

## Perspectivas e Desafios dos Gastos Federais com Precatórios

GUILHERME TINOCO (\*)

Desde as mudanças realizadas na sistemática de gastos federais com precatórios, no final de 2021, a situação com esses gastos tem envolvido uma grande incerteza. Isso ocorre porque a principal alteração introduzida naquele momento teve, como consequência, a postergação anual de parte das despesas. Assim, a cada ano, o gasto postergado se torna uma dívida nova, aumentando o montante em débito da União. Além disso, essa dívida corre em paralelo às estatísticas oficiais de endividamento público, que não capturam essa “bola de neve” em crescimento. A questão dos precatórios consiste, portanto, em um problema relevante a ser equalizado nos próximos anos. Por essa razão, o objetivo deste artigo é entender a situação atual, passando um pouco pelos conceitos relevantes, pelo histórico recente e perspectivas futuras.

Primeiramente, apresentamos algumas definições conceituais. Precatórios são títulos expedidos pelo Judiciário reconhecendo uma dívida de um ente público com outros entes, após decisões judiciais definitivas. As dívidas podem ser relativas a questões tributárias, salariais ou qualquer outra causa em que o poder público seja o derrotado. As causas normalmente levam anos até a decisão definitiva: segundo Borges (2023), o tempo

médio de tramitação era de oito anos.<sup>1</sup> Após a expedição do precatório, deve haver o pagamento, cujas regras gerais são definidas na Constituição Federal<sup>2</sup> e utilizam a ordem cronológica como diretriz geral. No caso do governo federal, até as mudanças realizadas em 2021, o esquema de pagamentos funcionava da seguinte maneira: os precatórios expedidos até junho de um ano seriam incorporados no orçamento e pagos no ano seguinte.

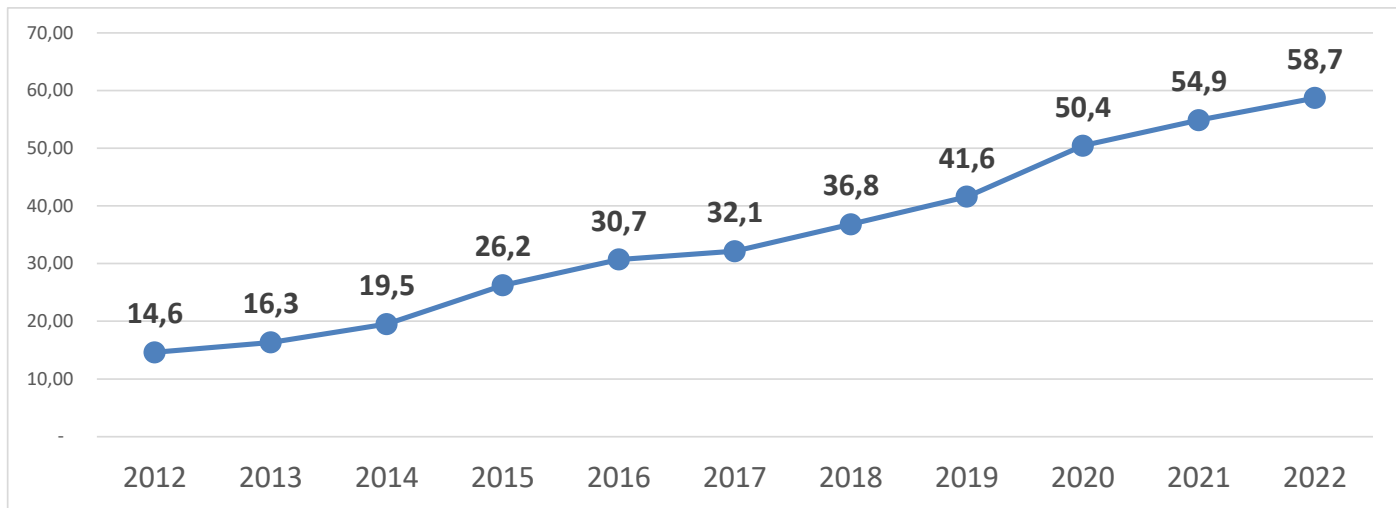
Os precatórios com valor mais baixo são tecnicamente chamados de RPVs (Requisições de Pequeno Valor). Como o próprio nome já diz, as RPV possuem valores pequenos e por isso possuem prioridade no pagamento. Depois das RPVs, a prioridade recai sobre precatórios de natureza alimentícia (derivados de ações relacionadas a salários, aposentadorias e pensões), cujos titulares tenham mais de 60 anos ou sejam portadores de doença grave ou deficiência, seguidos pelos demais tipos de precatórios.

Todas as esferas de governo estão sujeitas ao pagamento de precatórios, incluindo RPVs, mas as regras podem ser diferentes. No caso dos estados, por exemplo, com o passar dos anos, foi se formando um estoque elevado de dívida com precatórios.<sup>3</sup> Como seria impossível realizar o pagamento de todo

o estoque de uma vez, introduziu-se, em 2009, um regime especial de pagamento (via EC 62/2009). Assim, anualmente, os entes precisam pagar uma parcela, calculada como um percentual da Receita Corrente Líquida (RCL), tendo também que observar um prazo de 15 anos para o pagamento total. Existem algumas outras regras relevantes, como a possibilidade de negociação com os credores, oferecendo pagamento antecipado mediante deságio no valor de face. Vale notar que, no plano federal, o pagamento era, até 2021, feito anualmente. Como o interesse deste artigo está nas contas federais e nas consequências das Emendas Constitucionais 113 e 114, focaremos nisso a partir de agora.

Para entender as mudanças realizadas em 2021, começamos pela apresentação dos gastos com precatórios ao longo do tempo (Gráfico 1). Por meio dos números expostos, nota-se uma trajetória de significativa elevação ao longo do tempo. Em 2016, por exemplo, ano de adoção do teto de gastos, o montante pago foi de R\$ 30,7 bilhões. Já o gasto de 2021 ficou em R\$ 54,9 bilhões, representando um aumento nominal de 91% perante o de 2016, apenas cinco anos antes. Por conta dessa trajetória de crescimento, o gasto com precatórios já vinha suscitando preocupações do governo.

Gráfico 1 – Evolução dos Gastos com Sentenças Judiciais (Precatórios) – R\$ Bilhões Correntes



Fonte: STN.

Neste contexto, a grande mudança começou a ser gestada em meados de 2021. Naquela momento, às vésperas do envio do orçamento de 2022 para o Congresso, o Ministério da Economia tomou conhecimento de que teria que pagar um valor de precatórios muito maior do que em 2021. Sendo mais exato, a conta alcançaria R\$ 89 bilhões, um aumento nominal de R\$ 34 bilhões perante o montante que seria pago em 2021. Tamanho incremento foi chamado de “meteoro” pelo então ministro da Economia.

Não só a conta era enorme, como a conjuntura era bem particular. O ano de 2022 seria um ano eleitoral e o governo contava com um espaço no teto de gasto para aumentar os gastos sociais, para aumentar as chances de reeleição. O teto já estava apertado, sendo que o governo encontrava dificuldades para cortar outros gastos. Assim, o pagamento de um valor tão elevado consumiria todo o espaço no teto de gastos, possivelmente obrigando a contenções adicionais em outras despesas. Neste cenário, tomou-se a decisão de alterar a sistemática dos pagamentos.

Essas alterações foram introduzidas por meio das Emendas Constitucionais 113 e 114. Basicamente,

criou-se um limite anual para o pagamento de precatórios. A base para esse limite, ou subteto, foi o valor pago em 2016, que deveria ser corrigido pelo IPCA. O excedente seria adiado para o ano seguinte, formando uma espécie de fila de dívidas. Como a emenda constitucional previa que o limite valeria até o fim de 2026, essa conta deveria ser paga apenas em 2027.

As emendas citadas trouxeram outras novidades, como regras de priorização e novas modalidades de pagamento, além da mudança da data base para a inclusão dos precatórios no ano seguinte, de junho para abril, com os valores sendo atualizados monetariamente até o pagamento. Também foram introduzidas novas possibilidades para o uso dos direitos creditórios de precatórios, tais como pagamento de impostos, compra de imóveis públicos, pagamento de outorgas de concessões, dentre outros, além da opção de receber com um deságio de 40% sem precisar entrar na fila (essa modalidade não fica sujeita ao teto dos precatórios). Outro pagamento que não entra no teto diz respeito aos precatórios do Fundef, que consistem em uma dívida do governo federal com alguns estados. Essa conta era estimada em cerca de R\$ 16 bilhões e começou a ser paga, em parcelas, em 2022.

Em 2022, primeiro ano de vigência da regra, foram pagos R\$ 58,7 bilhões em sentenças judiciais, valor acima do teto dos precatórios, que era de pouco mais de R\$ 40 bilhões. O valor pago ficou acima do limite por conta de exceções previstas nas Emendas citadas acima, em particular o pagamento do precatório relativo ao Fundef. Ao mesmo tempo, o governo adiou mais de R\$ 20 bilhões em dívidas judiciais não pagas, iniciando a contagem de um estoque de precatórios em dívida.

A estimativa desse montante, a ser acumulado até 2026, atinge valores bem elevados. Ainda em 2021, a Instituição Fiscal Independente (IFI) estimou que a cifra poderia chegar a valores como R\$ 421 bilhões e R\$ 744 bilhões, a depender de diferentes cenários.<sup>4</sup> Hoje em dia, as estimativas são mais modestas, mas ainda bem elevadas, como demonstrado pelo Tesouro Nacional e apresentado a seguir.

No início deste mês, o Tesouro Nacional, por meio da publicação de seu relatório *Projeções fiscais*, estimou o estoque de precatórios acumulado até 2026, e a ser pago em 2027, em R\$ 200 bilhões, ou 1,4% do PIB, sob a premissa de que não ocorrerá o pagamento antecipado de precatórios com

deságio nem seu uso em operações de encontro de contas. Aqui vale reforçar a dificuldade inerente a essas estimativas, que dependem de muitas premissas, incluindo o próprio crescimento anual das expedições, além de todas as operações alternativas e percentual de negociação com deságio. No relatório do Tesouro, o pagamento dos precatórios em 2027 teria um forte impacto nas variáveis fiscais daquele ano: o resultado primário apresentaria um déficit de 2,0% do PIB no cenário-base (vindo de 0,7% do PIB um ano antes) e de 1,1% do PIB no cenário de referência (vindo de superávit de 1,0% do PIB um ano antes).<sup>5</sup>

Por fim, além dos montantes em si, é importante lembrar que o Novo Arcabouço Fiscal (NAF) não prevê nenhum instrumento (ou exceção) para lidar com esse provável gasto extraordinário em 2027. Nesse caso, é possível concluir que dificilmente não haverá alguma mudança legislativa até lá, seja no sentido de postergar novamente os pagamentos ou simplesmente excepcionalizá-lo do novo limite de gastos do NAF. De qualquer forma, é importante que o governo siga implementando uma forma mais ativa de lidar com os precatórios, entendendo melhor sua dinâmica

e procurando, no que for possível, reduzir o montante de expedições nos próximos anos. As contas públicas agradecem.

1 BORGES, B. **Precatórios**: onde estamos, para onde vamos. Apresentação ao FGV-IBRE, junho de 2023.

2 Art. 100 da CF.

3 No estado de São Paulo, por exemplo, o estoque de precatórios era de R\$ 26 bilhões no final de 2021, sendo 77% deste total relativos a precatórios alimentares.

4 IFI. As implicações fiscais da PEC dos Precatórios. **Comentários da IFI n. 14**, 2021.

5 O cenário de referência é o que incorpora medidas de ajuste fiscal, especialmente pelo lado da arrecadação.

(\*)Mestre em Economia pela FEA/USP.  
(E-mail: gtinoco2002@hotmail.com).