jurídico do Poder Judiciário e do Ministério Público irradiam consequências de inegável relevo.

(ADI 6606-MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, decisão monocrática, DJe de 24/2/2026)

Sob tal perspectiva, devem ser excepcionados no âmbito contábil do Ministério Público da União, tal qual ocorreu quanto ao Poder Judiciário federal, do teto legal previsto na da LC 200/2023, os “valores custeados com

ADI 7922 / DF

receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas”.

Um dos ramos do Ministério Público da União, o Ministério Público Federal, recebe, a título de ilustração, receitas próprias oriundas de aluguéis, arrendamentos, multas e juros contratuais, indenizações por danos causados ao patrimônio público e tarifas de inscrição em concursos (https://transparencia.mpf.mp.br/conteudo/execucao-orcamentaria-e-financeira/receitas-proprias/2026/receitas-proprias_2026.pdf).

Embora tal categoria tenha um impacto diminuto (R\$2.358.680) frente ao orçamento como um todo destinado ao Ministério Público Federal em 2026 (R\$6.116.101.557), trata-se de valor que não deve integrar a base de cálculo do teto do Novo Arcabouço Fiscal, por força do tratamento simétrico constitucionalmente determinado entre o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Em que pese, portanto, sucessivos modelos normativos reforçarem a responsabilidade fiscal de poderes constituídos e entes federados (*bloco normativo de sustentabilidade fiscal*), devendo o Ministério Público da União se adequar em geral aos limites impostos, há de se ter presente o prejuízo acarretado em represar recursos oriundos de receitas próprias, sobretudo quando estes se encontram vinculados a propósitos específicos diretamente relacionados à sua autonomia.

Dessa forma, valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com entes federativos ou entidades privadas, tal qual previsto no art. 3º, § 2º, IV, da LC 200/2023, devem também ser excepcionadas para o Ministério Público da União no cômputo de seu teto fiscal, permanecendo na unidade orçamentária para a devida apropriação futura.

Os valores relativos a tais receitas que ainda não foram despendidos pelos órgãos do Ministério Público da União (tanto aqueles oriundos de exercícios anteriores quanto os do presente exercício financeiro e, evidentemente, os futuros) devem ser empregados para o custeio de suas despesas, observados os limites impostos pelas dotações orçamentárias

ADI 7922 / DF

disponíveis ou pelos créditos adicionais que venham a ser abertos para esse fim, como permitido no art. 4º, § 1º, III, “d”, da Lei Anual de 2026 (Lei 15.346/2026).

Registro, por fim, que não cabe ao Poder Executivo obstar o entendimento ora firmado por razões circunstanciais, seja por força da decisão liminar anteriormente deferida, seja pela presente compreensão que a projeta em definitivo.

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a presente ação direta para conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 3º, *caput* e IV, e § 2º, IV, da Lei Complementar 200/2023, para reconhecer, quanto ao Ministério Público da União, que os valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas, não se submetem ao teto de gastos instituído pela Lei Complementar n. 200/2023.

É o voto.