MARCOS MENDES, CRISTIANE COELHO, MARCOS LISBOA E LEONARDO BARBOSA

A despesa do Governo Federal decorrente de sentenças judiciais: precatórios são apenas uma parte de problema bem maior

2025

A despesa do Governo Federal decorrente de sentenças judiciais: precatórios são apenas uma parte de problema bem maior

Marcos Mendes[1]
Cristiane Coelho[2]
Marcos Lisboa[3]
Leonardo Barbosa[4]

Resumo

- Embora elevado e crescente, o gasto com precatórios é uma parte menor das despesas do Governo Federal decorrentes de decisões judiciais. Os precatórios representam em torno de 30% de toda a despesa oriunda de judicialização.
- Há sentenças judiciais que são pagas diretamente no orçamento, sem expedição de precatórios. Isso é especialmente comum no pagamento de benefícios previdenciários.
- Vantagens e benefícios a servidores e outros itens de despesa determinados pelo Judiciário também são feitos por pagamento direto, sem emissão de precatórios.
- Há impacto, também, sobre a receita, uma vez que, em causas tributárias, o contribuinte vencedor da causa pode escolher entre receber via precatório ou ter um crédito a ser compensado na quitação futura de tributos.
- O custo fiscal total das decisões judiciais está em torno de 2,5% do PIB. As despesas determinadas pela justiça já representam 9% da despesa primária total. Uma despesa elevada, com tendência de alta, e fora do controle dos gestores.
- O texto menciona causas da judicialização estudados na literatura, indicando que a solução do problema não é trivial.

Introdução

Em agosto de 2021, o ex-Ministro da Economia, Paulo Guedes, usou a expressão “meteoro” para se referir aos gastos com precatórios judiciais e requisições de pequeno valor (RPV), estimados em quase R$ 90 bilhões no orçamento de 2022.

O problema, contudo, é bem maior, e bem mais antigo. As despesas com precatórios e RPV tem aumentado desde meados da década passada. E os

---

[1] Pesquisador Associado do Insper
[2] Diretora Jurídica da Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF
[3] Diretor da Gibraltar Consultoria
[4] Diretor de Relações Institucionais da Confederação Nacional das Instituições Financeiras - CNF

valores decorrentes de condenações judiciais são muito maiores do que os estimados pelo governo anterior.

Esta nota sistematiza o impacto de decisões do Judiciário no Orçamento do Governo Federal. Nossos cálculos conservadores indicam que essas condenações resultam em um custo fiscal de 2,5% do PIB, valor que, em termos do PIB de 2024, equivale a mais de R$ 290 bilhões.

A rubrica “precatório” contém apenas parte das decisões judiciais que obrigam novas despesas. O total chega a 9% do gasto primário da União. Essa estimativa não inclui a redução da arrecadação decorrente de ações no Judiciário por parte do setor privado, para pagar menos tributos.

A reação do governo anterior foi propor duas PECs para limitar o pagamento de precatórios, que se transformaram nas Emendas Constitucionais 113 e 114 de 2021. Posteriormente, o STF considerou inconstitucional a retenção dos pagamentos, e os atrasados foram quitados em 2023.

O valor elevado das ações judiciais contra a União, e o número expressivo de casos, mais de 2,5 milhões por ano apenas na Previdência Social, indica diversos problemas.

Em várias situações, juízes afastam a regra para impor a política pública que julgam ser a mais adequada. Isso ocorre, por exemplo, na concessão dos Benefícios de Prestação Continuada.

Por vezes, grupos de interesse conseguem emplacar teses contrárias à União explorando as ambiguidades do texto legal e a complacência do Judiciário com interpretações que criam benefícios.

Há, também, casos de incapacidade de o governo prover os benefícios previstos em lei, o que leva potenciais beneficiários a recorrerem à justiça.

Existem, ainda, as ações decorrentes das intervenções atabalhoadas do governo na economia, como, por exemplo, congelamento de preços ou interpretações criativas da legislação tributária visando ganhos arrecadatórios de curto prazo.

O conjunto da obra é a perda de controle das autoridades fiscais sobre a trajetória de parte relevante da despesa pública.

A análise do descontrole das contas públicas em razão das condenações judiciais sofre de um problema adicional. A falta de transparência das decisões judiciais sobre o tema.

Não é possível entrar em uma base de dados do orçamento federal e extrair o valor das despesas oriundas de ações judiciais de forma simples e direta. Como se verá ao longo do texto, foi necessário um esforço de coleta

de dados externos ao orçamento para se ter um panorama geral do custo fiscal das condenações judiciais da União.

Esta dificuldade faz com que as atenções se concentrem nos precatórios e RPV, de fácil identificação, resultando em uma visão parcial que reduz a percepção quanto à extensão do problema.

As causas do aumento da judicialização da despesa pública, brevemente mencionadas acima, não serão o foco deste texto. Nosso propósito é quantificar o fenômeno da judicialização e mostrar o seu peso na despesa primária da União, bem como os obstáculos das atuais bases de dados à transparência das contas.

A próxima seção sistematiza os principais dados que conseguimos obter das contas públicas.

Análise dos dados

A Tabela 1 resume os principais números do orçamento do governo Federal e o impacto das decisões judiciais[5].

A linha 1 da Tabela 1 registra o pagamento de precatórios e RPVs[6]. Essa despesa que, em valores reais de 2024, oscilava em torno de R$ 30 bilhões até 2014, aumentou significativamente a partir de 2015, e mais que dobrou de valor nos últimos anos.

O pagamento recorde de R$ 156 bilhões em 2023 reflete a quitação de atrasados decorrentes do represamento de pagamentos promovido pelas EC 113 e 114, bem como a antecipação de pagamentos que deveriam ser quitados apenas em 2024, o que infla o valor de 2023 e reduz o de 2024.

O crescimento da despesa com precatórios e RPV é apenas parte de um problema bem maior. As linhas 2 a 5 da Tabela 1 mostram outras categorias

---

[5] A análise restringe-se à despesa primária, visto que é irrisório o montante de despesas financeiras decorrentes de ações judiciais.

[6] Critério de filtragem dos dados: ações orçamentárias listadas abaixo:
0005 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios)
0486 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) oriunda da Justiça Comum Estadual
00UP - Compensação decorrente da aplicação § 11 do art. 100 da Constituição Federal
0EC7 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios relativos à complementação da União ao Fundef)
0EC8 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios parcelados ou objetos de acordos)
0625 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor
0482 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado de Pequeno Valor oriunda da Justiça Comum Estadual

de despesas decorrentes de condenações judiciais, mas que não são pagas por meio de precatórios e RPV. A linha 7 expõe as perdas de receita decorrentes de condenações judiciais em questões tributárias.

Cada uma delas será analisada em detalhes adiante.

Os gastos com precatórios e RPV somam 30% do custo fiscal total (despesas e perdas de receitas) decorrente de condenações judiciais da União. Os outros 70% vêm de condenações judiciais que são quitadas por outros meios que não o pagamento de precatórios e RPV, como mostra a linha 9 da tabela.

A linha 10 da Tabela 1 registra que a despesa total decorrente de condenações judiciais subiu de 5% da despesa primária total da União, em 2010, para quase 9% em 2021 e 2022. Em 2023, o valor aumentou para 12,6%, em boa parte pelo pagamento concentrado de precatório e RPV em 2023.

Esse montante não inclui a perda de receitas decorrente de decisões judiciais, apresentada na linha 7 da tabela.

O custo fiscal total das despesas e perdas de receitas decorrente de sentenças judiciais passou de 1% do PIB em 2010 para 2,5% do PIB ao ano, a partir de 2020, como indicado na linha 11 da Tabela 1. O aumento expressivo do valor em 2023 (3,2% do PIB), decorre do pagamento concentrado de precatórios de vários anos.

Na seção a seguir, são analisados cada um dos itens de despesa e perda de receita apresentados nas linhas 2 a 5 e 7 da Tabela 1.

Tabela 1 – Despesas primárias pagas (inclui restos a pagar) e compensações tributárias do Governo Central decorrentes de sentenças judiciais: 2010-2024 (R$ milhões de junho de 2024)

Linha		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1	Precatórios e RPV	30.982	31.505	29.129	30.051	32.179	40.345	43.516	44.331	48.910	53.321	63.685	63.861	60.769	156.194	68.349
2	Outras sentença judicial, não precatório ou RPV	745	503	815	596	791	1.650	1.308	1.204	1.364	1.694	1.830	2.136	2.328	2.192	1.952
3	Vantagens permanentes de servidores decorrentes de sentenças judiciais, não registradas em ações relativas a sentenças judiciais	-	-	-	1.546	1.565	1.552	1.557	1.601	1.120	1.017	967	769	1.089	1.276	1.377
4	Acordo Lei Kandir	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.066	5.842	4.288	4.155	3.986
5	Benefícios previdenciários e assistenciais implantados mediante ação judicial e pagos diretamente na folha	48.565	54.722	63.951	71.272	77.573	82.592	90.225	97.950	98.187	99.271	98.008	98.654	103.427	115.943	nd
6=1+...+5	**SUBTOTAL**	**80.292**	**86.730**	**93.895**	**103.466**	**112.109**	**126.139**	**136.606**	**145.086**	**149.582**	**155.303**	**168.556**	**171.262**	**171.900**	**279.759**	nd
7	Compensação tributária decorrente de ação judicial	4.204	7.551	2.976	4.782	5.643	3.007	5.229	4.811	5.610	30.376	80.552	111.238	93.675	85.918	45.672
8=6+7	**TOTAL (A)**	**84.496**	**94.281**	**96.871**	**108.248**	**117.752**	**129.145**	**141.835**	**149.897**	**155.192**	**185.679**	**249.108**	**282.500**	**265.575**	**365.677**	nd
	Memo:															
9 =1 / 8	Precatórios e RPV como % do custo fiscal total das sentenças judiciais	37%	33%	30%	28%	27%	31%	31%	30%	32%	29%	26%	23%	23%	43%	nd
10 = 6 / desp. Prim. Total	Despesa decorrente de sentenças judiciais como % da despesa primária total	5,1%	5,7%	5,8%	6,0%	6,1%	6,7%	7,4%	7,9%	8,0%	8,1%	6,6%	8,8%	8,8%	12,6%	nd
11 =8 / PIB	Custo fiscal total das sentenças judiciais em % do PIB	1,0%	1,0%	1,0%	1,1%	1,2%	1,3%	1,5%	1,6%	1,6%	1,9%	2,5%	2,6%	2,5%	3,2%	nd

Fontes: Siga Brasil, Receita Federal, CGU, IBGE, STN e Costanzi et al (2021)

Sentenças judiciais não pagas via precatórios e RPV

Os dados do orçamento permitem identificar despesas decorrentes de sentenças judiciais não associadas a precatórios e RPV. A linha 2 da Tabela 1 apresenta os valores das ações orçamentárias relacionadas a esses pagamentos, que nos anos recentes têm girado em torno de R$ 2 bilhões por ano. Essa é uma estimativa conservadora, em decorrência da dificuldade em se extrair da classificação orçamentária da despesa a totalidade de gastos decorrentes de ações judiciais[7]

A Tabela 2 detalha o total de despesas decorrentes do pagamento de sentenças judiciais.

O principal item é a quitação de sentenças de empresas estatais dependentes, cujas contas entram no orçamento. Os pagamentos de passivos judiciais, contudo, são realizados pela via comercial privada.

Muitos itens relevantes podem surpreender, tanto pelo valor elevado, quando pela natureza do dispêndio. Um exemplo é a cobertura de perdas do fundo de pensão dos aeronautas, que obtiveram na justiça o direito de ressarcimento direto. Essas perdas decorreram do congelamento de preços de passagens aéreas nos anos 1980, que fragilizaram as empresas que, por estratégia de sobrevivência, não honraram contribuições ao fundo de pensão.

Outro caso de valor elevado é o gasto com pagamento de honorários periciais nas ações contra o INSS.

[7] Uma forma alternativa de obter despesas com sentenças judiciais não pagas por meio de precatórios e RPV seria pela filtragem dos dados utilizando o Elemento de Despesa "91 – Sentenças Judiciais". Contudo, conforme informações obtidas junto a técnicos da Secretaria de Orçamento, o uso desta classificação não tem critérios claramente estabelecidos, dando margem à inclusão de despesas que, na prática, não decorrem de despesas judiciais. Por isso, optamos pelo enfoque mais restrito, de selecionar apenas as ações claramente relacionadas ao pagamento de sentenças judiciais. Isto introduz um viés de subestimação nos nossos cálculos, uma vez que parte da despesa classificada no ED 91 e não incluída nas ações por nós selecionadas pode ser decorrente de ações judiciais. O nosso enfoque mais conservador exclui, por exemplo, despesas decorrentes de judicialização na obtenção de medicamentos e tratamentos médicos no SUS. A diferença entre os dois critérios, na média do período analisado, ficou em R$ 2,3 bilhões, variando entre R$ 1,8 bilhão e R$ 3,3 bilhões.

Tabela 2 – Despesas primárias pagas (inclui restos a pagar) do Governo Central em ações orçamentárias diretamente associadas a "sentenças judiciais", exceto as ações referentes a precatórios e RPV: 2010-24 (R$ milhões de junho de 2024)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
0022 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado Devida por Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista	515	411	687	448	788	684	584	542	677	867	949	676	850	643	372
0B00 - Cumprimento de Débitos Judiciais Periódicos Vincendos Devidos pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
002F - Cumprimento de Débitos Judiciais Periódicos Vincendos Devidos por Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista	44	43	46	45	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
00H2 - Pagamento de Depósitos Recursais Devidos por Empresas Estatais - Nacional	-	-	40	54	3	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
009S - Cumprimento de Débitos Judiciais Periódicos Vincendos Devidos pela Rede Ferroviária Federal SA - RFFSA	11	10	11	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
0C31 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado devida pela Companhia de Navegação do São Francisco - Entidade em Dissolução/Liquidação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
008R - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado devida pela Companhia de Desenvolvimento de Barcarena - Entidade em Dissolução/Liquidação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
0723 - Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado devida pela Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - Entidade em Dissolução/Liquidação	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
00QY - Acordos referentes a passivos atuariais de estatais dependentes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	107	98	444	503	493	492
00R0 - Pagamento de acordo homologado em juízo - Serviço Federal de Processamento de Dados - Ação Trabalhista 204700-25.1989.5.02.0039	-	-	-	-	-	-	-	-	54	73	71	65	49	-	-
SUBTOTAL - Sentenças de empresas estatais	**570**	**465**	**784**	**557**	**791**	**684**	**584**	**542**	**731**	**1.047**	**1.118**	**1.185**	**1.402**	**1.136**	**864**
00N2 - Cumprimento de Sentença Judicial - Instituto Aerus de Seguridade Social - Processo nº 0010295-77.2004.4.01.3400	-	-	-	-	-	966	724	652	613	615	688	683	665	673	664
00FB - Pagamento de Passivos Judiciais/Administrativos (Juros URV, Parcela Autônoma de Equivalência e Adicional por Tempo de Serviço) - Aposentadorias e Pensões	85	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
00FK - Pagamento de Passivos Judiciais/Administrativos (Juros URV, Parcela Autônoma de Equivalência e Adicional por Tempo de Serviço) - Pessoal Ativo	61	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
0734 - Indenização a Vítimas de Violação das Obrigações Contraídas pela União por Meio da Adesão a Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos	0	5	1	3	-	1	0	10	12	3	8	1	11	37	7
00QG - Anistiados Políticos - Retroativos Concedidos por Decisões Judiciais	-	-	-	-	-	-	-	-	7	11	4	2	25	5	-
00DI - Cumprimento de Sentença Judicial Decorrente de Dívida para com os Planos de Benefícios Previdenciários e Assistencial	25	26	25	25	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
0716 - Cumprimento de Débitos Judiciais Periódicos Vincendos	4	6	5	11	-	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-
00RU - Cumprimento de decisão judicial - Linha de crédito especial para o pagamento de precatórios pelo Estado do Maranhão	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18	13	-	-	-	-
00SA - Pagamento de honorários periciais nas ações em que o INSS figure como parte e que sejam de competência da Justiça Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	265	226	341	416
SUBTOTAL - Outras despesas decorrentes de sentenças judiciais	**175**	**39**	**31**	**39**	**-**	**966**	**724**	**663**	**633**	**647**	**712**	**951**	**926**	**1.056**	**1.088**
TOTAL	**745**	**503**	**815**	**596**	**791**	**1.650**	**1.308**	**1.204**	**1.364**	**1.694**	**1.830**	**2.136**	**2.328**	**2.192**	**1.952**

Fontes: Siga Brasil e IBGE

Vantagens permanentes de servidores

Muitas ações judiciais garantem a servidores receber determinadas vantagens, como gratificações ou adicionais, em caráter permanente. Essas ações, contudo, não são registradas nas ações orçamentárias utilizadas para computar os valores das linhas 1 e 2 da Tabela 1.

A identificação de que a vantagem foi obtida mediante sentença judicial aparece apenas na classificação do subelemento de despesa[8]. A linha 3 da Tabela 1 registra esses valores[9], que desde 2013 oscilam entre R$ 800 milhões e R$ 1,6 bilhão.

Lei Kandir

Os valores registrados na linha 4 da Tabela 1 referem-se à ação judicial impetrada pelos Estados contra a União, pedindo indenização pela desoneração tributária de imposto estadual (ICMS) nas exportações[10].

Essa ação levou a uma mesa de conciliação no STF. O acordo foi selado pela Lei Complementar 176/2020, que estabeleceu a obrigação de pagamento, pela União, de R$ 58 bilhões, divididos em parcelas anuais nominais, entre 2020 e 2037. De 2020 a 2030, serão R$ 4 bilhões anuais, com parcelas decrescentes de 2031 a 2037.

Benefícios previdenciários e assistenciais

O item de maior peso, que em quase todos os anos da série supera o montante pago de precatórios e RPV, é a despesa com benefícios previdenciários e assistenciais decorrentes de ações judiciais que não são pagos via precatórios ou RPV, cujos valores estão registrados na linha 5 da Tabela 1.

Importante entender como se fazem os pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais judicializados. Quando um indivíduo obtém na justiça o direito a receber, por exemplo, uma aposentadoria, em geral o direito lhe é conferido a partir de uma data no passado (ganha-se hoje uma ação que confere o direito a receber aposentadoria desde 10 meses atrás). Por isso, há valores atrasados a receber (os dez meses de aposentadoria,

---

[8] "31900134 – Vantagens permanentes sentença transitada julgado civil", "31900135 - Vantagens permanentes sentença transitada julgado", "31900310 – Vantagens permanentes sentença judicial transitada julgado – civil", "31900311 - Vantagens permanentes sentença judicial transitada julgado – militar", "31901106 – Vantagens permanentes sentença judicial transitado julgado – civil", "31901213 – Vantagens permanentes sentença judicial transitado julgado – militar".

[9] Critério de filtragem dos dados: os subelementos listados na nota de rodapé anterior, excluído o elemento de despesa "91 – sentenças judiciais" e todas as ações orçamentárias listadas no Anexo I e na Tabela 2.

[10] Critério de filtragem de dados: ação "00SE – Transferência temporária a Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos da Lei Complementar 176/2020". Em alguns exercícios, esta mesma ação tem o título "00SE – Transferência temporária a Estados, Distrito Federal e Municípios nos termos do acordo nos autos da ADO n. 25".

no exemplo). Esses atrasados serão pagos por meio de precatório ou RPV e, portanto, já estão registrados dentro da despesa total com precatórios e RPV, mostrada na linha 1 da Tabela 1.

Mas esta pessoa também terá direito a receber a aposentadoria no presente e no futuro. Para tanto, ela é incluída na folha regular de pagamentos do INSS. Esse fluxo de pagamentos, embora decorrente de uma ação judicial, não será feito por meio de precatório ou RPV. Será pagamento mensal em dinheiro, como é feito com qualquer outro benefício obtido pela via administrativa.

O INSS utiliza um marcador para identificar esses pagamentos mensais de benefícios que foram implantados em decorrência de ação judicial (Despacho = 04 – Concessão decorrente de ação judicial). Com isso é possível saber quanto do gasto total com benefícios em determinado mês foi causado por decisões judiciais.

Este registro, contudo, só existe na base de dados do INSS. Na base de dados do orçamento federal não é possível obter tal informação. Por isso, usando dados somente do orçamento, não se pode identificar o montante total de pagamentos de benefícios previdenciários e assistenciais que decorrem de ações judiciais e que não são pagos por meio de precatórios e RPV.

Costanzi et all (2021) levantaram esses valores de 1995 a 2020, com base em uma extração especial de dados junto à Dataprev.

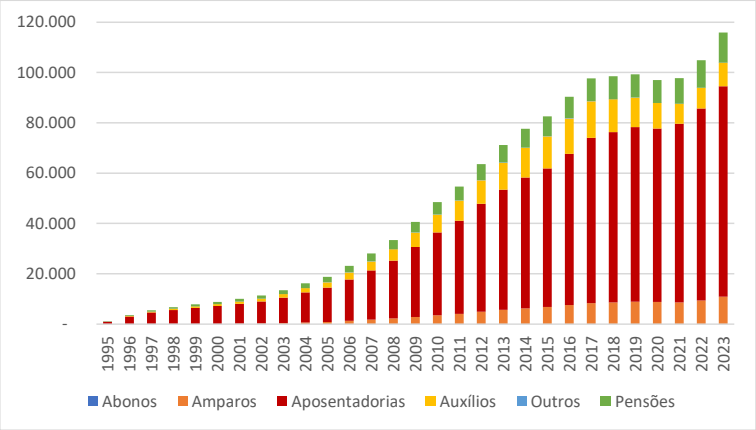
A Controladoria Geral da União, por sua vez, disponibiliza um painel de benefícios previdenciários, com dados até agosto de 2024, no qual é possível utilizar o filtro "Despacho = 04 – Concessão decorrente de ação judicial". .

Os valores mostrados na linha 5 da Tabela 1 foram extraídos de Costanzi et all (2021) até 2020 e completados com os valores do painel da CGU para os anos de 2021 a 2023.

O Gráfico 1 mostra que o crescimento da judicialização dos benefícios previdenciários e assistenciais antecede o dos precatórios e RPV. Enquanto estes decolaram a partir de 2014/15, os primeiros mostram tendência crescente desde o início do século.

O Gráfico 1 também mostra diferentes categorias de benefícios, conforme taxonomia criada por Costanzi et al (2021). Percebe-se que as aposentadorias predominam na judicialização. Mas há uma aceleração, nos últimos anos da série, da judicialização de auxílios (em especial o Auxílio Doença), amparos (principalmente BPC) e pensões.

Gráfico 1 – Despesa com benefícios concedidos mediante ação judicial por grupo de espécie (R$ milhões de junho de 2024)



Fonte: Costanzi et al (2021) e Painel de Benefícios Previdenciários da CGU.

O gráfico mostra o significativo crescimento dessas despesas desde 1995, que ultrapassam a R$ 100 bilhões por ano desde 2022.

Ainda que os valores documentados sejam expressivos, eles estão subestimados por duas razões. A primeira é que o INSS não registra como sendo decorrente de ação judicial os benefícios concedidos em decorrência de Ações Civis Públicas (ACPs) transitadas em julgado.

O INSS trata esses benefícios como similares a concessões administrativas. Não há informação em separado quanto ao impacto fiscal das ACPs.

Uma segunda fonte de subestimação está na base de dados da CGU. Por motivos ainda não identificados, os valores pagos e quantitativos de benefícios registrados no painel da CGU são inferiores aos registrados nas estatísticas do INSS, como o Boletim Estatístico da Previdência Social.

Compensações tributárias

Quando uma sentença judicial contra a União se refere a uma questão tributária, o contribuinte que vence a ação tem a opção de escolher entre receber os valores via precatórios ou abater os créditos no momento de pagamento de seus tributos em exercícios futuros.

O valor desses abatimentos está registrado na linha 7 da Tabela 1[11]. Percebe-se o forte aumento das compensações a partir de 2019, como consequência, principalmente, da chamada “tese do século”, em que o STF decidiu que o ICMS não pode compor a base de cálculo do PIS e da Cofins.

De 2020 a 2022 essas compensações atingiram valores superiores aos dos precatórios e RPV pagos. Em 2024 registra-se forte queda das compensações. Não se trata, contudo, de uma mudança permanente de

[11] Os dados foram disponibilizados pela Receita Federal, a pedido dos autores.

nível, mas sim de mera postergação de compensações, decorrente da Medida Provisória 1.202/23 (convertida na Lei 14.873/24), que limitou o uso das compensações a um percentual do tributo devido, o que fará com que as compensações se estendam no tempo, mas continuem representando custo ao Erário.

O efeito desta MP é similar ao da limitação de pagamento de precatórios promovida pelas EC 113 e 114: em algum momento o passivo público terá que ser quitado, de modo que o menor pagamento hoje representa pagamento a maior no futuro.

Considerações finais

Os números aqui apresentados mostram que as despesas da União decorrentes de condenações judiciais representam aproximadamente 9% da despesa primária total ou 2,5% do PIB, com tendência de alta.

Dois problemas centrais decorrem desses números. O primeiro é identificar as causas do elevado contencioso contra a União, e o valor expressivo das perdas que afetam as contas públicas em razão de determinações judiciais.

O segundo é a baixa transparência das contas públicas, visto que não há uma forma simples de extrair das bases de dados orçamentárias o valor total das despesas decorrentes de condenações judiciais, sendo necessário um trabalhoso exercício para agregar e compatibilizar dados.

Existe pouca pesquisa com microdados analisando as ações judiciais contra a União. Os números e a diversidade de casos, com jurisprudência cambiante e novas interpretações da lei, dificultam essa análise.

Em apenas 4 anos, foram iniciados mais de 9 milhões de processos administrativos contra o INSS, como mostra trabalho do Insper (2020) que detalha a pulverização de temas judicializados e as decisões discrepantes em diversas instâncias. Um outro exemplo é o volume de contencioso tributário no Brasil, cerca de 75% do PIB, enquanto o último dado disponível para os países da OCDE não chega a 0,3%.

No âmbito dos benefícios previdenciários e assistenciais há diversas possíveis causas para o elevado número de ações judiciais, que devem ser investigadas com maior rigor[12]:

- Incapacidade do INSS para atender a demanda gera aumento da fila de espera e induz os potenciais beneficiários a recorrerem à justiça;

[12] Ver Insper (2020)

- tendência do judiciário a dar interpretação alargada à letra da lei, abrindo espaço para a concessão de benefícios a indivíduos não-elegíveis;
- as mudanças frequentes na jurisprudência incentivam uma "indústria" de ações judiciais, com escritórios especializados em explorar novas teses que eventualmente encontram tribunais receptivos;
- fragilidade dos critérios nos exames periciais para atestar capacidade laboral;
- fragilidade documental na comprovação de trabalho rural.

No campo tributário, a complexidade das leis e a tendência da Receita Federal para dar interpretação criativa à legislação gera espaço para contestações judiciais. Por outro lado, a jurisprudência cambiante resulta em potencial de ganho para escritórios especializados que criam grande número de contestações, na expectativa de que algumas dentre as muitas teses propostas acabem prosperando[13].

No âmbito federativo, é conhecido o viés do STF em favor dos estados e municípios nas suas ações contra a União, em especial nas contestações relativas à legislação tributária, à dívida dos governos subnacionais para com a União e à execução de garantias e contragarantias federais a operações de crédito subnacionais. Este viés estimula a litigância por parte dos estados e municípios[14].

Na esfera administrativa, há a possibilidade de haver dificuldade dos órgãos de defesa jurídica da União em organizar as prioridades de defesa, frente ao grande número de processos espalhados por todo o país.

Deveria ser estudado, igualmente, se a instituição do pagamento de honorários de sucumbência aos advogados da administração pública (Lei 13.327/16) não os estaria estimulando a propor acordos em causas paradas na justiça, que não teriam perspectiva de conclusão. Sem acordo, não haveria qualquer pagamento pela União, nem honorários.

Um tema bastante difícil é o possível conflito de interesse na concessão de benefícios e vantagens a servidores (muitas vezes as causas beneficiam os servidores encarregados de defender a União). Além disso, os servidores possuem um poder de barganha contra o Estado sem equivalente no setor privado, decorrente da combinação de estabilidade no emprego com a inexistência de lei de greve ditando os limites dos movimentos paredistas[15].

As soluções para esses problemas não são triviais. Procedimentos protelatórios, como teto de pagamentos de precatórios ou limitação à

[13] Ver Insper-CNJ (2022)
[14] Ver Echeverria e Ribeiro (2018)
[15] Ver Mendes (2016)

compensação de tributos não são soluções, porque não atacam as causas do problema e estimulam mais judicialização.

Em janeiro de 2023 foi criado o Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais (DECRETO Nº 11.379, DE 12 DE JANEIRO DE 2023). Até o presente, este Conselho não trouxe a público diagnósticos ou propostas que possam mudar a realidade aqui retratada. Já deve, contudo, ter acumulado conhecimento para começar a lidar com a questão.

Referências bibliográficas

Constanzi et al (2021) *Evolução das concessões de benefícios do INSS.* Informe de Previdência Social 06/2021, vol. 33, n.6. Ministério da Previdência Social.

Echeverria, A. Q.D. Ribeiro, G. F. (2018). O Supremo Tribunal Federal como Árbitro ou Jogador? As Crises Fiscais dos Estados Brasileiros e o Jogo do Resgate. REI-Revista Estudos Institucionais 4, n. 2: 642-671

INSPER (2020) *A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais*. Brasília, CNJ.

INSPER-CNJ *Diagnóstico do contencioso judicial tributário brasileiro.* Justiça Pesquisa – 5ª Edição. Brasília, Insper-CNJ.

Mendes, M. (2016) A política de pessoal do Governo Federal. In: Salto, F., Almeida, M. (2016) *Finanças Públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade*: 53-92*.* Ed. Record.