GUIA DE RISCOS FISCAIS JUDICIAIS

Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
MINISTÉRIO DA FAZENDA
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO



Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais

(Decreto nº 11.379, de 12 de janeiro de 2023)

Jorge Messias

Fernando Haddad

Simone Nassar Tebet

Comitê Técnico de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais

(Decreto nº 11.379, de 12 de janeiro de 2023)

Sara Mendes Caracará

Raquel Godoy de Miranda Araújo

Matheus Belém Ferreira

Flavio Cavalcanti de Medeiros

Sidarta Costa de Azevedo e Souza

Carolina de almeida se Souza

Andrea de Quadros Dantas

Daniel Pincowscy Cardoso Martins de Andrade Alvim

David Rebelo Athayde

Cristina Gonçalves Rodrigues

Claudemir Rodrigues Malaquias

Marcelo de Melo Gomide Loures

Marcelo de Lima e Souza

Lindemberg de Lima Bezerra

Pablo da Nóbrega

Rebeca Guerreira Machado

Daniel de Araújo e Borges

Luiz Guilherme Pinto Henriques

Secretaria Executiva do Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais

(Portaria AGU nº 250, de 8 de maio de 2025)

Flávio José Roman

Tahiana Viviani Vieira

Caio Castelliano de Vasconcelos

Stella Arruda Mota

Leonardo Campos Coutinho

Colaboradores

Milena da Costa Silva

Rafael Romanoff

Tulio Dourado Carlos



Sumário/

6 Introdução/

8 Objetivos e Público-alvo/

10 O Ciclo de Vida Jurídico do Risco Fiscal e Judicial/

16 Formas de Materialização do Risco Fiscal judicial/

22 Publicações Contábeis e Econômicas/

28 Incertezas do Processo de Trabalho/

40 Processo de Trabalho/

50 Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais/

54 Conclusões/

56 Definição de Termos-chave/

60 Glossário/

61 Leis e Normas/



Introdução/

A gestão fiscal no Brasil é um dos temas econômicos centrais para o seu desenvolvimento, haja vista as inúmeras medidas adotadas para equilíbrio das contas públicas depois da estabilização da economia após a implantação do Plano Real.

O primeiro e mais estável marco regulatório é a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que definiu limites aos gastos públicos, impôs transparência à gestão fiscal e estabeleceu as metas de superávit primário. Posteriormente ao marco inicial, outras tantas medidas foram adotadas com o objetivo de controlar os gastos públicos. Foram ao menos cinco reformas da previdência (2003, 2005, 2012, 2015 e 2019), o Regime Fiscal de Transição (2014), o Teto de Gastos (2016) e, por fim, a mais recente, o Arcabouço Fiscal (2023).

Nesse sentido, a LRF regulamentou a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que tem como um dos objetivos estabelecer diretrizes de política fiscal, em consonância com a trajetória sustentável da Dívida Pública Federal (DPF). Para isso, a LDO, visando o equilíbrio entre receitas e despesas, estabelece no Anexo de Metas Fiscais (AMF) as metas relativas às receitas, despesas, ao resultado nominal e primário e montante de dívida pública

para o exercício a que se refere e para os três seguintes. A LDO também conterá o Anexo de Riscos Fiscais (ARF), que deve identificar os passivos contingentes e demais riscos capazes de afetar as contas públicas, dentre eles o Risco Fiscal Judicial (RFJ).

Em outras palavras, o que se pretende na LDO é estimar o quanto esses riscos poderão impactar negativamente o planejamento da arrecadação, da execução de despesas e o nível de endividamento, formalizado por meio de metas.

Para tanto, necessário destacar a relevância do RFJ dentro das contas públicas. Entre 2015 e 2019, o total das despesas judiciais materializadas por meio do pagamento de precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPV) representaram 2,6% das despesas primárias do Poder Executivo. Já no período de 2020 a 2024 o percentual foi de 3,9%.

Quando a comparação é feita com as despesas discricionárias (aquelas que o executivo tem liberdade para decidir sobre sua aplicação) a situação se revela ainda mais dramática, visto que nos mesmos períodos o referido índice subiu de 24,7% para 50,1% dessas despesas.
Portanto, o comprometimento do orçamento e sua tendência de crescimento com despesas originadas de decisões judiciais demonstram de forma clara que há necessidade premente de busca por solução.

Entretanto, o ciclo de vida jurídico das políticas públicas é permeado de complexidades, a começar pelo fato de que o Poder Executivo não tem o controle absoluto sobre a solução, uma vez que o Poder Judiciário detém a competência para conduzir e decidir as demandas que são judicializadas.

Ademais, as decisões relacionadas às estratégias de defesa judicial, desjudicialização e promoção de soluções consensuais são afetadas pelas incertezas relacionadas à judicialização, sucumbência e valores de condenação, mas também pela necessidade de avaliação sob a ótica da efetividade das políticas públicas e os reflexos econômicos, financeiros e orçamentários. O enfrentamento deste problema exige profundo conhecimento das mais diversas políticas públicas e permeia várias áreas do conhecimento, como direito, contabilidade, estatística, orçamento público e análise de dados.

Portanto, o presente guia tem por objetivo proporcionar ao leitor uma visão geral sobre o tema, sob o olhar de diversas óticas, com o intuito de provocar reflexões que contribuam para o aprimoramento do processo de trabalho. Isso a partir das inerentes incertezas, de forma a prever, prevenir, mitigar e, por fim, se necessário, preparar o Estado Brasileiro para absorver eventuais impactos fiscais decorrentes de decisões judiciais.

Objetivos e Público-alvo/

O presente guia tem como público-alvo os agentes públicos cujas atribuições se relacionam com o processo de trabalho que envolve identificação, mensuração, registro, gestão, monitoramento e evidenciação do RFJ, bem como os agentes de controle interno e externo e a sociedade em geral.

Considerando seu caráter multidisciplinar, que perpassa diversas áreas do conhecimento, como direito, contabilidade e orçamento público, este guia tem como objetivos:

a. Fornecer visão geral do processo de trabalho, definindo suas causas, a forma como o processo é conduzido e suas consequências e, por fim, sua interdependência com demandas a cargo de entidades externas;

b. Reunir conceitos, normas e objetivos do processo de trabalho que visam à identificação, mensuração, avaliação, contabilização, evidenciação e ao controle do RFJ;

c. Identificar as entidades e órgãos participantes do processo de trabalho e suas atribuições;

d. Evidenciar as complexidades envolvidas na gestão, mensuração e decisões relacionadas a gestão do RFJ.



O Ciclo de Vida Jurídico do Risco Fiscal e Judicial/

A Advocacia-Geral da União (AGU) representa judicialmente a União, suas Autarquias e Fundações Públicas, executa a dívida ativa da União e presta a consultoria e assessoria jurídica ao Poder Executivo federal.

Em relação à Administração Direta, a consultoria e assessoria jurídicas são prestadas por meio da Consultoria-Geral da União (CGU) e a representação judicial pela Procuradoria-Geral da União (PGU) e pela Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT), sendo esta última perante o Supremo Tribunal Federal (STF). A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) representa a União nas causas de natureza fiscal e na cobrança da dívida ativa, bem como desempenha as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos no âmbito do Ministério da Fazenda e de seus órgãos autônomos e entes tutelados. Já a Procuradoria-Geral Federal (PGF) e a Procuradoria-Geral do Banco Central prestam seus serviços jurídicos às Autarquias, Fundações e ao Banco Central do Brasil (BC). Já as empresas estatais federais dependentes de recursos da União, as atividades jurídicas são desempenhadas por seus próprios quadros jurídicos. Vale ressaltar, considerando previsões legais específicas, que tanto o BC quanto as empresas estatais federais dependentes de recursos da União conduzem a gestão e publicação de informações a respeito do RFJ sob sua responsabilidade de forma apartada e independente.

O RFJ, tratado neste guia, caracteriza-se pela possibilidade da ocorrência de decisão judicial capaz de afetar as contas públicas, via acréscimo de despesas ou decréscimo de receitas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos.

Por meio da representação judicial exercida pelos órgãos da AGU: Advogado-Geral da União; Procuradoria-Geral da União; Secretaria-Geral de Contencioso; Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; e Procuradoria-Geral Federal é que a AGU atua diretamente sobre o RFJ, para evitar a condenação ou mitigar seus efeitos financeiros.

Além disso, atua indiretamente, buscando a redução de litigiosidade, mediante o exercício da consultoria e assessoria jurídicas, através do Advogado-Geral da União, da Consultoria-Geral da União, da Secretaria-Geral de Contencioso, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Procuradoria-Geral Federal.

O ciclo de vida jurídico em relação ao RFJ coincide com o das políticas públicas, visto que desde o seu planejamento também se inicia o exercício da competência de consultoria e assessoramento jurídico, cujo principal objetivo é levar segurança jurídica à formulação, execução e fiscalização da política pública e dos atos e contratos administrativos, de forma a minimizar questionamentos administrativos e/ou judiciais. Com essa finalidade, os advogados públicos federais devem se apoiar na interpretação das normas jurídicas, na jurisprudência fixada pelo Poder Judiciário, nas orientações institucionais que podem estar lastreados nos índices de êxito judicial e na judicialização das matérias analisadas.

Percebe-se, portanto, que a atuação jurídica se inicia antes mesmo da propositura da demanda judicial, mas, para o seu pleno exercício, é salutar a atividade de interpretação de normas, que deve ser complementada pelo consumo de informações qualitativas e quantitativas produzidas no curso dos processos judiciais.

Após a formalização do RFJ, ou seja, após a propositura da ação judicial e a identificação de que eventual condenação poderá provocar o desembolso de recursos financeiros ou a perda de receitas do Estado, inicia-se a atuação judicial pela fase processual conhecida como a fase de conhecimento.

A fase de conhecimento tem o objetivo de, ao seu final, declarar o direito a respeito da demanda. Para isso, o Poder Judiciário instrui o processo, mediante diligências, as quais visam trazer fatos ao processo. O magistrado, após valorar tais fatos e interpretar as informações levadas pelas partes ao processo, conforme o direito posto e de forma fundamentada, decidirá a questão e proferirá uma sentença, que poderá ser objeto de recursos de segundo grau ou de recursos especial, ou extraordinário nos tribunais superiores.

Há casos em que a condenação é líquida, como, por exemplo, quando há a condenação em obrigação de fazer

em que se obriga o Estado a fornecer determinado serviço ou bem. Também será uma sentença líquida quando estiver expressa em relação aos valores devidos, como é o caso de condenações em danos morais. Nesses casos, o efeito financeiro da decisão se materializa logo após o trânsito em julgado, sem a necessidade de fases adicionais de discussão a respeito dos valores que devem ser desembolsados pelo Estado.

Por outro lado, há casos em que a sentença transitada em julgado é ilíquida, especialmente quando a complexidade da matéria exige a apuração de valores ou a especificação do objeto da condenação. É o que ocorre, por exemplo, em grande parte das ações tributárias, quando a condenação amplia a isenção ou reduz a base de cálculo arrecadatória. Em geral, para que a condenação se torne líquida há necessidade de um processo complexo, no qual serão discutidos os cálculos que devam ser realizados, para assim, ser possível apurar-se o valor devido. Nesses casos, portanto, os efeitos financeiros da sentença transitada em julgado são protelados em razão da necessidade de início de uma nova fase para definir o exato valor que materialize a decisão judicial.

Importante destacar que, embora o Código de Processo Civil (CPC) exija que ao propor a demanda judicial o autor indique o valor da causa, bem como estabeleça parâmetros para sua definição, há casos em que a estimativa é complexa. Além disso, como os custos processuais e a sucumbência estão relacionados ao valor da causa, é comum que as partes subavaliem esse valor para diminuir os custos da litigância. Por essa razão, em muitos casos, o valor da causa não reflete a real pretensão do autor.

Integrando os momentos processuais nos quais se busca dar maior clareza sobre os valores decorridos da condenação, a **liquidação de sentença** é uma fase autônoma e intermediária, que ocorre após o trânsito em julgado e antes da fase de **cumprimento de sentença**. Seu objetivo é precisar o valor ou o objeto da condenação, bem como, permitir que as partes discutam os parâmetros e métodos de cálculo necessários. Nessa fase, é comum a realização de perícias e a apresentação de argumentos pelas partes, com isso, poderá ocorrer a redução ou até a extinção da pretensão do autor, dependendo dos resultados apurados.

Uma vez concluída a liquidação e apurado o valor devido, inicia-se a fase de **cumprimento de sentença**, que tem por objetivo satisfazer o direito declarado na sentença. Nessa fase, o cumprimento pode ocorrer de forma voluntária ou, se necessário, por meio de medidas coercitivas. Após a decisão transitada em julgado desfavorável ao Estado, e o processo seguir as referidas fases expostas

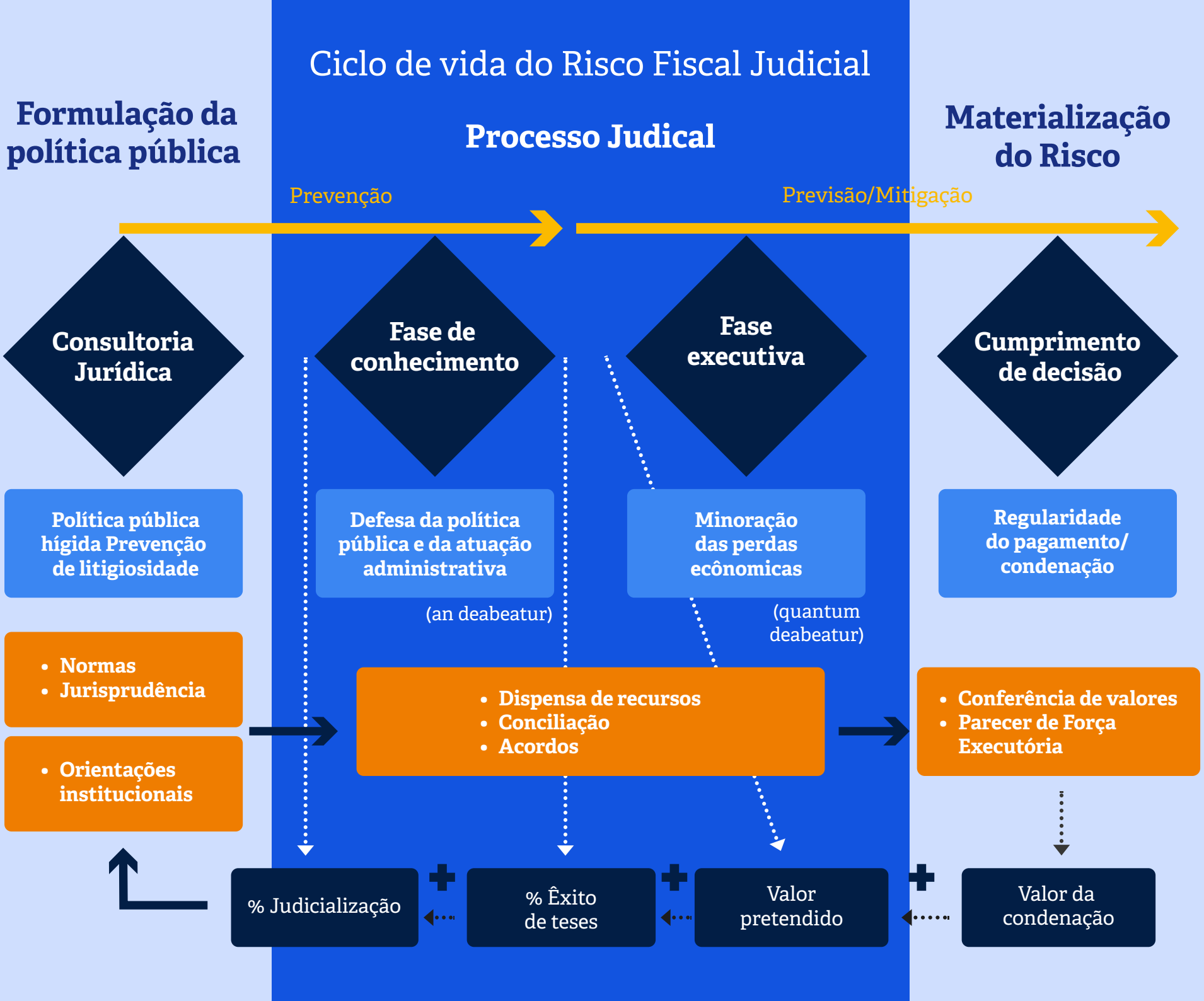
acima, o fim do ciclo do RFJ se dá com a sua **materialização, isto é, ele se concretiza no cumprimento da decisão judicial, pois resulta em efeitos financeiros negativos ao Estado.**

Para fins deste guia, a despeito de não se amoldar perfeitamente aos conceitos do direito, será denominada **"fase executiva" aquela que se destina a conferir liquidez à sentença transitada em julgado e culminar com a materialização do RFJ**. Portanto, entende-se que as fases de liquidação de sentença e de cumprimento de sentença integram essa "fase executiva".

No caso de condenações contra o Estado, após a fase executiva, inicia-se a fase de materialização do RFJ, que consiste em cumprir a decisão judicial por meio da efetivação de suas consequências financeiras que pode ocorrer de várias formas.

A expedição de Precatórios ou Requisições de Pequeno Valor (RPV) é uma das mais comuns, visto que está expressamente prevista na Constituição Federal (CF), mas não é a única. A materialização também pode ocorrer por meio de pagamentos diretos, a critério do Poder Judiciário, ou mediante a compensação tributária, a critério do contribuinte ou até pela incorporação do efeito financeiro em orçamentos futuros.

Em relação ao ciclo de vida jurídico da política pública e sua relação com o RFJ, é importante perceber que há várias fases para sua materialização e que em cada uma delas a AGU, através do exercício de suas competências, tem oportunidade de mitigar ou atenuar os impactos financeiros do RFJ.


Ciclo de vida do Risco Fiscal Judicial
Formulação da política pública
Processo Judical
Materialização do Risco
Prevenção
Previsão/Mitigação
Consultoria Jurídica
Fase de conhecimento
Fase executiva
Cumprimento de decisão
Política pública hígida Prevenção de litigiosidade
Defesa da política pública e da atuação administrativa
Minoração das perdas ecônomicas
Regularidade do pagamento/ condenação
(an deabeatur)
(quantum deabeatur)
Normas
Jurisprudência
Orientações institucionais
Dispensa de recursos
Conciliação
Acordos
Conferência de valores
Parecer de Força Executória
% Judicialização
% Êxito de teses
Valor pretendido
Valor da condenação



Formas de Materialização do Risco Fiscal judicial/

Como já descrito, o RJF se caracteriza pela possibilidade uma decisão judicial afetar as contas públicas e a materialização deste risco assume tipos e formas diversas.

As ações judiciais propostas contra o Estado Brasileiro podem ter como objetivo a garantia de um direito, que pode ou não ter reflexos pecuniários aos cofres públicos.

Há diversos tipos de ações cuja eventual condenação não implica perdas pecuniárias, como, por exemplo, a propositura de um Habeas Data para fornecimento de informações, um Mandado de Segurança contra determinada autoridade, que indeferiu a participação de empresa em licitação, ou quando se impugna a nomeação de dirigente de autarquia, por não atender a requisitos objetivos.

No entanto, existem aqueles tipos de ações cuja eventual condenação importa em perdas pecuniárias ao Estado, mesmo quando não há um pedido expresso para pagamento.

Nesse sentido, as decisões judiciais podem provocar três tipos de impacto negativo nas contas públicas:

a. constituição de uma obrigação a pagar: quando há o reconhecimento, por parte do Poder Judiciário, de que a fazenda pública possui uma dívida com terceiros;
b. frustração de receitas: quando, por meio de uma decisão, o Poder Judiciário reconhece a inviabilidade da cobrança de um tributo ou amplia hipóteses de isenção fiscal, o que reduz a expectativa inicial de arrecadação;
c. constituição de despesa de caráter continuado: quan-

do há o reconhecimento, por parte do Poder Judiciário, de que a fazenda pública deve fornecer algum serviço ou prover recursos financeiros, o que implica, doravante, incorporar esses custos em futuros orçamentos.

Por fim, esses impactos podem ocorrer de diversas formas:

d. pagamento de precatórios e RPVs: na forma do art. 100 da CF;
e. pagamentos imediatos: decisões judiciais que determinem o pagamento imediato (fora do rito de precatórios e RPVs) ou o fornecimento de serviços (obrigação de fazer);
f. compensação tributária: quando há o reconhecimento de recolhimento indevido e esta obrigação é liquidada por meio de compensação em futuros recolhimentos; e
g. incorporação de despesas em futuros orçamentos: quando há o reconhecimento de que determinado serviço deve ser prestado em caráter continuado. Dessa forma, seu custo passa a ser previsto no atual e em futuros orçamentos.

Precatórios e RPV

O pagamento de Precatórios e RPV é a forma mais comum para liquidação de obrigações pecuniárias constituídas por decisões judiciais e está previsto no art. 100 da CF, que define procedimentos e critérios para pagamentos de condenações judiciais por parte dos Estados, Municípios e União Federal, de forma a trazer clareza e segurança jurídica à liquidação de obrigações da Fazenda Pública. No caso de expedição de precatórios, o Poder Judiciário, após o trânsito em julgado, expede as requisições para pagamento que devem ser liquidadas na ordem cronológica de sua apresentação, garantindo, assim, uma fila de pagamentos de modo a assegurar a igualdade entre os credores.

Há, entretanto, duas situações que determinam a preferência para pagamentos: a primeira se refere aos créditos de natureza alimentar (salários, vencimentos, proventos, pensões e benefícios ou indenizações previdenciárias). A segunda ocorre quando esses mesmos créditos pertencem a credores ou sucessores com mais de sessenta anos, hipótese em que o crédito terá preferência sobre os demais. Os precatórios apresentados até o dia 2 de abril de cada ano serão obrigatoriamente incluídos no orçamento do ano seguinte, que será descentralizado ao Poder Judiciário para operacionalizar os pagamentos. Esta regra confere alguma previsibilidade à liquidação, enquanto consolida os valores a serem pagos com certa antecedência, de modo a viabilizar que a Fazendo Pública possa realizar ajustes em seu planejamento orçamentário. Já as RPV, que são, em âmbito federal, condenações não superiores a 60 (sessenta) salários-mínimos, são apresen-

tadas a qualquer momento e devem ser pagas em até 60 (sessenta) dias. Ainda, visando dar segurança aos credores, a CF define que cumpre ao Presidente do Tribunal, para o qual os recursos são descentralizados, determinar os pagamentos integrais. O Presidente do Tribunal competente, no caso de atos comissivos ou omissivos, que intentem retardar ou frustrar a liquidação regular de precatórios, incorrerá em crime de responsabilidade.

Pagamentos Imediatos

A despeito da CF prever apenas o pagamento das condenações por meio de expedição de precatórios e RPV, em algumas situações, decisões podem determinar pagamentos imediatos, os quais geram impactos financeiros significativos aos cofres públicos.

Essas decisões podem ocorrer, inclusive, antes do julgamento definitivo, e muitas vezes envolvem a obrigação de fazer ou de pagar quantias substanciais de forma urgente. Portanto, na ausência de qualquer previsibilidade e com o comprometimento imediato de recursos financeiros, em alguns casos, há necessidade de ajustes emergenciais para cumprimento das ordens judiciais. Exemplo disso são as liminares concedidas em ações que discutem benefícios trabalhistas, previdenciários e assistenciais, em que se determina a implantação imediata de prestações mensais, gerando uma despesa não prevista inicialmente.

Para além da complexidade orçamentária, essa forma de materialização do RFJ inviabiliza a consolidação de informações necessárias ao diagnóstico sobre seus impactos, dado que inexiste procedimento uniforme para seu tratamento e sua ocorrência perpassa as várias áreas do Executivo Federal.

Compensação tributária

Especificamente em matérias tributárias, as decisões judiciais podem gerar créditos a terceiros que possuem a faculdade de optar, de acordo com a Súmula 461 do Superior Tribunal de Justiça (STJ)[1], por receber os valores por meio do regime de precatórios ou RPV, ou pela via da compensação tributária.

No caso da opção pela compensação, o credor deve apresentar primeiramente o pedido de habilitação dos créditos, que, dentre outros requisitos prevê a necessidade de desistência do prosseguimento da cobrança do crédito pela via judicial, e caso seja deferido, deve apresentar a Declaração de Compensação (DCOMP).

A Receita Federal do Brasil (RFB) tem 5 (cinco) anos para homologar o pedido de compensação. É nesta fase que ocorre a manifestação da administração em relação à legitimidade do valor indicado pelo credor. Assim como a via do pagamento por precatório e RPV, a via da compensação tributária também confere à Fazenda Pública pre-

visibilidade, visto que o impacto orçamentário não ocorre de forma imediata e há oportunidade de questionar os valores apresentados pelo credor. Além disso, há processo de trabalho uniforme e registrado, o qual viabiliza algum rastreamento de dados para mapeamento dos impactos da forma de materialização do RFJ.

Inclusão em futuros orçamentos

Por fim, há o tipo de decisão cuja materialização ocorre pela incorporação de despesas em futuros orçamentos, dado o seu caráter de implicar efeitos financeiros perenes. Em regra, trata-se de decisão judicial contendo uma obrigação de fazer. Esse é o caso de determinação ao Estado que passe a incluir pessoa ou grupo de pessoas em programas de assistência social, ou que determina a prestação de um serviço, por exemplo. É necessário destacar que, diferentemente das demais formas de materialização do RFJ, em que o Poder Judiciário reconhece uma obrigação presente decorrente de um evento passado, neste caso é criada uma obrigação futura. Esse tipo de forma de materialização não raramente ocorre concomitante a outros tipos. No exemplo do reconhecimento de uma ampliação de isenção tributária, suas consequências podem decorrer de fatos passados, quando o tributo já recolhido deve ser restituído (via precatório ou compensação), ou de fatos futuros e permanentes, dado que doravante seu recolhimento passa a ser impedido pela decisão.

Impacto ainda mais dramático nas contas públicas ocorre no cenário em que a decisão estende o direito de inclusão em benefício social, o que implica o pagamento imediato de verbas retroativas e a incorporação imediata dessas despesas em caráter permanente. Nesse último exemplo, além de não haver qualquer previsibilidade em relação ao desembolso imediato (de fatos retroativos), o seu impacto não ocorre apenas no orçamento corrente, mas também, nos futuros.

Portanto, sem desconsiderar os desafios existentes no diagnóstico a respeito de RFJ, que se materializam por meio do pagamento de precatórios e RPVs ou compensação tributária, há necessidade de se criar rotinas e fluxos de trabalho que permitam a coleta de dados sobre aqueles riscos que se concretizam sob a forma de pagamentos diretos ou são incorporados em futuros orçamentos.

---

[1]A opção entre a compensação e o recebimento do crédito por precatório ou requisição de pequeno valor cabe ao contribuinte credor pelo indébito tributário, haja vista que constituem, todas as modalidades, formas de execução do julgado colocadas à disposição da parte quando procedente a ação que teve a eficácia de declarar o indébito.

	Tipo de materialização	Forma de materialização	Impacto	Efeitos prolongados	Evidenciação*
Decisão Judicial	**Obrigação a pagar**	Precatório/RPV	Iminente	Não	BGU e ARF
		Pagamentos Imediatos	Imediato	Não	BGU e ARF
	Frustração de receitas	Compensação	Iminente	Não	ARF
		Futuros orçamentos	Imediato	Sim	ARF
	Despesa de caráter continuado	Futuros orçamentos	Imediato	Sim	ARF

*O BGU e ARF, apesar de evidenciarem todas as essas formas de materialização, não fazem diferenciação entre elas.



Publicações Contábeis e Econômicas/

Há três principais publicações de natureza contábil, econômica, financeira e orçamentária, que se valem de informações produzidas pelo processo de monitoramento do RFJ da AGU. São eles: o Balanço Geral da União (BGU), o Anexo de Riscos Fiscais (ARF) e o Relatório de Riscos Fiscais da União (RRFU). Não obstante suas particularidades, em linhas gerais, essas publicações pretendem apoiar o desenvolvimento de mecanismos de gestão de riscos fiscais de forma a:

a. Identificar/Quantificar: reconhecer as principais fontes de riscos e seus efeitos sobre a política fiscal e orçamentária e estimar a probabilidade de ocorrência dos eventos;

b. Mitigar: pode ser anterior à materialização de um risco fiscal judicial, com foco na redução da probabilidade de sua ocorrência, por meio da redução de litigiosidade ou incremento de taxa de êxito judicial, ou posterior, com o objetivo de minimizar o impacto financeiro caso a sucumbência judicial se concretize; e

c. Absorver/Provisionar: absorver os riscos no planejamento fiscal e orçamentário, com implementação de medidas necessárias frente à materialização do RFJ.

BGU

O BGU é a denominação dada às Demonstrações Contábeis Consolidadas da União e compreende diversos demonstrativos contábeis, dentre eles o Balanço Patrimonial

e as Notas Explicativas, as quais são evidenciadas as informações decorrentes do processo apuração e monitoramento do RFJ. No Passivo Não Circulante do Balanço Patrimonial, há o registro das Provisões de Longo Prazo, as quais estão incluídas as Provisões para Perdas Judiciais, que são detalhadas em Notas Explicativas e acrescentam informações a respeito do Passivo Contingente Judicial. Portanto, o referido demonstrativo possui natureza contábil e por isso deve atender aos critérios contábeis de identificação, estimativa, registro e evidenciação. No mais, tem o objetivo de evidenciar o eventual impacto patrimonial no Estado Brasileiro, por meio do reconhecimento de passivos, que devem ser liquidados em virtude de decisões judiciais.

O passivo é uma obrigação presente da entidade, derivada de eventos já ocorridos, cuja liquidação se espera que resulte em saída de recursos capazes de gerar benefícios econômicos. Já o passivo contingente, *latu sensu*, é um passivo cuja existência e/ou valor dependem de evento futuro incerto que não esteja sob controle da entidade. Especialmente, quando decorre de decisões judiciais, a obrigação presente não é evidente, portanto, as normas contábeis orientam que, nesses casos, a obrigação presente deve ser caracterizada por três faixas de expectativa de desembolso – provável, possível ou remoto. O desembolso é **provável** quando há mais chances de ocorrer, do que não. De outro lado, é **remoto**, quando há mais chances de não ocorrer, do que de ocorrer. Já quando não há segurança para se apontar o que tem mais chances de ocorrer, considera-se uma obrigação **possível**.

Existe outra incerteza intrínseca ao RFJ que é o valor que será necessário para liquidar a eventual obrigação, pois, a depender do conteúdo da decisão, pode sofrer grande variação, ou no caso de grande complexidade do pedido, sequer será possível a sua estimativa. A forma de divulgação do risco judicial em demonstrativos contábeis varia em função dessas duas incertezas: a probabilidade de ser necessário o desembolso e a estimativa do seu valor. Não haverá divulgação do risco judicial quando for **remota** a probabilidade de desembolso e/ou quando seu valor é **inestimável**.

Na outra ponta, quando o desembolso for **provável** e o valor **puder ser estimado** com razoável confiança, o passivo contingente deve ser reconhecido no Balanço Patrimonial e receber a nomenclatura de **Provisão**.

Porém, quando o desembolso for **possível** e o valor **puder ser estimado,** o passivo contingente será evidenciado apenas em notas explicativas e será denominado, stricto sensu, **Passivo Contingente.**

Divulgação do RFJ no BGU		
Possibilidade de desembolso	Valor Estimável	Valor Inestimável
Remoto	Não há publicação	Não há publicação
Possível	**Notas explicativas (Passivo Contingente)**	Não há publicação
Provável	**Balanço Patrimonial (Provisão)**	Não há publicação

Em relação à incerteza da probabilidade do desembolso ou da obrigação, as normas contábeis orientam que as estimativas devem levar em consideração toda a evidência disponível, inclusive a possibilidade de se utilizar da opinião de peritos.

Quanto à **estimativa do valor** que pode ser desembolsado, as normas contábeis determinam que deve ser **a melhor estimativa do desembolso exigido para liquidar a obrigação na data do balanço.** Devido ao quadro de grande incerteza que permeia as decisões judiciais, a necessidade de estimativas de desfecho e eventuais desembolsos decorrentes dessas decisões revelam um cenário bastante desafiador, mas, as normas alertam que o que se deve mirar é a estimativa mais realista possível.

Cuidados são necessários ao se realizar julgamentos em condições de incertezas, de modo que as receitas ou ativos não sejam superavaliados, e que as despesas ou passivos não sejam subestimados. Entretanto, a incerteza não justifica a criação de pro-

visões em excesso ou de deliberada superavaliação dos passivos.

Conforme já mencionado no capítulo anterior, há várias formas de materialização do RFJ, mas, somente aquelas que se materializam sob o tipo "Obrigação a Pagar" devem integrar o BGU, pois decorrem de fatos já ocorridos.

Portanto, condenações judiciais que tenham reflexos orçamentários futuros, como a criação de uma despesa continuada ou uma isenção tributária que resultem em impactos no planejamento orçamentário posterior à decisão, não devem ser considerados como passivos contingentes.

Necessário também destacar o aspecto particular e relativamente comum em processos judiciais, sobretudo aqueles de grande complexidade e valores, que consiste na transformação de um Passivo Contingente em um Ativo Contingente.

Em não raros casos, a União é condenada definitivamente e o Poder Judiciário determina o cumprimento da decisão por meio do pagamento ao credor. Irresignada, a União se utiliza de alternativas processuais, como, por exemplo, uma ação rescisória, com o intento de reverter a condenação definitiva e consequentemente reincorporar os recursos ao seu patrimônio. Em alguns casos, já ocorreu o bloqueio judicial dos valores, por meio de decisões liminares.

Importante notar que, quando há a condenação definitiva da União e a decisão é cumprida com a saída de recursos de seu patrimônio, se dá a materialização do RFJ. O novo objeto processual que surge com o intento de incorporar, ou reincorporar, os valores ao seu patrimônio, se assemelha à atuação da União no polo ativo da demanda em processos que cobra créditos de outras entidades.

Esse cenário se amolda perfeitamente ao conceito de Ativo Contingente, que não deve ser reconhecido nas demonstrações contábeis, pois "dão origem à possibilidade de entrada de benefícios econômicos para a entidade. Um exemplo é uma **reivindicação que a entidade esteja reclamando por meio de processos legais em que o desfecho seja incerto"**.

Portanto, após a materialização do RFJ, o processo de identificação, estimativa e monitoramento de RFJ da AGU é finalizado, não obstante a possibilidade de a AGU manter algum monitoramento com outras finalidades.

ARF e RRFU

A LDO tem como objetivo, dentre outros, estabelecer diretrizes de política fiscal e suas metas, tendo como norte o equilíbrio entre receitas e despesas e a trajetória sustentável da dívida pública. Integram a LDO, o Anexo de Riscos Fiscais (ARF) e o Anexo das Metas Fiscais.

Com o intuito de cumprir tais objetivos, o **Anexo de Metas Fiscais** deve conter as metas de receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se refere e os dois seguintes.
Já o ARF, deve conter os passivos contingentes e outros riscos que possam afetar as contas púbicas, ou seja, colocar em risco o cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

Portanto, no ARF são evidenciados não só os passivos contingentes de origem judicial, *latu sensu*, como conceituado nas normas contábeis, mas também ações judiciais, cujas decisões possam afetar as contas públicas por meio da frustração de arrecadação (redução de receitas) ou constituição de despesas de caráter continuado (criação de despesas para o futuro). Diferentemente do BGU, não há regras rígidas a serem seguidas para a publicação dos RFJ no ARF, a não ser a orientação da LRF de que se deve avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Portanto, os RFJ não mencionados no ARF são apenas aqueles de valor estimado abaixo de R$ 1 bilhão e/ou que tenham remota chance de impactar negativamente as contas públicas, nos termos da Portaria Normativa AGU nº 68, de 18 de novembro de 2022. Além disso, existe outra característica particular das informações divulgadas no ARF. Isso ocorre quando os impactos orçamentários provocados por decisões antes do trânsito em julgado são posteriormente incorporados às estimativas de metas fiscais. Nesses casos, não há que se falar mais em RFJ, visto que eventual sucumbência não coloca em risco o cumprimento das metas. Pode-se citar como exemplo, o caso de uma ação judicial cujo objetivo seja ampliar a isenção fiscal e que o Poder Judiciário tenha decidido, em caráter liminar, suspender o recolhimento do tributo ou determinar que esse fosse depositado em juízo. Nesse caso, a arrecadação passa a ser afetada negativamente a partir da decisão liminar, e, a depender do tempo que perdure essa liminar, as novas estimativas do Anexo de Metas Fiscais (AMF) podem desconsiderá-la. Com o fim da ação judicial e, caso ele seja desfavorável à União, o cumprimento das metas não seria comprometido, pois, ao estabelecê-las,

a potencial receita já restou desconsiderada anteriormente. Contudo, se a União lograr êxito, haverá um fluxo de receitas "inesperadas" que contribuirão para o alcance das metas. Essa característica das informações no ARF em muito se assemelha ao fenômeno da conversão de passivo contingente em ativo contingente, que ocorre em relação ao BGU. No entanto, neste caso, o marcador da conversão não ocorre com a desincorporação do patrimônio público, mas com a incorporação de efeitos orçamentários de liminares nas estimativas de metas fiscais. Além disso, este fato pode ocorrer tanto sob a perspectiva de um desembolso, quanto pela frustração de receitas.

Divulgação do RFJ no ARF e RRFU		
Possibilidade de desembolso	Valor Estimável	Valor Inestimável
Remoto	Não há publicação	Não há publicação
Possível	**Publicado**	Não há publicação
Provável	**Publicado**	Não há publicação

O Relatório de Riscos Fiscais da União (RRFU) complementa o papel desempenhado pelo Anexo de Riscos Fiscais (ARF) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), englobando a identificação e a quantificação dos principais riscos fiscais, estabelecendo, assim, uma sistematização de monitoramento e avaliação desses riscos. O RRFU tem por objetivo oferecer à sociedade um instrumento de transparência fiscal que demonstre, de modo sintético, a situação dos Riscos Fiscais aos quais o Governo Federal está exposto. Além disso, em alguns casos específicos, o RRFU pode realizar uma análise mais aprofundada de determinados riscos relevantes

Incertezas do Processo de Trabalho/

Como se pôde perceber ao longo desse guia, o tema tem natureza complexa. Ainda há necessidade de acrescentar que os eventuais impactos fiscais de uma política se materializam muitos anos após a ocorrência do fato que os originou. Sobretudo nas ações judiciais de grande complexidade e monta, não raramente as discussões se arrastam ao longo de décadas. Ademais, os elementos necessários para retratar um exauriente diagnóstico, tais como o êxito das teses, os valores a serem pagos, o prazo e a forma que se dará o pagamento não estão no controle do Poder Executivo. É o Poder Judiciário que conduz o processo judicial, decidindo o seu desfecho e a forma como o risco será materializado. A **previsibilidade de êxito judicial** é desafiadora até mesmo para os advogados. Há literatura nacional e internacional que relata taxas de acerto de previsão entre 57 e 59%, o que está bastante próximo da aleatoriedade. Apesar do Poder Judiciário recentemente se inclinar a tornar as decisões judiciais mais alinhadas institucionalmente e, portanto, previsíveis, há ainda um grande desafio pela frente. Nesse sentido, destaca-se que a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2021-2026 elegeu como desafio a promoção do sistema de precedentes estabelecido pelo novo Código de Processo Civil (CPC), buscando fortalecer as decisões judiciais, racionalizar o julgamento de casos análogos, garantir a segurança jurídica, bem como a coerência e a integridade dos provimentos judiciais.

Não obstante esses esforços, especialmente em teses em que ainda não há uma orientação institucional do Poder Judiciário, a baixa uniformidade das decisões pode ser influenciada por diversos fatores, inclusive pela realidade local. Além disso, a partir da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, qualquer ação individual em tramitação pode ter efeito multiplicador caso seja afetada ao regime de repercussão geral, com potencial efeito vinculante para a Administração Pública, sem ser classificado como processo de controle concentrado de constitucionalidade.

Dessa forma, uma singela ação judicial em tramitação em uma pequena seção judiciária pode causar efetivo impacto fiscal, que pode ser somente identificado após avançado grau de maturação do processo, com a tramitação nos Tribunais Superiores ou em execução. Assim, há elevada imprevisibilidade quanto à tese que será definida pelo Poder Judiciário até o julgamento definitivo pelas Cortes Superiores, que pode levar anos ou até décadas.Outrossim, quanto aos **valores de condenação,** o desafio se torna ainda maior. Vale recordar que a ação judicial se inicia por uma extensa fase em que só se discute o direito (fase de conhecimento). Por vezes, em virtude da abrangência dos pedidos, há casos que nem mesmo o autor consegue estimar o reflexo de seu pedido em valore pecuniários.
Assim, não à toa as normas contábeis preveem a possibilidade de a entidade não ter razoável segurança para indicar o valor estimado. Já na fase executiva, são trazidos ao litígio discussões a respeito de circunstâncias bastante complexas, em que não raramente é necessária a utilização de peritos para se compreender os fatos que refletem no valor a ser pago. Isso ocorre, especialmente em ações coletivas, ações populares e ações que tem intenção de reduzir bases tributárias ou ampliar isenções de forma mais ampla, por exemplo, quando as estimativas de valor de perda se tornam especialmente complexas, dado que as incertezas passam a recair sobre o universo de beneficiários da decisão, o período compreendido (considerada a prescrição) e os efeitos financeiros em cada um dos beneficiários.

Outro viés importante refere-se à previsibilidade do **prazo de materialização do RFJ**, sendo necessário relembrar que o Poder Judiciário tem total controle deste aspecto, na medida em que possui autonomia para ditar o ritmo de cada um dos processos. Nesse particular, o ritmo de cada processo pode ser influenciado por questões operacionais, como a estrutura e capacidade de cada órgão do Poder Judiciário, e por questões maiores, como a percepção do Poder Judiciário sobre a relevância do tema, ou do momento conveniente, ou para realizar o julgamento.
Assim, a depender da utilização de mecanismos destinados a trazer uniformidade às decisões, como o reconhecimento da Repercussão Geral, o ciclo de vida do processo

pode ser abreviado (após a definição da orientação geral), bem como pode ser prolongado, por eventual suspensão de todos os processos que versem sobre o tema, até a orientação geral. Somam-se a esses aspectos, aqueles relacionados a cada caso de forma individualizada, como, por exemplo, o volume de recursos apresentados pelas partes, as suspensões processuais, sejam por pedidos das partes ou do próprio judiciário, ou pela necessidade de colacionar provas, fatos e perícias aos processos. Para exemplificar, pode-se mencionar os programas de redução de litígio mantidos pela AGU, os quais podem realizar acordos judiciais para resolução em qualquer etapa processual. Dessa forma, é possível que a celebração de acordos abrevie a decurso de prazo esperado para o desfecho do processo e, com isso, permita a materialização da despesa em tempo mais curto, em condições vantajosas para a Fazenda Pública. Nesse sentido, a existência de uma fase de execução do título judicial, precedida em alguns casos de procedimento de liquidação da quantia que deve ser paga, torna muito complexa a realização de estimativas sobre o momento em que ocorrerá a despesa efetiva, principalmente para os riscos fiscais, em acompanhamento na fase de conhecimento. Com isso, para avaliação de impacto, de médio e curto prazo, há maior êxito no acompanhamento dos processos judiciais já em fase avançada, principalmente nos processos em fase de cumprimento de sentença, pois a materialização da despesa se torna mais próxima, e assim, há um maior conjunto de teses e fatos já superados na discussão do valor. Por fim, quanto à **forma de materialização da despesa,** como já mencionado, existem diversas formas sobre como o cumprimento do título judicial impactará as finanças públicas, uma vez que pode haver pagamento por meio de precatórios e RPV, pagamento direto, compensação tributária ou despesas de caráter continuado. Em relação às obrigações a pagar, a forma ordinária de materialização é via expedições de precatórios e RPV. No entanto, isso está sob controle do Poder Judiciário.

Dessa forma, torna-se bastante imprevisível determinar a forma que o pagamento irá ocorrer. Se acontecer de forma extraordinária, por meio do pagamento direto, serão criadas dificuldades orçamentárias, conforme já mencionado. Já nas sentenças condenatórias que envolvem matéria tributária, podem ser cumpridas mediante compensação, sem que haja pagamento por meio de precatórios e RPVs. Nesse caso, a depender do caminho escolhido pelo contribuinte, a execução de uma decisão judicial contrária à União pode gerar uma despesa orçamentária – caso o contribuinte escolha o caminho do precatório – ou tão somente uma frustração de arrecadação – caso ele escolha o caminho da compensação tributária.

Incertezas Relacionadas à Previsibilidade do RFJ



ÊXITO — Estimativa de probabilidade de êxito das teses jurídicas defendidas

VALOR — Estimativa de valores que serão desembolsados na hipótese de resultado judicial desfavorável

PRAZO — Estimativa de quanto tempo levará o processo desde a sua propositura até o eventual desembolso

FORMA DE MATERIALIZAÇÃO — Avaliação da forma como ocorrerá o pagamento da condenação, pois pode ocorrer via precatório/RPVs, pagamento direto, compensação e despesa de caráter continuado

AÇÕES DE GRANDE VOLUME

TRATAMENTO DE DADOS

TESES SINGULARES VALOR ECONÔMICO DE DIFÍCIL ESTIMATIVA

SUBJETIVIDADE

Para além das incertezas intrínsecas ao processo de estimativa de impacto fiscal decorrente de decisões judiciais, o tamanho da carteira de processos gerida pela AGU revela que dificuldades operacionais terão de ser enfrentadas.

Atualmente, a AGU tem registrado no seu sistema de registro de processos, Super Sapiens, aproximadamente 31 milhões de processos judiciais, e, em 2024, a média de registro de novas ações foi de 9.723 ao dia, o que revela a completa inviabilidade de trabalhar o RFJ de forma individualizada.

Nesse sentido, é necessário, ao menos para grande parte da carteira, enfrentar o problema com o auxílio de estatística e das mais recentes ferramentas de inteligência artificial e machine learning, que têm como pré-requisitos a disponibilidade de dados estruturados de qualidade e em grande volume.

Portanto, outro grande desafio se impõe, pois parte considerável dos dados se apresentam em volume adequado, porém, existem aqueles que não estão completamente disponíveis, tais como: o resultado definitivo de cada processo judicial, as teses jurídicas envolvidas no processo, o impacto fiscal dos RFJ, que se materializam por meio do pagamento direto ou da incorporação em futuros orçamentos. Ademais, para os dados disponíveis em volume adequado é preciso enfrentar o problema de que grande parte não é dado estruturado (estão disponíveis em textos nos diversos documentos) e, mesmo os estruturados, são de baixa qualidade, devido à ausência de política de curadoria de dados em sua produção, especialmente aqueles recebidos do Poder Judiciário.

Com a superação das dificuldades relacionadas aos dados, parece ser razoável considerar que grande parte da carteira não será trabalhada de forma individualizada e subjetiva.

De toda forma, há processos na carteira que se destacam por vultosos valores de possível impacto fiscal e/ou aqueles que abordam teses jurídicas singulares, casos em que seria desaconselhável o tratamento em massa. Para esses casos, há necessidade de adotar processo de identificação, mensuração e acompanhamento especiais.

Abordagem da AGU frente às incertezas para produção de informações contábeis, econômicas e orçamentárias

Com finalidade de dar tratamento à problemática e produzir informações que abasteçam as publicações contábeis, econômicas e orçamentárias, a AGU tem definido rotinas e critérios para identificação, classificação de risco e estimativa de valores desde 2015, por meio da Portaria AGU nº 40, de 10 de fevereiro de 2015.

As rotinas foram atualizadas pela Portaria AGU nº 318, de 25 de outubro de 2018, Portaria AGU nº 514, de 24 de outubro de 2019 e, por fim, pela Portaria Normativa AGU nº 68, de 18 de novembro de 2022, atualmente em vigor.

Em consonância com a estratégia de enfrentamento exposta, a sistemática define rotinas e critérios a serem observados, em um recorte da carteira de processos dada sua relevância e potencial impacto fiscal, qual seja:

> *Art. 2º Para fins de classificação de risco, serão consideradas as ações judiciais cujo eventual impacto financeiro seja estimado em valor igual ou superior a R$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), e que se encontrem:*
>
> *I - em tramitação nos tribunais superiores;*
> *II - em tramitação na Turma Nacional de Uniformização;*
> *III - na fase de conhecimento; ou*
> *IV - na fase de cumprimento de sentença.*
>
> *Parágrafo único. Nas hipóteses previstas nos incisos I e II do caput, quando houver multiplicidade de ações judiciais com fundamento em idêntica questão de direito, serão considerados os temas em que o impacto financeiro estimado for igual ou superior a R$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).*

Quanto à probabilidade de perda, a AGU optou por critérios objetivos de acordo com a fase processual, conforme abaixo:

> *Art. 3º A classificação das ações judiciais quanto à probabilidade de perda observará os seguintes critérios:*
>
> *I - risco provável, que abrange:*
>
> *a) ação de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade ou recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, com decisão do Supremo Tribunal Federal desfavorável à Fazenda Pública;*
>
> *b) ação de conhecimento ou recurso repetitivo com decisão do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior do Trabalho desfavorável à Fazenda Pública, que não tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal;*
>
> *c) ação de conhecimento contra a Fazenda Pública, cuja questão de direito tenha sido julgada desfavorável à Fazenda Pública nos termos das alíneas "a" e "b" deste inciso; e*
>
> *d) ações judiciais que se encontrem em fase de cumprimento de sentença, cuja questão de direito tenha*

sido julgada desfavorável à Fazenda Pública nos termos das alíneas "a" e "b" deste inciso.

II - risco possível, que abrange:

a) ação de conhecimento, ação de controle concentrado de constitucionalidade, desde a publicação da pauta, ou recurso extraordinário desde o reconhecimento da repercussão geral, até que seja proferida decisão por órgão do Supremo Tribunal Federal;

b) recurso repetitivo desde a sua afetação por órgão do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior do Trabalho; e

c) ação de conhecimento com decisão de órgão colegiado do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior do Trabalho, desfavorável à Fazenda Pública, que tenha matéria passível de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal;

III - risco remoto, que abrange as ações judiciais que não se enquadrem nas classificações previstas nos incisos I e II deste artigo.

§ 1º As ações judiciais referidas nas alíneas "c" e "d" do inciso I do caput, somente serão classificadas como risco provável após a exclusão das ações judiciais e recursos previstos nas alíneas "a" e "b" do inciso I do caput, que possuam a mesma questão de direito.

§ 2º Excepcionalmente, desde que devidamente justificado, poderão ser incluídas na classificação dos incisos I ou II do caput outras ações judiciais ou recursos não abrangidos pelos critérios ali fixados.

Art. 4º As ações de controle concentrado de constitucionalidade, os recursos extraordinários com repercussão geral reconhecida e os recursos repetitivos serão excluídos da classificação prevista no inciso I do caput do art. 3º após o seu trânsito em julgado.

Parágrafo único. As demais ações judiciais e recursos previstos no inciso I do caput do art. 3º serão excluídos da classificação nas seguintes hipóteses:
I - ações em fase de cumprimento de sentença, quando houver a declaração de invalidade ou suspensão do título judicial exequendo; ou

II - ações para as quais já exista inscrição em precatório ou já tenha havido o pagamento judicial ou administrativo.

Art. 5º As ações e os recursos serão excluídos da classificação prevista no inciso II do art. 3º nas seguintes hipóteses:

I - quando passarem a ser classificados como risco provável, nos termos do inciso I do caput art. 3º;

II - quando a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal for favorável à Fazenda Pública; ou

III - quando houver o trânsito em julgado.

A norma ainda estabelece critérios a serem seguidos para estimativa do impacto financeiro:

Art. 6º A composição do impacto financeiro dos riscos será:

I - nas condenações da Fazenda Pública para pagamento, o resultado da soma dos valores estimados:

a) de pagamentos judiciais constituídos pelas parcelas vencidas constantes na condenação judicial transitada em julgado como obrigação de pagar; e

b) de pagamentos administrativos constituídos pelas parcelas vincendas na hipótese em que forem previstas pela decisão judicial transitada em julgado como obrigação de fazer;

II - nas condenações da Fazenda Pública que resultem em perda de arrecadação, o resultado da soma dos valores estimados de redução da arrecadação em virtude do cumprimento de decisão judicial, assim considerados o equivalente à estimativa de arrecadação de 1 (um) ano para o futuro e de 5 (cinco) anos de parcelas pretéritas; ou

III - nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, as consequências jurídicas diretamente decorrentes do resultado do processo que impliquem a nulidade ou suspensão de normas arrecadatórias, a extensão de normas desonerativas ou que imponham despesas públicas de caráter continuado que possam ser quantificadas pelos órgãos públicos responsáveis pela implementação.

Parágrafo único. Para composição do impacto financeiro no caso do inciso III do caput, deve ser considerado o equivalente à estimativa de arrecadação de 1 (um) ano para o futuro e de 5 (cinco) anos de parcelas pretéritas, devendo-se proceder aos ajustes necessários em caso de modulação dos efeitos da decisão.

Fatores indiretos que podem influenciar a estratégia jurídica

Políticas que visem a redução de litigiosidade ou a mitigação, ou redução do impacto financeiro do RFJ enfrentam suas dificuldades e incertezas, como já evidenciado ao longo deste guia, assim como mantêm relação com outras perspectivas que não devem ser ignoradas quando de sua formulação.

Uma das relações mais comuns é o papel de sustentação exercido pela defesa judicial da política pública na sua manutenção. Nesses casos, além de considerar a eventual sucumbência e os custos financeiros decorrentes, há necessidade de uma reflexão das consequências da estratégia jurídica na própria política pública.

Em certos casos, ponderando os riscos de sucumbência, seus efeitos financeiros e o papel desempenhado pela defesa judicial na manutenção de certa política pública, é possível que o Estado opte por prosseguir com a defesa.

Há também a necessidade de uma avaliação abrangente das consequências econômicas, financeiras e orçamentárias de medidas que visam mitigar o RFJ, pois há reflexos indiretos que exorbitam a esfera judicial.

Políticas de acordo, por exemplo, quando têm como objetivo a suavização das consequências financeiras da condenação, demandam informações de qualidade a respeito da expectativa de sucumbência e valores a serem desembolsados para subsidiar a definição dos parâmetros e limites da política.

Outro exemplo são decisões a respeito de incorporações administrativas de decisões já pacificadas no âmbito do Poder Judiciário, que podem gerar consequências indiretas e que devem ser muito bem mapeadas.

Existem inúmeros casos de decisões judiciais já pacificadas no Poder Judiciário, com as quais o Poder Executivo diverge, mas considerou esgotadas todas as possibilidades de revertê-la. Assim, para minimizar os custos com o transcurso de ações judiciais, estuda implementar a posicionamento de forma administrativa.

Em grande parte dos casos, a estratégia é eficiente, mas em outros, a demanda administrativa da implementação pode ser tão grande que pode tornar a decisão bastante onerosa em termos econômicos e eventualmente inviável em termos orçamentários.

As estratégias de redução de litigiosidade, em muitos casos, têm como objetivo a redução do custo social, eficiên-

cia do Estado e entrega de serviços de qualidade ao cidadão. Portanto, aspectos econômicos e financeiros nestes casos não são o primeiro parâmetro, mas em nenhuma circunstância, devem ser desconsiderados.

A sensibilidade das expectativas frente às incertezas

As informações produzidas, expectativas e previsões a respeito das incertezas relacionadas ao RFJ são cruciais para a própria definição da atuação judicial da Fazenda Pública para defesa dos interesses públicos em juízo, pois determinam as teses e as estratégias jurídicas que devem ser adotadas para que o RFJ seja prevenido ou mitigado.

Caso a parte adversa se aproprie de informações sobre a expectativa da União em relação ao resultado final do processo ou sobre os valores que provavelmente terá de desembolsar, adentrarão o embate, ou eventuais tentativas de acordo, em vantagem, o que pode culminar em frustração de solução consensual ou resultado aquém do que seria possível caso houvesse equilíbrio informacional.

Por essa razão, as estimativas relacionadas às incertezas do processo, especialmente sobre probabilidade de êxito, valor a ser desembolsado e tempo até o pagamento, devem ter restrição de acesso quando a sua individualização puder comprometer a defesa da União. As informações, os documentos e os dados relacionados à defesa do ente público em juízo estarão protegidos por sigilo profissional, por tratarem de tema sensível para os interesses da União no plano judicial e envolverem a atuação estratégica da AGU.

A prerrogativa de sigilo profissional é reconhecida pela Lei nª 8.906, de 4 de julho de 1994 e disciplinada internamente na AGU pela Portaria AGU nº 529 de 23 de agosto de 2016:

> *Lei nª 8.906, de 4 de julho de 1994*
>
> *Art. 7º São direitos do advogado:*
>
> *(...)*
>
> *II – a inviolabilidade de seu escritório ou local de trabalho, bem como de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telefônica e telemática, desde que relativas ao exercício da advocacia; (Redação dada pela Lei nº 11.767, de 2008)*
>
> *Portaria AGU nº 529 de 23 de agosto de 2016*
>
> *Art. 18. Os membros da Advocacia-Geral da União e*

da Procuradoria-Geral Federal são responsáveis pela preservação do sigilo profissional da informação processual de interesse da União e de suas autarquias e fundações públicas, relacionadas ao exercício da advocacia pública.

Parágrafo único. A obrigação de preservação do sigilo profissional deverá:

I -seguir as regras e decisões específicas relativas à restrição de acesso à informação, conforme adotadas no órgão ou entidade de origem da informação;

II -zelar pelas condições de atuação estratégico-processual relacionadas ao exercício regular e exitoso da advocacia pública; e

III -ser adotada independente de manifestação expressa dos referidos órgãos e entidades.

Nesse sentido, é dever dos advogados públicos federais buscarem a preservação do sigilo das manifestações jurídicas e das análises contábeis relacionadas aos casos em andamento para ampliar as chances de êxito, independentemente de manifestação expressa dos órgãos assessorados. A publicização de discussão de teses, de cenários estratégicos a serem enfrentados e da própria metodologia de cálculo de processos judiciais, ainda pendentes de julgamento definitivo, pode impactar desfavoravelmente as teses defendidas pela União nos processos em curso.

Especificamente quanto à metodologia de cálculo, a Portaria AGU nº 529 de 23 de agosto de 2016, determina que:

Art. 19. Poderão ter acesso restrito na AGU e na PGF, em decorrência da inviolabilidade profissional do advogado, prevista no art. 7°, inciso II, da Lei n° 8.906, de 4 de julho de 1994, e independentemente de classificação, na forma do art. 22 da Lei n° 12.527, de 2011, as informações, documentos e dados que versem sobre: (...)

XIII - elaboração de cálculo para defesa da União na esfera judicial ou extrajudicial;

Ainda que a transparência pública também seja um valor a ser buscado na gestão dos riscos fiscais judiciais, justifica-se a necessidade de observar esse sigilo em razão da paridade de armas, uma vez que os demais entes públicos e privados em litígio com a União, suas autarquias e fundações também mantêm restritas as informações necessárias ao êxito da estratégia processual adotada.

A necessidade de restrição de acesso também encontra guarida na Lei de Acesso à Informação, que permite a classificação:

> *Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:*
>
> *IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;*

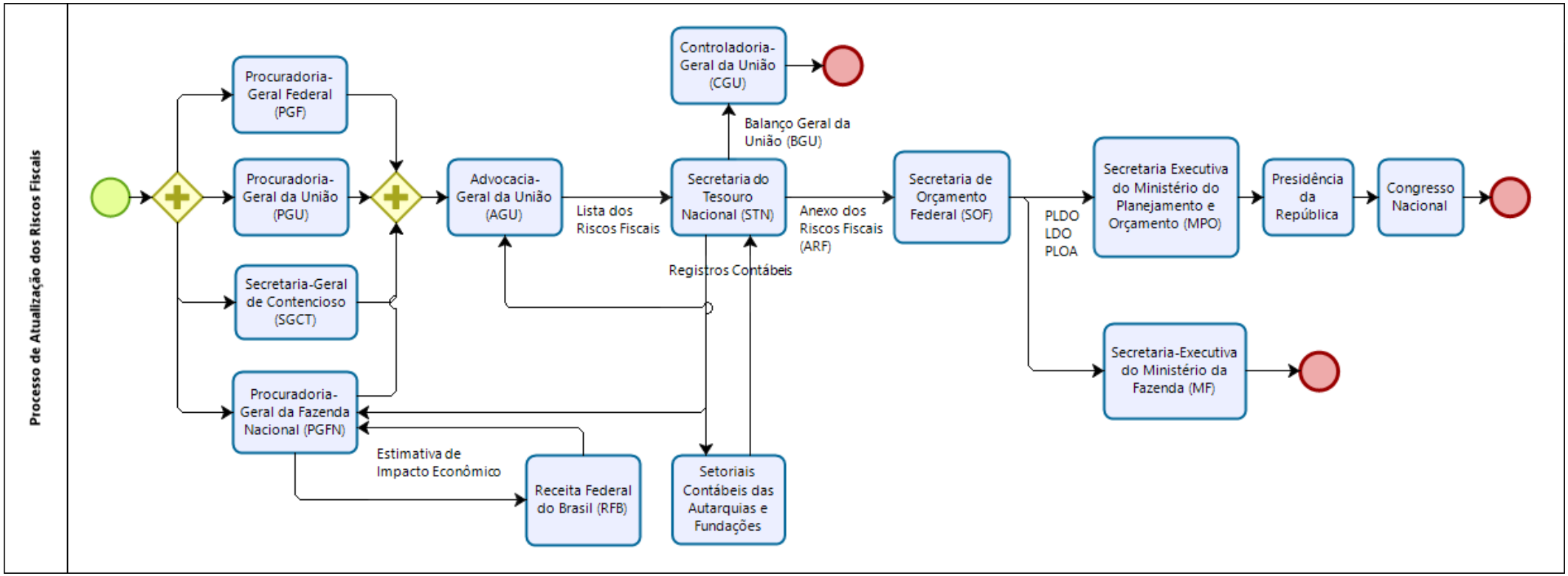
Pela própria definição de RFJ e do escopo estabelecido pela Portaria Normativa AGU nº 68, de 2022, que delimita os RFJ para os casos em que o impacto financeiro estimado for igual ou superior a R$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), conclui-se que as informações de natureza estratégica também podem ser restringidas com fundamento no Art. 23, IV, da Lei 12.527/11.

Processo de Trabalho/

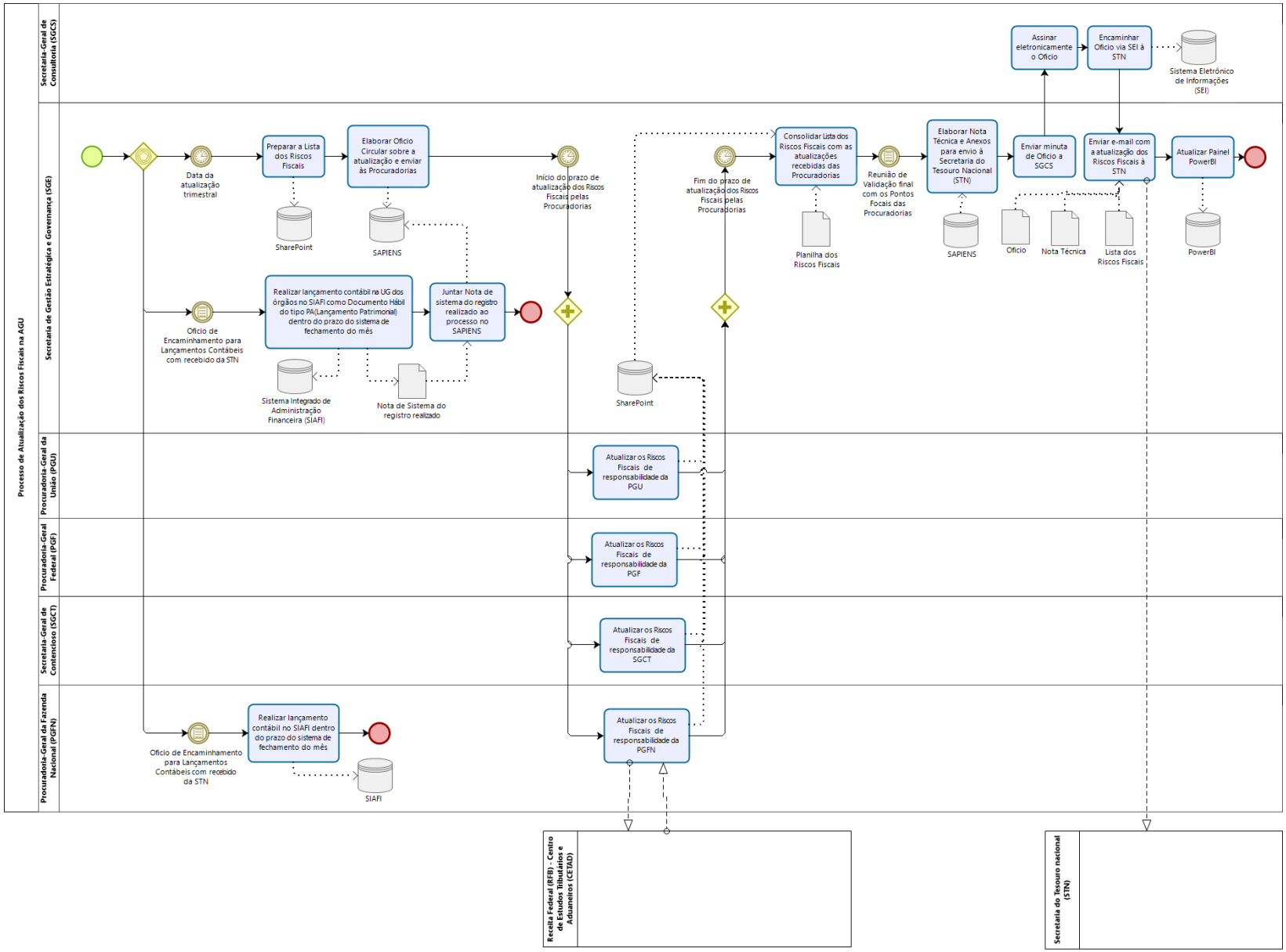
O Processo de Atualização dos Riscos Fiscais começa com a produção da Lista dos Riscos Fiscais pela AGU, que enumera e descreve o acompanhamento da classificação, estimativa e demais informações relevantes dos Riscos Fiscais identificados nos processos judiciais ativos, segundo a Portaria Normativa AGU nº 68, de 2022. As atualizações ocorrem trimestralmente, com datas-base de março, junho, setembro e dezembro, seguindo um calendário anual acordado entre a AGU e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

A lista dos riscos fiscais fornece informações, preferencialmente, às seguintes publicações do Governo Federal:

- Anexos de Riscos Fiscais (ARF), no PLDO e nas informações complementares ao PLOA; e
- Balanço Geral da União (BGU), em suas publicações BGU Anual e BGU Trimestral.


Processo de Atualização dos Riscos Fiscais
Procuradoria-Geral Federal (PGF)
Procuradoria-Geral da União (PGU)
Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT)
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)
Advocacia-Geral da União (AGU)
Lista dos Riscos Fiscais
Controladoria-Geral da União (CGU)
Balanço Geral da União (BGU)
Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Registros Contábeis
Anexo dos Riscos Fiscais (ARF)
Secretaria de Orçamento Federal (SOF)
PLDO
LDO
PLOA
Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)
Presidência da República
Congresso Nacional
Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda (MF)
Estimativa de Impacto Econômico
Receita Federal do Brasil (RFB)
Setoriais Contábeis das Autarquias e Fundações

Advocacia-Geral da União (AGU)



Na AGU, a atualização é coordenada pela Secretaria de Governança e Gestão Estratégica (SGE) da Secretaria-Geral de Consultoria (SGCS), que disponibiliza as últimas versões da Lista dos Riscos Fiscais produzidas, para edição, inclusão ou exclusão dos itens, por parte dos quatro órgãos responsáveis pelos processos judiciais:

- Procuradoria-Geral Federal (PGF);
- Procuradoria-Geral da União (PGU);
- Secretaria-Geral de Contencioso (SGCT); e
- Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Cada órgão identifica ações ou conjunto de ações judiciais que se amoldam aos critérios da Portaria Normativa AGU nº 68, de 2022, atribuindo-lhes um número identificador (ID), de forma que para cada um deles seja definida a probabilidade de perda e estimativa de valor de desembolso.

Após o início de cada novo período de atualização, divulgado via ofício-circular e e-mail aos órgãos responsáveis pelos processos judiciais, é concedido prazo para que esses realizem as alterações necessárias nos itens da Lista de Riscos Fiscais sob sua responsabilidade.

Os Procuradores Federais da PGF enviam suas atualizações às coordenações-gerais, de acordo com as áreas temáticas. A Coordenação-Geral de Contencioso (CGC) envia para o Administrativo Finalístico. A Coordenação-Geral de Cobrança Judicial (CGCOB/JUD) encaminha para Cobrança e a Coordenação-Geral de Contencioso Previdenciário (CGCPREV) para Previdenciário. As coordenações-gerais inserem as informações na Lista de Riscos Ficais da SGE.

A PGU, na figura de sua Procuradoria Nacional da União de Execuções e Precatórios (PNEP), consolida informações advindas de suas unidades internas finalísticas e as insere na Lista de Riscos Ficais da SGE.

Na SGCT, os Departamentos de Controle Difuso (DCD), de Acompanhamento Estratégico (DAE), de Assuntos Federativos (DAF) e de Controle Concentrado (DCC) informam na Lista de Riscos Ficais da SGEas atualizações de riscos do período, já validadas pelos órgãos técnicos envolvidos.

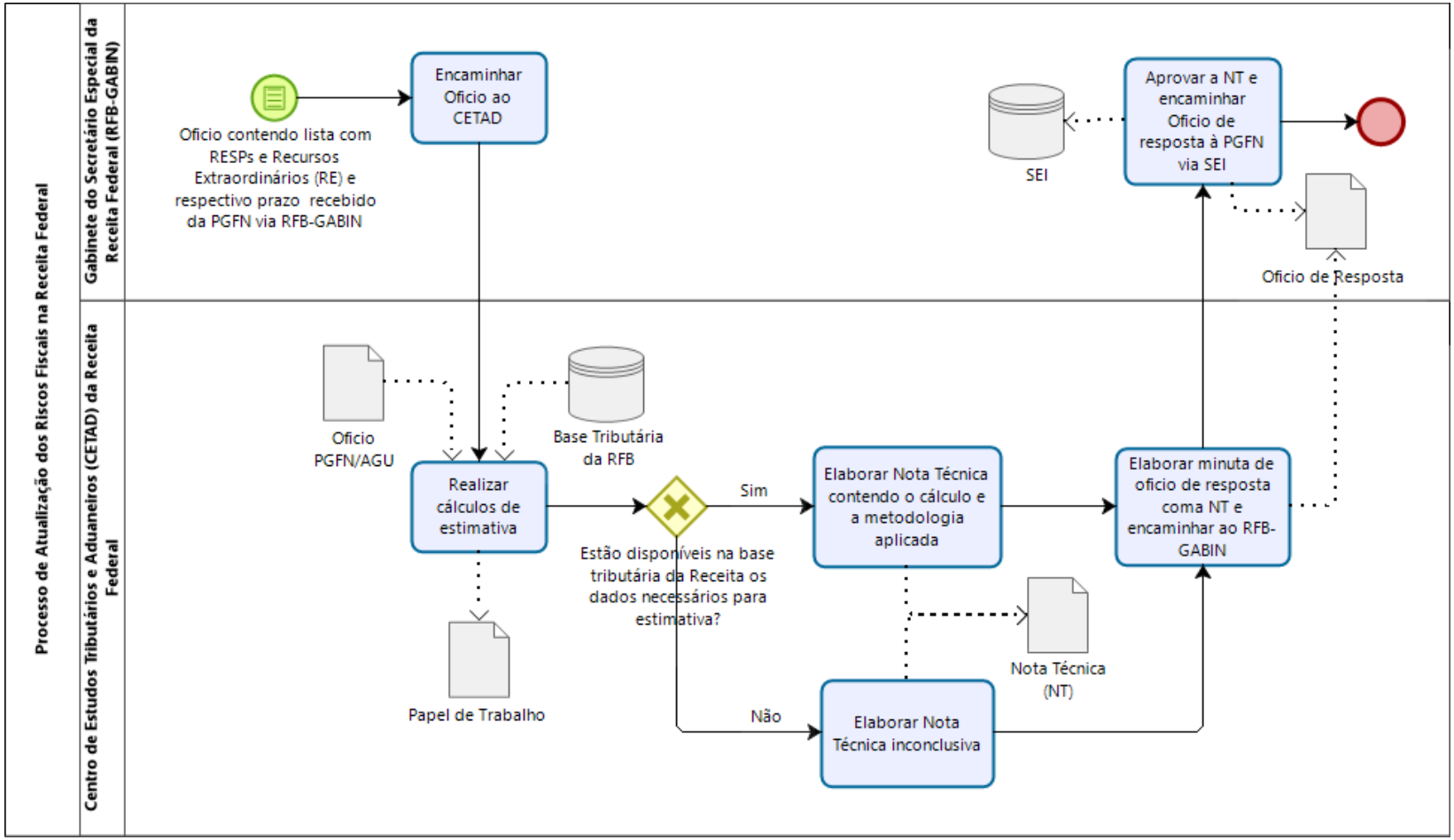
A Coordenação-Geral de Jurimetria, Riscos Fiscais e Inovação (LABJUD), da PGFN, atualiza a Lista de Riscos Fiscais da SGE após consolidação das informações das chefias de defesa de cada regional e dos coordenadores-gerais de atuação nos tribunais.

Ao final do prazo concedido para atualização, a SGE promove reuniões para validação, esclarecimentos e possíveis ajustes na padronização dos dados informados junto

aos pontos focais das dos órgãos responsáveis, antes da elaboração da Lista de Riscos Fiscais final atualizada a ser enviada à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

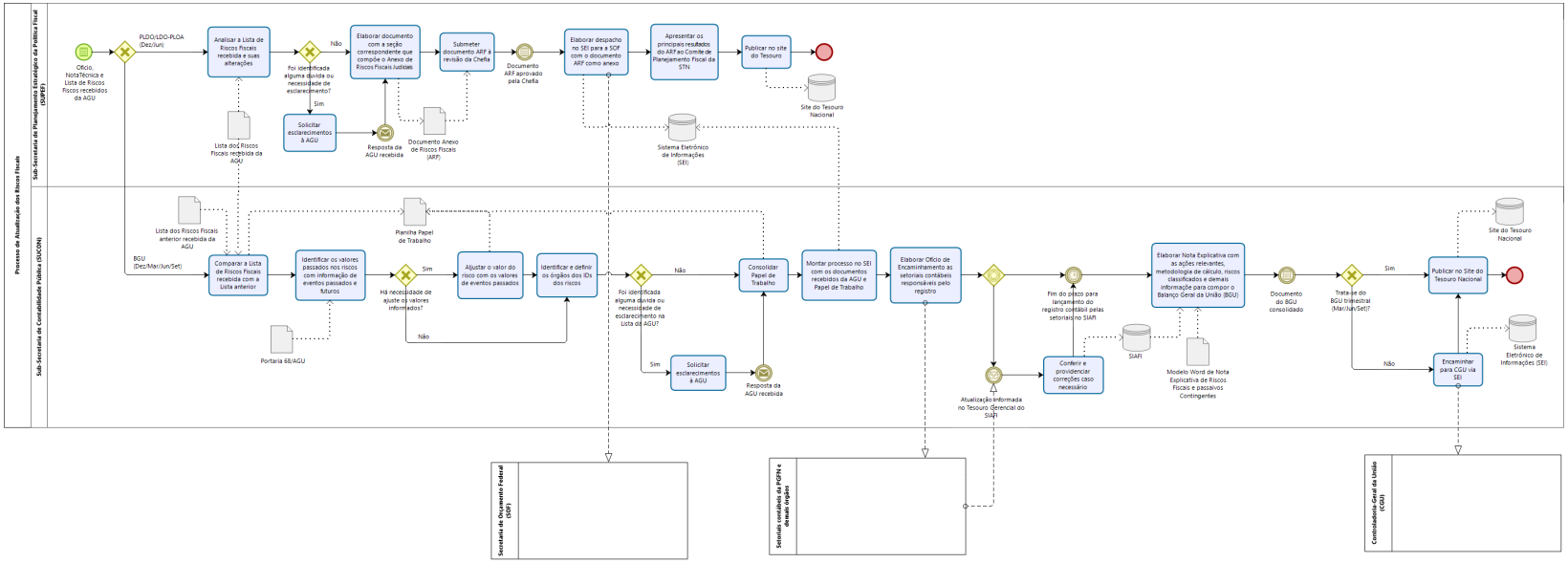
A Secretaria-Geral de Consultoria (SGCS) envia à STN um Ofício sobre a atualização dos Riscos Fiscais realizada, incluindo dois anexos: uma Nota Técnica produzida pela SGE, detalhando a atualização; e a Lista Dos Riscos Fiscais atualizada em formato Excel.

Receita Federal do Brasil (RFB)



O Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros (CETAD) da Receita Federal recebe solicitações da PGFN para cálculos de impactos financeiros dos Riscos Fiscais por meio de consultas realizadas em sua Base Tributária.

Secretaria do Tesouro Nacional (STN)



Os Ofícios, Notas Técnicas e as Listas de Riscos Fiscais da AGU recebidos pela STN a cada atualização, são direcionados a duas de suas subsecretarias, para processamento e encaminhamento das informações de Riscos Fiscais.

A Subsecretaria de Planejamento Estratégico da Política Fiscal (SUPEF) utiliza as informações recebidas das datas-base de dezembro e junho para a composição do Anexo de Riscos Fiscais (ARF, anexo ao Projeto de Lei Diretrizes Orçamentárias (PLDO). O ARF é encaminhado à Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento e, também, publicado no site do Tesouro Nacional. Além disso, a SUPEF utiliza as informações para atualizar o ARF na ocasião do envio do PLOA e para produzir o RRFU

Já a Subsecretaria de Contabilidade Pública (SUCON) utiliza as informações de Riscos Fiscais das quatro datas-bases recebidas para composição do Balanço Geral da União (BGU) em suas publicações BGU Anual e BGU Trimestral. Para tanto, ao receber a Lista dos RFJ da AGU, a subsecretaria identifica os valores com informação de eventos passados e futuros com a finalidade de fazer constar no BGU apenas os riscos aderentes ao conceito de passivo contingente, deixando de evidenciar aqueles que poderão resultar apenas despesas futuras.

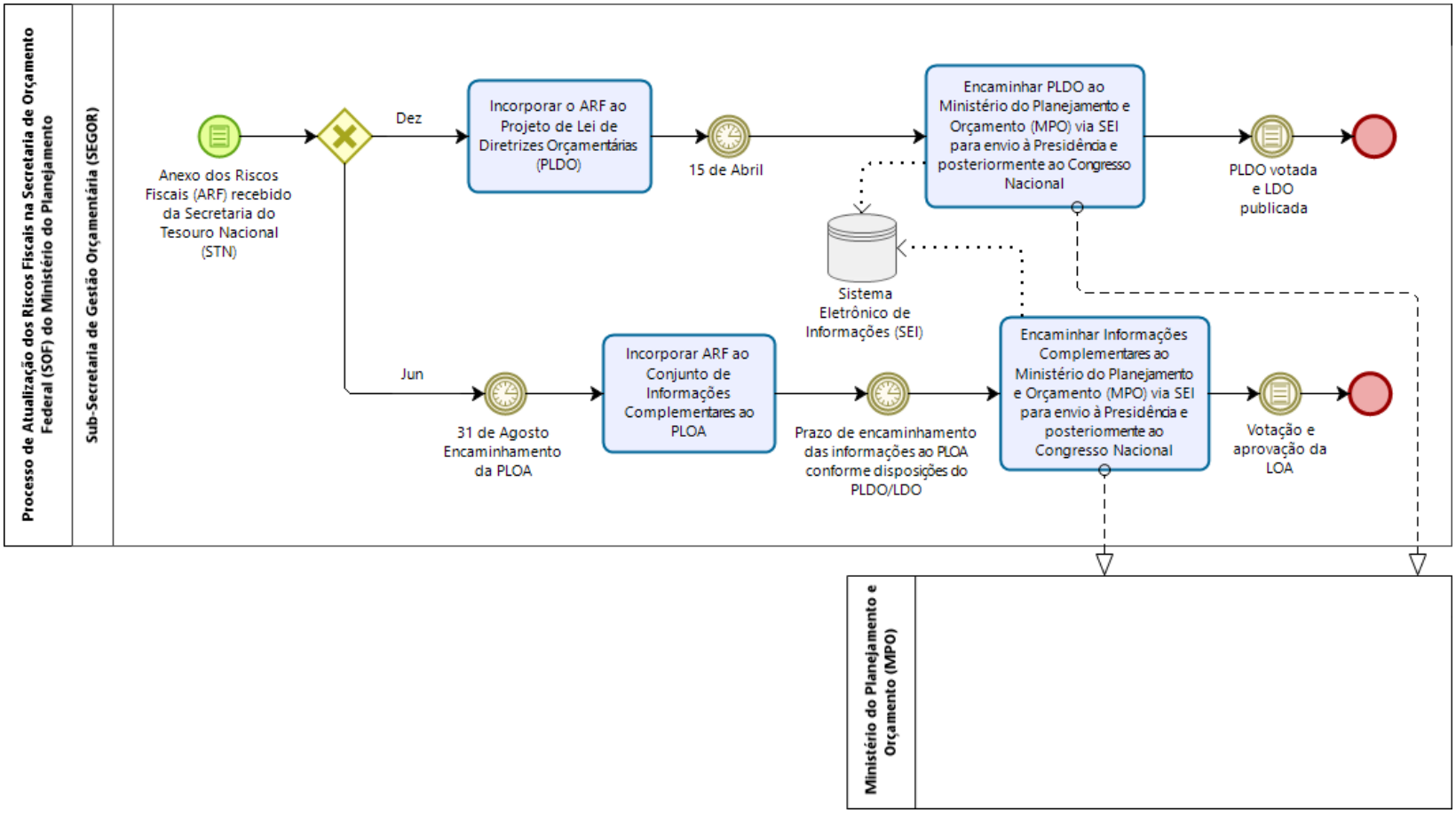
Além disso, identifica a Unidade Gestora (UG) responsável pela política pública a que se refere cada ID, pois os registros contábeis de provisão devem sensibilizar a contabilidade dos respectivos órgãos, de forma a preservar o princípio da entidade.

Por fim, envia-se um Ofício à AGU para que a SGE providencie os registros contábeis.

Após o registro contábil realizado e conferido, a SUCON elabora nota explicativa, que conterá as ações relevantes, metodologia de cálculo, riscos classificados e demais informações, que irão compor o Balanço Geral da União (BGU).

A data-base de dezembro é utilizada para a publicação do BGU Anual no site do Tesouro Nacional e as datas-base de março, junho e setembro compõem as publicações do BGU Trimestral.

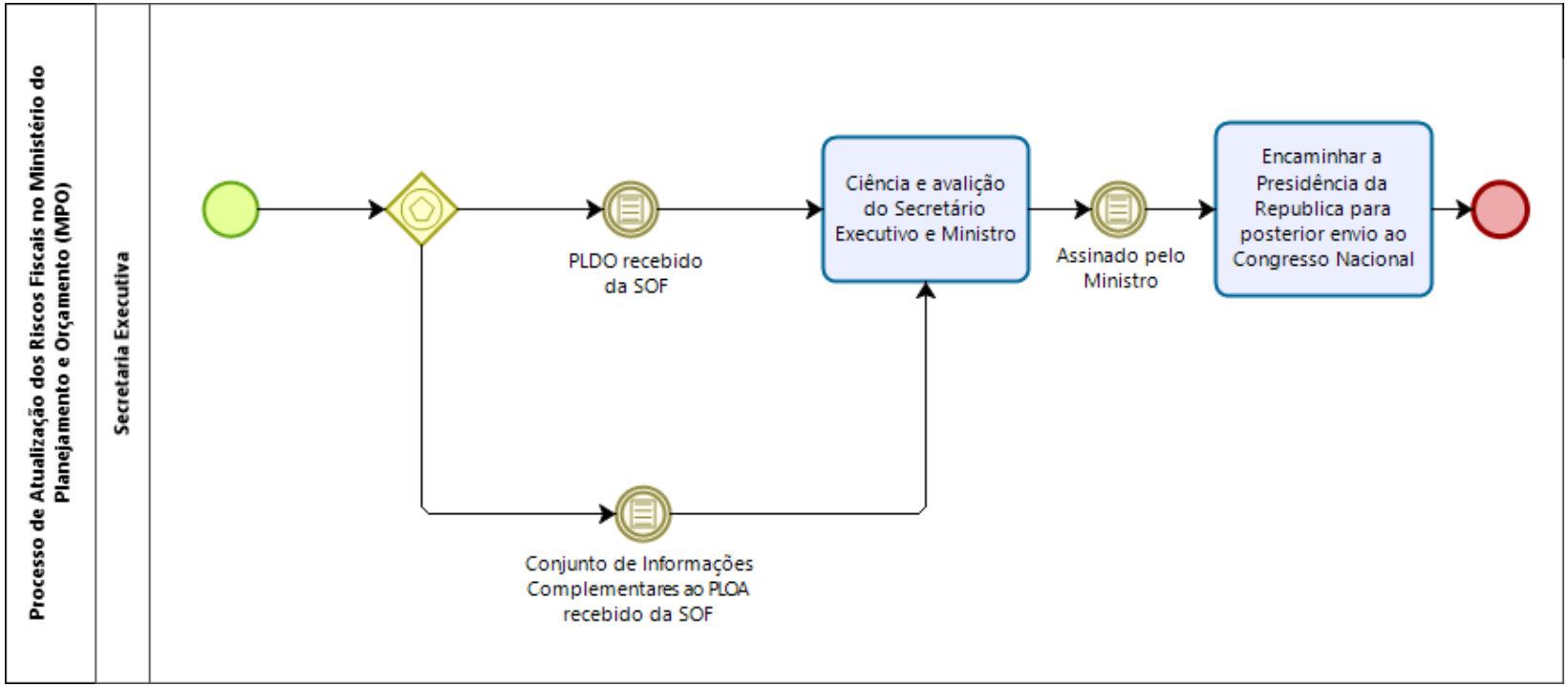
Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento



O Anexo dos Riscos Fiscais (ARF) enviado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é recebido na SOF pela Subsecretaria de Gestão Orçamentária (SEGOR), que irá incorporar as informações do ARF da data-base dezembro ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) antes do dia 15 de abril. Em seguida, encaminha-se o PLDO ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) via SEI, para envio à Presidência e, posteriormente, ao Congresso Nacional.

Já o ARF da data-base junho, é utilizado pela mesma subsecretaria, após o encaminhamento do PLOA, em 31 de agosto, para ser incorporado ao conjunto de informações complementares ao PLOA e encaminhado ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) via SEI, para envio à Presidência e, posteriormente, ao Congresso Nacional.

Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)



A Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) recebe da Secretaria de Orçamento Fiscal (SOF), o PLDO e o Conjunto de Informações Complementares ao PLOA, os quais incluem o Anexo dos Riscos Fiscais (ARF) elaborado pela STN.

Após ciência e avaliação do Secretário Executivo e do Ministro de Planejamento e Orçamento, encaminham-se os documentos recebidos à Presidência da República para posterior envio ao Congresso Nacional.

Cronograma de atualizações

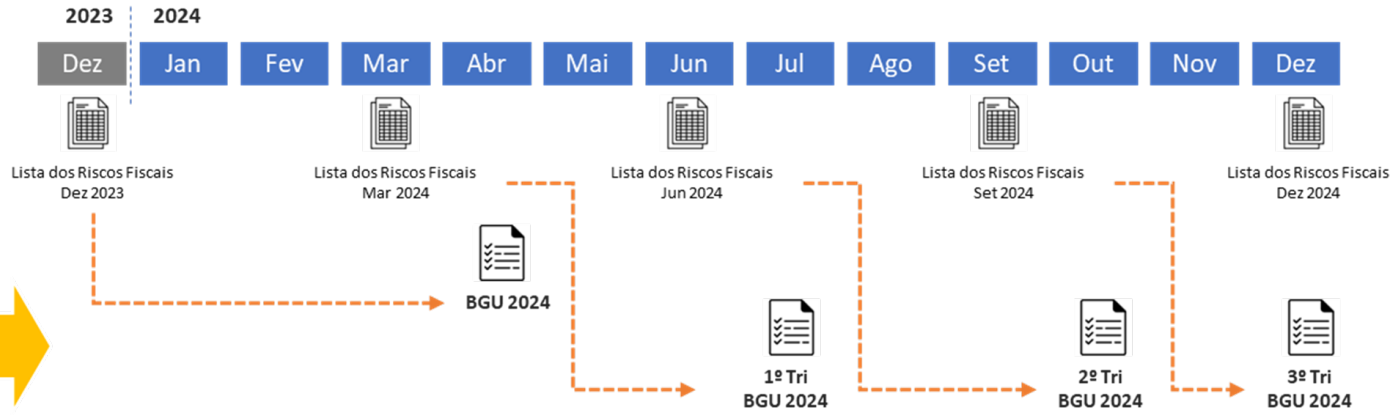
8 **SGCS**



- Envio de Ofício pela SGCS contendo a Nota técnica e a tabela de riscos fiscais judiciais do período

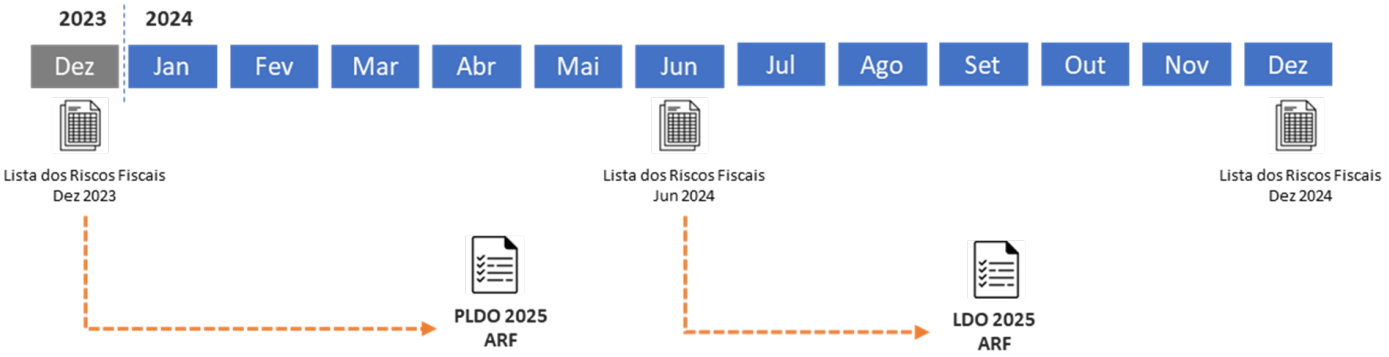
STN/SUCON

BGU: bases ref. Dez, Mar, Jun e Set



STN/SUPEF

LDO: bases ref. Dez e Jun



Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais/

Como visto, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a LDO deve incluir um Anexo de Riscos Fiscais, no qual são avaliados os passivos contingentes e outros riscos que podem afetar as contas públicas. Esses riscos fiscais são divididos em riscos gerais (macroeconômicos) e riscos específicos, que inclui os riscos fiscais oriundos de possíveis condenações da União em ações judiciais e outras repercussões da litigância.

A AGU monitora as ações judiciais envolvendo a União, suas autarquias e fundações, e identifica informações que possam representar riscos fiscais, conforme a Portaria Normativa AGU nº 68, de 2022. Além da AGU, o processo de governança de riscos fiscais judiciais envolve outros órgãos, como a Secretaria do Tesouro Nacional, que observa as normas de contabilidade do Setor Público, e a Receita Federal do Brasil.

Esse processo exige ações específicas, como o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos passivos contingentes resultantes de demandas judiciais, e requer constante articulação entre os órgãos públicos. É necessária também a formulação de estratégias para identificar fatores que incentivam a litigiosidade e propor soluções para disputas judiciais.

Para melhorar a governança desses riscos fiscais judiciais, o Decreto nº 11.379, de 12 de janeiro de 2023, instituiu

o **Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais**. Este conselho, de caráter consultivo, foi criado no âmbito da AGU para propor medidas de aprimoramento na governança de riscos fiscais judiciais da União, suas autarquias e fundações.

Nos termos do art. 2º do Decreto nº 11.379, de 2023:

> *Art. 2º Ao Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais compete:*
>
> *I - propor estratégias de aprimoramento da governança sobre os riscos fiscais judiciais da União;*
>
> *II - identificar e propor atualizações em relação aos procedimentos para reconhecimento, mensuração e evidenciação dos passivos contingentes oriundos de demandas judiciais;*
>
> *III - propor medidas de articulação entre os órgãos integrantes do macroprocesso de acompanhamento e monitoramento dos riscos fiscais judiciais da União;*
>
> *IV - promover reuniões periódicas de acompanhamento dos trabalhos de monitoramento de riscos fiscais judiciais;*
>
> *V - elaborar relatórios periódicos de diagnóstico e medidas de aprimoramento da gestão de riscos fiscais judiciais;*
>
> *VI - elaborar estudos sobre a evolução dos riscos fiscais judiciais no tempo, com vistas a:*
>
> *a) indicar possíveis fatores de estímulo de litigiosidade; e*
>
> *b) sugerir medidas para a prevenção e a resolução, inclusive por autocomposição, de litígios que envolvam o Poder Público;*
>
> *VII - requisitar informações aos órgãos integrantes do macroprocesso de acompanhamento e monitoramento dos riscos fiscais judiciais da União, inclusive relacionadas ao impacto econômico de teses judiciais e à respectiva metodologia de cálculo;*
>
> *VIII - articular-se com órgãos e entidades públicas e privadas para buscar soluções tecnológicas para o aprimoramento do monitoramento dos riscos fiscais judiciais da União;*

IX - articular-se com órgãos e entidades públicas com vistas a alertá-las quanto à disseminação de litígios que envolvam temas relativos às suas atividades finalísticas;

X - requisitar, no âmbito da administração pública federal, informações a respeito das despesas com precatórios e requisições de pequeno valor e de outros assuntos correlatos;

XI - estabelecer suas diretrizes e seus programas de ação; e

XII - elaborar e aprovar o seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros.

Dessa forma, o Conselho tem a competência para estudar e propor melhorias na articulação entre os órgãos envolvidos no processo, além de desenvolver análises sobre a evolução do RFJ, a curva de precatórios e as teses jurídicas de maior risco para as contas públicas da União.

Considerando a multidisciplinariedade e transversalidade do tema, o conselho é composto pelos titulares da AGU, que o preside, do MF e MPO.

Pela natureza do seu propósito, o Conselho é permanente, já que a avaliação dos riscos fiscais judiciais deve ser contínua e dinâmica. Isso não se limita a cumprir o disposto no § 3º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas também a buscar previsibilidade na gestão fiscal e fornecer aos gestores públicos informações importantes para decisões estratégicas.

O Decreto nº 11.379, de 2023, também criou o Comitê Técnico de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais – CT, para oferecer suporte e assessoramento às decisões do Conselho, o que envolve identificar a melhor forma de monitoramento e tratamento dos riscos fiscais das ações em fase de cumprimento de sentença, para o aprimoramento das informações a serem transmitidas para os órgãos orçamentários, conferindo mais segurança e fidedignidade entre o planejamento de receitas e despesas e a sua posterior realização.

O Regimento Interno do Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais foi estabelecido pela Resolução COAMRFJ nº 1, de 13 de julho de 2023.

Uma das primeiras medidas adotadas pelo Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais foi realizar diagnóstico setorial sobre: (i) o detalhamento do respectivo processo de trabalho relacionado ao acompanhamento de riscos fiscais judiciais; (ii) a indicação dos normativos que orientam sua atuação; (iii) uma exposição de suas expectativas quanto à participação no CT; e, (iv) sugestões de temas a serem abordados por outros órgãos.

A partir dos diagnósticos setoriais, foram identificados três diferentes papéis relacionados ao acompanhamento de riscos fiscais judiciais executados pelos órgãos que compõem o Comitê Técnico:

- identificação do RFJ e defesa jurídica da União (PGFN, PGU, PGF e SGCT);
- mensuração do impacto fiscal do RFJ (RFB); e
- tratamento orçamentário do RFJ (STN e SOF).

Com base nessa avaliação, o Comitê Técnico aprovou a proposta de Programa de Ação submetida pela Secretaria de Governança e Gestão Estratégica – SGE/AGU, consolidando ações que buscam atender, de modo integrado, as preocupações e desafios identificados nos diagnósticos setoriais, nos termos do art. 2º, V, Decreto nº 11.379/2023. Este guia conclui a última entrega do primeiro ciclo de ações (2024/2025) do COAMRFJ.

Conclusões/

Ao longo do Guia foi possível perceber que a avaliação e implementação de estratégias com o objetivo de mitigar os impactos financeiros decorrentes de decisões judiciais é bastante relevante para o equilíbrio das contas públicas da União.

Restou claro que o RFJ acompanha o ciclo de vida das diversas políticas públicas conduzidas pela União e, portanto, não há como encaminhar tratamento de forma unidimensional. Neste sentido, o Conselho de Acompanhamento e Monitoramento dos Riscos Fiscais Judiciais cumpre papel fundamental na medida em que confere ao tema o nível de relevância que lhe é devido e fomenta soluções de caráter transversal.

Por fim, a despeito da complexidade e dificuldade inerentes ao assunto, é salutar a avaliação e implementação de estratégias, como programas de mitigação e redução de litigiosidade, soluções consensuais judiciais e extrajudiciais, ou quaisquer outros métodos que reduzam a pressão orçamentária de decisões judiciais.



Definição de Termos-chave/

- **Risco Fiscal:** É a possibilidade de ocorrência de evento capaz de afetar as contas públicas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos. Para que esses eventos sejam classificados como riscos fiscais, uma condição necessária é que os mesmos não possam ser controlados ou evitados pelo governo. Dessa forma, enquanto gastos imprevistos, decorrentes, por exemplo, de decisões judiciais desfavoráveis ao governo são considerados riscos fiscais, despesas oriundas de decisões ou políticas governamentais, como, por exemplo, auxílios, não são considerados riscos fiscais, ainda que acarretem desvios das metas fiscais.

- **Passivos Contingentes:** referem-se a possíveis obrigações cuja confirmação depende da ocorrência de um ou mais eventos futuros, ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependem de condições exógenas imprevisíveis. São também considerados passivos contingentes as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas no corpo das demonstrações contábeis por ser improvável a necessidade de liquidação, ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança.

- **Risco Fiscal Judicial (RFJ):** É a possibilidade da ocorrência de decisão judicial capaz de afetar as contas públicas, via acréscimo de despesas ou decréscimo de receitas, comprometendo o alcance dos resultados fiscais estabelecidos como metas e objetivos.

- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** Lei que estabelece diretrizes para a confecção da Lei Orçamentária Anual (LOA), contendo metas e prioridades do governo federal, despesas de capital para o exercício financeiro seguinte, alterações na legislação tributária e política de aplicação nas agências financeiras de fomento. Também fixa limites para os orçamentos do Legislativo, Judiciário e Ministério Público e dispõe sobre gastos com pessoal e política fiscal, entre outros temas. Tem que ser enviada pelo Executivo ao Congresso até 15 de abril e aprovada pelo Legislativo até 30 de junho. Se não for aprovada nesse período, o Congresso não pode ter recesso em julho.

- **Anexo de Riscos Fiscais da LDO (ARF):** Relatório que elenca os riscos que podem afetar as contas públicas da União, comprometendo o cumprimento das metas fiscais. Cumpre a determinação do § 3º do art. 4º da LRF: "A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem."

- **Relatório de Riscos Fiscais da União (RRFU):** Relatório publicado pela STN que complementa o ARF publicado na LDO, englobando a identificação e quantificação dos principais riscos fiscais, estabelecendo, assim, uma sistematização de monitoramento e avaliação desses riscos. Tem como objetivo oferecer à sociedade um instrumento de transparência fiscal que demonstre, de modo sintético, a situação dos Riscos Fiscais aos quais o Governo Federal está exposto e ampliara cobertura por meio de análise específicas e avaliações gerenciais gráficas e objetivas dos principais riscos fiscais da União.

- **Balanço Geral da União (BGU):** Tem a finalidade de apresentar à sociedade a situação e os resultados orçamentário, financeiro e patrimonial da União. Ele é composto pelo Balanço Patrimonial, pela Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), pelo Balanço Orçamentário, pelo Balanço Financeiro, pela Demonstração dos Fluxos de Caixa e pela Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL). Essas demonstrações contábeis são acompanhadas pelas notas explicativas. É elaborado em consonância com os dispositivos da Lei nº 4.320/1964, do Decre-

to-Lei nº 200/1967, do Decreto nº 93.872/1986, da Lei nº 10.180/2001 e da Lei Complementar nº 101/2000. Observam, também, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e o Manual SIAFI, da Secretaria do Tesouro Nacional.

- **Provisão:** São obrigações presentes, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços, e que possuem prazo ou valor incerto. No caso de processos judiciais, em que não há clareza sobre a obrigação presente, serão consideradas as evidências disponíveis, inclusive a opinião de peritos, por exemplo. Se for provável que a obrigação presente exista, deve-se reconhecer a provisão, atendidos os demais critérios.

- **Materialização do RFJ:** A materialização do RFJ caracteriza-se pela ocorrência de evento (decisão judicial) que cause impacto nas contas públicas. A materialização pode ou não coincidir com o Trânsito em Julgado, dado que em não raros casos, mesmo após trânsito em julgado desfavorável à fazenda pública, há possibilidade de evitar a materialização do risco em fases de liquidação e cumprimento de sentença.

- **Tipos de materialização do RFJ:** A materialização (concretização do evento de risco) do RFJ pode provocar impactos nas contas públicas de três tipos: a constituição de uma obrigação a pagar, a constituição de despesa de caráter continuado e a frustração de receitas.

- **Forma de materialização do RFJ:** A materialização (concretização do evento de risco) do RFJ pode ocorrer de diferentes formas, tais como: a constituição de um passivo a ser liquidado em momento determinado, a expedição de precatórios e RPVs ou o pagamento administrativo; a constituição de uma despesa de caráter continuado; ou a frustração de receitas, por meio de extensão de isenções ou nulidade de medidas tributárias.

- **Formalização do RFJ:** A formalização do RFJ ocorre mediante a identificação de dois fatos: a propositura da ação judicial e a identificação de que a eventual condenação importará em saída de recursos financeiros do Estado.

- **Melhor estimativa:** O valor reconhecido como passivo contingente ou provisão deve corresponder à melhor estimativa de desembolso necessário para liquidar a obrigação presente na data das demonstrações contábeis.

- **Processo de Execução:** Procedimento para cobrança judicial de título judicial ou extrajudicial que reconheça a existência de obrigação certa, líquida e exigível.

- **Fase de Cumprimento de Sentença:** Fase processual para cobrança de um título executivo judicial determina o cumprimento de uma obrigação de fazer, não fazer, pagar ou entregar algo.

- **Fase de Liquidação de Sentença:** Fase processual destinada a tornar líquida a obrigação de pagar quantia reconhecida na sentença.

- **Fase executiva:** Para efeito deste guia, a fase executiva é constituída pelo processo de execução, fase de cumprimento de sentença e a liquidação de sentença, pois todas elas se caracterizam por procedimentos que visam tornar o trânsito em julgado mais líquidos em termos financeiros.

- **Regime de Repercussão Geral:** É um mecanismo processual que permite ao STF selecionar e priorizar recursos que tratam de questões jurídicas de relevância nacional, com o objetivo de evitar a análise repetitiva de temas idênticos e proporcionar uniformidade na interpretação da CF.

- **Ativo contingente:** Os ativos contingentes surgem normalmente de evento não planejado ou de outros não esperados que dão origem à possibilidade de entrada de benefícios econômicos para a entidade. Um exemplo é uma reivindicação que a entidade esteja reclamando por meio de processos legais, em que o desfecho seja incerto.

Glossário/

- **LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal
- **ARF** – Anexo de Riscos Fiscais
- **AMF** – Anexo de Metas Fiscais
- **RFJ** – Riscos Fiscais Judiciais
- **LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- **CGU** – Consultoria-Geral da União
- **PGU** – Procuradoria-Geral da União
- **AGU** – Advocacia-Geral da União
- **PGFN** – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
- **PGBC** – Procuradoria-Geral do Banco Central
- **PGF** – Procuradoria-Geral Federal
- **MF** - Ministério da Fazenda
- **MPO** – Ministério do Panejamento e Orçamento
- **BC** – Banco Central do Brasil
- **RFJ** – Risco Fiscal Judicial
- **RPV** – Requisição de pequeno valor
- **CF** – Constituição Federal
- **CPC** – Código de Processo Civil
- **STF** – Supremo Tribunal Federal
- **STJ** – Superior Tribunal de Justiça
- **DCOMP** – Declaração de Compensação utilizado pela RFB
- **RFB** – Receita Federal do Brasil
- **UG** – Unidade Gestora, podendo ser órgãos da administração direta ou autarquias e funções da administração indireta.

Leis e Normas/

Constituição Federal

Art. 100: trata dos critérios para pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em decorrência de sentenças judiciais (precatórios, requisições de pequeno valor).

Art. 131: Define as competências de representação Judiciais e extrajudicial, bem como a consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo, da Advocacia-Geral da União.

Art. 163-A: Determina a disponibilização de dados contábeis, orçamentários e fiscais pelos entes Nacionais.

Art. 165: trata das Leis que estabelecem o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA).

Art. 107-A – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Emenda Constitucional nº 114, de 2021 e Emenda Constitucional nº 126, de 2022): critérios para pagamento de precatórios.

Lei de Responsabilidade Fiscal
(Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000):

Art. 4º - Estabelece o conteúdo da LDO, incluindo os Anexos de Metas e Riscos Fiscais e seu conteúdo.

Lei n ° 10.259, de 12 de julho de 2001

Art. 17 – trata do pagamento de Requisições de pequeno valor.

Art. 4º, § 3º: trata do Anexo de Riscos Fiscais da LDO.

Decreto n° 11.379, de 12 de janeiro de 2023: institui o Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais – COAMRJ e o Comitê Técnico de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais – CT

PORTARIA nº 68, de 18 de novembro de 2022: Estabelece critérios para classificação de risco e estimativa de impacto financeiro, bem como procedimentos na prestação de informações sobre ações judiciais que possam representar risco fiscal judicial à União.

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), 11ª edição, dezembro de 2024: O item 17 estabelece orientações para reconhecimento e evidenciação de provisões, passivos contingentes e ativos contingentes.

Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 03, de 21 de outubro de 2016: define provisões, ativos e passivos contingentes e (b) identifica as circunstâncias nas quais as provisões devam ser reconhecidas, bem como sua forma de mensuração e evidenciação. A norma também exige que certas informações acerca dos ativos e passivos contingentes sejam divulgadas em notas explicativas às demonstrações contábeis, de modo a possibilitar que os usuários entendam sua natureza, valores e vencimento

Instrução Normativa RFB nº 2.055, de 6 de dezembro de 2021: Dispõe sobre restituição, compensação, ressarcimento e reembolso, no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

Súmula nº 461 do Superior Tribunal de Justiça: O contribuinte pode optar por receber, por meio de precatório ou por compensação, o indébito tributário certificado por sentença declaratória transitada em julgado

Pronunciamento Técnico CPC-25: estabelece critérios de reconhecimento e bases de mensuração a provisões e a passivos e ativos contingentes e divulgação de informações suficientes nas notas explicativas para permitir que os usuários entendam a sua natureza, oportunidade e valor.

Código de processo civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015)

Arts. 291 a 293 – Define a obrigatoriedade de indicação do valor da causa e os parâmetros para sua estimativa.

Arts. 509 a 512 – Caracteriza a fase de liquidação de sentença e define critérios para a sua instauração e transcurso.

Arts. 513 a 519 – Caracteriza a fase de cumprimento de sentença e define critérios para a sua instauração e transcurso.

Relatório de Riscos Fiscais da União:
Relatório de publicação anual que demonstra, sinteticamente, a situação dos riscos fiscais aos quais o Governo Federal está exposto, o que contribui para a identificação e análise de eventos que possam gerar desvios em relação ao planejamento fiscal estabelecido pelo governo.

RESOLUÇÃO COAMRFJ Nº 1, DE 13 DE JULHO DE 2023: Aprova o Regimento Interno do Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais.

GUIA DE RISCOS FISCAIS JUDICIAIS

Conselho de Acompanhamento e
Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais

ADVOCACIA-GERAL **DA UNIÃO**

MINISTÉRIO DA **FAZENDA**

MINISTÉRIO DO **PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO**

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO