



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

I
N
F
O
R
M
A
T
I
V
O
N.
3

**Limitação das despesas com decisões judiciais
com base na Emenda Constitucional nº 95/2016**

Graciano Rocha Mendes
Ricardo A. Volpe
Sérgio Tadao Sambosuke
Wagner Primo Figueiredo Júnior

Brasília, agosto/2021

© 2021 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões

<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof> - conof@camara.leg.br





Sumário

1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	3
2	ALTERAÇÕES PROPOSTAS.....	3
3	IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS DA PROPOSTA E SEUS EFEITOS	4
4	CONCLUSÕES	8



1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente Informativo atende a solicitação 1678/2021 do Deputado Rodrigo Maia e contempla análise da possibilidade de aplicação específica das regras do Novo Regime Fiscal às despesas decorrentes de decisões judiciais (precatórios e requisições de pequeno valor).

Tem sido aventada na mídia a indicação do montante de despesas com decisões judiciais pago em 2016 como um universo próprio, sobre o qual incidiria a atualização pelo IPCA, assim como se fez, na Emenda Constitucional 95/2016, com o conjunto de despesas primárias sujeitas ao teto de gastos.

2 ALTERAÇÕES PROPOSTAS

A proposta divulgada seria implementada por Resolução do Conselho Nacional de Justiça e estabeleceria limite, a partir de 2022, para as despesas da União com decisões judiciais (precatórios e requisições de pequeno valor - RPV).

O limite seria calculado a partir dos valores oriundos de sentenças judiciais pagos em 2016 e corrigido em 2017 em 7,2% e nos anos seguintes pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado – IPCA, dos 12 meses anteriores a julho do ano anterior ao da lei orçamentária em que será realizado o pagamento. As requisições de pequeno valor teriam prioridade para pagamento e o valor excedente ao limite de determinado exercício seria transferido para o exercício seguinte, que também passariam a ter prioridade no pagamento.

Em primeiro lugar, compreendemos que essa seria uma extensão do dispositivo constitucional que estabelece limites individuais para órgãos dos poderes Judiciário e Legislativo, para o Ministério Público da União, Conselho do Ministério Público da União, Defensoria Pública da União e para o Poder Executivo para



despesas específicas, no caso decorrentes de sentenças judiciais e constantes em diversos órgãos federais.

Não deixa de ser questionável essa extensão, uma vez que a Constituição dividiu as despesas primárias da União em três grupos: (1) despesas primárias não sujeitas ao teto de gastos, como transferências constitucionais e créditos extraordinários; (2) pisos das áreas da saúde e da educação e despesas decorrentes de emendas impositivas, que contaram com regras específicas sobre base de cálculo e atualização pelo IPCA, também integrantes do limite do Poder Executivo ; e (3) demais despesas primárias - a maior parte do total -, sobre as quais incidem plenamente as regras gerais da EC 95/2016.

As RPV e os precatórios encontram-se nesse terceiro grupo, sem qualquer tratamento distinto dispensado.

Devemos observar que se esse entendimento for aplicado a uma determinada despesa sujeita ao teto de gastos, por meio de interpretações ou sem o devido respaldo por alteração constitucional, não haveria razões para que deixasse de ser aplicado a qualquer outra das demais. Nesse caso, despesas como o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais e com o pagamento de pessoal civil e militar (maiores gastos obrigatórios) também poderiam se sujeitar a esse limite, resultando em redução do valor a ser despendido pela União em 2022.

Em segundo lugar, entendemos que o § 3º do art. 100 garante o pagamento das RPV no curso do exercício da execução da lei orçamentária, sem se sujeitar a regras de ordem cronológica de apresentação dos precatórios, de preferência ou de parcelamento ou de limites de despesas. Assim, sujeitar as requisições de pequeno valor a limites e a postergação de pagamento em exercício futuro não parece ter respaldo constitucional.

3 IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS DA PROPOSTA E SEUS EFEITOS

Conforme a proposta aventada, seriam considerados para o cálculo do limite os valores totais dos precatórios e das RPV. Entretanto, para efeitos de



pagamento, os precatórios seriam pagos apenas depois de deduzido o valor das RPV constante da lei orçamentária. Diante desse novo limite para as despesas com decisões judiciais, mesmo as RPV que teriam a prioridade correm o risco de não serem pagos na sua integralidade no curso do exercício.

A tabela abaixo apresenta os efeitos da proposta para 2022. Do **total de R\$ 89,5 bilhões para sentenças judiciais** divulgados pelo Poder Executivo (apresentação da PEC nº 23/2021 - Precatórios), somente seriam **pagos R\$ 37,8 bilhões pela nova proposta do CNJ**, resultante da correção de 23% da regra de correção do NRF.¹

Considerando em **R\$ 62,8 bilhões o valor de precatórios para 2022** e estimando-se em **R\$ 26,6 bilhões o montante de RPV** e demais sentenças (valor dos precatórios a partir das informações fornecidas pelo Poder Judiciário, estimativa das RPVs a partir da dedução do valor dos precatórios do total das despesas com sentenças judiciais apresentado pelo Poder Executivo, na apresentação sobre a PEC 32/2021), restaria espaço para pagamento de **R\$ 12,0 bilhões com precatórios, adiando-se** para o ano seguinte o pagamento de **R\$ 50,9 bilhões**.

CRESCIMENTO DAS SETENÇAS JUDICIAIS IGUAL AO DO LIMITE DO NOVO REGIME							
Ano	0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	0625 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	Total Sentenças Judiciais	Limite com base na Emenda Constitucional 95/2016	Valor a ser pago de Precatório	Valor a ser pago de Pequeno Valor	Valor Postergado
2016	19.175.228.846	10.100.816.765	29.276.045.611				
2017	19.190.605.929	11.643.103.796	30.833.709.725	31.383.920.895			
2018	22.381.401.319	13.117.342.169	35.498.743.488	32.325.438.522			
2019	24.505.739.634	13.117.342.169	37.623.081.803	33.744.525.273			
2020	33.744.947.782	14.731.660.513	48.476.608.295	34.881.715.775			
2021	34.941.608.596	17.174.377.403	52.115.985.999	35.624.696.321			
2022	62.868.541.456	26.631.458.454	89.499.999.910	38.599.358.463	11.967.900.009	26.631.458.454	50.900.641.447

Nas tabelas seguintes, foram elaborados cenários da evolução das despesas com sentenças judiciais para os anos restantes do Novo Regime Fiscal.

¹ NRF: primeiro ano de vigência (LOA 2017) foi aplicado o reajuste de 7,2% e nos seguintes (2018 a 2022) o IPCA medido período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (julho de um ano anterior a junho do ano da elaboração do projeto de lei orçamentária), que acumulados correspondem a 23%.



Foi considerado para 2023 reajuste do IPCA de 3,5%, e, para os anos seguintes, de 3,25% ao ano, conforme estimado na LDO de 2022.

Para as sentenças judiciais, foram considerados três cenários distintos de reajuste, todos eles excluindo o crescimento de R\$ 16,5 bilhões dos precatórios apresentados pelo Supremo Tribunal Federal, por ser um ponto fora da curva.

No **cenário 1**, o reajuste das sentenças judiciais seria **igual ao reajuste do limite do teto de gastos**; no **cenário 2**, foi considerado **crescimento anual de 5%** das sentenças judiciais; e, no **cenário 3**, crescimento de **10%** ao ano.

Todos os cenários consideram crescimento inferior à média do crescimento das sentenças judiciais no período de 2017 a 2022, que foi maior que 17%, mesmo excluindo os precatórios apresentados pelo STF para 2022.

Cenário 1

CRESCIMENTO DAS SETENÇAS JUDICIAIS IGUAL AO DO LIMITE DO NOVO REGIME							
Ano	0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	0625 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	Total Sentenças Judiciais	Limite com base na Emenda Constitucional 95/2016	Valor a ser pago de Precatório	Valor a ser pago de Pequeno Valor	Valor Postergado
2016	19.175.228.846	10.100.816.765	29.276.045.611				
2017	19.190.605.929	11.643.103.796	30.833.709.725	31.383.920.895			
2018	22.381.401.319	13.117.342.169	35.498.743.488	32.325.438.522			
2019	24.505.739.634	13.117.342.169	37.623.081.803	33.744.525.273			
2020	33.744.947.782	14.731.660.513	48.476.608.295	34.881.715.775			
2021	34.941.608.596	17.174.377.403	52.115.985.999	35.624.696.321			
2022	62.868.541.456	26.631.458.454	89.499.999.910	38.599.358.463	11.967.900.009	26.631.458.454	50.900.641.447
2023	48.146.690.407	27.563.559.500	75.710.249.907	39.950.336.010	12.386.776.510	27.563.559.500	86.660.555.344
2024	49.711.457.845	28.459.375.184	78.170.833.029	41.248.721.930	12.789.346.746	28.459.375.184	123.582.666.443
2025	51.327.080.225	29.384.304.877	80.711.385.102	42.589.305.393	13.205.000.516	29.384.304.877	161.704.746.152
2026	52.995.210.332	30.339.294.786	83.334.505.118	43.973.457.818	13.634.163.032	30.339.294.786	201.065.793.452
2027	54.717.554.668	31.325.321.866	86.042.876.534	45.402.595.197	14.077.273.331	31.325.321.866	241.706.074.790
2028	56.495.875.195	32.343.394.827	88.839.270.022	46.878.179.541	14.534.784.714	32.343.394.827	283.667.165.271
2029	58.331.991.139	33.394.555.159	91.726.546.297	48.401.720.376	15.007.165.217	33.394.555.159	326.991.991.192
2030	60.227.780.851	34.479.878.201	94.707.659.052	49.974.776.288	15.494.898.087	34.479.878.201	371.724.873.956
2031	62.185.183.728	35.600.474.243	97.785.657.971	51.598.956.518	15.998.482.275	35.600.474.243	417.911.575.410
2032	64.206.202.200	36.757.489.656	100.963.691.855	53.275.922.604	16.518.432.949	36.757.489.656	465.599.344.661
2033	66.292.903.771	37.952.108.070	104.245.011.841	55.007.390.089	17.055.282.019	37.952.108.070	514.836.966.412
2034	68.447.423.144	39.185.551.582	107.632.974.726	56.795.130.267	17.609.578.685	39.185.551.582	565.674.810.871
2035	70.671.964.396	40.459.082.008	111.131.046.404	58.640.972.001	18.181.889.992	40.459.082.008	618.164.885.275
2036	72.968.803.239	41.774.002.174	114.742.805.412	60.546.803.591	18.772.801.417	41.774.002.174	672.360.887.096

**Cenário 2**

CRESCIMENTO DAS SETENÇAS JUDICIAIS DE 5% AO ANO							
Ano	0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	0625 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	Total Sentenças Judiciais	Limite com base na Emenda Constitucional 95/2016	Valor a ser pago de Precatório	Valor a ser pago de Pequeno Valor	Valor Postergado
2022	62.868.541.456	26.631.458.454	89.499.999.910	38.599.358.463	11.967.900.009	26.631.458.454	50.900.641.447
2023	48.844.468.529	27.963.031.377	76.807.499.906	39.950.336.010	11.987.304.633	27.963.031.377	87.757.805.342
2024	51.286.691.955	29.361.182.946	80.647.874.901	41.248.721.930	11.887.538.984	29.361.182.946	127.156.958.313
2025	53.851.026.553	30.829.242.093	84.680.268.646	42.589.305.393	11.760.063.300	30.829.242.093	169.247.921.566
2026	56.543.577.881	32.370.704.197	88.914.282.078	43.973.457.818	11.602.753.620	32.370.704.197	214.188.745.827
2027	59.370.756.775	33.989.239.407	93.359.996.182	45.402.595.197	11.413.355.790	33.989.239.407	262.146.146.812
2028	62.339.294.613	35.688.701.378	98.027.995.991	46.878.179.541	11.189.478.163	35.688.701.378	313.295.963.262
2029	65.456.259.344	37.473.136.447	102.929.395.791	48.401.720.376	10.928.583.929	37.473.136.447	367.823.638.676
2030	68.729.072.311	39.346.793.269	108.075.865.580	49.974.776.288	10.627.983.019	39.346.793.269	425.924.727.968
2031	72.165.525.927	41.314.132.932	113.479.658.859	51.598.956.518	10.284.823.585	41.314.132.932	487.805.430.310
2032	75.773.802.223	43.379.839.579	119.153.641.802	53.275.922.604	9.896.083.025	43.379.839.579	553.683.149.508
2033	79.562.492.334	45.548.831.558	125.111.323.892	55.007.390.089	9.458.558.531	45.548.831.558	623.787.083.311
2034	83.540.616.951	47.826.273.136	131.366.890.087	56.795.130.267	8.968.857.131	47.826.273.136	698.358.843.131
2035	87.717.647.799	50.217.586.793	137.935.234.591	58.640.972.001	8.423.385.208	50.217.586.793	777.653.105.721
2036	92.103.530.189	52.728.466.132	144.831.996.321	60.546.803.591	7.818.337.458	52.728.466.132	861.938.298.452

Cenário 3

CRESCIMENTO DAS SETENÇAS JUDICIAIS DE 10% AO ANO							
Ano	0005 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios)	0625 - Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado de Pequeno Valor	Total Sentenças Judiciais	Limite Sentenças com base na Emenda Constitucional 95/2016	Valor a ser pago de Precatório	Valor a ser pago de Pequeno Valor	Valor Postergado
2022	62.868.541.456	26.631.458.454	89.499.999.910	38.599.358.463	11.967.900.009	26.631.458.454	50.900.641.447
2023	51.170.395.602	29.294.604.299	80.464.999.901	39.950.336.010	10.655.731.710	29.294.604.299	91.415.305.338
2024	56.287.435.162	32.224.064.729	88.511.499.891	41.248.721.930	9.024.657.201	32.224.064.729	138.678.083.299
2025	61.916.178.678	35.446.471.202	97.362.649.880	42.589.305.393	7.142.834.190	35.446.471.202	193.451.427.787
2026	68.107.796.546	38.991.118.323	107.098.914.868	43.973.457.818	4.982.339.495	38.991.118.323	256.576.884.837
2027	74.918.576.200	42.890.230.155	117.808.806.355	45.402.595.197	2.512.365.042	42.890.230.155	328.983.095.995
2028	82.410.433.820	47.179.253.170	129.589.686.991	46.878.179.541	0	47.179.253.170	411.393.529.815
2029	90.651.477.202	51.897.178.487	142.548.655.690	48.401.720.376	0	51.897.178.487	502.045.007.018
2030	99.716.624.923	57.086.896.336	156.803.521.259	49.974.776.288	0	57.086.896.336	601.761.631.940
2031	109.688.287.415	62.795.585.970	172.483.873.384	51.598.956.518	0	62.795.585.970	711.449.919.355
2032	120.657.116.156	69.075.144.567	189.732.260.723	53.275.922.604	0	69.075.144.567	832.107.035.511
2033	132.722.827.772	75.982.659.023	208.705.486.795	55.007.390.089	0	75.982.659.023	964.829.863.283
2034	145.995.110.549	83.580.924.926	229.576.035.475	56.795.130.267	0	83.580.924.926	1.110.824.973.833
2035	160.594.621.604	91.939.017.418	252.533.639.022	58.640.972.001	0	91.939.017.418	1.271.419.595.437
2036	176.654.083.765	101.132.919.160	277.787.002.924	60.546.803.591	0	101.132.919.160	1.448.073.679.201

Os cenários apontam para situações preocupantes. Em primeiro lugar, na melhor das hipóteses, seriam necessários pelo menos 4 anos para pagar os precatórios postergados de 2022. Dessa forma, não haveria pagamentos de novos precatórios até 2025, quando começariam a ser pagos os precatórios que deveriam ter sido honrados em 2023. Entretanto, considerando o cenário 3, nem o pagamento dos precatórios de 2022 se daria integralmente; a partir desse ano, somente seriam pagas as RPV.



Além dessa postergação excessiva de pagamentos devidos, outra preocupação é o volume de precatórios que teriam de ser pagos ao fim do Novo Regime Fiscal, valor que além dos precatórios devidos em 2037 variaria de R\$ 672,4 bilhões a R\$ 1.448,1 bilhões.

A aplicação desse adicional, que varia conforme a taxa Selic determinada pelo Banco Central, elevaria ainda mais o total de obrigações resultantes de sentenças judiciais.

4 CONCLUSÕES

A proposta do CNJ divulgada pela imprensa postergaria valores maiores de precatórios, quando comparada à PEC 23/2021 (apresentada pelo Executivo), uma vez que, na proposta do Executivo, as RPV estariam fora do parcelamento de 10 anos e do limite de 2,6% da RCL até 2029.

Ou seja, assumindo os montantes de R\$ 62,8 bilhões de precatórios e R\$ 26,6 bilhões de RPV e demais sentenças para 2022, a proposta do CNJ permitiria o pagamento de RPV e o pagamento de R\$ 12,0 bilhões com precatórios, adiando para os anos seguintes o pagamento de R\$ 50,9 bilhões. Por outro lado, conforme a PEC 23/2021, seriam pagos, além das RPV, cerca de R\$ 24 bilhões de precatórios, postergando-se em torno de R\$ 38,8 bilhões.

A limitação do pagamento de valores de precatórios e seu parcelamento parecem gerar, em qualquer caso, situação grave inadmissível no futuro, dado o grande acúmulo de passivos.

Registra-se que a União conta com a possibilidade de emitir títulos públicos, com efeito similar ao de parcelar precatórios em até 10 anos, corrigindo-se pela SELIC (PEC 23/2021) ou outro indexador, assunto que até o momento foi omitido na proposta divulgada pela mídia como sendo do CNJ.

Em termos jurídicos, a postergação e o parcelamento dessas despesas obrigatórias devem ser regulamentados por Emenda Constitucional, e não



por Resolução do CNJ, uma vez que a Constituição Federal tratou especificamente das despesas que deveriam seguir as regras do Novo Regime Fiscal, sendo que, nos demais casos, considerou o conjunto das despesas primárias.

Ademais, medidas de gestão de melhoria da defesa jurídica da União devem ser discutidas e implementadas, bem como alterações legislativas, conforme apresentadas na PEC 23/2021, que possibilitem o encontro de contas entre os entes federados e o setor privado, no caso de abatimento de precatórios com parcelamentos tributários e com dívidas ativas tributárias, e restringindo medidas protelatórias e a valorizando a solução de litígios no âmbito do Judiciário.