

# 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

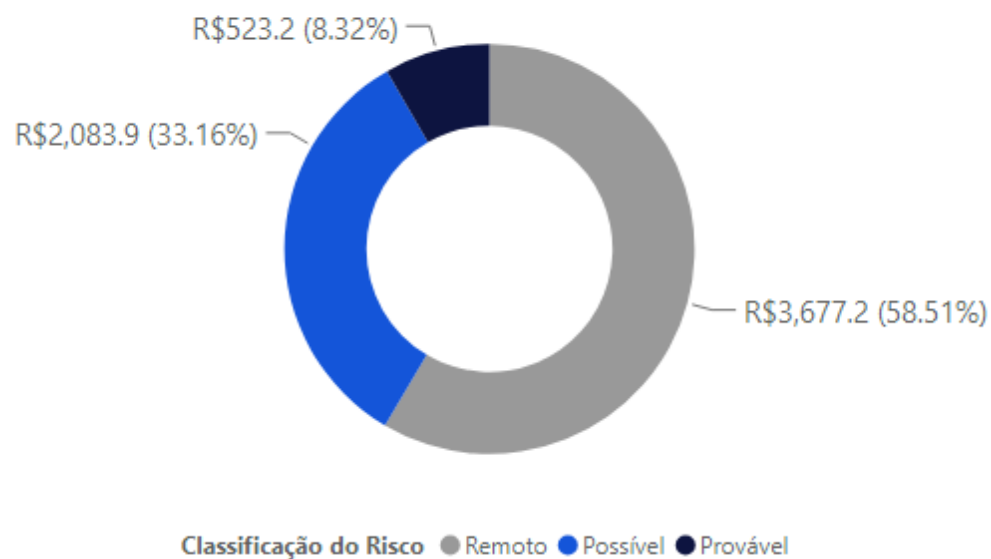
CONSELHO INTERMINISTERIAL DE ACOMPANHAMENTO E  
MONITORAMENTO DE RISCOS FISCAIS JUDICIAIS



## 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.

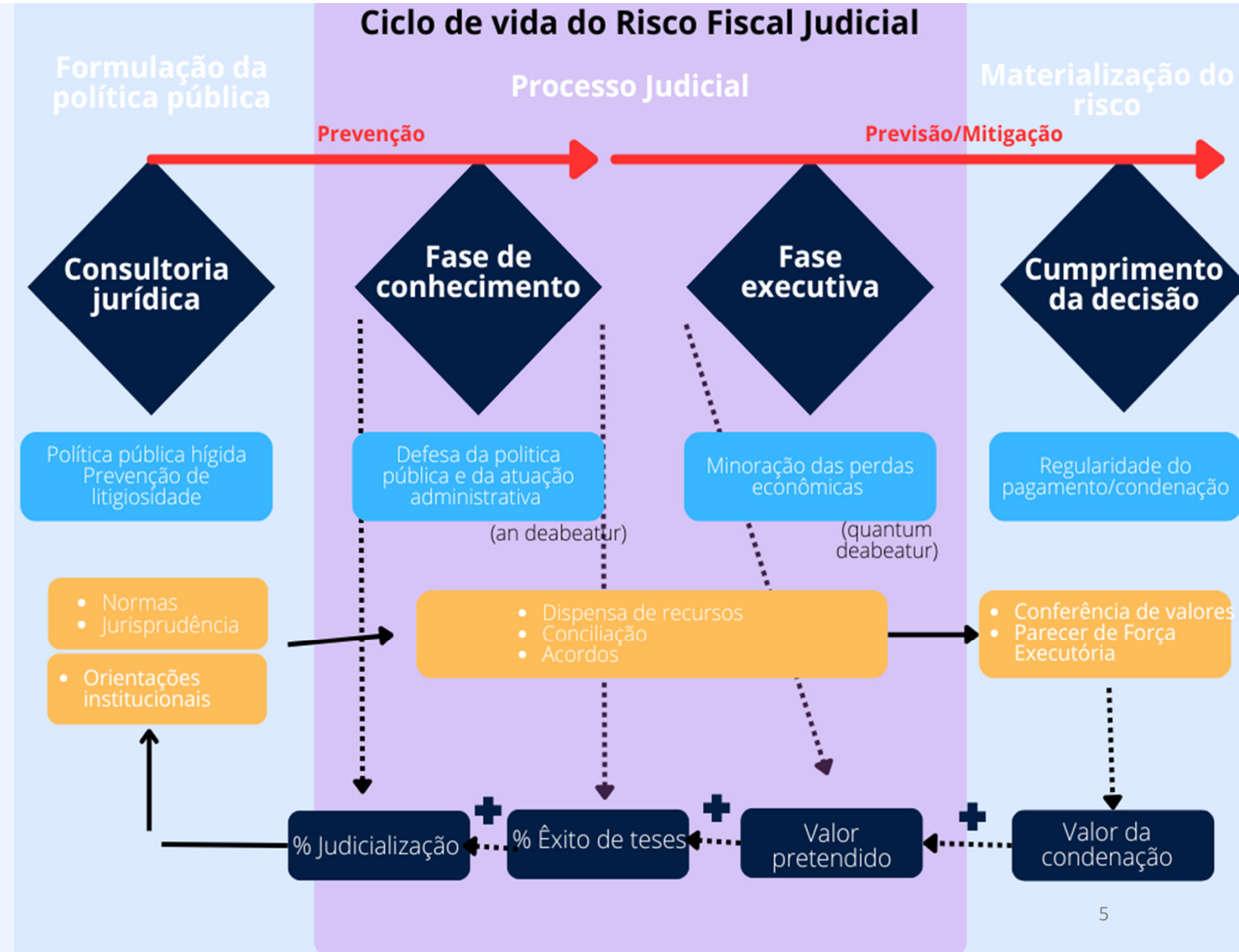


### Complexidade:

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.





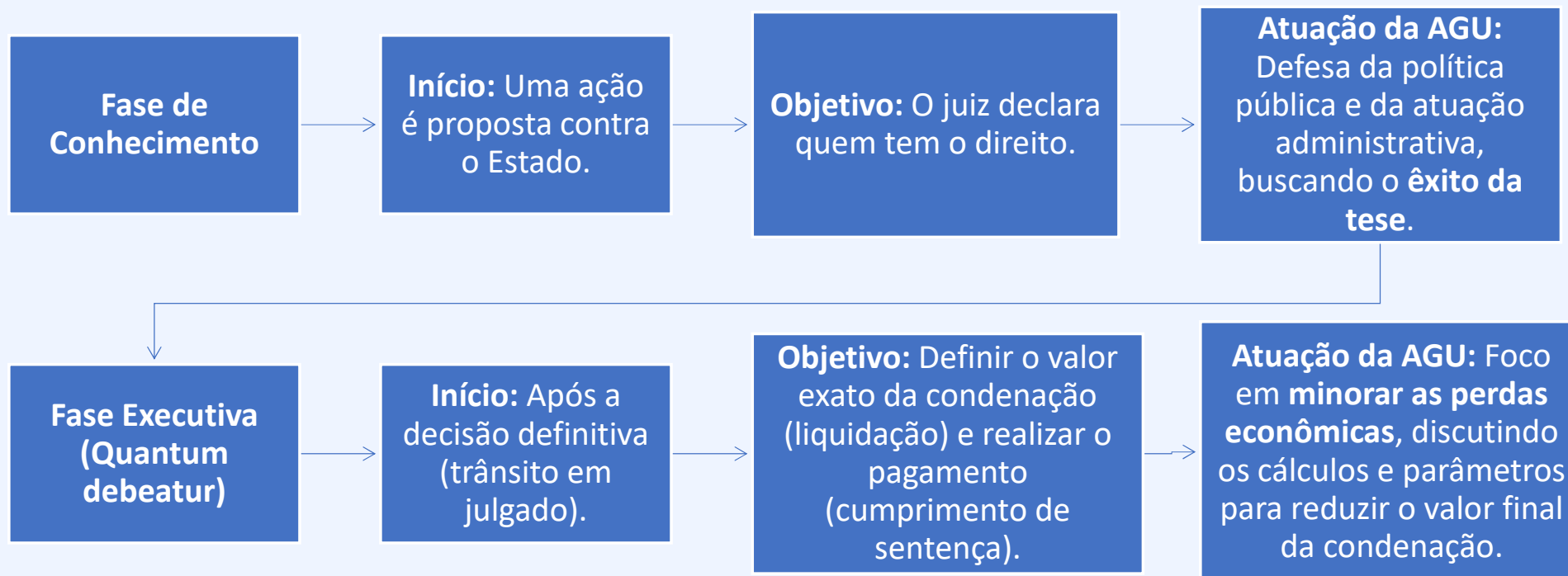
## O Ciclo de Vida - Etapa 2: Processo Judicial

- **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





## 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

- Acurácia de acertos de especialistas próxima da aleatoriedade 57 a 59%
- Fortalecimento do sistema de precedentes
- Repercussão geral

### VALOR

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

- 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





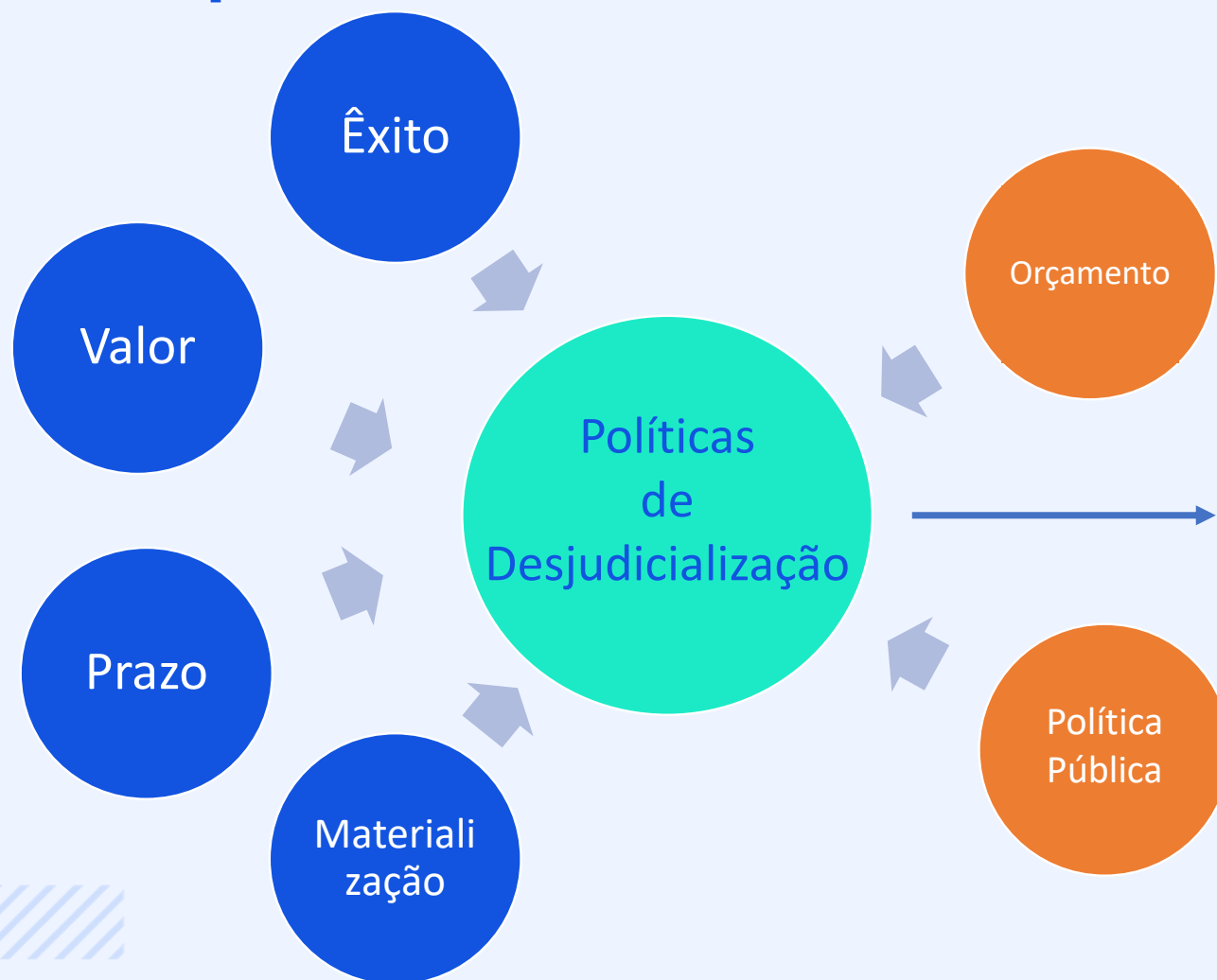


## Incertezas do processo de trabalho





## Incertezas do processo de trabalho





## Incertezas do processo de trabalho

Impossibilidade de individualização das informações

Onde está o equilíbrio?

**PUBLICIDADE**  
Art. 37 da CF

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



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





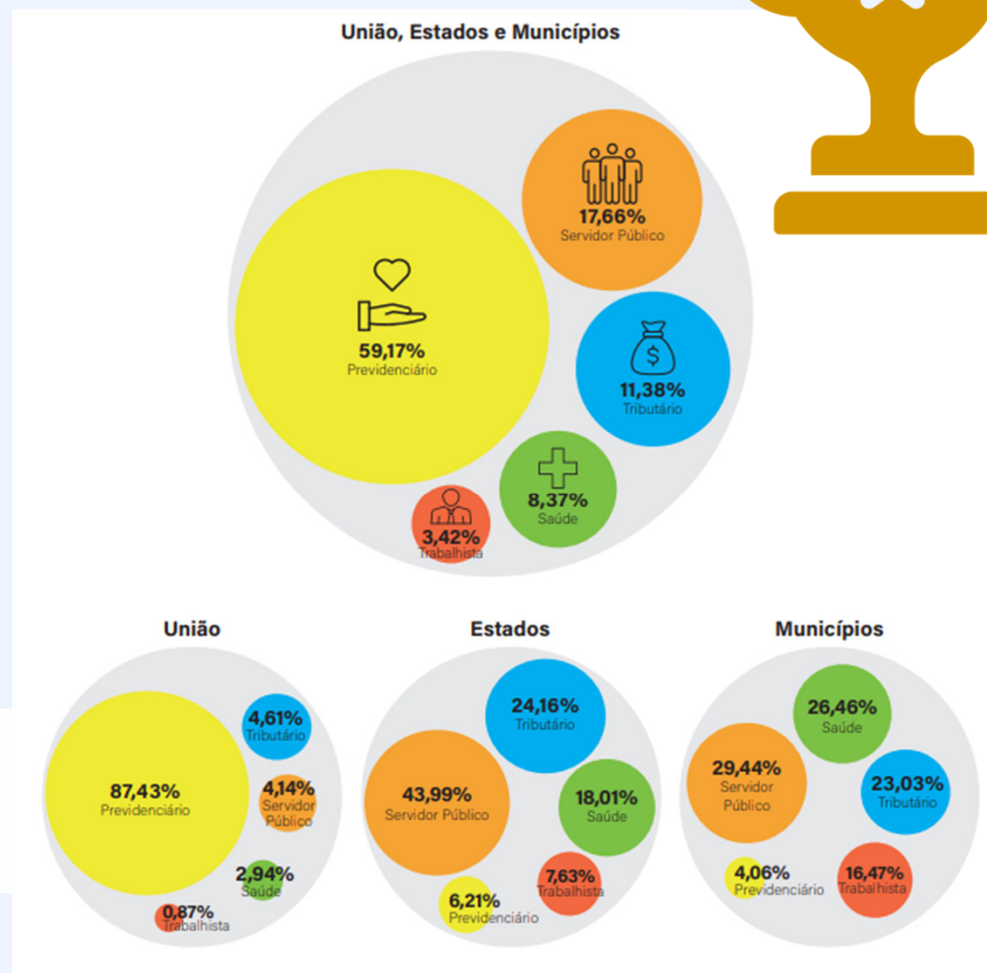
## Materialização do RFJ

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.





## 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

GOVERNO DO  
**BRASIL**  
DO LADO DO POVO BRASILEIRO

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

Obrigação 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
	Frustração 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	<b>Notas explicativas (Passivo Contingente)</b>	Não há publicação
Provável	<b>Balanço Patrimonial (Provisão)</b>	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	<b>Publicado</b>	Não há publicação
Provável	<b>Publicado</b>	Não há publicação





## Impactos

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

Em R\$ bilhões

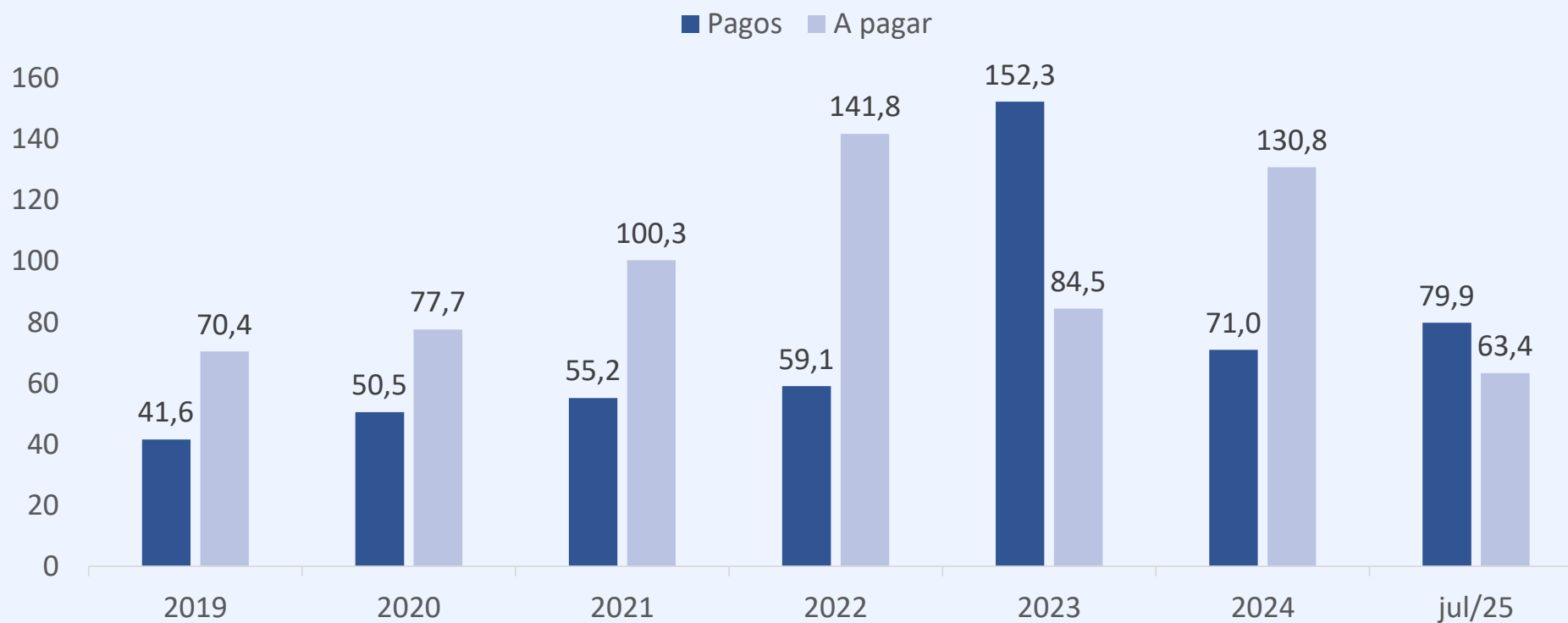
Demandas Legais	Ano Base						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (Jun)
<b>Risco Possível</b>	<b>1.532,5</b>	<b>1.106,4</b>	<b>1.361,5</b>	<b>1.423,5</b>	<b>1.651,1</b>	<b>1.048,1</b>	<b>948,7</b>
Tributário	1.308,1	848,0	842,6	805,3	842,6	649,2	534,5
Não Tributário	224,4	258,4	518,9	618,2	808,52	398,9	414,21
<b>Risco Provável</b>	<b>673,5</b>	<b>768,5</b>	<b>973,7</b>	<b>465,3</b>	<b>516,13</b>	<b>460,1</b>	<b>497,14</b>
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
<b>Total</b>	<b>2.206,0</b>	<b>1.874,9</b>	<b>2.335,2</b>	<b>1.888,8</b>	<b>2.167,3</b>	<b>1.508,2</b>	<b>1.445,8</b>

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](mailto:rafael.romanoff@agu.gov.br)

**Leonardo Coutinho**

*Coordenador-Geral de Detecção e Mitigação de Riscos*

[leonardo.coutinho@agu.gov.br](mailto:leonardo.coutinho@agu.gov.br)

**Heriberto Henrique Vilela do Nascimento**

*Subsecretário de Contabilidade Pública Secretária do Tesouro Nacional*

[heriberto.nascimento@tesouro.gov.br](mailto:heriberto.nascimento@tesouro.gov.br)

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