

Guia de Riscos Fiscais Judiciais

Seminário sobre Riscos Fiscais Judiciais
17 de setembro de 2025

Guia



Apresentações



ADVOCACIA-GERAL
DA UNIÃO

MINISTÉRIO DA
FAZENDA

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO Povo BRASILEIRO

CONSELHO INTERMINISTERIAL DE ACOMPANHAMENTO E
MONITORAMENTO DE RISCOS FISCAIS JUDICIAIS

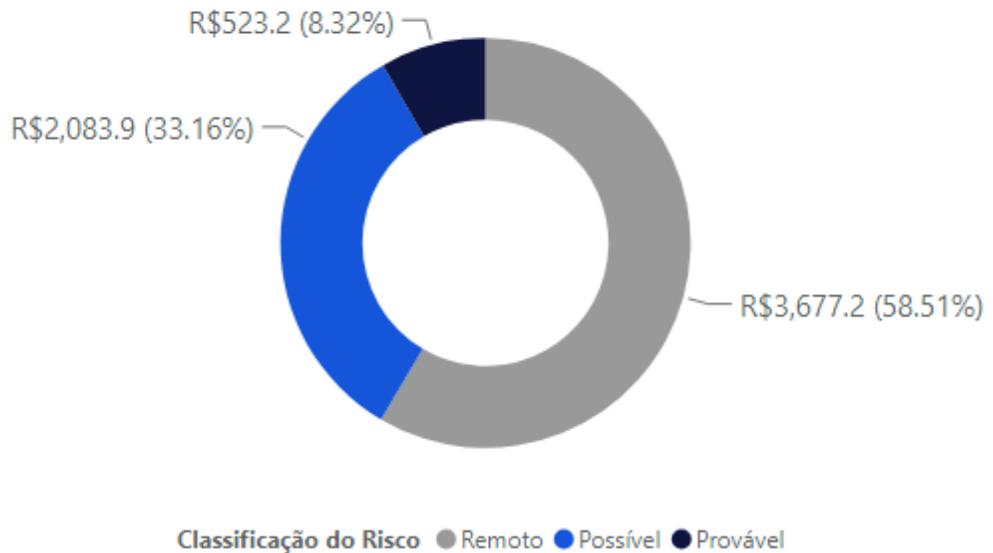




Conceito de Risco Fiscal Judicial

Risco fiscal judicial: 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.

Estimativa de impacto por classificação do risco (R\$Bi)





Objetivos e PÚblico-alvo do Guia

PÚblico-alvo: Advogados pÚblicos federais, contadores, economistas e aqueles agentes pÚblicos que elaboram o orçamento federal, assim como aqueles cujas atribuições se relacionam com o processo de trabalho que envolve a identificação, mensuração, registro, gestão, monitoramento e evidenciação do RFJ, os agentes de controle interno e externo e a sociedade em geral.

Objetivos

- Visão geral do processo de trabalho
- Conceitos, normas e objetivos
- Identificar órgãos envolvidos no processo de trabalho
- Evidenciar a complexidade envolvida nas mensurações e decisões relacionadas ao tema





Por que este tema é Crítico?



Impacto Orçamentário Crescente:

2015-2019: Despesas judiciais (precatórios/RPV) representaram **2,6%** das despesas primárias do Executivo.

2020-2024: O percentual saltou para **3,9%**.



Comprometimento das Despesas Discricionárias:

O impacto sobre os gastos que o governo pode remanejar é ainda maior, subindo de **24,7%** para **50,1%** no mesmo período.

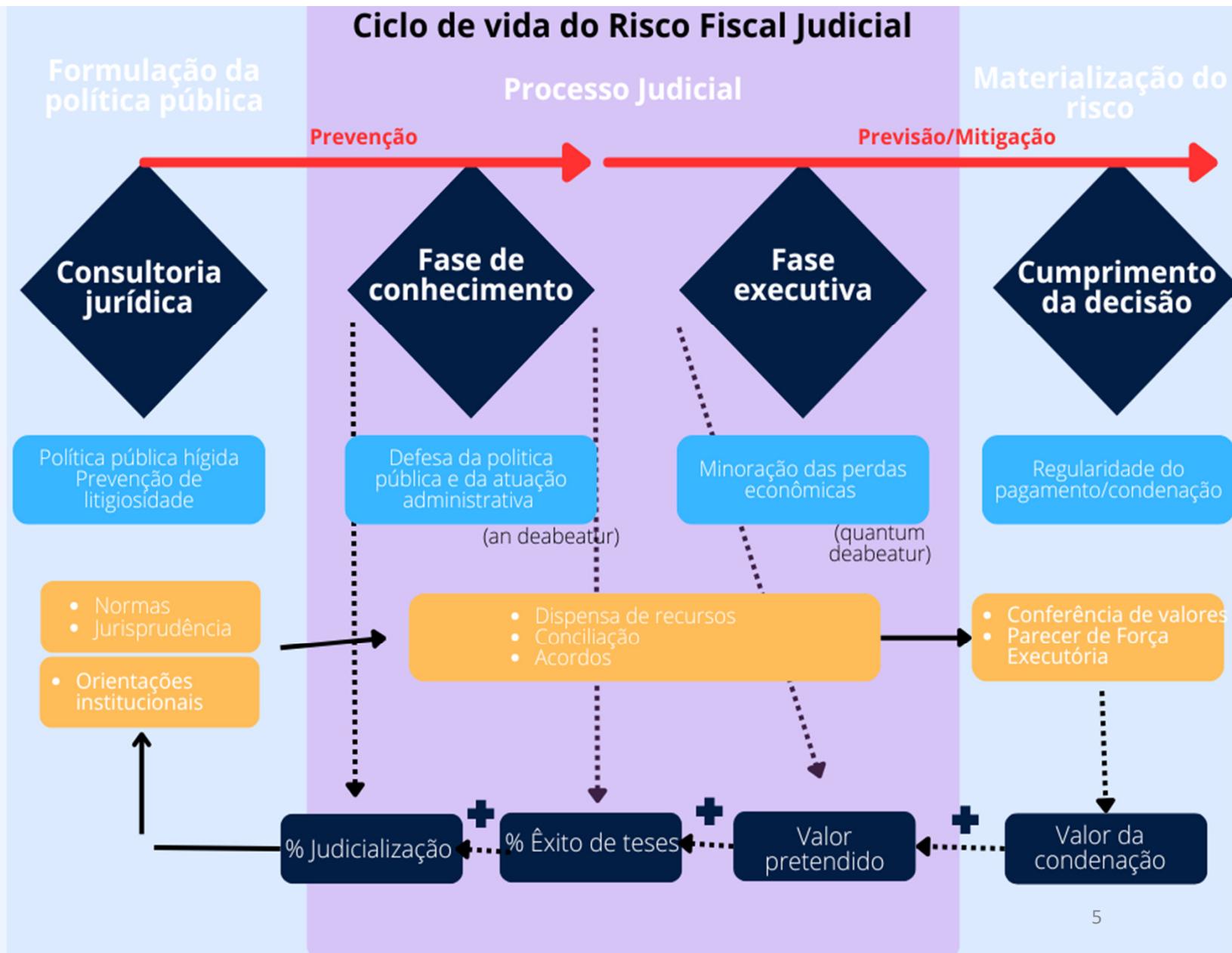


Complexidade:

A gestão do RFJ envolve Direito, Contabilidade, Estatística e Orçamento Público, e o resultado final depende de decisões do Poder Judiciário.



Ciclo de vida Jurídico do RFJ





O Ciclo de Vida Jurídico do RFJ (Visão Geral)

O risco não nasce no processo judicial, mas na formulação da política pública. A atuação jurídica ocorre em todas as fases para prever, mitigar e absorver os impactos.

Formulação da Política Pública:

- Atuação da **Consultoria Jurídica** para dar segurança e evitar litígios.

Processo Judicial:

- **Fase de Conhecimento:** Defesa da política pública.
- **Fase Executiva:** Minimização das perdas econômicas.

Materialização do Risco:

- Pagamento da condenação e controle da regularidade.



O Ciclo de Vida – Etapa 1: Prevenção

- **Atuação da Consultoria Jurídica**
- **Objetivo Principal:** Dar segurança jurídica à formulação e execução de políticas públicas para **minimizar questionamentos administrativos e judiciais.**
- **Como?**
 - Análise de normas e da jurisprudência consolidada.
 - Uso de dados sobre judicialização e taxas de êxito de teses.
 - Emissão de orientações institucionais.
- **Resultado Esperado:** Uma política pública hígida, com menor potencial de litigiosidade.

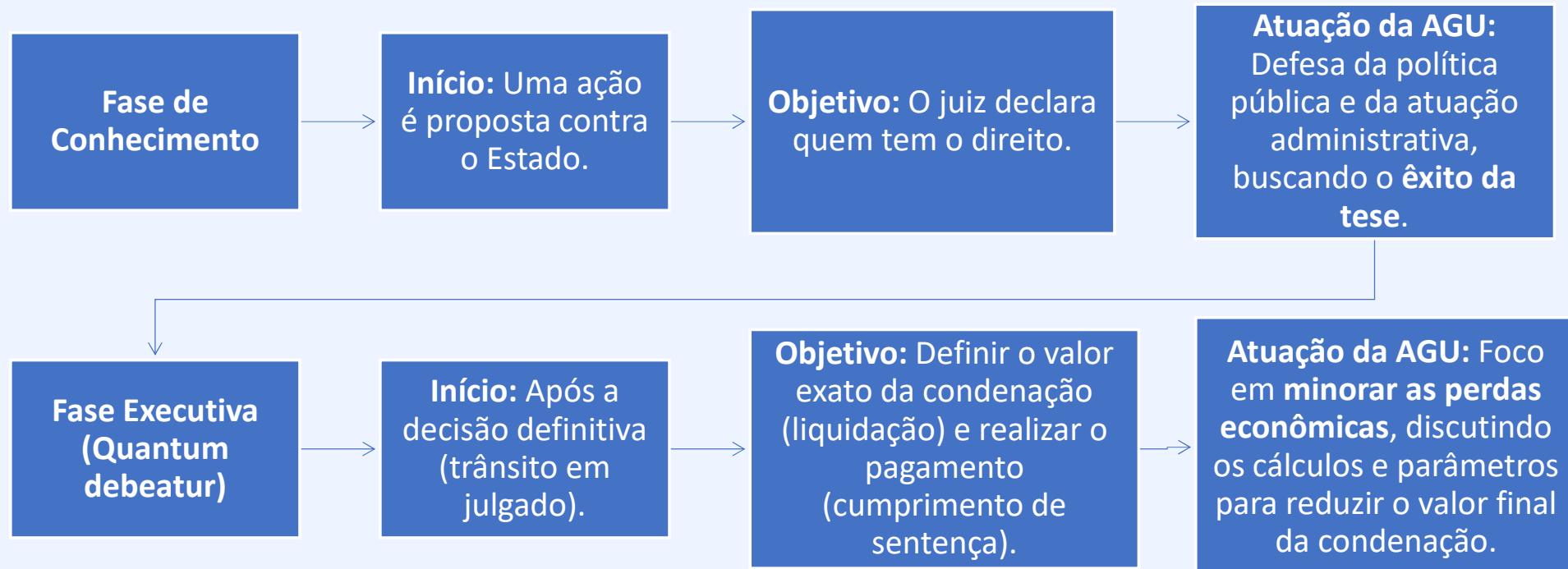


O Ciclo de Vida - Etapa 2: Processo Judicial

- **Atuação dos Órgãos de contencioso (PGU, PGFN, PGF, PGBC e SGCT)**
- **Objetivos Principais:**
 - Defesa da política pública e da atuação administrativa.
 - Minoração das perdas econômicas.
- **Como?**
 - Atuação uniforme e estratégica.
 - Articulação institucional com todos os órgãos e agentes públicos interessados
- **Resultado Esperado:**
 - Êxito das teses desenvolvidas e altas taxas de sucesso judicial.
 - Políticas de redução de litigiosidade (Dispensa de Recursos e Celebração de Acordos)



O Ciclo de Vida - Etapa 2: Processo Judicial





O Ciclo de Vida - Fase 3: Materialização do Risco

A concretização do risco ocorre quando a decisão judicial gera um efeito financeiro negativo para o Estado.

- **Principais Formas de Materialização:**

- **Precatórios e RPVs:** Forma mais comum, prevista na Constituição, para pagamento de dívidas judiciais.
- **Pagamentos Imediatos:** Determinações judiciais (ex: liminares) que obrigam o pagamento fora do rito dos precatórios, gerando alto grau de imprevisibilidade.
- **Compensação Tributária:** O contribuinte com crédito reconhecido judicialmente o utiliza para abater débitos futuros.
- **Incorporação de Despesas em Futuros Orçamentos:** Decisões que criam uma despesa contínua (ex: inclusão em benefício social), impactando o orçamento de forma permanente.



O Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de RFJ (COAMRFJ)

O que é?

- Um conselho de caráter **consultivo**, instituído pelo Decreto nº 11.379/2023, para aprimorar a governança dos riscos fiscais judiciais.

Composição (Alto Nível):

- **Advocacia-Geral da União (AGU)** - Preside o conselho
- **Ministério da Fazenda (MF)**
- **Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)**

Propósito Central:

- Promover a articulação entre os órgãos.
- Estudar a evolução dos riscos e propor melhorias.
- Analisar as teses de maior impacto para as contas públicas.





O Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de RFJ (COAMRFJ)

O COAMRFJ atua de forma estratégica para:

1. **Propor estratégias** de aprimoramento da governança sobre os RFJ.
2. identificar e propor **atualizações nos procedimentos** de reconhecimento, mensuração e evidenciação dos passivos.
3. **Propor medidas de articulação** entre os órgãos envolvidos no macroprocesso.
4. Elaborar **diagnósticos e estudos** sobre a evolução dos riscos e os fatores que estimulam a litigiosidade.
5. Sugerir medidas para **prevenção e resolução de litígios**, inclusive por meio de acordos (autocomposição).
6. Buscar **soluções tecnológicas** para otimizar o monitoramento.



Incertezas do Processo de Trabalho

ADVOCACIA-GERAL
DA UNIÃO

MINISTÉRIO DA
FAZENDA

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



GOVERNO DO
BRASIL
DO LADO DO Povo Brasileiro

CONSELHO INTERMINISTERIAL DE ACOMPANHAMENTO E
MONITORAMENTO DE RISCOS FISCAIS JUDICIAIS





Carteira de Processos Judiciais

Incertezas Relacionadas à Previsibilidade do RFJ



9 mil processos/dia útil

**Valor Médio
463 milhões**

**33 precatórios
(menos de 0,01%)
representam 22%
do volume
financeiro**



Incertezas do processo de trabalho

ÊXITO

Estimativa de probabilidade de êxito das teses jurídicas defendidas

VALOR

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

- Acurácia de acertos de especialistas próxima da aleatoriedade 57 a 59%
- Fortalecimento do sistema de precedentes
- Repercussão geral
- Valor da causa e fase de conhecimento
- Liquidação de sentença, execução e cumprimento de sentença





Incertezas do processo de trabalho

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

- Complexidade e região
- Mecanismos utilizados para uniformizar decisões

- A decisão cabe ao Poder Judiciário e, em alguns casos, ao autor



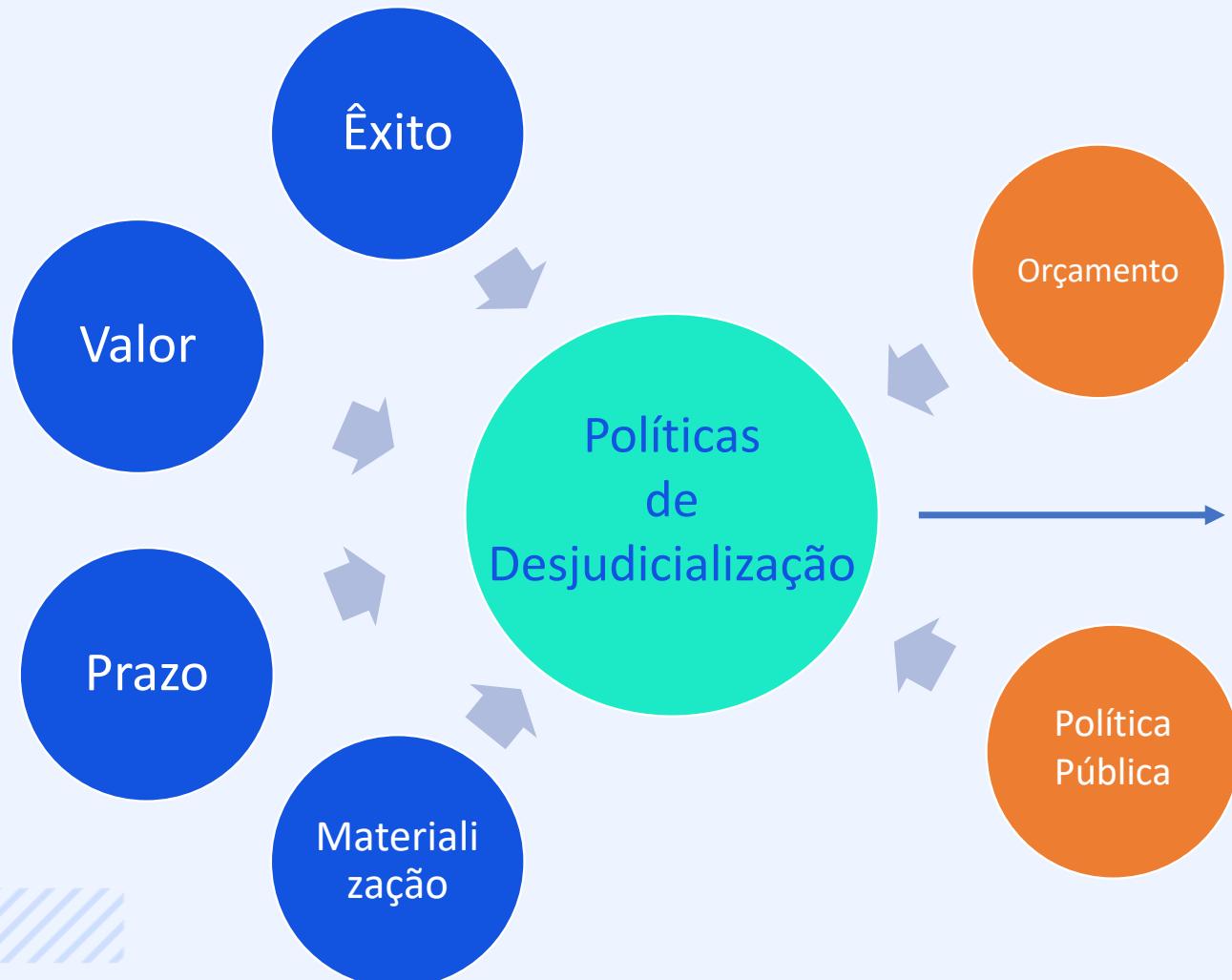


Incertezas do processo de trabalho





Incertezas do processo de trabalho





Incertezas do processo de trabalho

Onde está o equilíbrio?

PUBLICIDADE
Art. 37 da CF



SIGILO PROFISSIONAL
Art. 7º, II, Lei
8.906/1994

Impossibilidade de individualização das informações

Estamos em uma disputa

Vale isso?



Formas de Materialização do Riscos Fiscal Judicial





Materialização do RFJ

O que vem primeiramente à cabeça quando se fala em condenação judicial do estado?

Precatório



Características

- ❖ Quitação de obrigações vencidas
- ❖ Garantia ao credor
- ❖ Previsibilidade ao devedor

Será que os precatórios são a única forma de materialização?



Será que é a principal?





Materialização do RFJ

Aquisição de Medicamentos



Como se materializa a decisão?



Características

- ❖ Despesa imediata
- ❖ Sem previsão orçamentária anterior
- ❖ Pode afetar o atual e futuros orçamentos



Materialização do RFJ

Isenção Tributária



Como se materializa a decisão?



Características

- ❖ Pode constituir débito
- ❖ Contribuinte escolhe a forma de materialização (precatório ou compensação)
- ❖ Sem previsão orçamentária anterior
- ❖ Pode afetar o atual e futuros orçamentos



Materialização do RFJ

Concessão de Benefícios Sociais/Previdenciário



Como se materializa a decisão?



Características

- ❖ Pode constituir débito
- ❖ Sem previsão orçamentária anterior
- ❖ Afeta o atual e futuros orçamentos



Materialização do RFJ



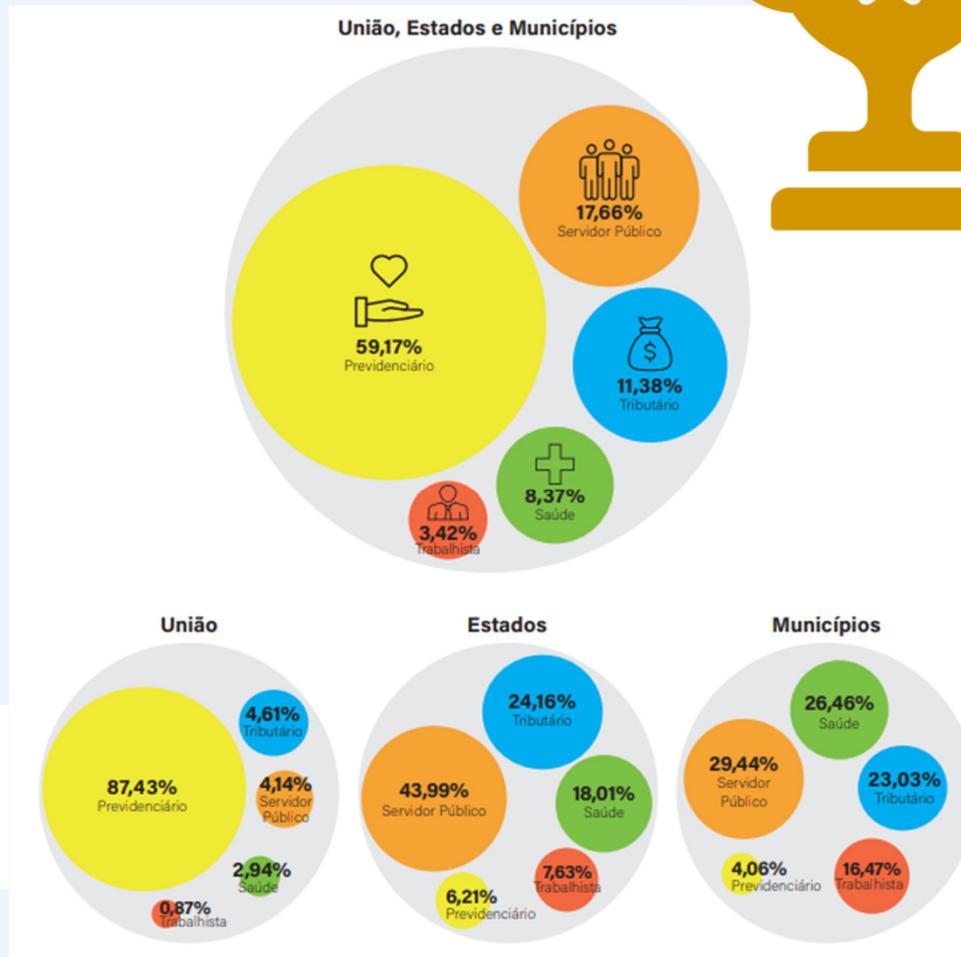
Insper



MARCOS MENDES, CRISTIANE COELHO, MARCOS LISBOA E LEONARDO BARBOSA

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

Embora elevado e crescente, o gasto com precatórios é uma parte menor das despesas do Governo Federal decorrentes de decisões judiciais. Os precatórios representam em torno de 30% de toda a despesa oriunda de judicialização.



Fonte: Redução da Litigância contra o Poder Público – CNJ/STF, abril de 2025



Materialização do RFJ

Precatórios são a única forma?

Não

É a forma mais evidente, dado seu rito de consolidação

Há formas de materialização que apresentam mais risco em termos de imprevisibilidade e consequências orçamentárias duradouras





Materialização do RFJ

Decisão Judicial



	Tipo de materialização	Forma de materialização	Impacto	Efeitos prolongados
Obrigação a pagar		Precatório/RPV	Iminente	Não
		Pagamentos Imediatos	Imediato	Não
Frustração de receitas		Compensação	Iminente	Não
		Futuros orçamentos	Imediato	Sim
Despesa de caráter continuado		Futuros orçamentos	Imediato	Sim

Publicações Contábeis e Econômicas

ADVOCACIA-GERAL
DA UNIÃO

MINISTÉRIO DA
FAZENDA

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



CONSELHO INTERMINISTERIAL DE ACOMPANHAMENTO E
MONITORAMENTO DE RISCOS FISCAIS JUDICIAIS





Provisão

Conceito

Passivo de prazo ou valor incerto. **Risco provável**.

Reconhecimento

Existe uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados
É provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação
É possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação

Mensuração

Melhor estimativa do desembolso exigido para se extinguir a obrigação presente na data das demonstrações contábeis.

Uma única obrigação

Resultado individual mais provável

Obrigações que envolvem diversos itens

Estimativa de impacto



Passivos Contingentes

Conceito

- Uma obrigação possível resultante de eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou
- Uma obrigação presente resultante de eventos passados, mas que não é reconhecida porque:
 - É **improvável** uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços seja exigida para a extinção da obrigação; ou
 - o valor da obrigação não pode ser mensurado com suficiente confiabilidade



Os passivos contingentes **não** são reconhecidos como passivos.
Não obstante, evidenciados em notas explicativas às demonstrações contábeis



Contabilização

Metodologia estabelecida

- Para fins da classificação de risco, são consideradas as ações judiciais, cujo eventual impacto financeiro seja estimado em valor igual ou superior a R\$ 1 bilhão
- **Risco provável** abrange:
 - ação com decisão judicial de última instância desfavorável à Fazenda Pública (ainda que com recurso a ser apreciado nessa instância)
 - São incluídas também ações em cumprimento de sentença que necessitem de estimativa de impacto
- **Risco possível** abrange ação com decisão judicial de penúltima instância desfavorável à Fazenda Pública
- **Risco remoto** abrange as ações não enquadradas como prováveis ou possíveis



Contabilização

Metodologia estabelecida

- A estimativa considera:
 - a) Parcelas vencidas e vincendas para pagamento
 - b) Nas condenações que resultem em perda de arrecadação (compensações): estimativa de arrecadação de um período de 5 anos, com ajustes decorrentes de eventuais modulações de efeitos das decisões



Riscos Fiscais Judiciais: Avaliação e Publicação

Objetivos

Identificar/Quantificar: reconhecer as principais fontes de riscos e seus efeitos fiscais e estimar a probabilidade de ocorrência dos eventos

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

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





Publicações

Balanço-Geral da União

- Considera riscos prováveis (provisão/passivo) e possíveis (descritas em NEs)
- Porém não significa que vai ser pago efetivamente, são estimativas
- Demonstrações Contábeis
- Notas explicativas
- Desconsidera dentre as estimativas elaboradas pela AGU aquelas que terão impacto financeiro referente a eventos futuros

Anexo de Riscos Fiscais

- Considera riscos prováveis (provisão/passivo) e possíveis
- Integra um capítulo específico do ARF, que apresenta os riscos fiscais específicos (passivos contingentes)
- Considera todos os impactos financeiros estimados pela AGU



Publicações

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

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

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



Impactos

BGU: Demandas judiciais de Risco Possível e Risco Provável 2019-2025 (junho)

Demandas Legais	Ano Base							Em R\$ bilhões
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (Jun)	
Risco Possível	1.532,5	1.106,4	1.361,5	1.423,5	1.651,1	1.048,1	948,7	
Tributário	1.308,1	848,0	842,6	805,3	842,6	649,2	534,5	
Não Tributário	224,4	258,4	518,9	618,2	808,52	398,9	414,21	
Risco Provável	673,5	768,5	973,7	465,3	516,13	460,1	497,14	
Tributário	377,2	461,6	665,2	58,7	147,3	147,9	146,16	
Não Tributário	296,3	306,9	308,5	406,6	368,83	312,2	350,98	
Total	2.206,0	1.874,9	2.335,2	1.888,8	2.167,3	1.508,2	1.445,8	

Fonte: BGU publicado. **Elaboração:** CCONT/STN



Impactos

Passivos de precatórios e RPV a pagar e os valores pagos



Obrigado!

Rafael Romanoff

Advogado da União

rafael.romanoff@agu.gov.br

Leonardo Coutinho

Coordenador-Geral de Detecção e Mitigação de Riscos

leonardo.coutinho@agu.gov.br

Heriberto Henrique Vilela do Nascimento

Subsecretário de Contabilidade Pública Secretaria do Tesouro Nacional

heriberto.nascimento@tesouro.gov.br

Guia



Apresentações

