



**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – EAB  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**PAULA RAMALHO NÓBREGA SANT’ANA**

**IMPACTOS DO NOVO REGIME FISCAL SOBRE O SUPERIOR  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA: UMA PREVISÃO A PARTIR DO HISTÓRICO  
DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

**BRASÍLIA – DF**

**2020**

**PAULA RAMALHO NÓBREGA SANT'ANA**

**IMPACTOS DO NOVO REGIME FISCAL SOBRE O SUPERIOR  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA: UMA PREVISÃO A PARTIR DO HISTÓRICO  
DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcio de Oliveira Junior

**BRASÍLIA (DF)**

**2020**

IMPACTOS DO NOVO REGIME FISCAL SOBRE O SUPERIOR  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA: UMA PREVISÃO A PARTIR DO HISTÓRICO  
DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Trabalho de conclusão de curso – Mestrado em Administração Pública do Instituto  
Brasiliense de Direito Público (IDP) – 1º Semestre de 2020.

Aluna: Paula Ramalho Nóbrega Sant’Ana

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Márcio de Oliveira Junior (orientador)

---

Prof. Dr. Weder de Oliveira

---

Prof. Dr. Josué Alfredo Pellegrini

Brasília-DF, 27 de julho de 2020.

## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao Superior Tribunal de Justiça, em especial, à Secretaria de Orçamento e Finanças.

## AGRADECIMENTOS

Ver este trabalho pronto vai muito além de dois anos de dedicação. Ele representa o desfecho de uma grande etapa da minha vida e me remete a todo o caminho já percorrido.

Em todos os desafios sempre estive amparada por minha mãe, Jandina, que me fortaleceu e, com muito carinho, esculpiu o meu caráter, afirmando que só por meio do conhecimento eu construiria o meu futuro com independência, dignidade e respeito. No mesmo caminho segue meu irmão e revisor, Ramiro, (não basta ser doutor, tem que participar!) grande companheiro e exemplo, do qual tenho muito orgulho. Meu pai, Paulo, é dono do entusiasmo e boa vontade que sempre me contagiaram. Meus avós Jaime (in memoriam) e Pedrina são minha referência de dedicação e trabalho. Meu tio e padrinho Ramalinho e primo Caio pelo apoio. À toda a minha amada família, meu agradecimento maior.

Igualmente agradeço aos amigos de toda a vida que já me adotaram como família e que caminham comigo de mãos dadas, incentivando o que há de melhor em mim.

Por este momento, em especial, expresso minha gratidão ao IDP pela oportunidade de cursar este Mestrado Profissional, aos nobres professores pelos conhecimentos transmitidos com excelência e aos colaboradores por toda a atenção dispensada.

Meu sincero agradecimento e admiração ao meu orientador, prof. Dr. Márcio de Oliveira Junior, pela seriedade, generosidade, competência e gentileza na construção deste estudo, bem como, aos professores avaliadores Dr. Weder de Oliveira e Dr. Josué Alfredo Pellegrini por suas ricas contribuições.

Além do aprendizado, levarei as amizades construídas neste período com a melhor turma, os melhores debates, os melhores trabalhos, as melhores confraternizações e as melhores lembranças, afinal, “ninguém solta a mão de ninguém”!

Obrigada aos amigos da Secretaria de Orçamento e Finanças do STJ, em especial, da Seção de Planejamento Orçamentário e Financeiro pelo apoio, auxílio e compreensão durante todo esse processo. Orçamento é amor!

Trabalho cumprido e cumprido!

*“Orçamentar refere-se a transformar recursos financeiros em objetivos humanos.”*

AARON WILDAVSKY

*“A participação ordenada, transparente e qualificada de magistrados na elaboração da proposta orçamentária de certo que lhe conferirá maior teor de aptidão para responder aos reptos do novo século, em matéria de eficiência no desempenho da jurisdição, afastando a concentração de poderes e superando a compartimentação que caracterizam a cultura administrativa da elaboração orçamentária. Será mais um encargo, dentre tantos outros que integram o nosso dia-a-dia. Mas, afinal, esta é a responsabilidade do Judiciário, a que decerto corresponderão a vocação e o compromisso a que a toga nos conclama.”*

Ministro Luís Felipe Salomão, Revista de Direito do TJRJ, 2003

## RESUMO

O ano de 2016 foi um marco em termos políticos e orçamentários. Havia o delineamento de quadro de insustentabilidade das contas da União com a elevação da despesa primária em níveis superiores à inflação, proporcionando o crescimento da relação Dívida Pública/PIB e projetando situação explosiva de contínuo endividamento do Estado para financiar as necessidades públicas. Em resposta a esse cenário, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 95/2016 que implementou o Novo Regime Fiscal (NRF) no Brasil com o intuito de controlar o crescimento da despesa primária ao impor teto de gastos por 20 anos, de 2017 a 2036, ao nível das despesas pagas em 2016 ajustadas anualmente a valores reais. Tal inovação foi acompanhada por diversos debates e projeções quanto às suas possíveis implicações no curto e no médio prazo. É alarmada a hipótese de que o crescimento persistente das despesas obrigatórias restringirá a níveis críticos as despesas discricionárias, inclusive com a possibilidade de ultrapassar o limite do teto de gastos.

No Poder Judiciário, essa preocupação é agravada pela composição majoritária dos gastos vinculados a pessoal e benefícios, além do reajuste salarial aos seus servidores aprovado durante a tramitação da então “PEC do teto dos gastos” no Congresso Nacional. Nesse contexto, situa-se o Superior Tribunal de Justiça - STJ, órgão superior da administração pública direta que goza de autonomia administrativa e financeira, gerindo atualmente um orçamento anual no patamar de R\$ 1,6 bilhão. O presente estudo se volta para o referido órgão e analisa os impactos e as previsões da implantação do Novo Regime Fiscal no orçamento do STJ. Para tanto, foi realizada análise quantitativa das séries temporais de execução orçamentária do Órgão, de 2010 a 2019, e previsão dos dados até 2026 aplicando-se o modelo estatístico de suavização exponencial tripla de Holt-Winters aditivo. Os dados demonstraram que as despesas obrigatórias devem confirmar a expectativa de crescimento acima do nível de reajuste do limite, gerando uma compressão sobre as despesas discricionárias. Entretanto, esse avanço está sendo atendido por meio de mudança no comportamento dos gastos discricionários do Órgão, verificado no triênio de implantação do Novo Regime Fiscal. Concluiu-se que o esforço de economia do STJ, até o momento, foi eficiente e deve ser intensificado até 2026 para que seja mantido o cumprimento ao normativo constitucional.

**Palavras-chave:** orçamento público; novo regime fiscal; teto de gastos; previsão de séries temporais, modelo de Holt-Winters, Superior Tribunal de Justiça.

## ABSTRACT

The year 2016 was a milestone in political and budgetary terms. There was a framework for the unsustainability of Union's accounts with the increase of primary expenditure at levels higher than inflation, providing the growth of the Public Debt/GDP ratio and projecting an explosive situation of continuous state indebtedness to finance public needs. In response to this scenario, Constitutional Amendment No. 95/2016 was enacted, which implemented the New Tax Regime (NRF) in Brazil in order to control the growth of primary expenditure by imposing a spending ceiling for 20 years, from 2017 to 2036, at the level of expenses paid in 2016 adjusted annually to real values. This innovation was followed by several debates and projections as to its possible implications in the short and medium term. It led to the hypothesis that persistent growth in compulsory expenditure would restrict discretionary spending to critical levels, including the possibility of exceeding the spending cap.

In the Judiciary, this concern is deepened by the main composition of expenses linked to personnel and benefits, in conjunction to the salary adjustment to its employees approved during the processing of the then "PEC of the spending ceiling" in the National Congress. In this context, is located the Superior Court of Justice - STJ, the superior body of direct public administration that enjoys administrative and financial autonomy, currently managing an annual budget at the level of R\$ 1.6 billion. This study focuses on this state body and analyzes the impacts and forecasts of the implementation of the New Tax Regime in the budget of the STJ. Therefore, we performed a quantitative analysis of the time series of budget execution of the Agency from 2010 to 2019, and data forecasting until 2026 by applying it to the statistical model of triple exponential smoothing of holt-winters additive. The data showed that mandatory expenses should confirm the expectation of growth above the level of adjustment of the limit, generating a squeeze on discretionary expenses. However, this advance is being met through a change in the behavior of the discretionary expenditures of the Agency, verified in the three-year period of implementation of the New Fiscal Regime. It was concluded that the economy effort of the STJ, so far, has been efficient and should be intensified by 2026 to maintain compliance with constitutional norms.

**Keywords:** public budget; new tax regime; spending ceiling; time series forecast, Holt-Winters model, Superior Court of Justice.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2 EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016: O NOVO REGIME FISCAL</b> .....	<b>19</b>
2.1 O cenário de desequilíbrio fiscal brasileiro e a EC n. 95/2016.....	20
2.2 Principais dispositivos da EC n. 95/2016.....	28
<b>3 A IMPLANTAÇÃO DO NOVO REGIME FISCAL NO PODER JUDICIÁRIO E NO STJ</b> .....	<b>34</b>
3.1 O orçamento do Poder Judiciário e do STJ: uma breve contextualização .....	34
3.2 A implantação do Novo Regime Fiscal no Poder Judiciário e no STJ.....	43
3.3 Análise do orçamento do STJ .....	53
3.3.1 Visão geral da década (2010 a 2019).....	53
3.3.2 Visão detalhada da composição orçamentária atual.....	57
<b>4 ANÁLISE QUANTITATIVA E RESULTADOS</b> .....	<b>61</b>
4.1 Procedimentos Metodológicos .....	61
4.1.1 Coleta de dados .....	61
4.1.2 Organização da Série Temporal.....	62
4.1.3 Método estatístico de previsão: Suavização Exponencial Tripla (Modelo de Holt-Winters).....	63
4.1.4 Projeção do Limite de Gastos do STJ .....	65
4.2 Previsão da execução orçamentária do STJ de 2020 a 2026 pelo modelo de Holt-Winters.....	65
4.2.1 Resultados das Despesas Obrigatórias.....	66
4.2.2 Resultados das Despesas Discricionárias .....	70
4.2.3 Previsão de execução orçamentária versus Projeção do limite de gastos .....	74
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>81</b>
5.1 Conclusões da Pesquisa.....	81
5.2 Fatores intervenientes e trabalhos futuros.....	84
5.2.1 PEC 186/2019 – PEC Emergencial e PEC 188/2019 – PEC do Pacto Federativo .....	85
5.2.2 Efeitos da Pandemia de Covid-19 .....	86
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>89</b>
<b>7 ANEXOS</b> .....	<b>94</b>

**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
NRF	Novo Regime Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
STJ	Superior Tribunal de Justiça
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
EMI	Exposição de Motivos Interministerial
STF	Supremo Tribunal Federal
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
CEJA	Centro de Estudos da Justiça das Américas
CEPEJ	Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça
PCS	Plano de Cargos e Salários
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
EFU	Encargos Financeiros da União
LC	Lei Complementar

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – PIB e PIB per capita – taxa (%) de crescimento anual .....	15
Gráfico 2 – Receita Líquida e Despesa Primária do Governo Central – 1997 – 2015 (%PIB).....	21
Gráfico 3 – Taxa quadrimestral do PIB per capita (1905 - 2016) .....	22
Gráfico 4 - Tendência da Relação Dívida Bruta/PIB – com e sem a PEC.....	23
Gráfico 5 - Resultado primário do governo central: meta LDO x realizado (2002 - 2017) .....	26
Gráfico 6 - Dotação autorizada de despesas primárias obrigatórias x discricionárias (2000 - 2021).....	27
Gráfico 7 – IPCA - Variação acumulada no ano (%) de 2014 a 2019 .....	30
Gráfico 8 – Participação relativa nas Despesas com Pessoal e Encargos da União – PLOA 2017 .....	41
Infográfico 9 – Distribuição da Despesa total do Poder Judiciário em 2018.....	42
Gráfico 10 – Composição da despesa primária entre os Poderes- 2016 (em % do total sujeito ao teto).....	44
Gráfico 11 – Demais Poderes – Crescimento das Despesas Primárias 2008-2017..	50
Gráfico 12 - Proporção de despesas primárias pagas de 2010 a 2019, por categoria. ....	54
Gráfico 13 - Número de servidores efetivos ativos de 2014 a 2019 .....	56
Gráfico 14 – Dotação atualizada do STJ em 2019 (principais ações).....	58
Gráfico 15 - Proporção de despesas pagas pelo STJ em 2019 por Grupo de Natureza de Despesa .....	59
Gráfico 16 - Série temporal de execução mensal do orçamento de despesas obrigatórias (2010-2019) e previsão (2020-2026) .....	67
Gráfico 17 - Série temporal de execução mensal do orçamento de despesas discricionárias (2010-2019) e previsão (2020-2026) .....	70
Gráfico 18 - Série Temporal de Execução Orçamentária Primária do STJ (2010-2019), Projeção do Limite de Gastos, Previsão de Despesas Obrigatórias e Saldo para Despesas Discricionárias (2020-2026).....	76

Gráfico 19 - Série Temporal de Execução Orçamentária Primária do STJ (2010-2019), Projeção do Limite de Gastos, Previsão de Despesas Obrigatórias e Previsão para Despesas Discricionárias (2020-2026).....	79
Gráfico 20 - Despesas primárias - cenário base (% PIB) .....	86

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxas anualizadas de crescimento do produto real (%).....	23
Tabela 2 – Orçamento do Judiciário em relação ao PIB total – Brasil e países latino-americanos (2008) .....	36
Tabela 3 – Comparativo de indicadores do Poder Judiciário do Brasil e de outros países (2008) .....	36
Tabela 4 – Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por Órgão Orçamentário – Dotação da LOA 2017 (em ordem decrescente) .....	38
Tabela 5 – Resumo do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central na PLOA 2017. ....	40
Tabela 6 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais (R\$ bilhões) .....	40
Tabela 7 – Relação de limites de gastos para 2017 .....	47
Tabela 8 – Limite de Gastos Despesas Primárias e Compensação 2017-2019 .....	49
Tabela 9 – Excessos de Despesas Primárias (2017 e 2020).....	51
Tabela 10 – Despesas primárias pagas de 2010 a 2019 .....	55
Tabela 11 – Principais reajustes das Despesas de Pessoal do STJ de 2017 a 2019 .....	55
Tabela 12 – Projeção de impacto nas despesas primárias decorrentes da Lei nº 13.317, de 20/07/2016 (Ajuste do PCS).....	56
Tabela 13 – Despesas: Despesas pagas pelo STJ em 2019 nos principais elementos de despesa.....	59
Tabela 14 - Distribuição de ações orçamentárias do STJ por identificador de resultado primário (RP 1 e 2) de 2010 a 2019 .....	63
Tabela 15 - Série temporal de execução do orçamento de despesas obrigatórias antes do NRF (2010 - 2016) .....	68
Tabela 16 - Despesas Obrigatórias (2017 - 2019) e teste de robustez do modelo ...	69
Tabela 17 - Previsão de execução do orçamento de despesas obrigatórias (2020-2026) .....	69
Tabela 18 - Série temporal de execução orçamentária de despesas discricionárias antes do NRF (2010 - 2016).....	71
Tabela 19 - Despesas Discricionárias (2017 - 2019) e teste de robustez do modelo	72

Tabela 20 - Previsão de execução do orçamento de despesas discricionárias (2020-2026) .....	73
Tabela 21 - Projeção do Limite de Gastos do STJ para 2021-2026.....	74
Tabela 22 - Projeção do Limite de Gastos x Previsão de Despesas Obrigatórias x Saldo para Despesas Discricionárias STJ (2020-2026) .....	75
Tabela 23 - Despesas Discricionárias: variável de ajuste x variável independente (2020-2026).....	78

## 1 INTRODUÇÃO

Meta de déficit primário. Estagflação. “A pior crise econômica desde a ‘Grande Depressão’ de 1930” (ÉPOCA, 2016). “O Brasil à beira de um abismo fiscal” (VALOR ECONÔMICO, 2019). “Rombo nas contas do governo” (G1, 2019). “De um *boom* econômico a uma profunda recessão” (INFOMONEY, 2019). Essas são algumas das manchetes com as quais os brasileiros têm se deparado nos últimos anos.

Desde 2014 a economia brasileira mergulhou numa dinâmica recessiva, com impactos nas contas públicas e com consecutivos resultados primários deficitários alcançando o recorde em 2016, com quase R\$160 bilhões negativos no confronto entre receitas e despesas primárias do governo central<sup>1</sup>.

A compreensão da atual crise fiscal brasileira remonta a posições adotadas na época da crise mundial do *subprime*, deflagrada entre 2007 e 2008. Logo que a desaceleração econômica mundial atingiu a balança comercial brasileira e os investimentos internacionais, o governo adotou medidas anticíclicas para reverter a tendência depressiva, com foco principal no estímulo ao consumo. Do ponto de vista fiscal, houve redução de impostos, incremento em programas sociais e investimentos públicos, desoneração fiscal, além da flexibilização da meta de resultado primário. Essas ações impulsionaram a renda e a oferta de crédito, sobretudo nas áreas de habitação e consumo, gerando resultados virtuosos, num primeiro momento, com um pico de 7,5% de crescimento do Produto Interno Bruto - PIB em 2010.

Até então, os especialistas navegavam em águas relativamente pacíficas de crescimento médio anual do PIB de aproximadamente 3% (2000 a 2002, fim do último mandato do governo Fernando Henrique Cardoso), de 3,5% (2003-2006, primeiro mandato do governo Lula) e de 4,6% (2007-2010, segundo mandato do governo Lula),

---

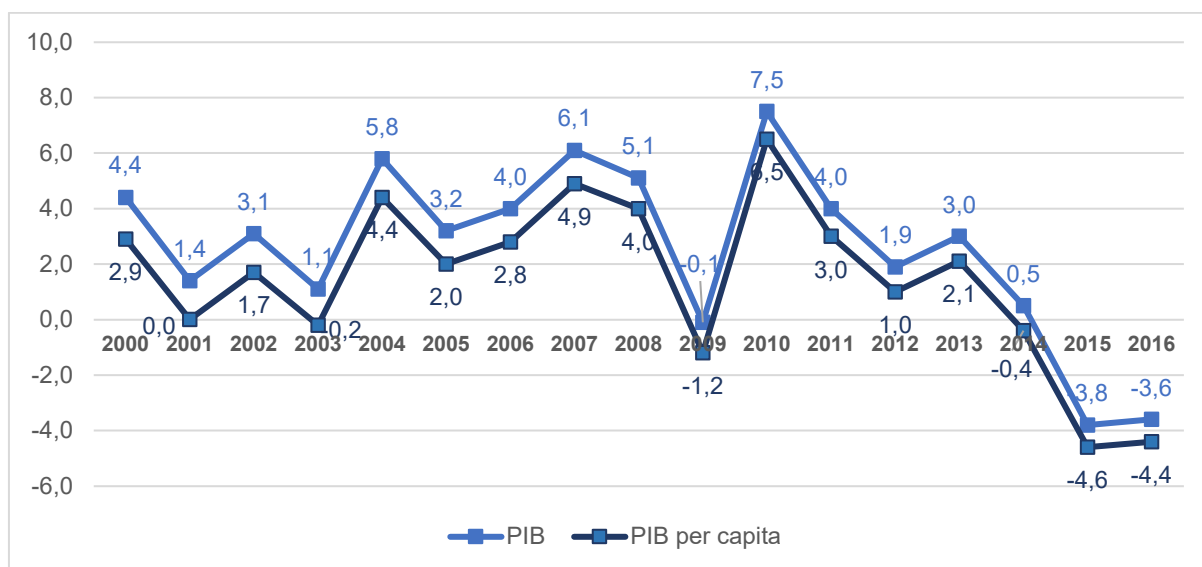
<sup>1</sup>Conforme estatísticas fiscais e de resultado primário Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/arquivos/estatisticas-fiscais/resultado-primario/1-resultado-primario-arquivo-completo-1.xls>> Acesso em 20 nov. 2019.

mesmo com o resultado negativo em 2009 resultante do impacto da crise financeira internacional do *subprime* <sup>2</sup>.

Num segundo momento, entretanto, a demanda por bens e serviços suplantou a oferta, gerando excesso de consumo e inflação. De 2011 a 2014 (primeiro governo Dilma), o desempenho médio da economia arrefeceu, registrando crescimento médio de 2,3% ao ano. A partir de então, instalou-se quadro recessivo acentuado de produto, emprego e renda, combinado com aumento da inflação, altas taxas de juros, *déficits* primários e conseqüente crescimento da dívida pública, bem como, o endividamento das famílias e empresas.

Em 2015, o PIB sofreu a maior contração da série histórica, iniciada em 1996, com queda de 3,8% em relação ao ano anterior. A tendência se manteve em 2016 registrando contração de 3,6% em relação a 2015<sup>3</sup> (vide gráfico 1), além do já citado recorde de déficit fiscal. Houve também a perda de confiança dos agentes internacionais que se configurou em significativa elevação do risco-país, aumento dos prêmios de risco e redução no prazo médio de rolagem da dívida.

Gráfico 1 – PIB e PIB per capita – taxa (%) de crescimento anual



Fonte: IBGE, 2016, p.13.

<sup>2</sup> Sistema de contas nacionais : Brasil : 2005-2009 / IBGE, Coordenação de Contas Nacionais Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=255013&view=detalhes>. Acesso em: 25 nov. 2019.

<sup>3</sup> Indicadores IBGE: Contas nacionais Trimestrais (4º Trimestre de 2016).Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt\\_2016\\_4tri.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2016_4tri.pdf)> Acesso em 25 nov. 2019.



O conturbado segundo mandato do governo Dilma foi marcado, ainda, pela queda internacional dos preços das *commodities*, debates sobre o uso de contabilidade criativa e a deflagração da operação Lava-Jato com profundo impacto político-institucional.

As águas pacíficas tornaram-se perigosamente turbulentas fomentando o debate sobre o problema fiscal brasileiro e impelindo o então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, a realizar o chamado “ajuste fiscal” que consistiu em profundos cortes de gastos e postergação de despesas e investimentos públicos<sup>4</sup>.

Esses e outros fatores somados culminaram no processo de *impeachment* de Dilma Roussef e a assunção da presidência pelo vice, Michel Temer, em agosto de 2016. Os meandros do afastamento da então presidente não convêm a este estudo, mas sim, a repercussão gerada no Congresso Nacional do ponto de vista orçamentário.

Nesse momento, o Poder Executivo já havia proposto a implantação de um “teto de gastos” visando combater depreciação ainda maior das contas do governo e da economia do país. Assim, nasceu a Proposta de Emenda Constitucional n. 241/2016, convertida na Emenda Constitucional n. 95/2016 após sua aprovação, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF) no Brasil. Com a inovação legislativa em sede constitucional, se objetivou impor limitação ao crescimento da despesa. Para tanto, foram estabelecidos limites individuais ao Poder Executivo, aos órgãos do Poder Judiciário, aos órgãos do Poder Legislativo, ao Ministério Público da União, ao Conselho Nacional do Ministério Público e à Defensoria Pública da União.

O Poder Judiciário representa menos de 5% do orçamento geral da União. Seus órgãos possuem em comum a característica de predominância do orçamento obrigatório entre as despesas primárias, destinando em média 86% da dotação anual para essa categoria vinculada de despesa.

No âmbito do Poder Judiciário situa-se o Superior Tribunal de Justiça - STJ, órgão superior da justiça comum (estadual e federal) de origem constitucional, cuja

---

<sup>4</sup> Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2016 - Mensagem Presidencial, p. 25. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2016/orcamento-anual-de-2016#ploa>>. Acesso em 14 nov. 2019.

principal competência é uniformizar a interpretação da legislação federal brasileira, à exceção dos temas afetos às justiças especializadas, e solucionar, em última instância, as controvérsias civis e criminais. O STJ compõe a administração pública direta e goza de autonomia administrativa e financeira, gerindo atualmente orçamento anual no patamar de R\$ 1,6 bilhão<sup>5</sup>.

A função administrativa é precípua ao Poder Executivo<sup>6</sup> que concentra, assim, a maior parcela do orçamento da União e, conseqüentemente, o protagonismo nos estudos sobre os desdobramentos da adoção do “teto de gastos”. Entretanto, a função administrativa é exercida atipicamente pelo Poder Judiciário na gestão de seus bens, contratos, investimentos, servidores, entre outros, que dependem de recursos financeiros para a sua manutenção, criação ou ampliação. Nesse diapasão, também é importante que os órgãos dos demais poderes compreendam as inovações trazidas pela EC n. 95/2016 ajustadas às suas peculiaridades orçamentárias. Neste trabalho, em específico, o foco é o orçamento do Superior Tribunal de Justiça.

Esse é o recorte temático do presente estudo que tem como objetivo geral analisar os impactos e realizar previsões da implantação do Novo Regime Fiscal no orçamento do Superior Tribunal de Justiça. Para tanto, o trabalho foi dividido em três capítulos, além desta introdução, das considerações finais e do detalhamento da bibliografia.

O segundo capítulo apresenta uma contextualização do tema segmentada em duas seções: *i)* o cenário de desequilíbrio fiscal brasileiro e o debate sobre o então projeto da EC n. 95/2016 e *ii)* os principais dispositivos da EC n. 95/2016, considerando o recorte temático do estudo.

Já o terceiro capítulo situa e detalha a posição do Poder Judiciário e do STJ ao longo de três seções: *i)* a primeira seção contextualiza nacionalmente e internacionalmente o orçamento do Poder Judiciário e do STJ; *ii)* a segunda seção

---

<sup>5</sup>O que representa 0,1007 % do total de 1,6 trilhões dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, desconsideradas as despesas com Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, Operações Oficiais de Crédito e Dívida Pública Federal. Lei n. 13.978 de 17 de janeiro de 2020 - Lei Orçamentária Anual de 2020 – LOA 2020, anexo II. Disponível em: <<http://www.economia.gov.br/assuntos/orcamento/orcamentos-anuais/2020/loa/anexo-ii.pdf>> Acesso em 30 jan. 2020.

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, 2012, p.3.

pontua e analisa os principais aspectos da implantação do “teto de gastos” no Poder Judiciário e no Superior Tribunal de Justiça, considerando os possíveis desdobramentos para o cálculo do limite de gastos dos próximos exercícios; e *iii*) observa a série histórica de execução orçamentária e financeira do STJ de 2010 a 2019 e detalha a sua composição orçamentária atual.

O quarto capítulo trata da análise quantitativa dos dados iniciando-se com (i) o detalhamento dos procedimentos metodológicos adotados; seguido (ii) da apresentação dos cálculos de extrapolação da série histórica de dados orçamentários do STJ, até o ano de 2026 com a análise dos resultados observados, destacando-se o comportamento das despesas obrigatórias e discricionárias em relação à projeção do limite de gastos.

O quinto capítulo apresenta as conclusões da dissertação e suas considerações finais para trabalhos futuros.

## 2 EMENDA CONSTITUCIONAL N. 95/2016: O NOVO REGIME FISCAL

O planejamento se apresenta como instrumento importante de administração para a consecução do bem-estar da coletividade, papel sob responsabilidade do Estado, exposto explicitamente na Constituição Federal de 1988, a qual destituiu seu caráter unicamente técnico, unindo planejamento e orçamento como mecanismos de uma mesma engrenagem determinantes ao alcance do desenvolvimento econômico e social. De acordo com Matias-Pereira (2009), planejar é um processo contínuo que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária.

Nos ensinamentos de Baleeiro (1968), o orçamento, por seu aspecto econômico, tem função estabilizadora e amortece os choques da conjuntura concorrendo com medidas para a modificação da estrutura do país, inclusive no sentido de seu desenvolvimento.

O crescimento econômico de um país é diretamente afetado por sua política fiscal, a composição de seu orçamento e a qualidade dos gastos. Entretanto, há diferentes interpretações ideológicas quanto à melhor aplicação desses conceitos e a conciliação de equilíbrio das contas públicas com a capacidade de o Estado entregar bens e serviços públicos.

Assim, os debates em torno da proposta de emenda do teto de gastos apresentaram argumentos técnicos diversos calcados em bases teóricas, políticas e ideológicas distintas. Tais bases conduziram, portanto, a compreensões antagônicas sobre o conturbado cenário político-econômico vivido no Brasil, bem como ao apontamento de diferentes alternativas de reação do governo frente ao déficit fiscal.

Este capítulo objetiva tratar alguns aspectos principais desse contexto apresentando argumentos favoráveis e contrários à adoção do Novo Regime Fiscal como solução relevante para o problema. O confronto entre essas perspectivas foi travado durante a tramitação da então proposição de emenda à constituição nº 241-A, de 2016<sup>7</sup> pela Câmara dos Deputados. Essa compreensão é relevante por agregar insumos que serão aplicados futuramente nas análises do capítulo 4 deste estudo.

---

<sup>7</sup> PEC 241/2016 Voto do Relator. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1495741&filename=Tramitacao-PEC+241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741&filename=Tramitacao-PEC+241/2016)> Acesso em 25 out. 2018

Nesse intuito, a seção 2.1 apresentará brevemente as opiniões de especialistas sobre a conjuntura fiscal e a adoção da limitação de gastos como possível solução, enquanto a seção 2.2 detalhará os principais dispositivos da Emenda Constitucional n. 95/2016 para o escopo do trabalho.

## **2.1 O cenário de desequilíbrio fiscal brasileiro e a EC n. 95/2016**

O reconhecimento do grave cenário de desequilíbrio fiscal, em 2016, era consensual entre os especialistas e atores políticos. Entretanto, havia divergência quanto à indicação de seus fatores de origem, bem como, quanto às medidas reparadoras mais adequadas. Numa visão generalista e simplificada identificam-se 3 grupos de pensamento<sup>8</sup>:

- Grupo A (perspectiva da despesa): defende medidas de austeridade, pois, compreende o problema como um crescimento persistente das despesas primárias.
- Grupo B (perspectiva da receita): compreende a crise fiscal pela ótica da receita destacando a queda da arrecadação em consequência de fatores externos incontroláveis.
- Grupo C (perspectiva mista): combina ponderadamente as duas visões anteriores e propõe, além de contenção de gastos, alterações na política monetária, reforma tributária, medidas de eficiência e produtividade.

A proposição de emenda à Constituição foi construída pela perspectiva da despesa (Grupo A). Os Ministros da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, na época, enfatizaram que o processo descentralizado, disperso e acelerado de criação de novos gastos não considerou os limites naturais da capacidade de

---

<sup>8</sup> A exemplo da forma de apresentação dos diferentes especialistas convidados a participar dos debates na Comissão Especial PEC 241/2016 – NOVO REGIME FISCAL na Câmara dos Deputados em 11/08/2016:

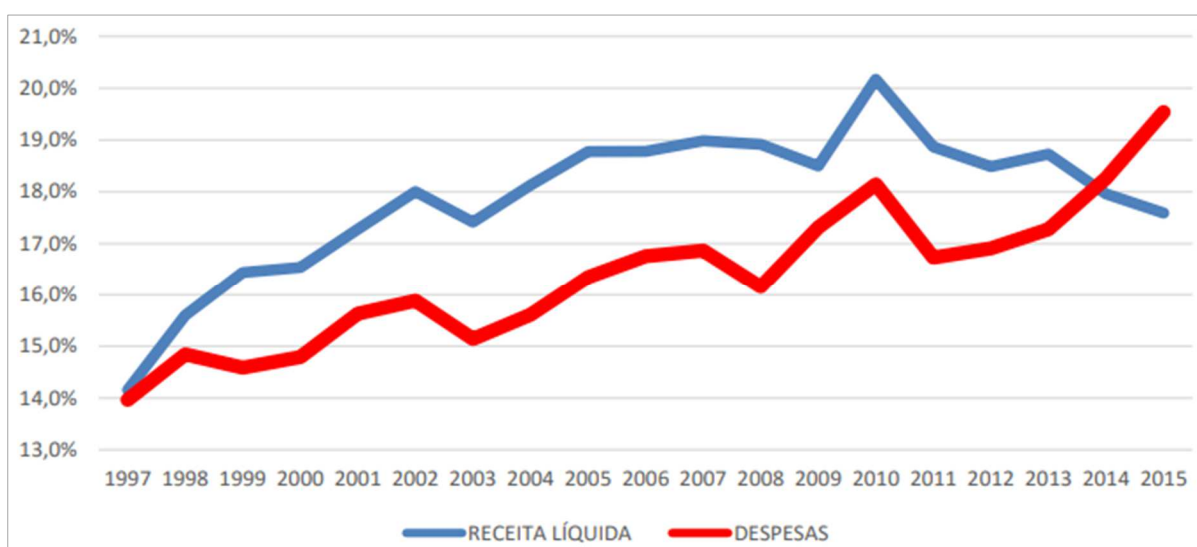
- Marcos Mendes (Assessor Especial do Ministro da Fazenda)
- Samuel de Abreu Pessoa (FGV - IBRE)
- Guilherme Santos Mello (Professor, doutor - IE-UNICAMP)
- Pedro Paulo Zahluth Bastos (Prof. Associado IE-UNICAMP)

crescimento da economia gerando efeito procíclico, já que os gastos cresciam na fase positiva do ciclo econômico e necessitavam de ajustes em períodos de recessão<sup>9</sup>.

Tanto a Exposição de Motivos Interministerial do Poder Executivo, quanto o voto do relator da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 241/2016 na câmara dos Deputados<sup>10</sup> concordaram que a iniciativa objetivava reverter, no médio e longo prazos, a situação de agudo desequilíbrio fiscal em que o Governo Federal foi colocado, nos últimos anos, principalmente no tocante ao nível de endividamento, criando um limite para o crescimento das despesas primárias dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

O endividamento bruto do Governo Central saltou de 51,7% em relação ao PIB, no ano de 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016 (projetando-se superar 70% até o final daquele ano). Segundo o Planalto<sup>11</sup>, a raiz do salto no nível de endividamento estava no aumento acelerado da despesa pública primária, que cresceu 51% acima da inflação no período de 2008 a 2015, enquanto a receita evoluiu apenas 14,5%. Observa-se o ponto crítico de cruzamento em 2014, onde a arrecadação passou a ser inferior aos gastos, em termos não-financeiros, configurando a situação de déficit primário, conforme ilustra o gráfico 2, a seguir:

Gráfico 2 – Receita Líquida e Despesa Primária do Governo Central – 1997 – 2015 (%PIB)



<sup>9</sup> Exposição de Motivos Interministerial - EMI n. 00083/2016. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm)> Acesso em 25 out. 2018.

<sup>10</sup> Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1495741](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741) Acesso em 10 out. 2018

<sup>11</sup> Exposição de Motivos Interministerial n. 00083/2016. Disponível em:

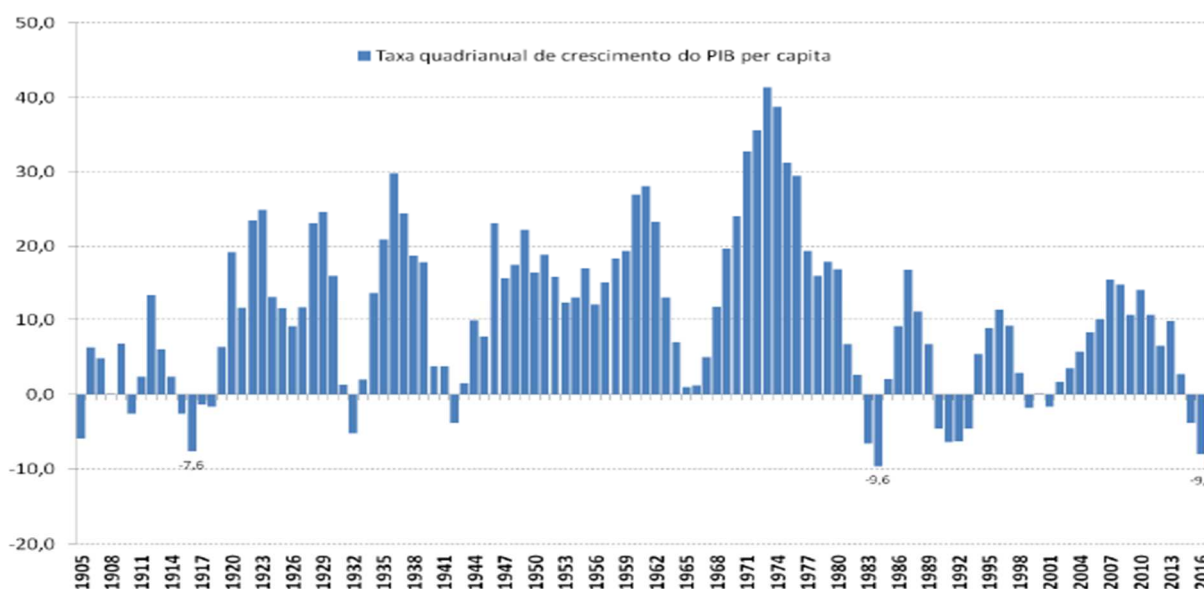
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm)> Acesso em 25 out. 2018.

Elaboração: IPEA, 2016, p.10 Fonte: Bacen, STN.<sup>12</sup>

É válido observar que a trajetória apresentada no Gráfico 2 demonstra a tendência geral crescente das despesas primárias desde 1997. Trata-se, inclusive, do “1º fato estilizado”, dentre 10, apontados pelo economista Marcos Mendes (2014, p. 26 e 27) como causas do baixo crescimento brasileiro. O poder público apresenta perfil de gastos alto e em constante avanço e isso interfere diretamente nos recursos disponíveis para investimentos. Os 2º, 3º e 4º fatos estilizados relacionam-se como consequências do 1º, que são: a elevada carga tributária, visando arrecadar receitas em patamar compatível com as despesas, que ainda assim, não são suficientes; a poupança negativa no setor público; e altas taxas de juros.

Em apresentação durante a reunião da Comissão de Assuntos Econômicos - CAE e da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ na Câmara dos Deputados, Mendes (2016) e Pessoa (2016), economistas do grupo A, alardearam que a atual crise é a pior dos últimos 120 anos, mais aguda, inclusive, do que a crise internacional dos *subprimes* em 2008 e a Grande Depressão de 1929.

Gráfico 3 – Taxa quadrimestral do PIB per capita (1905 - 2016)



Fonte: Pessoa (2016) Apresentação Reunião CAE/CCJ.

<sup>12</sup> Análise do IPEA sobre a PEC 241/2016: crise, ajuste e desafios. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/160922\\_pec\\_241\\_2016\\_crise\\_ajuste\\_desafios\\_20\\_09\\_16.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/160922_pec_241_2016_crise_ajuste_desafios_20_09_16.pdf)> Acesso em 28 out. 2019.

Enfatizaram, ainda, que se trata de uma crise brasileira, apresentando dados comparativos com outros países do mundo, inclusive na América Latina, os quais não demonstraram esse forte padrão de queda da produção no período de 2011 a 2016.

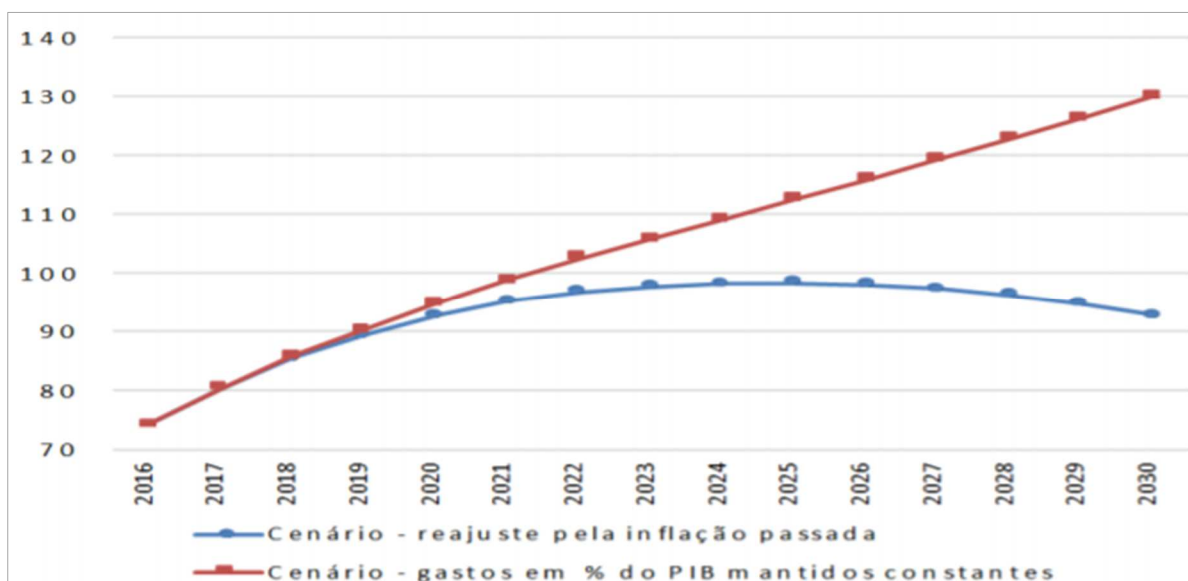
Tabela 1 - Taxas anualizadas de crescimento do produto real (%)

	1985-1994	1995-2002	2003-2010	2011-2014	2011-2016
Mundo	3,3	3,5	4,2	3,6	3,5
América Latina (exceto Brasil)	3,0	2,1	4,1	3,5	3,1
Brasil	2,8	2,4	4,0	2,2	0,3
Termos de Troca - Brasil	82	100	102	121	117

Fonte: FMI, elaborado por Pessoa (2016) Apresentação Reunião CAE/CCJ

No mesmo sentido, LOZARDO (2016)<sup>14</sup>, Presidente do IPEA, pontuou que em comparação com outros países emergentes, o Brasil tem o maior agravamento da dívida pública, em consequência de um erro histórico de concepção do crescimento econômico financiado pelo endividamento público. Ou seja, a certeza de um déficit inicial em troca de uma expectativa de receita futura. Esse entendimento foi demonstrado no gráfico seguinte, cuja manutenção do patamar de gastos geraria uma trajetória crescente explosiva da dívida pública, comparado a um cenário controlado nos moldes da PEC, com perspectivas de reversão da tendência de crescimento num horizonte de 10 anos:

Gráfico 4 - Tendência da Relação Dívida Bruta/PIB – com e sem a PEC



<sup>14</sup> Apresentação do Presidente do Ipea, Ernesto Lozardo, na Câmara dos Deputados, em 12 de setembro de 2016, sobre a PEC 241/2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9BFTG1-3LcA>. A partir de 44'. Acesso em 03 dez. 2019.



Fonte: IPEA/DIMAC<sup>15</sup>

Por outro lado, os economistas do Grupo B, como Pereira, H., Tanure, T., Teixeira, A. e Missio, F. (2017) e BASTOS (2016) indicam o quadro recessivo como um reflexo da conjuntura internacional somada à queda da demanda agregada, à tensão expectacional da economia nacional e a fatores estruturais como baixa produtividade do trabalho, baixos investimentos e dificuldades em logística, infraestrutura, transporte, etc. Afirmam, ainda, que a crise política e institucional afeta expectativas empresariais de curto e longo prazo negativamente, o que dificulta a retomada do crescimento e da arrecadação, agravando o quadro econômico.

Na visão de Cavalcanti, Souza Junior e Levy (2018) a referida expectativa justifica a adoção de ajustes fiscais mais contundentes considerando que a contenção de uma trajetória explosiva de endividamento público causa os chamados “efeitos não keynesianos” da política fiscal. Trata-se justamente de uma expectativa de melhora dos agentes, gerando uma sensação de confiança, que permite o aumento de investimentos e a baixa na taxa de juros, por exemplo.

Os críticos ao modelo de “teto de gastos” Carvalho (2016) e Vieira Júnior (2016) argumentam que haveriam outras medidas menos gravosas para fazer frente ao crescimento da Dívida Pública/PIB, tais como: supressão de desonerações, elevação de impostos para aqueles que menos contribuem, redução da taxa de juros, etc. Não seria o ajustamento fiscal – via alteração constitucional e limitação de gastos primários – o modelo mais razoável e democrático.

Assim, os opositores da implantação do NRF, a exemplo da economista Laura Cardoso (2016), apontam ser a inovação constitucional um mecanismo que impede a reação do governo em momentos de crise. Sem previsão de excepcionalidades, eventual desaceleração da economia nacional não poderia ser combatida com ação de expansão fiscal e tenderia a minguar os investimentos públicos em todos os campos. Nesse sentido, Laura Cardoso afirma que:

---

<sup>15</sup> Estudo IPEA: PEC 241/2016 Crise, ajustes e desafios. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/160922\\_pec\\_241\\_2016\\_crise\\_ajuste\\_desafios\\_20\\_09\\_16.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/160922_pec_241_2016_crise_ajuste_desafios_20_09_16.pdf) > Acesso em 13 nov. 2019

Há diversas variantes institucionais para um regime fiscal, dentre essas estão as que estipulam metas fiscais ajustadas ao ciclo econômico, como a meta de “resultado fiscal estrutural”. Ou alternativamente, pode-se adotar bandas fiscais de forma análoga ao que ocorre no regime de metas de inflação. Ainda há a opção, aplicada em alguns países, de retirar todo investimento público do cálculo do superávit primário (assim como o gasto com juros é excluído desse indicador) e assim incentivar o uso do investimento público como vetor de desenvolvimento e abrir espaço para atuação anticíclica do gasto público. (Austeridade e Retrocesso, 2016, p. 11)

Para os adeptos da Teoria Econômica Keynesiana, a dívida pública precisa aumentar ciclicamente quando o gasto privado desacelera para evitar recessão e crise financeira. Quando a economia nacional se recuperasse, o PIB e as receitas tributárias voltariam a aumentar, reduzindo a relação Dívida Pública/PIB. Entretanto, os economistas favoráveis à PEC contradizem frontalmente esse argumento:

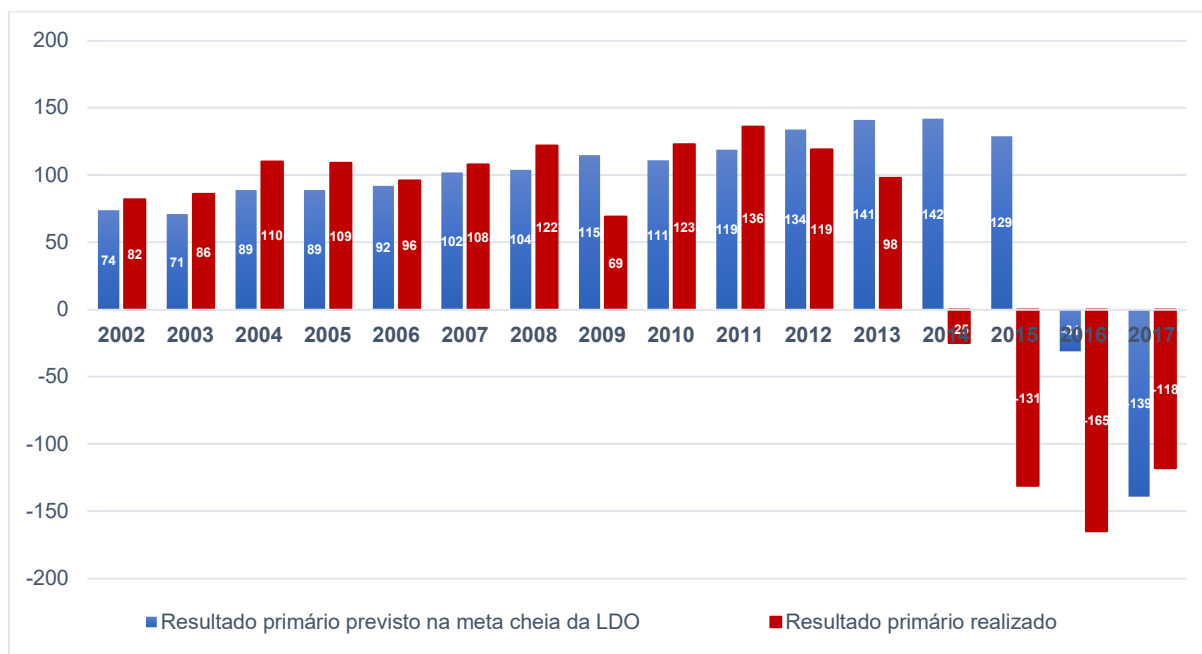
(...)Mas foi exatamente esta lógica que trouxe o país ao cenário de recessão atual e é o ponto que a EC nº 95 busca limitar. Sendo assim, a equipe econômica do governo terá que buscar outras maneiras de influenciar o crescimento da economia, sem que isso envolva o aumento das despesas governamentais. Ou seja, espera-se que o cenário de recessão seja alongado em um primeiro momento, mas que a retomada seja consistente e baseada nos esforços privados, ainda que apoiados por políticas governamentais. (FONSÊCA, 2017, p.36)

Em defesa da proposta pelo NRF, Mendes (2016) sustentou durante os debates nas comissões do Senado Federal que a medida conduziria à reconstrução do realismo orçamentário, uma vez que antes da “PEC do teto de gastos”, para contemplar despesas as mais diversas, se superestimavam receitas, as quais não se realizavam, e o Executivo se via na obrigação de contingenciar os gastos. Vale ressaltar, por oportuno, a diferença de valores entre as receitas corrente do PLOA (Projeto de Lei) e as receitas correntes da LOA (Lei aprovada) que geralmente são majoradas durante a sua tramitação no Congresso Nacional, agravando a questão da superestimava da receita.

Tal fato além de transformar o orçamento em peça de ficção, por não permitir a execução daquilo proposto, reduzia a transparência da ação pública frente à sociedade e insegurança no mercado, tendo em vista as constantes revisões da meta de resultado primário definidos na LDO, principalmente a partir de 2012, como demonstra o gráfico seguinte:

Gráfico 5 - Resultado primário do governo central: meta LDO x realizado (2002 - 2017)

R\$ (valores em bilhões de reais a preços médios de 2017)

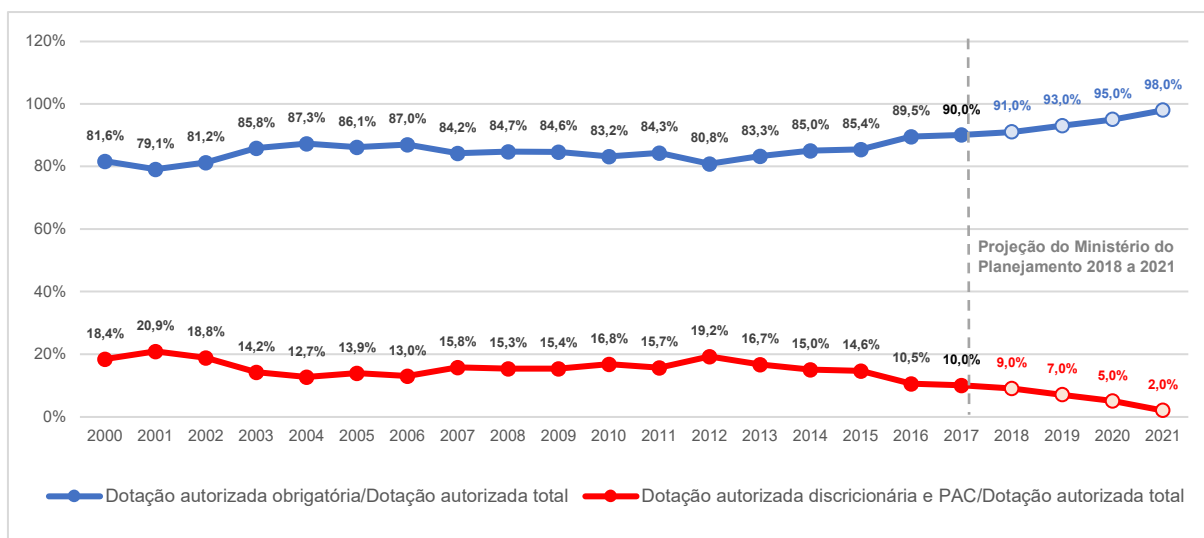


Fonte: IBGE, 2016, p.18.

Diante de todo o exposto, ainda resta avaliar a viabilidade da realização desse teto no prazo estipulado, o que é essencial, visto que o impacto esperado pelas expectativas positivas só se concretizará em resultados se o novo regime fiscal for crível – condição básica para a viabilidade das reduções projetadas para a taxa de juros real (CAVALCANTI, M. A. F. H.; SOUZA JUNIOR, J. R.; LEVY, P. M., 2018, p.13).

Até os principais defensores do Novo Regime Fiscal admitem que isoladamente a medida não será efetiva. A viabilidade de cumprimento da PEC no horizonte determinado esbarra no problema de compressão das despesas discricionárias pelas crescentes e rígidas despesas obrigatórias, como verifica-se no gráfico seguinte:

Gráfico 6 - Dotação autorizada de despesas primárias obrigatórias x discricionárias (2000 - 2021)



Fonte: Prodasen/SIAFI/SIOP<sup>16</sup>

O Gráfico 6 demonstra a situação de comprometimento de cerca de 90% das despesas primárias com despesas obrigatórias em 2017, com projeção de alcançar um patamar de 98% do total em 2021, comprimindo as despesas discricionárias num nível que inviabilizaria o alcance de taxas maiores de crescimento do PIB, de investimentos públicos e até mesmo o funcionamento da máquina pública.

Após 3 anos de vigência do NRF, a hipótese vai se concretizando, conforme indica o anexo da LDO para 2020 que trata das metas fiscais:

No entanto, em que pese a eficiência do teto no controle do total das despesas primárias, sua composição interna demonstra **grande crescimento na participação dos gastos obrigatórios em detrimento dos discricionários**, o que tende a precarizar gradualmente a oferta de serviços públicos e a pressionar, ou até mesmo eliminar investimentos importantes. Ademais, mesmo considerando as despesas primárias limitadas pelo teto, a trajetória fiscal projetada **ainda se mostra insuficiente para uma redução significativa do crescimento da dívida pública no médio prazo**, dado o cenário macroeconômico posto. Sob as hipóteses consideradas para a evolução das despesas primárias, seria necessário substancial esforço arrecadatório para gerar superávits suficientemente elevados para reverter a trajetória de crescimento da dívida (LDO 2020, anexo IV, p.6. Grifos da autora)

<sup>16</sup> Dotação autorizada obrigatória (filtro RP1), Dotação autorizada discricionária e PAC (filtros RP 2, 3, 6 e 7) e Dotação autorizada total (Todos exceto RP 0, a fim de abarcar somente as despesas primárias.)

Essa hipótese foi igualmente aventada nos estudos sobre o orçamento dos órgãos do Poder Judiciário e será abordada com mais profundidade no próximo capítulo deste trabalho. Mas, antes, cabe compreender melhor os principais dispositivos da EC 95/2016, apresentados na seção seguinte.

## 2.2 Principais dispositivos da EC n. 95/2016

O Novo Regime Fiscal foi instituído pela Emenda Constitucional n° 95, de 15 de dezembro de 2016, criando os artigos 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988. Os artigos 106, a 108 estabelecem as regras de limitação de gastos detalhando quem, quando, quanto, como e onde, enquanto o artigo 109 detalha as medidas aplicáveis em caso de descumprimento do limite. Os artigos 110 a 114 abordam questões mais específicas como gastos com serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino e renúncias de receitas, os quais não são o objeto direto deste estudo.

Como diretriz central da EC n. 95/2016 está a previsão contida no art. 107 que estabeleceu limites individualizados para a despesa primária a cada exercício financeiro:

art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, **limites individualizados para as despesas primárias**  
I - do Poder Executivo;  
II - do Supremo Tribunal Federal, do **Superior Tribunal de Justiça**, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;  
III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;  
IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e  
V - da Defensoria Pública da União. (CF/88, art. 107 ADCT. Grifo da autora)

É válido destacar que toda a limitação imposta pelo teto de gastos se direciona às despesas classificadas como primárias, ou seja, aquelas que são computadas para fins de apuração do resultado primário. As despesas primárias são os gastos

destinados a prover bens e serviços públicos à população, tais como saúde, segurança, educação, obras, custeio de programas de governo, além da própria manutenção da estrutura do Estado.

Já as despesas não primárias (ou despesas financeiras) são os gastos com o pagamento de uma dívida pública, tanto com os juros, quanto com o principal da dívida (amortização), e não contribuem para o resultado primário ou para a apuração do teto de gastos.

O valor do limite para o ano de 2017 teve como base as despesas primárias pagas no exercício de 2016, inclusive os pagamentos oriundos de despesas inscritas em restos a pagar<sup>17</sup>, acrescido em 7,2% para correção inflacionária<sup>18</sup>. Esse montante se configurou como paradigma para os exercícios posteriores cujos limites seriam definidos pelo valor do teto do ano imediatamente anterior, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA<sup>19</sup>, ou de outro índice que vier a substituí-lo.

A escolha do IPCA como índice de atualização dos limites, ao invés de percentuais da receita ou do crescimento do PIB, foi justificada pelo relator da proposição como forma de evitar variações acentuadas do limite em momentos positivos extremos do ciclo econômico ou em recessões<sup>20</sup>. Contudo, Bastos (2016) alerta que o mesmo montante de recursos corrigido pelo IPCA comprará menos serviços e pagará menos salários, ou seja, que a tendência não é manter o patamar atual de oferta de serviços, mas possivelmente decair a depender da variação entre a inflação de serviços, o IPCA e o deflator implícito do PIB.

---

<sup>17</sup> De acordo com a Lei 4.320 de 17 de março de 1964, Art. 36. "Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas"

Assim, mesmo que uma despesa tenha sido empenhada em anos anteriores, tem seu impacto financeiro registrado no ano de seu pagamento, sendo considerado para fins de apuração do limite de gastos.

<sup>18</sup> Conforme ADCT art.107, §1º, incisos I e II.

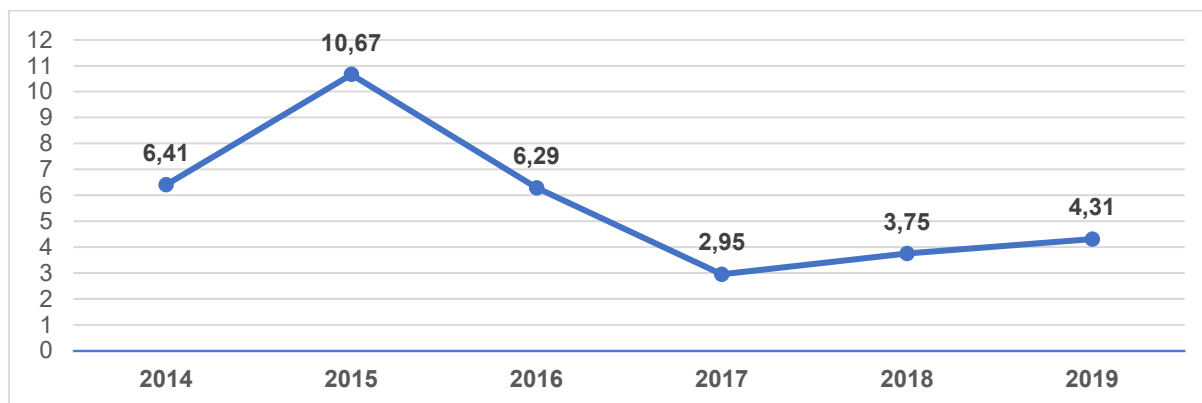
<sup>19</sup> Publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, para o período de doze meses, encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária

<sup>20</sup> PEC 241/2016 Voto do Relator. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1495741&filename=Tramitacao-PEC+241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741&filename=Tramitacao-PEC+241/2016)> Acesso em 25 out.2018

Ademais, verifica-se redução significativa do IPCA do período de proposição de sua utilização como parâmetro de atualização do limite até o presente momento, conforme demonstra o gráfico a seguir:

Gráfico 7 – IPCA - Variação acumulada no ano (%) de 2014 a 2019



Fonte: IBGE - Séries históricas. Elaboração da autora.

O NRF prevê que, a partir do décimo exercício de vigência do novo regime, lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo poderá propor método de correção diverso para o limite de gastos<sup>21</sup>.

É válido observar que o limite calculado é rígido com vedação expressa à abertura de créditos suplementares ou especiais que ampliem o montante total autorizado de despesas primárias<sup>22</sup>. Os créditos extraordinários, por destinarem-se a despesas imprevisíveis e urgentes<sup>23</sup>, foram excetuados da base de cálculo e dos limites, assim como as despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições, despesas com o aporte de capital a empresas estatais não dependentes, além de transferências constitucionais e algumas transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme estabelecido no § 6º do art. 107.

Prosseguindo na análise dos dispositivos da EC n. 95/2016, os §§7º, 8º e 9º do art. 107 destacam-se, considerando o recorte temático deste trabalho, por impactar diretamente o Poder Judiciário:

**§ 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução**

<sup>21</sup> Conforme artigo 108 do ADCT. O parágrafo único do referido artigo limita a alteração do método de correção dos limites a apenas uma por mandato presidencial.

<sup>22</sup> Conforme art.107, §5º.

<sup>23</sup> Nos termos do §3º, art.167 da CF 88

equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo **não excederá a 0,25%** (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a **compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso**. (CF/88, art. 107 ADCT. Grifos da autora)

Os dispositivos citados foram apresentados no texto substitutivo da então PEC n. 241/2016 na Câmara dos Deputados. O Relator, deputado Darcísio Perondi, ponderou que os reajustes salariais parcelados até 2019, aprovados para os demais Poderes, acarretariam aumento das despesas com pessoal acima da inflação prevista para o período inicial de implantação do Novo Regime Fiscal. Assim, as projeções da despesa primária apontavam chances de descumprimento dos limites para os Poderes Legislativo e Judiciário e para o Ministério Público. A compensação voluntária reduzindo-se o limite do Poder Executivo no mesmo montante do acréscimo aos demais Poderes permitiria que o somatório dos limites fosse respeitado. Tal remanejamento de limite poderia alcançar no máximo 0,25% das despesas primárias submetidas ao teto de gastos do Poder Executivo, preservando os programas do governo.

Quanto à possibilidade de compensação dos limites individualizados entre órgãos do Poder Judiciário, entre órgãos do Poder Legislativo e entre o MP e o CNMP, pode ser tratado como medida preventiva às vedações do art. 109, tendo em vista que a infração cometida por um órgão já seria suficiente para que todos os órgãos citados no mesmo inciso fossem penalizados<sup>24</sup>.

No que tange à problemática do descumprimento do limite individualizado, a EC n. 95/2016 reservou o artigo 109 para elencar as vedações impostas ao órgão (ou ao conjunto de órgãos) para o reenquadramento das despesas aos respectivos limites até o final o exercício financeiro em que ocorrer a adequação.

---

<sup>24</sup> Conforme art.109, §1º do ADCT, CF 88.



Grosso modo, todos os Poderes sofreriam vedações<sup>25</sup> ao aumento ou reajuste de remuneração de servidores e membros de Poder, com criação de cargos e funções e com a alteração de estrutura de carreira; à contratação de pessoal; à realização de concurso público, exceto para reposição; ao aumento de quaisquer benefícios e de benefícios indenizatórios; à criação de novas despesas obrigatórias; bem como, ao reajuste de despesa obrigatória acima do IPCA.

A fórmula elaborada vigorará por 20 anos a partir de 2017, isto é, até o orçamento que irá vigorar no ano de 2036 estabeleceu-se, inicialmente, teto geral para previsão de gastos com crescimento real nulo.

A grande crítica apontada é que a inovação legislativa irá congelar a oferta de serviços públicos aos níveis de 2016 (ou aos níveis do ano de 2017, para despesas em saúde e educação) e isso implicará deterioração dos atuais níveis de serviço, ainda insuficientes e sujeitos a demandas crescentes. Nesse sentido, damos destaque ao que foi ponderado em voto separado do Deputado Luiz Couto:

Limita, por 20 anos, a expansão dos serviços públicos ao IPCA, independentemente do crescimento do País. Ou seja, **um crescimento meramente vegetativo, independentemente de uma retomada do PIB**. Dessa forma, caso o PIB brasileiro tenha um aumento, nenhum gasto social em educação, saúde, assistência social, etc terá aumento, somente serão ampliados o montante pago aos rentistas dos juros da dívida brasileira. (Voto em separado na Comissão Especial da Câmara dos Deputados destinada a proferir parecer à PEC nº 241/2016. Grifo da autora)

O embate de opiniões e controvérsias, como as já apresentadas e outras, permearam as diversas fases de tramitação da proposta no Congresso Nacional viabilizando, inclusive, a proposição de emendas e texto substitutivo à PEC antes de sua aprovação.

Igualmente objeto de discussão, foi a imposição de limites individualizados para as despesas primárias de alguns órgãos elencados no art. 107 do ADCT. Houve a interpretação de que a supressão da possibilidade de discutir, por um lapso temporal de 20 anos, os limites de suas despesas primárias retiraria dos órgãos do Poder Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União o elemento

---

<sup>25</sup> CF/88, art. 109, ADCT.

central para o efetivo exercício de sua autonomia na elaboração de seu orçamento. Tal fato, por si, já seria uma ofensa ao princípio da separação dos poderes.<sup>26</sup>

Como afirma José Maurício Conti, a “independência pressupõe autonomia, e esta tem em seu aspecto financeiro o pilar mais importante. Não há independência sem autonomia financeira.” (CONTI, 2013) trazendo a lume a disposição do art. 99 da Constituição Federal que assegura autonomia administrativa e financeira ao Poder Judiciário.

Sobre o tema, a Procuradoria Geral da República manifestou-se contrariamente à PEC n. 241/2016:

(...) é de solar clareza que a PEC 241 coloca em xeque o modelo de tripartição de poderes do Estado Brasileiro, bem como as necessárias harmonia e independência alçadas a nível dos princípios fundamentais pela Constituição da República que devem imperar entre os poderes da União. (Nota Técnica PGR/SRI Nº 82/2016).

Quanto às ofensas constitucionais argumentadas, o Supremo Tribunal Federal (STF) não concedeu liminar em acordo. Portanto, a Corte Suprema não identificou inconstitucionalidade na Proposta de Emenda Constitucional instituidora do Novo Regime Fiscal e a proposição seguiu em deliberação nas casas do Congresso Nacional.

Adentrando o tema, o próximo capítulo apresentará o recorte temático do Poder Judiciário e do Superior Tribunal de Justiça quanto as suas características orçamentárias, implantação e possíveis desdobramentos do “teto de gastos”.

---

<sup>26</sup> O princípio da separação dos poderes está previsto no art. 60, parágrafo 4º, inciso III da Constituição Federal.

### **3 A IMPLANTAÇÃO DO NOVO REGIME FISCAL NO PODER JUDICIÁRIO E NO STJ**

“Justiça no Brasil: uma das mais caras do mundo”(GAZETA ONLINE, 2015). “Judiciário brasileiro é 3,5 vezes mais caro que o alemão”(DW Brasil, 2018). “Judiciário precisa cortar R\$ 1 bi para cumprir teto” (VALOR ECONÔMICO, 2020). “Sem ajuda do Executivo, órgãos do Judiciário têm de cortar até estagiários”(O ESTADO DE SÃO PAULO, 2019). Essas são algumas das várias manchetes sobre a temática que este capítulo se dedica a explorar.

Afinal, como foi a adequação inicial da Justiça à nova realidade trazida pela Emenda Constitucional n. 95/2016? Ao tratar a implantação do NRF no orçamento do Judiciário e do STJ, é válido compreender as peculiaridades desses gastos sob diversas perspectivas. Assim, este capítulo foi dividido em três seções. A primeira seção situa o orçamento da Justiça em análise comparada internacionalmente e nacionalmente. A segunda seção narra aspectos da implementação do NRF no Poder Judiciário e no Superior Tribunal da Justiça. Por fim, a terceira seção mergulha no orçamento do STJ, detalhando suas características e embasando a análise dos dados que prosseguirá no capítulo seguinte.

#### **3.1 O orçamento do Poder Judiciário e do STJ: uma breve contextualização**

De acordo com o relatório estatístico anual Justiça em Números 2019 (CNJ, 2019), do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, no ano de 2018, as despesas do Poder Judiciário totalizaram R\$ 93,7 bilhões<sup>31</sup> o que corresponde a 1,4% do Produto Interno Bruto – PIB do Brasil (mesmo percentual de 2017), a 2,6% do total de gastos de todos os entes da federação (mesma proporção do ano anterior) e a R\$ 449,53 per capita de custo pelo serviço de Justiça (R\$ 3,50 a menos, por habitante, do que em 2017).

<sup>32</sup>. Esses dados seguem uma tendência histórica com baixa amplitude de variação, a

---

<sup>31</sup> Justiça em Números considera os 27 Tribunais de Justiça Estaduais (TJs); os 5 Tribunais Regionais Federais (TRFs); os 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs); os 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs); os 3 Tribunais de Justiça Militar Estaduais (TJMs); o Superior Tribunal de Justiça (STJ); o Tribunal Superior do Trabalho (TST); o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM). São excluídos o Supremo Tribunal Federal (STF) e próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ). As dotações autorizadas na LOA 2018 ao STF e CNJ somaram aproximadamente R\$ 935 milhões.

<sup>32</sup> LOA 2017, volume IV.

exemplo da proporção das despesas do Judiciário em relação ao PIB de 2009 a 2012 que variou de 1,35% a 1,48%, conforme Da Ros (2015).

O montante de despesas da justiça superou o PIB individual de doze estados da federação em 2017<sup>34</sup>: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins.

Numa perspectiva internacional, no mesmo ano de 2017, as despesas totais das administrações públicas com os tribunais judiciais de 28 países europeus foram, em média, 0,3% do PIB de cada Estado (resultado observado, por exemplo, na Itália, Portugal e Grécia), variando entre 0,6% na Bulgária e 0,1% no Chipre<sup>35</sup>. Ou seja, nesse quesito, o Brasil destina mais do que o quádruplo da proporção de suas riquezas produzidas anualmente, frente à média dos países europeus<sup>36</sup>.

Segundo estudo comparativo<sup>37</sup> do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2011), o nível de desenvolvimento institucional da justiça nas nações é considerado um fator relevante na demanda por investimentos. Geralmente, democracias mais maduras e consolidadas consomem menos recursos. A análise do mesmo quesito, em países latino-americanos revela uma média de gastos no patamar de 1,16% do PIB em 2008, proporção mais compatível com o resultado de 1,46% no Brasil, conforme os dados apresentados na tabela a seguir:

---

<sup>34</sup> Conforme dados do IBGE, disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>> , acesso em 28 nov. 2019.

Essa mesma proporção é observada em dados de 2015 no estudo de Da Ros, 2015, disponível em: <<https://docplayer.com.br/1793311-O-custo-da-justica-no-brasil-uma-analise-comparativa-exploratoria.html>> , acesso em 28 nov. 2019.

<sup>35</sup> 28 países europeus: Bulgária, Polônia, Romênia, Eslovênia, Croácia, Hungria, Letônia, Alemanha, Reino Unido, Espanha, Itália, Portugal, Grécia, República Checa, Estônia, Áustria, Suécia, Países Baixos, Bélgica, Eslováquia, Lituânia, Malta, Finlândia, Luxemburgo, França, Irlanda, Dinamarca, Chipre. Conforme Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2019, da CEPEJ, disponível em: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en)>. Acesso em 26 mar.2020.

<sup>36</sup> Esses dados são apresentados no Painel de Avaliação da Justiça na União Europeia, realizado anualmente pela Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça – CEPEJ. O Centro de Estudos da Justiça das Américas – CEJA (ou The Justice Studies Center of the Americas - JSCA) é uma agência ligada à Organization of American States - OAS que desenvolve e consolida estudos sobre o sistema de justiça de países do continente americano. Entretanto, não há relatórios estatísticos anuais comparando dados recentes dos países americanos, em analogia aos relatórios da CEPEJ.

<sup>37</sup> São escassas as pesquisas de análise comparada entre o Poder Judiciário no Brasil e nos demais países no que tange a aspectos de desempenho, recursos e estrutura. As diferenças de lógica judicial e organizacional, os históricos próprios de formação do sistema de justiça e demais questões culturais interferem sobremaneira na comparabilidade de dados e aplicação de metodologia científica de análise.

Tabela 2 – Orçamento do Judiciário em relação ao PIB total – Brasil e países latino-americanos (2008)

País	Orçamento% PIB
<b>Média países latino-americanos</b>	<b>1,16%*</b>
Costa Rica	5,48%
<b>Brasil</b>	<b>1,46%</b>
Panamá	0,73%
Equador	0,36%
Argentina	0,18%
México	0,03%

Fonte: CNJ, 2011. \*Há diferença no cálculo da média, explicada no estudo em consequência de diferença nas moedas e fontes da pesquisa.

Na análise dos dados, cabe ponderar que a média latino-americana foi afetada pelo resultado destoante da Costa Rica. Desconsiderando esse *outlier*, o Brasil ficaria em primeiro lugar no ranking de gastos com a justiça em percentagem do PIB, com um resultado duas vezes maior que o segundo colocado, entre os países pesquisados. A justificativa de atribuir os altos custos brasileiros à sua grande dimensão territorial e populacional, não se sustenta, pois, essa condição é balanceada por um PIB também superior.

Embora não seja objeto direto deste estudo, é salutar ponderar outros parâmetros, além dos recursos financeiros, que afetam e caracterizam a prestação jurisdicional e o próprio Sistema de justiça como um todo em cada país. São indicadores relevantes nesta análise: os recursos humanos empenhados na oferta e na demanda por decisões judicantes, o nível de litigiosidade e de processamento. A tabela a seguir compila alguns desses indicadores de diferentes países da América-latina e da média europeia:

Tabela 3 – Comparativo de indicadores do Poder Judiciário do Brasil e de outros países (2008)

Países	Recursos Humanos no Sistema de Justiça		Litigiosidade		Processamento	
	Nº Advog. por 100.000 hab.	Nº Juízes por 100.000 hab.	Processo por Juiz	Novos casos por 100.000 hab.	Taxa de congestionamento	Produtividade
Média países Europeus	168	14,50	1.926,00	20.628,00	47%	736,00
Média latino-americana e EUA	325	8,10	-	4.809,00	-	-
<b>Brasil</b>	<b>330</b>	<b>8,30</b>	<b>4.616,00</b>	<b>4.464,00</b>	<b>70%</b>	<b>1.616,00</b>
Argentina	306	11,40	-	2.634,00	-	-
Chile	-	6,50	-	12.829,00	-	-
Colômbia	354	11,70	-	-	-	-

Estados Unidos	371	9,00	-	-	-	-
México	-	3,60	-	659,00	-	-
Peru	248	8,30	-	-	-	-
Uruguai	196	14,60	-	-	-	-

Elaboração: da autora. Fonte: CNJ, 2011.

O Relatório do CNJ indica que a alta concorrência na advocacia, com baixa adesão a soluções alternativas de conflitos, são fatores que incentivam a cultura de litigância no Brasil. Nesse quesito, observa-se a média consideravelmente superior dos países americanos em comparação aos europeus na proporção de advogados por habitantes, bem como a posição de destaque do Brasil, atrás somente dos Estados Unidos e da Colômbia. Em 2020, o país já alcança a proporção de 563 advogados por 100.000 habitantes<sup>39</sup>.

Por outro lado, a média proporcional de juízes na população brasileira acompanha a dos países americanos e fica bem abaixo da média dos europeus, quase pela metade, enquanto a quantidade de processos por juiz no Brasil supera, em mais que o dobro, a média dos países europeus, assim como o nível de produtividade brasileira.

Diante desses indicadores, não surpreende constatar a altíssima taxa de congestionamento no processamento do Judiciário brasileiro de 70%, contra a média de 47% entre os 30 países europeus considerados na pesquisa do CNJ.

Em estudo exploratório preliminar sobre o custo da Justiça no Brasil, Da Ros (2015) aponta alguns motivos relevantes para explicar o Sistema de Justiça brasileiro ser mais caro que o de países europeus e norte-americanos, ponderando, em seguida, a necessidade de se equilibrar os recursos demandados com uma performance satisfatória e conclui que:

Há pouco incentivo para os tribunais controlarem os seus próprios gastos, mas a continuidade da sua autonomia e prestígio no Brasil provavelmente irá requerer que o Poder Judiciário controle os seus próprios gastos antes que os outros Poderes do Estado e a própria população – que é, afinal de contas, quem paga por tudo – sintam que a situação excede os parâmetros aceitáveis. (DA ROS, 2015, p.11)

<sup>39</sup> Cálculo realizado: (nº advogados/População total)\*100.000; sendo (1.191.014/211.318.252)\*100.000  
 Dados disponíveis em: <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>  
[https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box\\_popclock.php](https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box_popclock.php). Acesso em 30 mar.2020.  
 A média dos países europeus em 2017 foi de 182 advogados para cada 100.000 habitantes.

Talvez o incentivo citado por Da Ross tenha se apresentado na roupagem do Novo Regime Fiscal, mas ainda não são conhecidos os impactos de um controle de gastos, exercido nesses moldes, sobre os demais indicadores citados anteriormente: recursos humanos disponíveis, nível de litigiosidade e de processamento, entre outros.

Numa perspectiva nacional, a despesa total com o Poder Judiciário é comparável, no Poder Executivo, com a dotação autorizada ao Ministério da Defesa, R\$ 94,8 bilhões, na LOA de 2017. Trata-se do 4º maior orçamento dentre órgãos do Executivo, atrás apenas dos ministérios do desenvolvimento social e agrário, da saúde e da educação.

Tabela 4 – Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por Órgão Orçamentário – Dotação da LOA 2017 (em ordem decrescente)

Ordem	Órgão Orçamentário	LOA 2017	Particip. Relativa (%)
Total		2.168.353.606.252	100
1	ENCARGOS FINANCEIROS DA UNIÃO	863.840.995.815	39,84
2	MINISTÉRIO DESENV. SOCIAL E AGRÁRIO	661.589.231.277	30,51
3	MINISTÉRIO DA SAÚDE	125.380.885.441	5,78
4	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	107.517.408.946	4,96
5	MINISTÉRIO DA DEFESA	94.837.003.786	4,37
6	MINISTÉRIO DO TRABALHO	83.375.209.457	3,85
7	MINISTÉRIO TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO	28.031.948.824	1,29
8	MINISTÉRIO DA FAZENDA	25.279.381.152	1,17
9	JUSTIÇA DO TRABALHO	20.133.813.958	0,93
10	MINISTÉRIO DAS CIDADES	16.284.527.449	0,75
11	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES	15.647.132.438	0,72
12	MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA	14.286.557.723	0,66
13	MINISTÉRIO AGRICULT, PECUÁRIA E ABASTECIM.	12.349.054.286	0,57
14	JUSTIÇA FEDERAL	11.582.502.711	0,53
15	RESERVA DE CONTINGÊNCIA	9.178.869.097	0,42
16	MINISTÉRIO PLANEJAMENTO, DESENV. E GESTÃO	7.951.724.023	0,37
17	JUSTIÇA ELEITORAL	7.739.630.644	0,36
18	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	7.536.974.286	0,35
19	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	6.765.586.505	0,31
20	MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	6.611.874.219	0,3
21	CÂMARA DOS DEPUTADOS	5.923.774.223	0,27
22	SENADO FEDERAL	4.247.926.057	0,2
23	MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	4.035.421.455	0,19
24	MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	3.975.510.512	0,18
25	MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	3.582.300.761	0,17
26	ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO	3.545.890.423	0,16
27	JUSTIÇA DISTRITO FEDERAL E TERRIT.	2.715.292.874	0,13
28	MINISTÉRIO DA CULTURA	2.703.380.882	0,12

29	MINISTÉRIO INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXT. E SERV.	2.693.472.830	0,12
30	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	2.096.969.013	0,1
31	MINISTÉRIO DO ESPORTE	1.482.420.065	0,07
32	<b>SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA</b>	<b>1.418.469.714</b>	<b>0,07</b>
33	MINISTÉRIO TRANSPARÊNCIA, FISCALIZ. E CGU	985.127.148	0,05
34	MINISTÉRIO DO TURISMO	815.167.264	0,04
35	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	686.232.270	0,03
36	DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO	600.560.763	0,03
37	JUSTIÇA MILITAR DA UNIÃO	530.823.790	0,02
38	CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	223.593.294	0,01
39	CONSELHO NACIONAL MINIST.PÚBLICO	90.972.782	
40	MINISTÉRIO DO DESENV. AGRÁRIO	68.000.000	
41	GABINETE DA VICE-PRES. REPÚBLICA	11.988.095	

Elaboração da autora Fonte:LOA 2017 VOLUME I ANEXO 2 fl 11.

Considerando a classificação por órgão orçamentário da LOA de 2017, apresentada na tabela acima (com exceção do orçamento de investimento das empresas estatais), é possível observar oito órgãos do Judiciário (destacados em azul) em diversas posições ao longo das 41 observações. O Superior Tribunal de Justiça ocupa a 32ª posição no ranking, representando 0,07% do total das despesas, logo após o Ministério do Transporte e atrás de todos os órgãos do Poder Legislativo (destacados em cinza).

Em primeiro lugar, com quase 40% dos recursos, está o órgão orçamentário Encargos Financeiros da União (EFU) que não representa uma estrutura organizacional propriamente dita, e sim, a dotação autorizada para atender às subfunções orçamentárias de serviços da dívida interna e externa, reserva de contingência e outros encargos especiais<sup>41</sup>, a maioria não compreendida entre as despesas que impactam no resultado primário e, portanto, não participam do cálculo do limite de gastos.

Nesse sentido, é válido situar as despesas primárias no orçamento do Governo Central, bem como as despesas com a justiça. A tabela seguinte apresenta o resumo do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central na PLOA 2017.

<sup>41</sup> O quadro de detalhamento das despesas do EFU está disponível no Volume IV, tomo II – Órgãos do Poder Executivo – 71000, da LOA 2017



Tabela 5 – Resumo do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Governo Central na PLOA 2017.

Discriminação	PLOA 2017	
	R\$ Milhões	% PIB
I. RECEITA PRIMÁRIA TOTAL	1.409.635,50	20,66
II. TRANSF. A ESTADOS E MUNICÍPIOS POR REPARTIÇÃO DE RECEITA	222.907,20	3,27
III. RECEITA LÍQ. TRANSFERÊNCIAS (I - II)	1.186.728,30	17,4
IV. DESPESA PRIMÁRIA TOTAL	1.326.295,50	19,44
<i>IV.1. Pessoal e Encargos Sociais</i>	285.529,50	4,19
<i>IV.2. Benefícios da Previdência</i>	562.359,40	8,24
<i>IV.3. Outras Desp. Obrigatórias sem Contr. de Fluxo</i>	229.025,80	3,36
<i>IV.3.13 Legislativo/Judiciário/MPU/DPU</i>	13.831,10	0,2
<i>IV.4. Despesas com Contr. de Fluxo do P.Executivo</i>	249.380,80	3,66
V. RESULTADO PRIMÁRIO – REGIME ORÇAMENTÁRIO (III - IV)	-139.567,20	-2,05
VI. OUTROS FATORES QUE AFETAM O RESULT.	12.060,70	0,18
VII. AJUSTE REGIMES CAIXA/ORÇ.	12.627,90	0,19
VIII. RESULT. PRIMÁRIO GOV. CENTRAL ACIMA DA LINHA (V-VI+VII)	-139.000,00	-2,04
X. RESULT. PRIMÁRIO GOV. CENTRAL ABAIXO DA LINHA (VIII + IX)	-139.000,00	-2,04
XI. META RESULT. PRIMÁRIO GOV. CENTRAL	-139.000,00	-2,04
XIV. JUROS NOMINAIS	-321.423,00	-4,71
XV. RESULT. NOMINAL GOV. CENTRAL (X + XIV)	-460.423,00	-6,75
XVI. RECEITAS FINANCEIRAS	1.989.834,50	29,17
XVII. DESPESAS FINANCEIRAS	1.850.267,30	27,12

Fonte: Elaboração da autora. Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2017, p. 38

A partir da tabela 5, observa-se que da composição da despesa primária total (destacada em azul), no montante de R\$ 1.326.395 milhões, R\$ 13.831 milhões destinam-se às demais despesas do Legislativo, Judiciário, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União (exceto pessoal e encargos sociais), alcançando em torno de 1% da autorização total para despesas primárias. O somatório da dotação com pessoal e encargos sociais da União em todos os seus poderes resulta em R\$ 285.529 milhões, cerca de 21%, do total. Esse montante é dividido conforme demonstra a tabela a seguir:

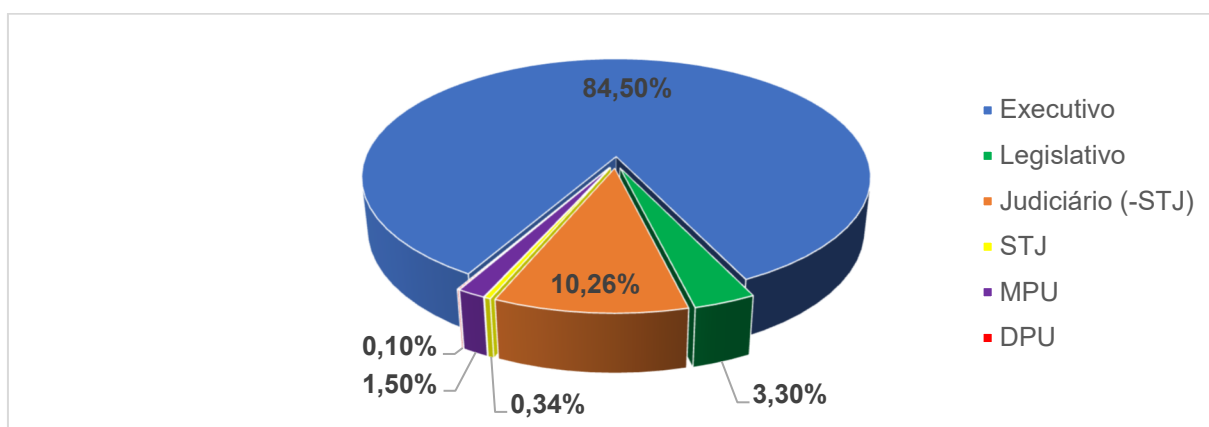
Tabela 6 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais (R\$ bilhões)

Poder	PLOA 2017		
	Desp. Primárias	Desp. Financeiras CPSS	Total
Executivo	241,18	15,87	257,05
Legislativo	9,45	0,71	10,16
Judiciário (-STJ)	29,43	3,96	33,40
STJ	0,94	0,11	1,04
MPU	4,32	0,64	4,96
DPU	0,21	0,04	0,25
Total	285,53	21,33	306,86

Elaboração da autora. Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2017 e Tesouro Gerencial

A parcela relativa ao Poder Judiciário perfaz o valor de R\$ 30.370 milhões para pessoal e encargos sociais (tabela 6). Nota-se que, mesmo representando o maior grupo de despesas do Poder Judiciário, essa parcela se traduz em 10,6% do total da União, do qual 0,34% é destinado ao pagamento dos servidores e magistrados do STJ.

Gráfico 8 – Participação relativa nas Despesas com Pessoal e Encargos da União – PLOA 2017

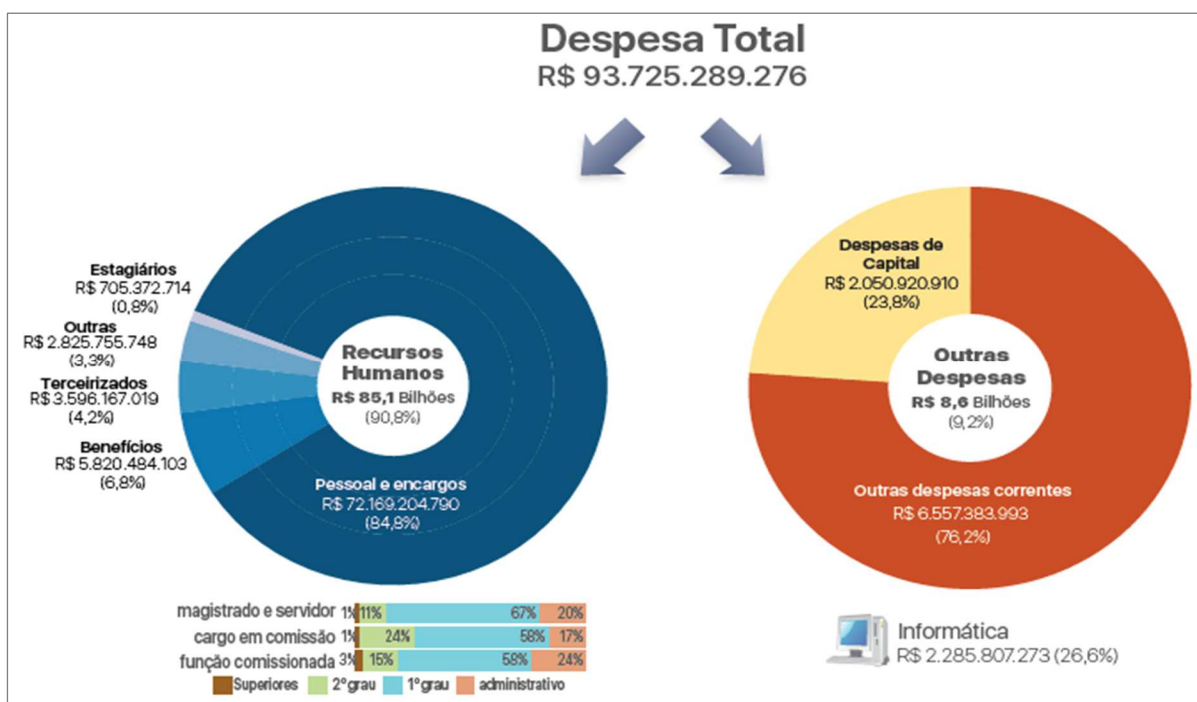


Elaboração da autora. Fonte: Mensagem Presidencial PLOA 2017 e Tesouro Gerencial

Num comparativo interno, a participação do STJ atingiu o percentual aproximado de 3% do Poder Judiciário Federal, com pouco mais de R\$ 1 bilhão na previsão de despesas de pessoal e encargos sociais do PLOA 2017.

Apesar de não representar a categoria majoritária entre as despesas primárias da União, os gastos com pessoal são de interesse primordial para o recorte temático desse estudo, por corresponder a mais de 80% do orçamento do Poder Judiciário. O restante é destinado a outras despesas correntes e de capital, conforme ilustram os infográficos a seguir:

Infográfico 9 – Distribuição da Despesa total do Poder Judiciário em 2018



Fonte: relatório estatístico anual Justiça em Números 2019, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, p. 34.<sup>42</sup>

Em geral, as despesas com pessoal e encargos atendem ao pagamento de servidores e magistrados ativos, inativos e pensionistas, além da contribuição patronal dos órgãos para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais. Outras despesas que não são diretamente de pessoal, mas possuem caráter vinculado à essa, são os benefícios obrigatórios aos servidores como o Auxílio-Alimentação, Auxílio-Transporte; Assistência Pré-Escolar, Auxílio-Funeral; Auxílio Natalidade, Auxílio-reclusão, Assistência Médica e Odontológica, entre outros.

Tais dispêndios são fixados por dispositivos constitucionais ou legais e implicam em obrigação de execução por um período superior a dois exercícios

<sup>42</sup> Justiça em Números considera os 27 Tribunais de Justiça Estaduais (TJs); os 5 Tribunais Regionais Federais (TRFs); os 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRTs); os 27 Tribunais Regionais Eleitorais (TREs); os 3 Tribunais de Justiça Militar Estaduais (TJMs); o Superior Tribunal de Justiça (STJ); o Tribunal Superior do Trabalho (TST); o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e o Superior Tribunal Militar (STM). São excluídos o Supremo Tribunal Federal (STF) e próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ). As dotações autorizadas na LOA 2018 ao STF e CNJ somaram aproximadamente R\$ 935 milhões.

financeiros, caracterizando-se como despesas obrigatórias de caráter continuado, nos termos do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF<sup>43</sup>.

Por outro lado, os recursos que são alocados com base no poder de decisão dos gestores públicos são denominados despesas discricionárias e figuram como parcela minoritária no orçamento do Poder Judiciário, sendo destinadas, principalmente, às subfunções orçamentárias<sup>44</sup> de administração geral, comunicação social, formação de recursos humanos e tecnologia da informação.<sup>45</sup>

As características do orçamento do Poder Judiciário serão aprofundadas nas seções seguintes sob a luz da implantação do Novo Regime Fiscal.

### **3.2 A implantação do Novo Regime Fiscal no Poder Judiciário e no STJ**

A EC 95/2016 trouxe limitações orçamentárias que exigiram medidas de restrição de despesas, sob pena de aplicação de penalidades em caso de descumprimento do limite individualizado, como o impedimento de reajuste salarial, de concessão de qualquer benefício aos servidores, de alteração na estrutura de carreira que implique aumento de despesa, além de vedação à criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, Ministério Público, Defensoria Pública, servidores e empregados públicos e militares<sup>46</sup>

Concomitante à discussão dos moldes do NRF no Congresso Nacional, entretanto, foi aprovada, em 20 de julho de 2016, a alteração do Plano de Cargos e Salários (PCS) do Poder Judiciário da União<sup>47</sup>, que autorizou ajustes progressivos em parcelas sucessivas e não cumulativas até janeiro de 2019 de 12% sobre o vencimento base da categoria e 140% sobre a Gratificação Judiciária (GAJ).

---

<sup>43</sup> Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000, Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

<sup>44</sup> A classificação funcional, instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, é formada por funções e subfunções, e busca identificar em que áreas de despesa a ação governamental será realizada.

<sup>45</sup> Os principais programas, ações, funções e subfunções orçamentárias dos órgãos do Poder Judiciário foram observados no volume III das Lei Orçamentárias Anuais de 2010 a 2020

<sup>46</sup> Constituição Federal de 1988, ADCT, art.109.

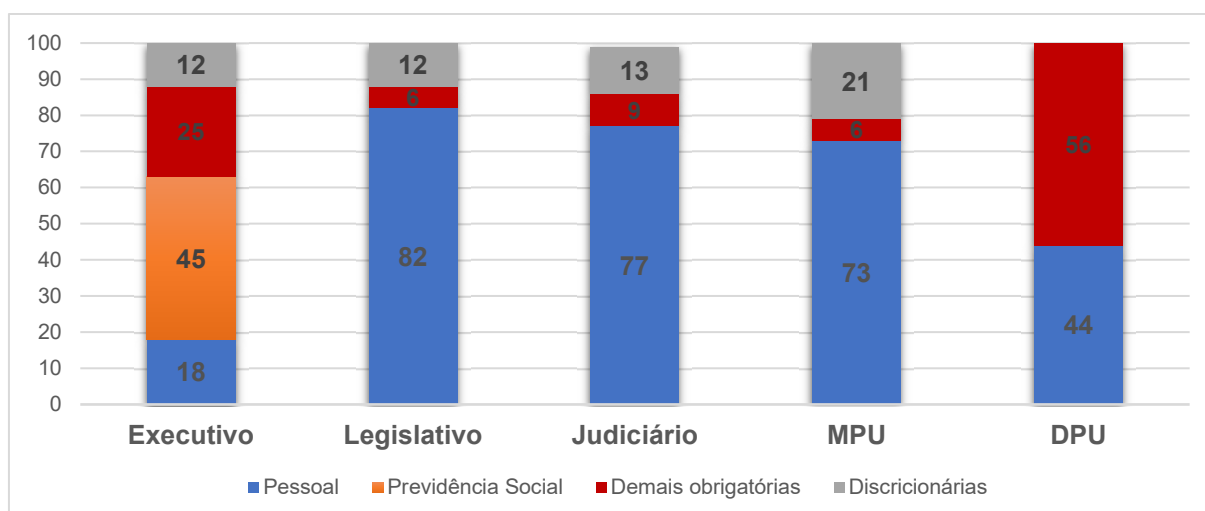
<sup>47</sup> Lei nº 13.317, de 20 de julho de 2016.

Ocorre que tal acréscimo impacta direta e profundamente as despesas obrigatórias dos exercícios financeiros vindouros. Contudo, não compôs a base de pagamentos de 2016, cuja execução (efetivo pagamento) foi definida como o paradigma de implementação do “teto de gastos”.

Além das despesas de pessoal, propriamente ditas, há um conjunto de benefícios de natureza indenizatória a que os servidores públicos têm direito, como assistência médica e odontológica, auxílio-alimentação, auxílio-moradia, assistência pré-escolar, auxílio-transporte, auxílio-funeral, entre outros de caráter obrigatório, que, embora não sejam classificados como despesas de pessoal, estão diretamente vinculadas àquelas.

Assim, reunindo-se os gastos com benefícios aos servidores e os gastos com pessoal, já se percebia, na fase de debate da PEC, o comprometimento de uma parcela de 86% do orçamento médio do Poder Judiciário com despesas obrigatórias. Essa característica evidencia o impacto do aumento concedido pelo PCS concomitante com a limitação do “teto de gastos”, visto que o percentual que sobra para as despesas discricionárias, cerca de 13% do total, não ofereceria margem suficiente para compensar o crescimento em pessoal e as próprias demandas de manutenção e investimento dos órgãos.

Gráfico 10 – Composição da despesa primária entre os Poderes- 2016 (em % do total sujeito ao teto)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração IFI, 2017<sup>48</sup>

<sup>48</sup> Disponível em < [http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530744/IFI\\_NT\\_05\\_2017.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530744/IFI_NT_05_2017.pdf) > Acesso em 30 out.2018

A primeira consequência direta do excesso de despesas primárias diante do limite de gastos seria a inviabilidade de novos provimentos para a reposição de aposentadorias e consequente manutenção da força de trabalho, bem como o sacrifício das despesas com custeio e investimento em detrimento das despesas de pessoal já instaladas e do seu crescimento vegetativo.

Nesse contexto, integrou-se ao texto da referida PEC um dispositivo<sup>49</sup> prevendo a possibilidade de o Poder Executivo compensar o excesso de despesas primárias dos outros poderes com a respectiva redução do seu limite até o percentual máximo de 0,25%. Essa medida foi autorizada apenas para os três primeiros anos de vigência do NRF, ou seja, 2017, 2018 e 2019, em decorrência do período de implementação do ajuste salarial dos servidores do Poder Judiciário.

“Mas, e depois?” foi o questionamento natural dos órgãos do Judiciário, tendo em vista que a majoração da despesa de pessoal se manteria nos exercícios subsequentes, enquanto a referida compensação cessaria. Essa questão voltará à baila nesse estudo após a análise do impacto inicial da implantação do Novo Regime Fiscal, o que será realizada na próxima seção.

Após reiteradas revisões da meta fiscal nos exercícios anteriores, demonstrando a tendência de queda nas receitas públicas, sem o respectivo acompanhamento pela diminuição das despesas públicas, o Congresso Nacional promoveu significativo corte de dotações no PLOA para 2016. Para o STJ, essa redução representou aproximadamente R\$ 89 milhões<sup>50</sup>, que corresponderam a um decréscimo de 30% do orçamento discricionário, quando comparado nominalmente ao exercício anterior. Adicionalmente, foram vedados, no STJ e em diversos órgãos, novos provimentos de servidores que impactassem o orçamento, ou seja, o Anexo V

---

<sup>49</sup> Convertido nos §§7º e 8º do artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

<sup>50</sup> O valor pode ser verificado pela diferença entre o valor da PLOA para a LOA 2016 disponível na p.22, Volume III, Lei n. 13.255, de 14 de janeiro de 2016 – LOA 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2016/orcamento-anual-de-2016#ploa>> Acesso em 14 nov.2019.

da LOA<sup>51</sup>, que trata das autorizações para aumentos de pessoal, foi zerado em diversos órgãos.

Seguindo a linha temporal, em meados de 2016, iniciou-se a apreciação da então PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados e, com ela, uma série de incertezas quanto às diretrizes e parâmetros orçamentários para os exercícios vindouros. Porém, o delineamento do paradigma para os 20 anos do teto de gastos atrelado aos valores efetivamente pagos no exercício, inclusive a título de restos a pagar, gerou incentivo inverso ao inicialmente adotado em 2016 de retração de gastos: a lógica passou a ser maximizar os pagamentos em 2016, a fim de garantir maior valor de referência para a incidência dos ajustes inflacionários e, conseqüentemente, maior limite de gastos para os próximos anos.

Assim, as medidas de economia foram substituídas pelo esforço de plena execução orçamentária, inclusive com a postura proativa do STJ para a resolução de pendências com seus credores, a fim de viabilizar pagamentos de valores inscritos em restos a pagar ainda em 2016.

É válido destacar o expressivo pagamento realizado, com efeitos retroativos, decorrente da decisão administrativa em Sessão Plenária do STJ, em 02 de março de 2016, que concedeu ajuste percentual de 13,23% à remuneração dos servidores, suspensa em seguida pela concessão de liminar pelo STF.<sup>52</sup>

O somatório desses fatores resultou numa condição única entre todos os órgãos da União: o STJ obteve o limite de gastos financeiros em valor superior à sua autorização orçamentária em 2017, conforme demonstra o quadro a seguir:

---

<sup>51</sup> Anexo V, Lei n. 13.255, de 14 de janeiro de 2016 – LOA 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2016/orcamento-anual-de-2016#ploa>> Acesso em 14 nov.2019.

<sup>52</sup> O reajuste tem origem nas Leis nº 10.697/2003 e 10.698/2003, que dispunham sobre aspectos remuneratórios dos servidores públicos federais. A Decisão pelo pagamento foi efetivamente cassada em março de 2018 pelo STF.

Tabela 7 – Relação de limites de gastos para 2017

Discriminação	Pagamento total 2016	Limite 2017	LOA 2017	Excesso em relação ao limite
	(A)	(B)	(C)	(D)=(B)-(C)
<b>Total Geral</b>	<b>1.214.384.410.569</b>	<b>1.301.820.088.130</b>	<b>1.306.464.082.899</b>	<b>-4.643.994.769</b>
				<b>0</b>
<b>Órgãos com LOA 2017 menor do que o Limite EC 95/16</b>	<b>1.271.812.699</b>	<b>1.363.383.213</b>	<b>1.312.153.768</b>	<b>51.229.445</b>
<b>Poder Judiciário</b>	<b>1.271.812.699</b>	<b>1.363.383.213</b>	<b>1.312.153.768</b>	<b>51.229.445</b>
Superior Tribunal de Justiça	1.271.812.699	1.363.383.213	1.312.153.768	51.229.445
				<b>0</b>
<b>Órgãos com LOA 2017 maior do que o Limite EC 95/16</b>	<b>1.213.112.597.870</b>	<b>1.300.456.704.917</b>	<b>1.305.151.929.131</b>	<b>-4.695.224.214</b>
				<b>0</b>
<b>Poder Executivo</b>	<b>1.161.916.030.829</b>	<b>1.245.573.985.049</b>	<b>1.247.817.498.492</b>	<b>-2.243.513.443</b>
				<b>0</b>
<b>Poder Judiciário</b>	<b>34.747.837.611</b>	<b>37.249.681.921</b>	<b>39.159.045.997</b>	<b>-1.909.364.076</b>
Supremo Tribunal Federal	540.523.021	579.440.679	644.535.770	-65.095.091
Justiça Federal	9.302.684.108	9.972.477.364	10.414.568.830	-442.091.466
Justiça Militar da União	457.562.623	490.507.132	497.803.349	-7.296.217
Justiça Eleitoral	6.192.717.581	6.638.593.247	6.702.895.598	-64.302.351
Justiça do Trabalho	15.844.587.829	16.985.398.153	18.248.372.626	-1.262.974.473
Justiça do DF e Territórios	2.244.436.122	2.406.035.523	2.435.497.109	-29.461.586
Conselho Nacional de Justiça	165.326.327	177.229.823	215.372.715	-38.142.892
				<b>0</b>
<b>Poder Legislativo</b>	<b>10.549.703.314</b>	<b>11.309.281.952</b>	<b>11.552.982.209</b>	<b>-243.700.257</b>
Câmara dos Deputados	5.067.248.625	5.432.090.526	5.617.559.583	-185.469.057
Senado Federal	3.729.919.949	3.998.474.185	4.022.704.914	-24.230.729
Tribunal de Contas da União	1.752.534.740	1.878.717.241	1.912.717.712	-34.000.471
				<b>0</b>
<b>Ministério Público da União</b>	<b>5.439.282.856</b>	<b>5.830.911.221</b>	<b>6.059.251.551</b>	<b>-228.340.330</b>
Ministério Público da União	5.368.970.679	5.755.536.568	5.974.233.164	-218.696.596
Conselho Nacional do MPU	70.312.177	75.374.653	85.018.387	-9.643.734
				<b>0</b>
<b>Defensoria Pública da União</b>	<b>459.743.260</b>	<b>492.844.774</b>	<b>563.150.882</b>	<b>-70.306.108</b>

Fonte: Ofício-circular nº 3 SOF/MP de 2 de junho de 2017.

Tal situação não estava originalmente prevista nos dispositivos que instituíram o Novo Regime Fiscal ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2017<sup>53</sup>, sendo contemplada apenas no ano seguinte com a inclusão de parágrafo específico no artigo 25 da LDO 2018:

§ 3o No caso de o **limite do órgão**, estabelecido na forma do caput, **resultar em valor menor que o limite individualizado** calculado de acordo com o § 1o do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias **a diferença entre os dois valores será acrescida ao limite do órgão**. (Lei nº 13.473 de 08 de agosto de 2017 – LDO 2018, artigo 25, §3º. Grifos da autora)

<sup>53</sup> Lei nº 13.408 de 26 de dezembro de 2016.



O dispositivo citado estabeleceu a condição de igualdade do montante para o projeto de LOA do STJ e o seu limite individualizado do “teto de gastos”. Assim, foi incorporado ao limite do STJ o valor de R\$ 51.229.445 mais a atualização do IPCA em 2017.

Conforme pode ser observado na Tabela 2, todos os demais órgãos da União foram submetidos a limite financeiro inferior ao valor de sua Lei Orçamentária Anual (LOA) em 2017, ensejando a aplicação da fórmula constitucional preconizada nos §§7º e 8º do artigo 107 do ADCT para compensar excessos de despesas autorizadas na lei orçamentária, apurados em face de limites individualizados.

Em fevereiro de 2017, o Poder Executivo editou a Portaria nº 17/2017 que reduziu despesas primárias próprias autorizadas na lei orçamentária para compensar excessos de despesas primárias, no valor global de R\$ 4,7 bilhões, dos quais R\$ 2,4 bilhões foram destinados aos órgãos dos demais poderes, à exceção do STJ. Destaca-se que, dado o limite de compensação equivalente a 0,25% do limite do Poder Executivo (R\$ 3,1 bilhões em 2017), os R\$ 2,4 bilhões disponibilizados representaram 79% da margem de compensação disponível em 2017.<sup>54</sup>

Para 2018, os montantes relativos à compensação foram previstos já no PLOA 2018 e remanejou R\$ 2,1 bilhões do Poder Executivo aos órgãos dos demais poderes, sem contemplar o STJ novamente. Do total compensado, R\$ 1,7 bilhão (83%) foi destinado ao Poder Judiciário.

Finalmente, no último ano de gozo da compensação, um novo dispositivo da LDO de 2019 permitiu sua ampliação:

§ 8º Observado o limite estabelecido no § 8º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Mensagem que encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária de 2019 **poderá ampliar a compensação apurada** na forma deste artigo, **caso a correção estabelecida na forma do caput resulte em valor menor do que o impacto anualizado para 2019 decorrente das Leis nos 13.316 e**

---

<sup>54</sup> De acordo com o Estudo Técnico nº 10/2017, da Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados (CONORF). Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/ET10\\_2017.pdf](http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/ET10_2017.pdf)> Acesso em 02 nov. 2018.

**13.317, ambas de 20 de julho de 2016.** (Lei nº 13.707 de 14 de agosto de 2018 - LDO 2019, artigo 27, §8º. Grifo da autora)

Nesse diapasão, o remanejamento de dotação ao Poder Judiciário retomou seu viés original de amortecer o impacto do aumento de gastos de pessoal oriundo da alteração do Plano de Cargos e Salários da categoria, contemplando, assim, o STJ com a compensação de R\$ 27.971.142 em 2019<sup>55</sup>.

Tabela 8 – Limite de Gastos Despesas Primárias e Compensação 2017-2019

Variável	2017		2018		2019	
	Limite Total	Compensação	Limite Total	Compensação	Limite Total	Compensação
Correção do IPCA (%)*	7,20%		3,00%		4,39%	
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1.308.621.992.576</b>	<b>0</b>	<b>1.347.880.652.354</b>	<b>0</b>	<b>1.407.052.612.991</b>	<b>0</b>
Poder Executivo	1.252.375.889.495	-2.451.710.769	1.287.843.076.071	-2.104.090.110	1.343.213.283.342	-3.362.563.432
Poder Judiciário	38.613.065.132	1.909.364.077	41.520.040.270	1.748.583.184	44.446.559.973	2.929.135.921
<i>Superior Tribunal de Justiça</i>	<i>1.363.383.213</i>	<i>0</i>	<i>1.404.284.709</i>	<i>0</i>	<i>1.493.903.950</i>	<i>27.971.142</i>
Poder Legislativo	11.309.281.953	243.700.256	11.896.307.963	247.747.552	12.418.555.883	258.623.670
Ministério Público da União	5.830.911.222	228.340.329	6.069.487.345	63.648.786	6.398.251.671	128.756.800
Defensoria Pública da União	492.844.774	70.306.107	551.740.705	44.110.587	575.962.122	46.047.042

\*IPCA acum.jul-jun (%) para 2018 e 2019

Elaboração da autora. Fonte: Mensagens Presidenciais de envio dos Projetos de Lei Orçamentária Anual de 2017, 2018 e 2019.

Ao final do triênio 2017-2019, verificou-se que o total compensado pelo Poder Executivo somou R\$ 7,9 bilhões, o que representou 0,2% do seu limite total de despesas primárias. A parcela recebida pelo STJ, R\$27,9 milhões, perfaz 0,35% do total compensado.

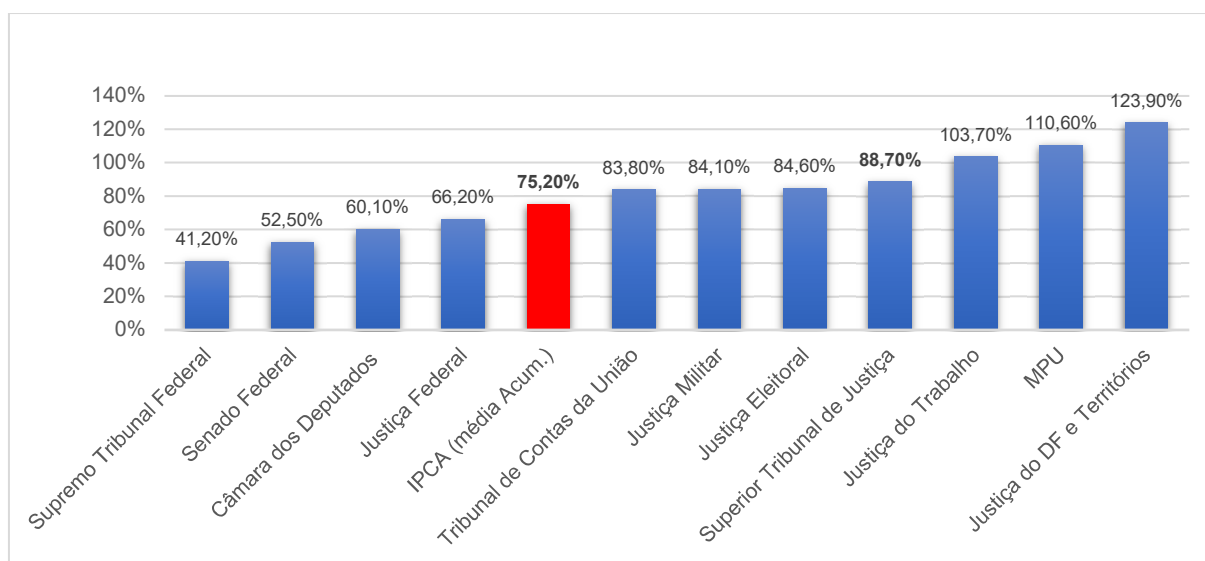
Deve-se ressaltar que a compensação não alterou os limites individualizados, portanto, não se incorporou ao orçamento futuro do órgão receptor. Configurou-se como um acréscimo no orçamento do exercício financeiro específico e esse mecanismo findou em 2019.

Ademais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2018 e 2019 estabeleceram que os Órgãos que se valessem da referida compensação deveriam adotar medidas

<sup>55</sup> Esse montante não é o resultado do cálculo de projeção do gasto com o aumento de pessoal relativo ao novo PCS, entretanto a sua memória de cálculo não consta da Mensagem Presidencial de envio do PLOA 2019.

para retornar aos limites individualizados até o final de 2019<sup>56</sup>. Contudo, a referida necessidade de revisão, ajuste, contenção, reengenharia, dinamização, reformulação, priorização das despesas primárias do Poder Judiciário (e tantos outros termos repetidos em diversos estudos sobre o tema) esbarraram na característica já citada de vinculação e rigidez do orçamento desses órgãos. Configura-se, assim, um desafio que pode ser observado no histórico de incremento de despesa primárias na última década, demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 11 – Demais Poderes – Crescimento das Despesas Primárias 2008-2017



Fonte: Nota Técnica n. 23/2017 CONORF<sup>57</sup>

O Gráfico 11 demonstra que o crescimento das despesas primárias de 7 entre 11 órgãos do Poder Judiciário, Poder Legislativo e MPU, no período de 2008 a 2017, foi superior à variação média acumulada do IPCA (75,2%), na coluna destacada em vermelho. Essa tendência de crescimento real das despesas sinalizou que a maioria desses órgãos poderia encontrar dificuldades na adequação de seus orçamentos aos limites, num curto prazo, pois, necessitariam de uma mudança mais profunda no perfil de gastos.

Nesses termos, o quadro projetado para 2020 comparado a 2017, indicou a necessidade de uma redução média entre os órgãos do Judiciário (exceto o STJ) de

56 Lei n. 13.473, de 8 de agosto de 2017 – LDO 2018, art. 25, § 6º e Lei n. 13.707, de 14 de agosto de 2018 – LDO 2019 art.27 §5º.

57 Nota Técnica n. 23/2017 CONORF. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/nt23-2017-repercussoes-da-emenda-constitucional-no-95-2016-no-processo-orcamentario>> Acesso em 02 nov. 2018.

35% do montante orçamentário. Os valores individualizados por órgão são apresentados na tabela 3, a seguir:

Tabela 9 – Excessos de Despesas Primárias (2017 e 2020)

R\$ bilhões constantes (base 2017)

ÓRGÃO SUJEITOS A LIMITES	Despesas Discricionárias		Comparativo	
	2017	2020	2020/2017	Redução
CÂMARA DOS DEPUTADOS	0,83	0,69	83,10%	16,94%
SENADO FEDERAL	0,43	0,38	88,80%	11,23%
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	0,25	0,2	79,50%	20,49%
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	0,23	0,15	63,50%	36,51%
<b>SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA</b>	<b>0,3</b>	<b>0,31</b>	<b>104,60%</b>	<b>-4,60%</b>
JUSTIÇA FEDERAL	1,91	1,14	59,80%	40,24%
JUSTIÇA MILITAR	0,08	0,06	68,70%	31,28%
JUSTIÇA ELEITORAL	1,82	1,57	86,30%	13,73%
JUSTIÇA DO TRABALHO	2,47	0,64	25,70%	74,27%
JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	0,39	0,24	61,70%	38,34%
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	0,15	0,11	73,30%	26,67%
DEFENSORIA PUBLICA DA UNIÃO	0,03	-0,02	-88,60%	188,60%
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO e CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	1,35	1,05	78,20%	21,82%
<b>TOTAL</b>	<b>10,24</b>	<b>6,52</b>		

Fonte: Nota Técnica n. 10/2017 CONORF, p.17<sup>58</sup>.

O cenário ora descrito tende a se agravar pela tendência de queda do fator de correção dos orçamentos, o IPCA, conforme já apresentado no gráfico 8 do capítulo anterior.

Diante do exposto, muitas ações foram empreendidas no âmbito da maioria dos órgãos do Judiciário, inclusive do STJ, a fim de reduzir despesas, entre as quais destacam-se<sup>59</sup>:

- Revisão dos contratos de aluguel de imóveis;

<sup>58</sup> Dados: No cenário base, adotaram-se as seguintes premissas:

- despesas primárias obrigatórias com taxa de crescimento vegetativo de 1,5% a.a., incluindo impacto anual PCS e desconsiderando novas despesas com provimentos de pessoal.
- o montante de despesas discricionárias representa a diferença entre o total de gastos (limite constitucional adicionado à eventual compensação, quando cabível) e o montante destinado às despesas obrigatórias. Portanto, a projeção de despesas discricionárias não considera a evolução histórica do agregado, que é admitido como variável de ajuste na sistemática em questão

Nota Técnica n. 10/2017 CONORF. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/ET10\\_2017.pdf](http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/ET10_2017.pdf) > Acesso em 02 nov. 2018.

<sup>59</sup> Conforme Ofício 0232/2019-TCU/Semag de 18/10/2019, anexo IV – Rol descritivo de medidas adotadas para dar cumprimento à EC 95/2016, baseado no Acórdão 2455/2019-TCU-Plenário.

- Adaptação dos horários de funcionamento dos edifícios com objetivo de reduzir o consumo de energia elétrica e de água;
- Limitação na aquisição de bilhetes aéreos e concessão de diárias;
- Supressão de postos de trabalho nos contratos de copa, conservação e limpeza, vigilância, motoristas, recepcionistas, ascensoristas e colaboradores e renegociação de reajuste nesses contratos.
- Minimização ou extinção das horas extras nos contratos de locação de mão de obra;
- Diminuição na oferta de cursos e evento de capacitação para magistrados e servidores;
- Preferência pela contratação de instrutores internos ou de palestrantes que não necessitem de custeio de passagem e hospedagem.
- Redução na concessão de diárias com priorização de magistrados no exercício da jurisdição, bem como de seus assistentes diretos;
- Diminuição do programa de estágio;
- Redução de despesas relativas à ação de comunicação e divulgação institucional;
- Redução de contratos de tecnologia da informação;
- Racionamento de material de consumo;
- Adequação de cronograma ou suspensão de projetos que necessitassem de novas compras/investimentos;
- Controle do consumo de combustível para os veículos de representação e de transporte institucional;
- Racionalização de uso dos serviços de telefonia, energia elétrica, água, serviços postais;
- Implantação e ampliação da modalidade de teletrabalho;
- Priorização no uso de videoconferências e do ambiente virtual nas ações de capacitações e reuniões; e
- Substituição de periódicos impressos por virtuais
- Adoção do modelo “TaxGov” para deslocamento em substituição com consequente diminuição nos contratos de motoristas, manutenção e seguro de automóveis funcionais

- Otimização da gestão de pessoas por meio de concursos de remoção interna, projetos de gestão por competências e racionalização de provimentos de vagas do Anexo V.
- Restrição/ vedação de realização de horas extras, principalmente aos sábados, domingos e feriados.

Além do acima exposto, outras medidas gerenciais foram adotadas, tais como a criação e acompanhamento de metas de redução de gastos, a fixação de data limite de empenhamento e pagamento e o estímulo a soluções de eficiência e produtividade.

O impacto dessas medidas de economia, bem como, as peculiaridades ocorridas na implantação do NRF no orçamento do STJ, detalhadas no decorrer dessa seção, são evidenciadas na observação dos dados de pagamento do órgão organizados historicamente na seção seguinte.

### **3.3 Análise do orçamento do STJ**

Desde 1988, o Superior Tribunal de Justiça possui a competência de uniformizar a interpretação das normas infraconstitucionais em todo o Brasil, como órgão de convergência da Justiça Comum. A Constituição Federal de 1988, no seu art. 105, além de disciplinar as competências do STJ, estabeleceu que funcionassem junto a este a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM e o Conselho da Justiça Federal – CJF. Apesar de ser presidido pelo Presidente do STJ<sup>60</sup>, o CJF possui orçamento autônomo, enquanto a ENFAM figura como uma unidade gestora imiscuída na unidade orçamentária do STJ, compondo assim o orçamento da Corte.

Esta seção se dedica a apresentar numa visão geral (subseção 3.3.1) e detalhada (subseção 3.3.2), as peculiaridades do orçamento do STJ e seu comportamento de execução de 2010 a 2019.

#### **3.3.1 Visão geral da década (2010 a 2019)**

Conforme já mencionado nas seções anteriores, o orçamento do STJ segue a dinâmica geral dos órgãos do Poder Judiciário com prevalência das despesas de pessoal representando em média 75% das despesas pagas em comparação ao todo

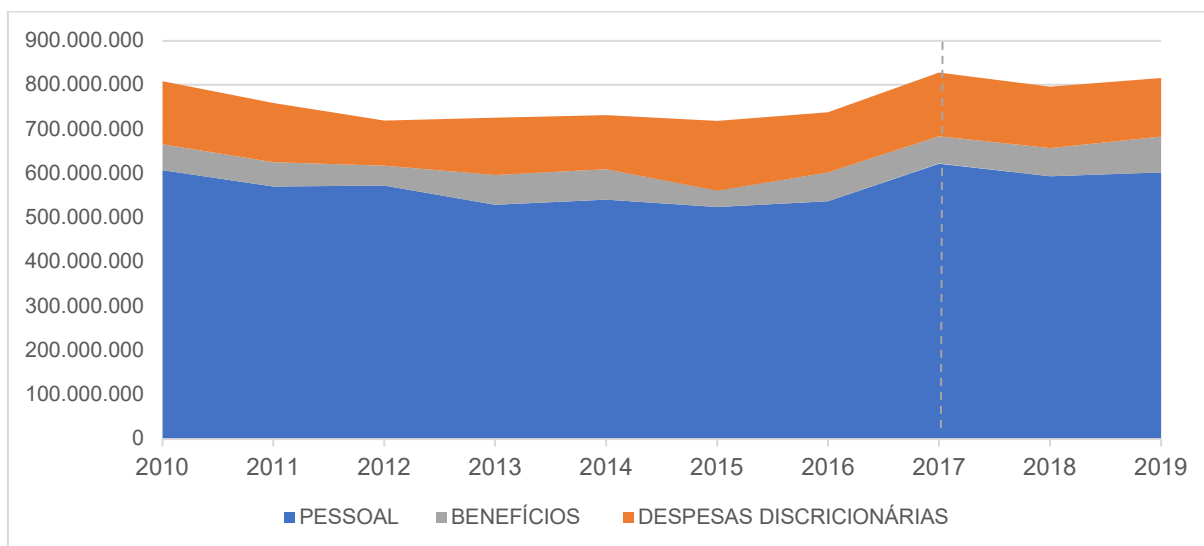
---

<sup>60</sup> Conforme §2º, art. 2º da Lei 11.798, de 29 de outubro de 2008.

na última década. Essa proporção apresentou um pico de 80% no ano de 2012, quando houve retração da execução orçamentária total e consequente redução dos pagamentos de benefícios (6%) e despesas discricionárias (14%). Essas categorias apresentaram execução média no período de 8% e 18%, respectivamente.

Assim, observando-se os valores executados de 2010 a 2019 ajustados em relação à inflação (base 2010), vide gráfico 12 e Tabela 10 abaixo, destacam-se os anos de 2012 e 2015 como vales no gráfico do orçamento pago, enquanto o ano de 2017, o primeiro de vigência do teto de gastos, como um pico de execução.

Gráfico 12 - Proporção de despesas primárias pagas de 2010 a 2019, por categoria.



Elaboração da autora. Fonte: Tesouro Gerencial e IBGE (Valores reais, base 2010)

Considerando que os dados foram deflacionados, é válido destacar a possível interferência dos percentuais do IPCA, visto que nos anos de 2012 e 2015 os índices foram os mais altos do período com 6,5% e 10,67% acumulado ao ano, respectivamente. O ano de 2017 ainda apresenta a peculiaridade de ter tido o limite de gastos ajustado pelo percentual fixo de 7,2%<sup>61</sup> e ao final do exercício ter sido verificado que o IPCA acumulado foi de 2,95%. Essa diferença no percentual de ajuste gerou ampliação do valor real pago de 2017.

Mesmo com essas ponderações, constata-se elevação no nível dos pagamentos no triênio de implementação do Novo Regime Fiscal em comparação com os anos antecessores. Os montantes pagos anualmente em 2017, 2018 e 2019

<sup>61</sup> Conforme ADCT art.107, §1º, incisos I e II.

superaram a média da década em todas as categorias, com exceção do pagamento de despesas discricionárias em 2019 que foi inferior à média e o menor desde 2014.

Tabela 10 – Despesas primárias pagas de 2010 a 2019

<b>ANO</b>	<b>PESSOAL (A)</b>	<b>BENEFÍCIOS (B)</b>	<b>DESPESAS DISCRICIONÁRIAS (C)</b>	<b>TOTAL (D) = (A+B+C)</b>
2010	607.522.290	58.101.205	142.940.483	808.563.978
2011	570.443.465	54.555.122	134.216.416	759.215.003
2012	572.517.967	45.046.239	101.889.520	719.453.727
2013	528.762.997	67.659.917	129.686.510	726.109.425
2014	540.396.045	68.824.184	122.570.627	731.790.856
2015	524.010.998	37.256.525	156.949.546	718.217.068
2016	537.103.589	65.175.076	135.861.888	738.140.552
2017	622.333.041	61.619.665	144.055.461	828.008.167
2018	593.661.527	63.590.697	138.776.417	796.028.641
2019	602.247.353	81.062.002	132.225.732	815.535.086
Média	569.899.927	60.289.063	133.917.260	764.106.250

Elaboração da autora. Fonte: Tesouro Gerencial e IBGE (Valores reais, base 2010)

Tal comportamento corrobora a hipótese de o crescimento das despesas obrigatórias comprimir as despesas discricionárias, que começa a ser notada em 2019, com o impacto completo do ajuste do Plano de Cargos e Salários - PCS aprovado em 2016 e implementado escalonadamente de 2016 a 2019.

Tabela 11 – Principais reajustes das Despesas de Pessoal do STJ de 2017 a 2019

<b>Data</b>	<b>Motivo da atualização</b>	<b>Público alvo</b>
jan/17	Aumento de 6,58% no valor das pensões e aposentadorias vinculadas ao RGPS (Portaria MF n.8, de 13/1/2017)	Inativos e pensionistas
jun/17	4ª parcela da Lei 13.317/2016	Servidores e pensionistas
nov/17	5ª parcela da Lei 13.317/2016	Servidores e pensionistas
jan/18	Aumento de 2,07% no valor das pensões e aposentadorias vinculadas ao RGPS (Portaria n.15, de 16/1/2018)	Inativos e pensionistas
jun/18	6ª parcela da Lei 13.317/2016	Servidores e pensionistas
nov/18	7ª parcela da Lei 13.317/2016	Servidores e pensionistas
jan/19	Aumento de 3,43% nas aposentadorias e pensões atreladas ao reajuste do RGPS (Portaria ME n. 9, de 15/1/2019)	Inativos e pensionistas
jan/19	Aumento do subsídio e do teto constitucional, conforme Lei n.13.752/2018	Ministros
jan/19	8ª parcela da Lei n. 13.317/2016	Servidores e pensionistas

Fonte: Relatório de Gestão STJ, 2019, p. 58



Em termos nominais, o total pago de despesas primárias de pessoal no STJ foi de R\$ 802.600.121, em 2015, antes dos efeitos do aumento no PCS, e de R\$ 1.090.743.603, em 2019, após efeito completo do ajuste do PCS. Ou seja, ocorreu aumento de R\$ 288.143.481, do qual projetou-se a parcela de R\$ 224.308.143 como oriunda da implantação do PCS, conforme dados do então Ministério do Planejamento (tabela 12).

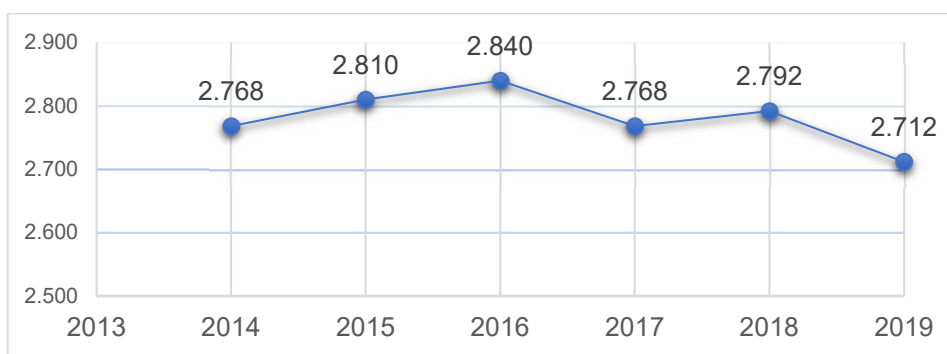
Tabela 12 – Projeção de impacto nas despesas primárias decorrentes da Lei nº 13.317, de 20/07/2016 (Ajuste do PCS)

DESPESAS PRIMÁRIAS	PCS SERVIDORES EFETIVOS			
	2016	2017	2018	2019
PCS STJ	36.957.943	101.852.329	150.003.353	224.308.143
PCS TOTAL	1.119.558.244	3.080.692.633	4.539.143.652	6.788.782.760
STJ/TOTAL (%)	3,30%	3,31%	3,30%	3,30%

Elaboração da autora. Fonte: Ofício Circular nº 195/2018-MP de 16/05/2018.

Ademais, verifica-se que o quantitativo de servidores efetivos ativos do órgão, principal componente do pagamento de pessoal, entrou em tendência decrescente a partir de 2016, o que afasta a possibilidade de o aumento de pessoal decorrer de uma ampliação no número de servidores.

Gráfico 13 - Número de servidores efetivos ativos de 2014 a 2019



Elaboração da autora. Fonte: Relatório de Gestão 2019 do STJ, p. 49

Compreendido o comportamento geral e alguns aspectos pontuais relevantes do orçamento do STJ nos últimos 10 anos, conclui-se a presente subseção e encaminha-se à próxima para detalhar a configuração atual do orçamento do Tribunal, antes de se encaminhar para as previsões futuras.

### 3.3.2 Visão detalhada da composição orçamentária atual

A Lei Orçamentária Anual de 2019 autorizou a dotação orçamentária do STJ no montante de R\$ 1.644.751.462, distribuída entre quatro programas e dezesseis ações orçamentárias, entre projetos, atividades e operações especiais:

- Dez ações pertencentes ao Programa de Governo 0568 – Prestação Jurisdicional no STJ (Programa de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado) com 73% da dotação final do ano;
- Uma ação ao Programa 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União, que deteve 25%;
- Uma ação ao Programa 0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais; e
- Quatro ações ao Programa 0999 – Reserva de Contingência.

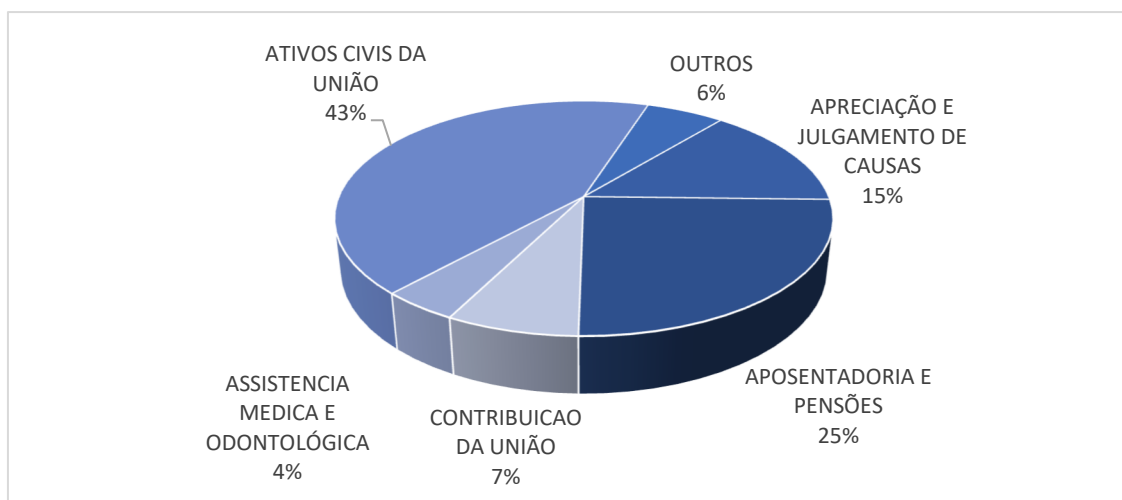
Na estrutura programática do orçamento, o item “Programa” busca definir o que se pretende alcançar com a implementação de determinada política pública, enquanto o item “Ação” descreve o que, como, onde e quando será desenvolvida a despesa para alcançar o objetivo do respectivo Programa, conforme esclarece o Manual Técnico do Orçamento<sup>62</sup>. Todas as ações e funções do STJ que constam do quadro de detalhamento dos créditos orçamentários da LOA de 2019<sup>63</sup> são detalhadas no Anexo I deste trabalho. A seguir, é apresentada a dotação atualizada do órgão em 2019, evidenciando a distribuição percentual entre suas principais ações orçamentárias:

---

<sup>62</sup> Manual Técnico do Orçamento – 2021, da Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia. Disponível em: <<https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2021>>. Acesso em: 02 abr. 2020

<sup>63</sup> Lei 13.808/2019 - LOA 2019, Volume III, fls 16 e 17.

Gráfico 14 – Dotação atualizada do STJ em 2019 (principais ações)

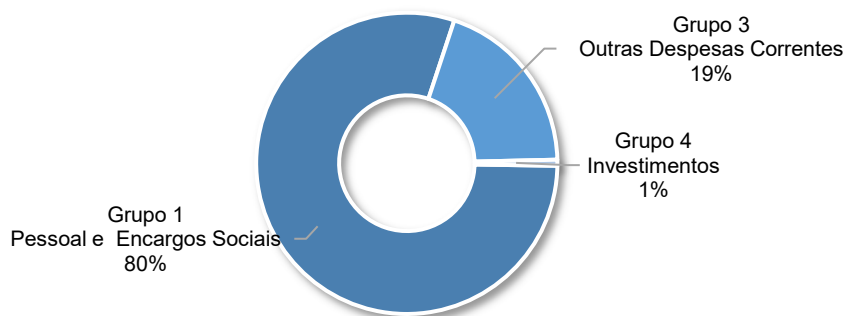


Elaboração da autora. Fonte: Relatório de Gestão 2019 do STJ, p. 45

Somando as ações de mesma categoria chega-se ao padrão descrito na subseção anterior com 75% da dotação destinada a despesas de pessoal (ações de Ativos Civis da União, Aposentadorias e Pensões e Contribuição da União), 15% de discricionárias (Apreciação e Julgamento de Causas) e 4% de benefícios (Assistência Médica e Odontológica). Os 6 % restantes somam ações menores discricionárias e de benefícios.

Quanto à classificação por natureza da despesa (Grupo de Natureza de Despesa - GND), cujo foco é o objeto do gasto, há divisão entre os GNDs 1 - Pessoal e Encargos Sociais, 3 - Outras Despesas Correntes e 4 - Investimentos. O gráfico seguinte demonstra a proporção entre os GNDs do orçamento efetivamente pago. Nota-se que a proporção das despesas de pessoal aumentou de 75% (média de 2010 a 2019) para 80% (2019), o que demonstra um aumento na execução das despesas obrigatórias.

Gráfico 15 - Proporção de despesas pagas pelo STJ em 2019 por Grupo de Natureza de Despesa



Elaboração da autora. Fonte: Relatório de Gestão 2019 do STJ, p. 44.

A Tabela 13 desdobra a natureza da despesa no nível de elemento destacando os três objetos de gastos que acumularam o maior nível de pagamentos em 2019:

Tabela 13 – Despesas: Despesas pagas pelo STJ em 2019 nos principais elementos de despesa

<b>Grupo 1 - Pessoal e Encargos Sociais</b>		<b>Valor pago (R\$)</b>
11 - Vencimento e vantagens fixas - pessoal civil		660.693.649
01 - Aposent. RPPS, Reser. Remuner e Reform Militar		347.960.363
13 - Obrigações patronais		109.109.092
Demais elementos		74.147.121
<b>TOTAL</b>		<b>1.191.910.225</b>
<b>Grupo 3 - Outras Despesas Correntes</b>		<b>Valor pago (R\$)</b>
37 - Locação de mão-se-obra		116.740.692
39 - Outros serviços de terceiros - PJ		81.055.481
46 - Auxílio-Alimentação		31.887.107
Demais elementos		53.726.342
<b>TOTAL</b>		<b>283.409.621</b>
<b>Grupo 4 - Investimentos</b>		<b>Valor pago (R\$)</b>
40 - Serviços de tecnologia da informação e comunicação		7.208.475
52 - Equipamentos e material permanente		2.896.372
51 - Obras e instalações		177.858
<b>TOTAL</b>		<b>10.282.705</b>

Elaboração da autora. Fonte: Relatório de Gestão 2019 do STJ, p. 44.

Por fim, verifica-se que a maior despesa do Órgão foi com o pagamento de pessoal ativo que representou, aproximadamente, R\$660 milhões da execução orçamentária de 2019. A segunda maior despesa, pagamento de inativos, alcançou um pouco mais da metade dos pagamentos com ativo, com cerca de R\$ 347 milhões da execução total de 2019. Entre as despesas discricionárias, destacou-se o gasto

com locação de mão de obra, R\$ 116 milhões, geralmente destinados ao pagamento de contratos para prestação de serviços de secretariado, segurança, limpeza, etc.

Compreendido o contexto e as peculiaridades do orçamento do Superior Tribunal de Justiça, a pesquisa avançou para a análise quantitativa dos dados orçamentários com a aplicação de modelo estatístico de previsão e verificação dos resultados, que foram detalhados no próximo capítulo.

## 4 ANÁLISE QUANTITATIVA E RESULTADOS

Conforme se especificou na introdução, o objetivo desta dissertação é analisar os impactos e as previsões da implantação do Novo Regime Fiscal no orçamento do Superior Tribunal de Justiça. Neste capítulo, será atendido o objetivo da pesquisa em respostas quantificadas e qualificadas.

Para tanto, a primeira seção esmiúça os procedimentos metodológicos adotados na coleta de dados, definição e aplicação de modelo estatístico de previsão. Já a segunda seção guarda a contribuição deste trabalho com a apresentação e análise dos resultados das previsões orçamentárias de execução das despesas obrigatórias e discricionárias do STJ até 2026.

### 4.1 Procedimentos Metodológicos

Na definição de Fachin (2017), método científico é o conjunto de regras e procedimentos ordenados que viabilizam o nascer e o evoluir da ciência, e assegura o desenvolvimento e a coordenação das diversas etapas de uma pesquisa.

Segundo a classificação conceituada por Matias-Pereira (2007), a presente pesquisa tem natureza aplicada (com o objetivo de gerar conhecimento prático dirigido à solução de problema específico) e forma de abordagem quantitativa (mensurada numericamente) com o uso de método estatístico, cuja função principal é a representação e a explicação sistemática das observações oriundas, neste caso, das ciências sociais.

O desenvolvimento da pesquisa é detalhado nas subseções seguintes.

#### 4.1.1 Coleta de dados

Os dados orçamentários do STJ foram coletados por meio de consultas construídas pela autora no sistema Tesouro Gerencial (plataforma de *business*

*intelligence* que organiza informações do SIAFI<sup>64</sup>), acessado por meio de senha funcional da autora. Os dados são públicos e sobre eles não incide qualquer sigilo.

A consulta foi estruturada selecionando como ‘item de informação’ as ações orçamentárias de despesas primárias do STJ, desprezadas as ações de despesas financeiras, visto que não são contempladas pelo “teto de gastos”. Foi considerado o movimento líquido mês a mês das contas contábeis “Valores Pagos” (29241.04.03), “Restos a pagar processados pagos” (29213.02.03) e “Restos a pagar não-processados pagos” (29213.02.04), os quais foram somados para se obter o resultado do valor total de execução financeira de cada ação.

A consulta foi aplicada, com parâmetro de filtro para os anos de 2010 a 2019 e extraída em março de 2020, ou seja, após o encerramento dos ajustes contábeis de 2019.

Desse modo, foi contemplada não uma amostra, mas toda a população de ações orçamentárias primárias do STJ para o lapso temporal determinado, perfazendo o montante de 120 observações para cada ação (12 meses em 10 anos).

#### 4.1.2 Organização da Série Temporal

Visando facilitar a análise comparativa entre os anos, os valores executados para cada ação foram somados e agregados pela classificação da despesa por identificador de resultado primário<sup>65</sup>: despesas obrigatórias (RP 1) e despesas discricionárias (RP 2)<sup>66</sup>, conforme a distribuição a seguir:

---

<sup>64</sup>O Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI é o principal instrumento de registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. Para mais informações, consultar:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi.jsessionid=nl62sn3yVa10KjJulakOo1GK.1>

<sup>65</sup>Conforme definição do Manual Técnico do Orçamento - 2021, do Ministério da Economia, art. 17 da LRF e conceituação orçamentária apresentada nos capítulos anteriores

<sup>66</sup>A classificação de cada ação quanto ao indicador de Resultado Primário consta do Anexo I deste trabalho como quadro de detalhamento dos créditos orçamentários da LOA de 2019. As despesas indicadas como RP 0 não foram consideradas para a formação da série histórica por serem despesas financeiras, não computadas para o limite de gastos.

Tabela 14 - Distribuição de ações orçamentárias do STJ por identificador de resultado primário (RP 1 e 2) de 2010 a 2019

<b>Ano</b>	<b>Despesas Obrigatórias</b>	<b>Despesas discricionárias</b>	<b>Total de ações primárias</b>
<b>2010</b>	8	4	12
<b>2011</b>	7	5	12
<b>2012</b>	9	7	16
<b>2013</b>	6	7	13
<b>2014</b>	7	5	12
<b>2015</b>	7	10	17
<b>2016</b>	7	9	16
<b>2017</b>	7	9	16
<b>2018</b>	6	8	14
<b>2019</b>	4	8	12
<b>TOTAL</b>	<b>68</b>	<b>72</b>	<b>140</b>

Elaboração da autora. Fonte: Tesouro Gerencial, 2020.

Após a consolidação dos dados, verificou-se valor total mensal (12 meses por ano) para cada tipo de despesa, no período de 10 anos (2010 a 2019), ou seja, 120 observações para despesas obrigatórias e 120 observações para despesas discricionárias, compondo a série temporal.

Segundo Ehlers (2009), uma série temporal é uma sequência de variáveis dependentes em ordem cronológica, também conhecida como um exemplo de processo estocástico. O estudo de séries temporais atende a diversos objetivos. Para o escopo deste trabalho são evidenciados os aspectos preditivo e de controle.

#### 4.1.3 Método estatístico de previsão: Suavização Exponencial Tripla (Modelo de Holt-Winters)

Ehlers (2009) destaca que a principal característica da série temporal é a dependência e a importância da ordem dos dados. Há fatores complicadores como a correlação entre observações, a presença de padrões e variações cíclicas, que podem dificultar a interpretação e seleção de modelos.

A série temporal contínua de execução orçamentária do Superior Tribunal de Justiça apresentou, contudo, uma consistente tendência linear crescente, com



variação sazonal de 12 meses para as despesas obrigatórias, indicando um perfil de previsão<sup>67</sup> compatível com o modelo de *Holt-Winters* aditivo. As despesas discricionárias não demonstraram comportamento sazonal, permitindo a previsão por parâmetros de tendência, utilizando o mesmo modelo.

O modelo de *Holt-Winters* aditivo (2004) se baseia em três equações com constantes de suavização conexas aos componentes do padrão da série: nível ( $\alpha$ ), tendência ( $\beta$ ) e sazonalidade ( $\gamma$ ):

$$T_t = \gamma(L_t - L_{t-1}) + (1 - \gamma)T_{t-1}$$

$$L_t = \alpha(x_t - I_t - 12) + (1 - \alpha)(L_{t-1} + T_{t-1})$$

$$I_t = \delta(x_t - L_t) + (1 - \delta)I_{t-12}$$

Onde (k) representa a quantidade de previsões a frente:

$$\hat{x}_{t(k)} = L_t + kT_t + I_t - 12 + k, k = 1, 2, \dots$$

É importante salientar que o modelo propõe previsões baseadas em cálculos de médias móveis exponencialmente ponderadas, de forma que as observações mais recentes ganhem maior peso para a previsão. Ou seja, as características da execução orçamentária de 2019, 2018 e 2017, anos finais da série, têm maior influência nas previsões do que as observações de 2010, 2011 e 2012, anos iniciais da série. Esse é um fator crucial para a análise das previsões, considerando a implantação dos acréscimos do Plano de Cargos e Salários e a vigência do Novo Regime Fiscal no triênio mais recente.

A adequação do modelo foi comprovada aplicando-se intervalo de confiança de 95% e a regra de previsão aos dados históricos conhecidos (teste de robustez) no último triênio de dados coletados (2017-2019) e avaliando-se a magnitude dos erros (divergências entre fato e previsão). Nas despesas obrigatórias a diferença entre o montante executado e o previsto representou 2,86% em 2017, 0,19% em 2018 e 0,09% em 2019. Nas despesas discricionárias, a variação do somatório anual foi de

---

<sup>67</sup> Verificou-se para a série temporal do STJ:  $\alpha = 0,13$ ;  $\beta=0,00$ ;  $\gamma=0,00$ ; MASE = 0,58; SMAPE=0,05; MAE = 6.073.289,56 e RMSE= 7.230.736,90.

1,10% em 2017, 5,97% em 2018 e 10,19% em 2019. Essa relação será analisada com maior profundidade na seção 4.2.

Os cálculos de previsão da execução orçamentária foram aplicados para o período de 2020 a 2026, a fim de acompanhar o mesmo intervalo temporal da projeção do limite de gastos, que será esclarecida na subseção seguinte.

#### 4.1.4 Projeção do Limite de Gastos do STJ

Para o parâmetro do limite individual de gastos, a projeção seguiu a regra do Novo Regime Fiscal de atualização pelo IPCA<sup>68</sup>. Assim, foi considerado o limite de gastos de 2020 como base e aplicados os percentuais do IPCA projetados para o período de 2021 a 2026 pelo Relatório de Acompanhamento Fiscal - RAF do Instituto Fiscal Independente – IFI<sup>69</sup>.

A projeção se estendeu até o horizonte em que há parâmetros definidos, o ano de 2026, visto que a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal poderá haver revisão dos parâmetros de atualização dos limites<sup>70</sup>.

Por fim, as previsões de execução orçamentária foram confrontadas com as projeções do limite de gastos para cada ano, o que permitiu responder aos questionamentos propostos neste estudo. A análise desses dados é apresentada na seção seguinte.

## 4.2 Previsão da execução orçamentária do STJ de 2020 a 2026 pelo modelo de Holt-Winters

“Mas a questão do uso dos números em ciências não se esgota aqui. A complexidade apresenta-se também num outro nível: superados os problemas da modelização da observação e coleta dos dados, e da manipulação e do tratamento matemático dos dados obtidos, a que conclusão se pode chegar? Como é possível enfim, obter um significado para os dados? É necessário interpretar os números e

---

<sup>68</sup> Conforme ADCT art.107, §1º, incisos I e II.

<sup>69</sup>. É válido ponderar que a projeção da IFI considera o IPCA acumulado anual (janeiro a dezembro), enquanto a regra de limite de gastos considera o acumulado de julho a junho. RAF, de 13 de abril de 2020, Cenário base. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/arquivos/projecoes-ifi/view>>. Acesso em 27 abr. 2020.

<sup>70</sup> Por meio de lei complementar proposta pelo Presidente da República, nos termos do ADCT art.108.

dados obtidos. Num sentido ainda mais amplo, é necessário interpretar os resultados da experiência, tirar conclusões do teste de uma hipótese, e esse processo envolve outra série de dificuldades lógicas.” (Mattar, João 2017, subseção 2.3.6)

Os questionamentos que esta seção introduz conduzem às respostas que serão apresentadas a seguir. Nesta seção serão reportados, confrontados e analisados os resultados obtidos após o levantamento, o tratamento dos dados e a aplicação do modelo de previsão de Holt-Winters à série histórica de pagamentos do STJ.

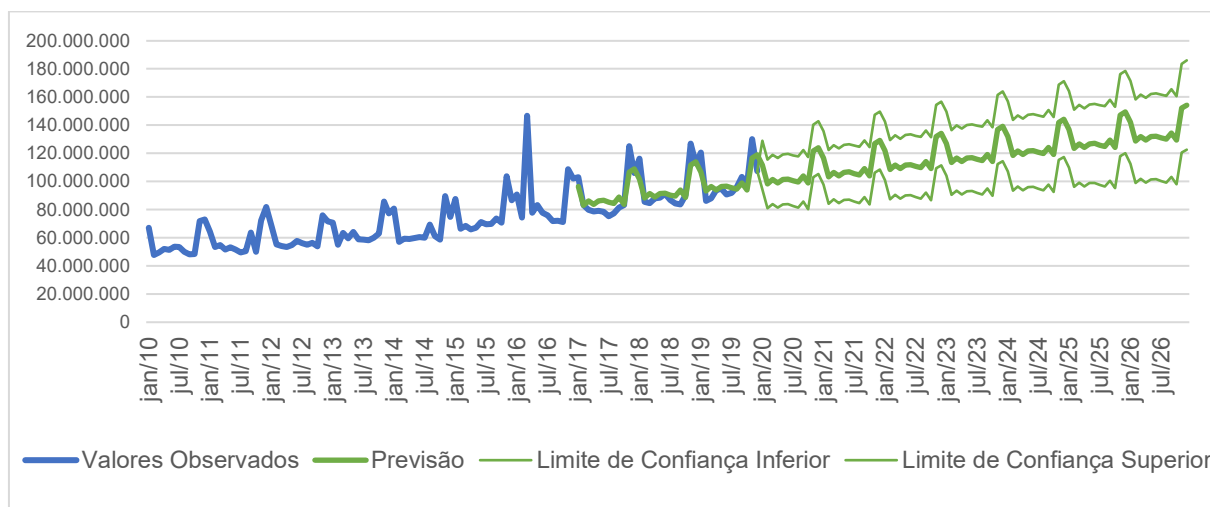
Para facilitar a compreensão, os resultados foram divididos em 3 subseções. A primeira subseção apresenta os resultados para as despesas obrigatórias. A segunda subseção trata da previsão de despesas discricionárias e expõe as previsões calculadas. Por fim, a terceira subseção confronta os resultados das seções anteriores com a projeção do limite de gastos até 2026.

#### **4.2.1 Resultados das Despesas Obrigatórias**

Conforme citado no tópico 4.1.2, o pagamento de despesas obrigatórias do Superior Tribunal de Justiça se caracteriza por uma tendência linear crescente, com variação sazonal a cada 12 meses. Esse padrão decorre, principalmente, do aumento da execução nos meses de novembro, dezembro e janeiro, das ações de Pessoal Ativo, Aposentadorias e Pensões, com o pagamento das parcelas do 13º salário (gratificação natalina), do Serviço Extraordinário (efetuado durante o recesso forense) e do terço de férias (com maior demanda no período de férias escolares). As progressões e promoções funcionais, quando cabíveis, também ocorrem anualmente na mesma data de ingresso do servidor no órgão, compondo o crescimento vegetativo inercial das despesas de pessoal.

Na previsão da execução orçamentária de 2020 a 2026, o modelo estatístico identificou e reproduziu o mesmo padrão, conforme pode ser visualizado no gráfico a seguir:

Gráfico 16 - Série temporal de execução mensal do orçamento de despesas obrigatórias (2010-2019) e previsão (2020-2026)



Fonte: Tesouro Gerencial e cálculos da autora.

Observando os dados da série histórica de 2010 a 2015, é possível destacar que os picos de cada ano ocorreram nos meses de novembro ou dezembro, com um aumento médio de 34% em relação à média mensal de pagamentos (vide tabela 15).

A acentuada exceção ocorre em 2016, com uma execução 67% acima da média mensal do ano, ocorrida no mês de março em decorrência do pagamento de ajuste à remuneração dos servidores, com efeitos retroativos<sup>71</sup>, conforme já explanado na seção 3.2.

É válido destacar que no período da série temporal de antes da implantação do teto de gastos, não se identifica a influência direta da variação do montante executado, de um ano para o outro, com o IPCA acumulado anualmente: de 6 anos, em 3 o aumento percentual no pagamento de despesas obrigatórias foi superior ao IPCA (crescimento real) e nos outros 3 anos, foi menor, como é possível notar na tabela a seguir:

<sup>71</sup> Concedido por decisão administrativa em Sessão Plenária do STJ, de 02 de março de 2016, com origem nas Leis nº 10.697/2003 e 10.698/2003, que dispunham sobre aspectos remuneratórios dos servidores públicos federais. A Decisão foi suspensa, logo em seguida pelo STF e efetivamente cassada em março de 2018.

Tabela 15 - Série temporal de execução do orçamento de despesas obrigatórias antes do NRF (2010 - 2016)

Parâmetro	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total Anual	665.623.495	696.115.904	712.017.598	773.914.824	789.075.707	899.991.994	1.052.188.595
Média mensal	55.468.625	58.009.659	59.334.800	64.492.902	65.756.309	74.999.333	87.682.383
Variação em relação ao ano anterior		4,58%	2,28%	8,69%	1,96%	14,06%	16,91%
IPCA acumulado anual	5,91%	6,50%	5,84%	5,91%	6,41%	10,67%	6,29%

Fonte: Tesouro Gerencial, IBGE e cálculos da autora.

Dando continuidade à análise da série histórica, o período de 2017 a 2019 é de especial importância pela inauguração do limite de gastos, implantação dos ajustes do PCS e aplicação do teste de robustez do modelo de previsão.

A variação percentual negativa de 2016 para 2017 (tabela 16 abaixo) resulta da situação atípica ocorrida em 2016, já relatada. Caso considerássemos um valor mediano para pagamento em março de 2016, excluindo-se o efeito do *outlier*, o aumento na execução das despesas obrigatórias de 2017 seria em torno de 7%, seguido de 8,45%, em 2018 e 5,43%, em 2019.

Destaca-se que o crescimento das despesas obrigatórias, desse período de 2017 a 2019, superou percentualmente o IPCA acumulado para cada ano, o que implica dizer que o crescimento foi real e que o limite de gastos foi ajustado numa proporção inferior ao crescimento dos gastos obrigatórios, corroborando a hipótese base desta pesquisa. Entretanto, tal observação é acompanhada do alerta imediato, já citado no decorrer deste trabalho, de que o teto de gastos de 2017 não foi atualizado pelo IPCA acumulado, mas sim, pelo percentual fixo de 7,2%<sup>72</sup>, o que neutraliza o impacto do crescimento das despesas de 2017, que se deu em proporção equivalente.

Antes de avançar a análise para o período futuro, é necessário investigar se há distorção entre o comportamento de fato da execução orçamentária do triênio 2017-2019 em comparação com o que se esperaria dele com base no padrão pretérito. Assim, o modelo de Holt-Winters foi aplicado nos dados de 2010 a 2016 para prever os dados de 2017 a 2019, confrontando, em seguida, a realidade com a previsão, o que permitiu verificar a adequação do modelo. O teste de robustez indicou diferença de 2,86%, em 2017, 0,19%, em 2018 e 0,09%, em 2019, demonstrando a acurácia da

<sup>72</sup> Conforme ADCT art.107, §1º, incisos I e II.

previsão (vide tabela 16). É provável que o percentual de 2017, um pouco superior aos outros, decorra da influência do nível mais elevado de pagamentos verificado em 2015 e 2016 sobre as variáveis do modelo para a previsão do ano vizinho. O distanciamento entre a previsão e a execução foi baixo em 2018 e 2019.

Tabela 16 - Despesas Obrigatórias (2017 - 2019) e teste de robustez do modelo

Parâmetro	2017		2018		2019	
	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão
Total Anual	1.049.029.467	1.079.041.957	1.137.624.497	1.139.787.584	1.199.401.305	1.200.533.210
Média mensal	87.419.122	89.920.163	94.802.041	94.982.299	99.950.109	100.044.434
Variação Previsão/Execução	2,86%		0,19%		0,09%	
Variação (ano anterior)	-0,30%		8,45%		5,43%	
Atualização do limite de gastos	7,2%		3%		4,39%	

Fonte: Tesouro Gerencial e cálculos da autora.

Dito isso, prosseguiu-se com o cálculo preditivo da execução orçamentária das despesas obrigatórias de 2020 a 2026, tendo como base a série temporal de 2010 a 2019. Os resultados obtidos respeitaram os limites de confiança superior e inferior (95%) e apresentaram a tendência crescente, já comentada, porém, gradativamente menor a cada ano.

Estima-se um aumento de cerca de R\$ 61,8 milhões (5,16%) entre 2019 e 2020 e de R\$ 60,7 milhões (3,88%) entre 2025 e 2026. A média anual de acréscimo ao orçamento de despesas obrigatórias, nesse período de previsão, é de R\$ 60,9 milhões a cada exercício financeiro. A tabela 17, a seguir, traz o resumo dos resultados obtidos:

Tabela 17 - Previsão de execução do orçamento de despesas obrigatórias (2020-2026)

Parâmetro	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Total Anual	1.261.278.836	1.322.024.462	1.382.770.089	1.443.515.715	1.504.261.341	1.565.006.967	1.625.752.594
Média mensal	105.106.570	110.168.705	115.230.841	120.292.976	125.355.112	130.417.247	135.479.383
Variação (ano ant.)	5,16%	4,82%	4,59%	4,39%	4,21%	4,04%	3,88%
IPCA projetado	2,54%	3,25%	3,41%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%

Fonte: IFI<sup>73</sup> e cálculos da autora.

<sup>73</sup> É válido ponderar que a projeção da IFI considera o IPCA acumulado anual (janeiro a dezembro), enquanto a regra de limite de gastos considera o acumulado de julho a junho. RAF, de 13 de abril de

É importante notar que, em todos os anos, a previsão das despesas evolui em nível superior ao IPCA projetado (vide Tabela 17), indicando, novamente, a trajetória de expansão real das despesas obrigatórias para além do índice de ajuste do limite de gastos e, conseqüentemente, o possível avanço sobre a margem de gasto das demais ações.

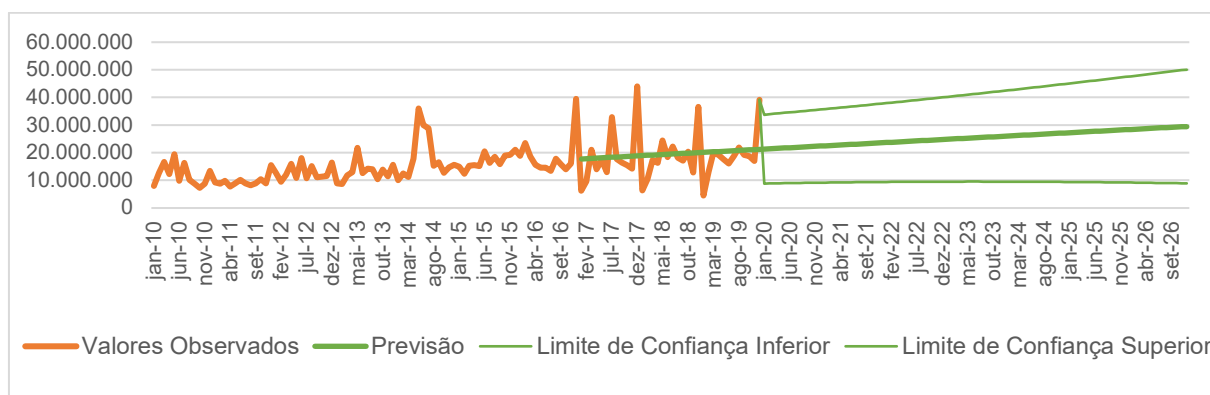
Nesse contexto, a subseção seguinte se dedica a explorar os resultados da previsão para as despesas discricionárias.

#### 4.2.2 Resultados das Despesas Discricionárias

As despesas discricionárias são dedicadas, em geral, à manutenção do funcionamento do Órgão com insumos de informática, comunicação, capacitação, engenharia, segurança, entre outros que variam conforme a demanda, a disponibilidade de recursos financeiros e as prioridades da Administração.

Assim, diferentemente das despesas obrigatórias, analisadas na subseção anterior, as despesas discricionárias não demonstram comportamento sazonal padrão. Por outro lado, apresentaram tendência geral crescente na série histórica de 2010 a 2019. Para a previsão da execução orçamentária de 2020 a 2026, o modelo estatístico identificou e reproduziu a tendência central de execução desses gastos, ilustrada no gráfico a seguir:

Gráfico 17 - Série temporal de execução mensal do orçamento de despesas discricionárias (2010-2019) e previsão (2020-2026)



Fonte: Tesouro Gerencial e cálculos da autora.

Conforme já mencionado, os critérios de sazonalidade não se aplicam a este tipo de despesa, tornando inócua a análise de picos e vales do gráfico mensal.

É curioso observar a discrepância na variação percentual da execução das despesas discricionárias: entre 2010 e 2011 a variação foi de -19,65% e entre 2013 e 2014 registrou alta de 41,71%. Os valores nominais alternam entre crescimento, manutenção e retração, de um ano a outro, sem guardar relação ou proporção com o IPCA apurado, como se nota na próxima tabela:

Tabela 18 - Série temporal de execução orçamentária de despesas discricionárias antes do NRF (2010 - 2016)

Parâmetro	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total Anual	142.940.483	114.849.460	154.821.479	155.705.968	220.652.485	203.019.995	221.614.026
Média mensal	11.911.707	9.570.788	12.901.790	12.975.497	18.387.707	16.918.333	18.467.836
Variação (ano anterior)		-19,65%	34,80%	0,57%	41,71%	-7,99%	9,16%
IPCA anual	5,91%	6,50%	5,84%	5,91%	6,41%	10,67%	6,29%

Fonte: Tesouro Gerencial, IBGE e cálculos da autora.

Ocorre que esse quadro se transforma para o período de 2017 a 2019. Vigentes as regras do Novo Regime Fiscal e a implantação dos ajustes do Plano de Cargos e Salários para as despesas obrigatórias, a execução média do triênio estaciona no nível de 2016, em termos nominais, com pagamentos totais anuais em torno de R\$222 milhões.

Se considerada a inflação, verifica-se que a variação de -1,5%, em 2017, -0,61%, em 2018 e 2,03%, em 2019, fica aquém do IPCA acumulado em cada ano (de janeiro a dezembro) e, também, do percentual considerado para a atualização do teto de gastos. Ou seja, em termos reais, a execução das despesas discricionárias diminuiu.

Essa alteração no nível da tendência de crescimento pôde ser conferida no teste de robustez do modelo de previsão, calculado nos mesmos moldes já descritos nas subseções 4.1.3 e 4.2.1. No confronto entre o resultado da previsão e da execução, aferiu-se uma divergência crescente de -1,1%, em 2017, 5,97%, em 2018



e 10,19%, em 2019, ou seja, em 2018 e 2019 o pagamento de despesas discricionárias passou a destoar significativamente de sua tendência geral histórica de crescimento<sup>74</sup>, conforme exposto na tabela seguinte:

Tabela 19 - Despesas Discricionárias (2017 - 2019) e teste de robustez do modelo

Parâmetro	2017		2018		2019	
	Execução	Previsão	Execução	Previsão	Execução	Previsão
Total Anual	221.498.757	219.056.698	220.139.283	233.277.335	224.601.053	247.497.971
Média mensal	18.458.230	18.254.725	18.344.940	19.439.778	18.716.754	20.624.831
Varição Previsão/Execução	-1,10%		5,97%		10,19%	
Varição (ano anterior)	-0,05%		-0,61%		2,03%	
Atualização do limite de gastos	7,2%		3%		4,39%	

Fonte: Tesouro Gerencial, IBGE e cálculos da autora.

Mantendo-se o mesmo procedimento adotado para as despesas obrigatórias, prosseguiu-se com a aplicação do modelo para a previsão da execução orçamentária das despesas discricionárias para o período de 2020 a 2026, tendo como base a série temporal de 2010 a 2019.

Os resultados demonstraram pertinência com os limites de confiança superior e inferior (95%) e mantiveram a tendência crescente, já citada, contudo, gradativamente menor a cada ano. Ainda assim, a magnitude das variações anuais, verificada nas previsões, média de 4,82%, desconsiderando 2020, foi maior do que a observada, de fato, no triênio de 2017 a 2019, em média 0,45%.

O ano de 2020 foi retirado do cálculo da média, pois sua inclusão a superestimaria, considerando a variação de 16,53% entre o total executado em 2019 e o total previsto para 2020. Esta variação restou distorcida pois comparou um dado real (execução das despesas discricionárias em 2019), cujo comportamento se mostrou divergente da tendência geral histórica, com um dado de previsão (pagamentos para 2020) que considerou a tendência geral da série histórica iniciada em 2010. A tabela 20, a seguir, demonstra a diferença das variações anuais de

<sup>74</sup> Essa diferença decorre da mudança no perfil de gastos do STJ que diminuiu a execução de despesas discricionárias em virtude do Teto de Gastos. Essa análise é detalhada na próxima subseção.

previsão de execução e apresenta a compilação anual dos resultados futuros calculados:

Tabela 20 - Previsão de execução do orçamento de despesas discricionárias (2020-2026)

Parâmetro	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Total Anual	261.718.608	275.939.244	290.159.881	304.380.517	318.601.154	332.821.790	347.042.427
Média mensal	21.809.884	22.994.937	24.179.990	25.365.043	26.550.096	27.735.149	28.920.202
Varição (ano ant.)	16,53%	5,43%	5,15%	4,90%	4,67%	4,46%	4,27%
IPCA projetado	2,54%	3,25%	3,41%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%

Fonte: IFI<sup>75</sup> e cálculos da autora.

Em termos absolutos, o modelo prevê que os pagamentos não-obrigatórios crescerão R\$ 14,2 milhões por ano e esse aumento representaria 5,43% do total das discricionárias em 2020, decrescendo até 4,27%, em 2026. Assim como nas despesas obrigatórias, a previsão de aumento das discricionárias evolui em nível superior ao IPCA projetado, em todos os anos.

Sem a necessidade de maiores digressões, fato é que, se as despesas obrigatórias tendem a crescer acima do IPCA, fator de correção do limite de gastos, e as discricionárias também, em algum ponto essa conta não fechará, a menos que a sobra orçamentária do STJ suporte esse crescimento ano a ano, ou que a execução sofra profunda alteração em relação à sua tendência temporal. A comparação entre a execução e a previsão no período de 2017 a 2019 já sinalizou essa mudança de comportamento.

Isso posto, a próxima subseção se dedica a investigar o confronto entre as previsões de execução apresentadas e a projeção do teto de gastos para o STJ.

<sup>75</sup> É válido ponderar que a projeção da IFI considera o IPCA acumulado anual (janeiro a dezembro), enquanto a regra de limite de gastos considera o acumulado de julho a junho. RAF, de 13 de abril de 2020, Cenário base. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/arquivos/projecoes-ifi/view>>. Acesso em 27 abr. 2020.

### 4.2.3 Previsão de execução orçamentária versus Projeção do limite de gastos

Após a análise da aplicação do modelo de previsão e do comportamento das despesas obrigatórias e discricionárias separadamente, esta seção se dedica a estudar a interação dessas variáveis em contraposição ao limite de gastos e responder à pergunta motivadora deste estudo. Afinal, o crescimento persistente das despesas obrigatórias restringirá a níveis críticos as despesas discricionárias, inclusive com a possibilidade de ultrapassar o limite do teto de gastos do STJ?

Até o exercício financeiro de 2026, o Novo Regime Fiscal fixou que o limite individual de gastos seja ajustado anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA<sup>76</sup>. Assim, partiu-se do limite de gastos de 2020, já conhecido neste momento da pesquisa, e aplicou-se os percentuais do IPCA projetados para o período de 2021 a 2026:

Tabela 21 - Projeção do Limite de Gastos do STJ para 2021-2026

Variável	2020 <sup>2</sup>	2021	2022	2023	2024	2025	2026
IPCA - acum. (% no ano) <sup>1</sup>	2,54%	3,25%	3,41%	3,50%	3,50%	3,50%	3,50%
Projeção Limite de Gastos - STJ	1.517.813.015	1.556.418.156	1.606.943.592	1.661.797.986	1.719.919.256	1.780.116.430	1.842.420.505

Fonte: IFI e cálculos da autora.

Obs: <sup>1</sup>Projeção do IPCA do Relatório RAF, de abril de 2020, da IFI, cenário base<sup>77</sup>. <sup>2</sup>Teto de 2020 = R\$ 1.515.334.744 (teto inicial LOA 2020) +R\$ 2.478.271 (Ampliação por decisão do TCU<sup>78</sup>)

Pela projeção, o limite de pagamentos primários do STJ aumentaria, em média, R\$ 54,1 milhões por ano, partindo de R\$1.556 milhões, em 2021, e chegando a R\$ 1.842 milhões, em 2026. Apresentada a projeção do teto de gastos, todas as variáveis da pesquisa são conhecidas e quantificadas.

<sup>76</sup> Conforme ADCT art.107, §1º, incisos I e II.

<sup>77</sup> É válido ponderar que a projeção da IFI considera o IPCA acumulado anual (janeiro a dezembro), enquanto a regra de limite de gastos considera o acumulado de julho a junho. RAF, de 13 de abril de 2020, Cenário base. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ifi/dados/arquivos/projecoes-ifi/view>>. Acesso em 27 abr. 2020.

Tendo em vista tratar-se de projeção de índice econômico, suscetível a muitas variáveis de interferência, considera-se essa diferença desprezível para a finalidade deste estudo.

<sup>78</sup> Decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União no TC 040.306/2019-4 (Acórdão n. 362, de 2020) e a incorporação dos seus efeitos no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 1º Bimestre de 2020 reconhecendo que o cálculo do limite definido pela Emenda Constitucional n. 95/2016 foi prejudicado por vícios da Medida Provisória n. 711/2016, fazendo jus a uma ampliação de R\$ 2.478.271 no limite individual de gastos do STJ.

Anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a elaboração do orçamento anual, priorizando o atendimento das despesas obrigatórias no bojo do limite de despesas primárias <sup>79</sup>. Conseqüentemente, o saldo orçamentário resultante da diferença entre a dotação de despesas primárias e as despesas obrigatórias será destinado ao financiamento de ações discricionárias.

Nessa dinâmica, constata-se que o limite de gastos primários e a previsão de pagamentos primários obrigatórios são variáveis independentes, enquanto o montante destinado às demandas discricionárias figura como variável de ajuste, conforme demonstrado na tabela 22 e no gráfico 18, a seguir:

Tabela 22 - Projeção do Limite de Gastos x Previsão de Despesas Obrigatórias x Saldo para Despesas Discricionárias STJ (2020-2026)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Limite de Gastos – STJ (Projeção) (A)	1.517.813.015	1.556.418.156	1.606.943.592	1.661.797.986	1.719.919.256	1.780.116.430	1.842.420.505
Despesas Obrigatórias (Previsão) (B)	1.261.278.836	1.322.024.462	1.382.770.089	1.443.515.715	1.504.261.341	1.565.006.967	1.625.752.594
Despesas Discricionárias (saldo) (A-B)	256.534.179	234.393.694	224.173.504	218.282.271	215.657.915	215.109.463	216.667.912

Fonte: Elaboração da autora.

A grande contribuição dessa tabela é informar, com a maior precisão estatística possível, os valores que o STJ disporá para planejar<sup>80</sup> as suas demandas não-obrigatórias até quando o cenário normativo atual permite prever, ou seja, até o ano de 2026.

É válido lembrar que o montante da previsão para o pagamento de despesas obrigatórias em 2019 apresentou 99,91% de acurácia com o montante final executado. Tendo em vista que os valores de despesas discricionárias apresentadas na Tabela 22 são saldos dessas previsões (variável dependente), a acurácia observada no teste de robustez das despesas obrigatórias (Tabela 16) impregna, por consequência, os resultados para as despesas discricionárias (Tabela 22).

Isso posto, prevê-se um decréscimo, ano a ano, nas quantias destinadas às despesas discricionárias, as quais iniciam com R\$ 256,5 milhões, em 2020, e sofrem

<sup>79</sup> A exemplo do PLDO 2021, art. 4º e art.17, inciso I.

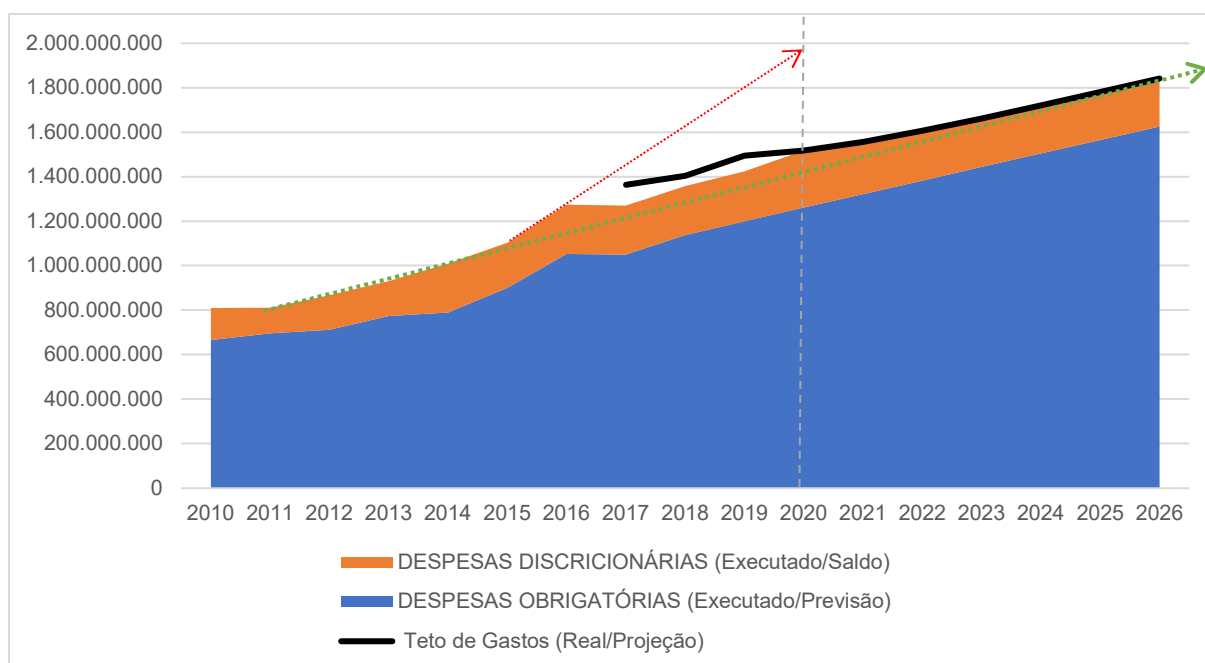
<sup>80</sup> Os dados foram calculados em valores mensais e compilados em resultados anuais, para facilitar a visualização e a análise.

reduções de -R\$22,1 milhões, para 2021; -R\$10,2 milhões, para 2022; -R\$ 5,8 milhões, para 2023; -R\$ 2,6 milhões, para 2024; -R\$ 548 mil, para 2025; e, por fim, uma variação positiva de R\$1,5 milhão, para 2026, encerrando o período com o montante de R\$ 216,6 milhões, em 2026, o que implica uma variação negativa total no período de R\$39,8 milhões. É válido lembrar que tal decréscimo é consequência da existência do teto de gastos e da previsão de crescimento, acima do IPCA, das despesas obrigatórias, conforme apresentado no tópico 4.2.1.

Nesse ponto, quantifica-se e comprova-se válida parte da hipótese motivadora desta pesquisa quanto ao crescimento persistente das despesas obrigatórias restringirem as despesas discricionárias.

Os dados da tabela 22, acima, podem ser visualizados no gráfico abaixo após a linha vertical pontilhada, que marca o início das previsões. Antes da linha, é apresentada toda a série histórica apresentada durante as seções anteriores desta pesquisa.

Gráfico 18 - Série Temporal de Execução Orçamentária Primária do STJ (2010-2019), Projeção do Limite de Gastos, Previsão de Despesas Obrigatórias e Saldo para Despesas Discricionárias (2020-2026)



Fonte: Tesouro Gerencial (valores nominais de 2010 a 2019) e cálculos da autora

É curioso observar como o gráfico 18 retrata, resumidamente, o panorama apresentado no decorrer desse estudo:

- o aumento do crescimento das despesas primárias, acentuado entre 2014 e 2015 (tratado na seção 2.1- o cenário de desequilíbrio fiscal) onde a seta pontilhada vermelha indica, numa leitura simplificada, mas bastante ilustrativa, o nível de gastos que o STJ poderia alcançar, caso fosse mantida a inclinação verificada antes da adoção das medidas restritivas.
- a seta pontilhada verde indica que as medidas adotadas (parte apresentada na seção 2.2 e 3.2) conseguiram reestabelecer a tendência de crescimento pré-crise (2011-2012) até por volta de 2026, quando se abrirá a janela de revisão dos parâmetros de ajuste do limite de gastos.
- Os cumes e vales observados no período de 2015 a 2019, retratando o esforço de execução em 2016 e as medidas de economia dos anos seguintes que foram tratados em detalhes nas seções 3.3, 4.2.1 e 4.2.2. Bem como, o total do limite do STJ acima da LOA em 2017 e as medidas de economia pós-NRF como prováveis causas para o espaço vazio entre a faixa colorida do total pago e a linha preta do Teto de Gastos, assunto trabalhado na seção 3.2 – a implantação do Novo Regime Fiscal no Poder Judiciário e no STJ.

Sobre o último tópico, é vital citar que o valor de limite disponível para despesas primárias, porém, não-executado foi de, aproximadamente, R\$ 92,8 milhões, em 2017; R\$ 46,5 milhões, em 2018; e R\$ 69,9 milhões, em 2019 (único ano em que houve acréscimo pontual, por compensação, de R\$ 27,9 milhões do Poder Executivo). Descontada a referida compensação, o saldo do limite seria de R\$ 41,9 milhões em 2019. Constata-se, dessa forma, que a diferença existente entre o teto e os gastos já se reduziu a menos da metade em três anos.

E até quando durará? A pergunta surge instantaneamente, remetendo à hipótese de pesquisa quanto à possibilidade de o crescimento persistente das despesas obrigatórias sufocarem as discricionárias a ponto de ultrapassar o limite de gastos, caso não haja uma flexibilização.

Conforme já observado na tabela 22, a previsão de saldo remanescente para despesas discricionárias vai de R\$ 256,5 milhões, em 2020, a R\$ 216,6 milhões, em

2026. Conforme apurado na seção 4.2.2, a média total paga para essa categoria de despesa, de 2017 a 2019, foi de R\$ 222 milhões. Caso esse padrão de execução seja mantido, a previsão de recursos atenderia ao órgão, nas mesmas condições atuais, até 2024, e com uma redução em torno de 3% do montante das discricionárias, em 2025 e 2026.

Do orçamento alocado em ações discricionárias, expressiva maioria está vinculada a despesas continuadas de manutenção das atividades da Corte, firmadas por instrumentos contratuais. Atualmente, os pagamentos de contratos representam em torno de R\$ 206 a 212 milhões, ou seja, valores passíveis de atendimento pelos saldos destinados às despesas discricionárias.

Diante do exposto, parece razoável afirmar que a tendência de aumento das despesas obrigatórias não infligirá redução dos recursos discricionários a níveis críticos no STJ, tampouco, ao desrespeito da limitação de gastos fixada pela EC 95/2016.

Não se pode ignorar, contudo, os cálculos e as análises realizadas na seção 4.2.2, aplicando o modelo estatístico de previsão sobre a série temporal de despesas discricionárias, como uma variável independente. Nessa perspectiva, a previsão é capaz de refletir as tendências na alocação de recursos com base no poder de decisão dos gestores públicos face às demandas da sociedade para o órgão no decorrer do tempo.

Isso posto, a tabela 23 confronta os resultados obtidos para as despesas discricionárias enquanto variável de ajuste (saldo), contra a sua previsão como variável independente até 2026:

Tabela 23 - Despesas Discricionárias: variável de ajuste x variável independente (2020-2026)

Variável	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Discricionárias (Saldo) (A)	256.534.179	234.393.694	224.173.504	218.282.271	215.657.915	215.109.463	216.667.912
Discricionárias (Projeção) (B)	261.718.608	275.939.244	290.159.881	304.380.517	318.601.154	332.821.790	347.042.427
Diferença (C)=(A-B)	-5.184.429	-41.545.551	-65.986.377	-86.098.246	-102.943.239	-117.712.328	-130.374.515
Proporção da Diferença (D%)=(C/B)	-2%	-15%	-23%	-28%	-32%	-35%	-38%

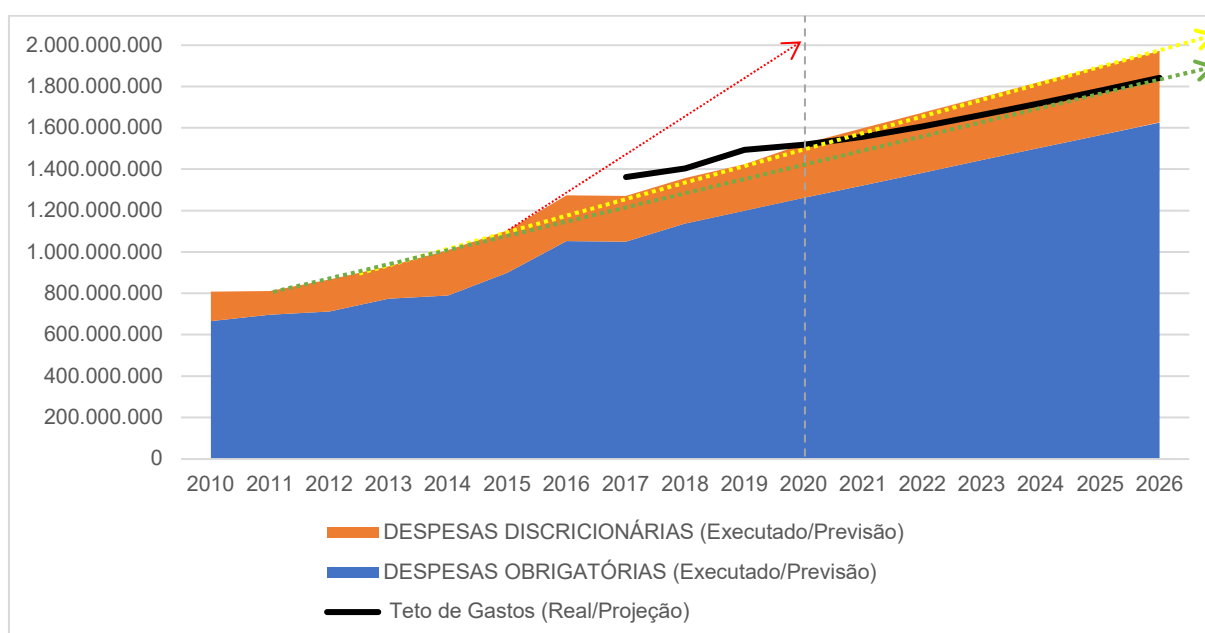
Fonte: cálculos da autora

Constata-se, pela previsão independente de execução das despesas discricionárias (linha B), a tendência crescente de, em média, 4,8% por ano no período, ao passo que, pelo viés de saldo de ajuste para despesas discricionárias (linha A) a tendência é decrescente, com média anual de retração de -2,7% para o mesmo período.

A diferença entre os dois parâmetros de cálculo para o limite das despesas discricionárias (linha C), bem como a proporção dessa divergência frente ao total a ser considerado (linha D), quantificam o esforço de economia que o teto de despesas primárias impõe ao comportamento de gastos discricionários do STJ para os próximos sete anos. Ressalta-se que essa diferença já considera a mudança no perfil de pagamentos ocorrida durante o triênio de inauguração do NRF, conforme demonstrado no teste de robustez do modelo na seção 4.2.2.

Ainda assim, os dados indicam a necessidade de persistência dos esforços de economia para que a tendência aferida na série histórica se alinhe à nova realidade por todo o período vindouro. Esse alinhamento pode ser ilustrado, por meio do gráfico 19 abaixo, como o deslocamento da seta amarela pontilhada (tendência da previsão das despesas discricionárias) em direção à seta verde pontilhada (tendência de ajuste ao teto de gastos):

Gráfico 19 - Série Temporal de Execução Orçamentária Primária do STJ (2010-2019), Projeção do Limite de Gastos, Previsão de Despesas Obrigatórias e Previsão para Despesas Discricionárias (2020-2026)



Fonte: Tesouro Gerencial (valores nominais) e cálculos da autora.



No que tange aos dados de 2010 a 2020 (linha vertical pontilhada), o gráfico 19 é idêntico ao gráfico 18. Para o intervalo futuro, os dados das despesas discricionárias, como variável de ajuste, foram substituídos (porém, mantida a linha de tendência verde) pela previsão extraída da série temporal de pagamentos primários discricionários (e incluída a respectiva linha de tendência em amarelo).

É interessante observar, em uma leitura gráfica simplificada, que a linha pontilhada verde carrega a tendência de crescimento de gastos observada no STJ no período pré-crise (2011-2012). Já a linha pontilhada amarela segue um aumento na inclinação de dispêndios do período inicial da crise (2013-2014). E por fim, a linha tracejada em vermelho acompanhou o aprofundamento da crise (2015-2016)<sup>81</sup>. Superada a linha vermelha de alerta, a tendência atual (linha amarela) é de atenção, com esforço consciente e possível para retomar e seguir em frente na linha verde.

O estado de atenção é real, como salta aos olhos no gráfico 19, com a previsão de rompimento do teto de gastos em dezembro de 2020, caso o STJ não adotasse medidas de controle das despesas. Essa condição corrobora a preocupação original da hipótese de pesquisa, entretanto, seu ajuste aos moldes do teto de gastos demonstrou-se viável e em pleno curso de aplicação.

Dessa forma, não se vislumbra o desrespeito do STJ aos limites de gastos, nem a possibilidade de acionamento dos gatilhos de reenquadramento previstos no art. 109 da EC n. 95/2016. Contudo, urge ressaltar que o controle das despesas discricionárias deverá ser mais rigoroso a cada ano, tendo sempre em vista que as despesas obrigatórias e o montante de limite de gastos são variáveis que independem da atuação direta da Administração do Órgão, ou seja, essas duas variáveis têm maior grau de exogeneidade.

Apresentados todos os resultados, o quinto e último capítulo se dedica a compilar as considerações finais e conclusões deste trabalho.

---

<sup>81</sup> Os citados períodos da crise político-econômica foram contextualizados no capítulo 1 e seção 2.1 deste estudo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresenta-se doravante as considerações finais da presente dissertação, que segue dividida em duas partes. Na primeira, é exposta breve retrospectiva dos capítulos da pesquisa, seguida do resumo dos resultados e conclusões obtidas. Na segunda, são indicados possíveis fatores intervenientes para os trabalhos futuros de continuidade deste estudo.

### 5.1 Conclusões da Pesquisa

O objetivo deste estudo foi analisar os impactos da implantação do Novo Regime Fiscal da União, instituído em 2016, sobre o orçamento do Superior Tribunal de Justiça, por meio da previsão das despesas obrigatórias e discricionárias do órgão baseada em séries históricas de execução orçamentária.

No primeiro capítulo, o tema foi introduzido a partir da contextualização histórica do cenário de desequilíbrio fiscal brasileiro indicado pela variação negativa do PIB, o crescimento excessivo das despesas primárias e do nível de endividamento público, culminando na proposição do Novo Regime Fiscal.

Em seguida, o segundo capítulo aprofundou o tema pontuando as divergências no debate sobre o projeto da EC n. 95/2016, sua aprovação e a análise dos principais dispositivos para o Poder Judiciário, com ponderações sobre seus possíveis impactos. Destacou-se a fixação de limites individualizados para os órgãos da Justiça e seu ajuste anual pelo IPCA; o triênio de implantação do teto de gastos com a possibilidade de compensação do Poder Executivo; e as medidas de reenquadramento aplicáveis em caso de descumprimento do limite.

Compreendidos os motivos da criação da EC n. 95/2016 e seus mecanismos de funcionamento, o terceiro capítulo dedicou-se a apresentar a base de incidência do NRF, considerando o recorte temático do estudo: o orçamento do Superior Tribunal de Justiça. Para tanto, primeiramente foi situado o orçamento da Justiça em análise comparativa internacional e nacional. Afinal, há diferenças entre limitar um gasto comparativamente amplo de um já restrito. Pontuadas as dificuldades desse tipo de comparação entre configurações diversas de Justiças pelo mundo, verificou-se que o custo do Poder Judiciário brasileiro está num patamar mais elevado que os demais

países pesquisados. Contudo, outros indicadores revelaram um alto nível de demanda judicial e de congestionamento processual para um quantitativo mediano de magistrados brasileiros cuja produtividade se mostrou acima do dobro da média europeia. Internamente, o Poder Judiciário representa relativamente menos de 5% do orçamento federal<sup>82</sup> que são dedicados, principalmente, ao pagamento de pessoal, encargos sociais e benefícios aos seus magistrados e servidores.

Ao passo em que se apresentaram as características do orçamento dos órgãos do judiciário e também do STJ, foram pontuadas as preocupações quanto a possíveis incompatibilidades na implementação do teto de gastos, sobretudo com o reajuste concomitante no Plano de Cargos e Salários da categoria. Foi alarmada a hipótese de que o crescimento persistente das despesas obrigatórias, majoritárias na Justiça, comprimiria drasticamente as despesas discricionárias contra o teto de gasto forçando o seu rompimento. Essa tese foi combatida parcialmente pelos cálculos demonstrados no capítulo seguinte.

Por fim, o quarto capítulo dividiu-se em duas seções: a primeira, definiu os procedimentos metodológicos adotados no tratamento quantitativo dos dados; já a segunda, analisou os resultados da aplicação do modelo de previsão na série histórica de execução orçamentária do STJ.

Na primeira seção verificou-se que a tendência linear e a sazonalidade da série temporal de dados se adequavam ao cálculo de previsões pelo modelo estatístico de suavização exponencial tripla de Holt-Winters aditivo. Os dados respeitaram o intervalo de confiança e o teste de robustez do modelo.

Na segunda seção, foram compilados os cálculos de previsão confrontando-se a previsão das despesas obrigatórias e discricionárias com a projeção do limite de gastos no período 2020 a 2026. Constatou-se que as despesas obrigatórias já apresentavam crescimento real de 2017 a 2019, período de implantação do Novo Regime Fiscal e do reajuste do Plano de Cargo e Salário dos servidores. A tendência de aumento acima do IPCA se manteve para o período de previsão da execução orçamentária com incremento médio de R\$ 60,9 milhões (4,4%) ao ano para as despesas obrigatórias e de R\$ 14,2 milhões (4,7%) para as despesas discricionárias.

---

<sup>82</sup> Considerados os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, por Órgão Orçamentário (LOA 2017)

Ou seja, seriam, em média, R\$ 75,1 milhões de incremento anual para o período, enquanto o saldo do limite de gastos ao final de cada exercício financeiro tem se reduzido, resultando no montante de R\$41,9 milhões em 2019 (descontada a compensação do Poder Executivo, que findou naquele mesmo ano).

Esse quadro se mostrou insustentável com a iminência de desrespeito ao limite de gastos já em dezembro de 2020, confirmando a preocupação original da hipótese de pesquisa. Nesse cenário de retração de gastos, a administração do STJ reuniu esforços de economia realizando redução em contratos sob demanda e de serviços terceirizados; negociação dos percentuais de reajustes e repactuações contratuais, economia de energia com restrição do horário de funcionamento do órgão internamente; postergação de investimentos planejados entre outras medidas.

De um modo geral, os dados revelaram que as medidas de controle adotadas pelo STJ surtiram efeito e os pagamentos discricionários de 2018 e 2019 se distanciaram significativamente de sua tendência geral histórica de crescimento e, desde 2016, é mantido no patamar aproximado de R\$222 milhões de execução orçamentária para este tipo de despesa. Essa média de gastos discricionários atenderia ao Órgão, nas mesmas condições atuais, até 2024, e com uma redução em torno de 3%, em 2025 e 2026.

Diante de todo o exposto, é possível afirmar que o orçamento do STJ se adequou à implantação completa do reajuste do PCS, independentemente da compensação de limites do Poder Executivo (em montante inferior ao valor não utilizado de limite em 2019). Quanto às despesas discricionárias, foram ajustadas ao longo dos anos de 2017 a 2019 e devem permanecer em esforço de economia cumulativo anual médio de -R\$20,8 milhões até 2026, sendo essa compressão avaliada como financeiramente viável.

O citado esforço de economia pode ter duas origens: a primeira, operacionalmente viável, por meio de racionalização dos gastos, otimização dos recursos e medidas de eficiência que não afetam a qualidade e tempestividade na prestação dos serviços jurisdicionais; e a segunda, como resultado somente da folga inicial no teto de gastos e de demandas reprimidas que em algum momento podem tornar-se insustentáveis. Para definir de qual origem se trata o esforço de economia

do STJ, destaca-se a mensagem do Ministro Presidente no Relatório de Gestão do Órgão:

“(…)em 2019 mais uma vez fomos capazes de elevar nossa produtividade de julgados em 4%, o que significa aproximadamente 20 mil processos a mais que em 2018. Mesmo tendo recebido 11% de processos a mais que no ano passado, novamente conseguimos uma redução recorde do acervo de processos, 543.381 processos julgados em 2019

(…)

Esperamos alcançar ainda mais neste último ano de nosso Plano STJ 2020 com a proposta de continuarmos investindo na modernização do STJ, com foco na adoção de novas soluções tecnológicas, reestruturação de setores estratégicos e capacitação de servidores”. (Relatório de Gestão do Superior Tribunal de Justiça 2019, mensagem do Presidente, p. 5 e 6)

Conclui-se pelo trecho citado, pela visão geral do referido Relatório e pelo estudo desenvolvido neste trabalho, que a racionalização de despesas associada a medidas de gestão possibilitarão que o Superior Tribunal de Justiça siga realizando a prestação jurisdicional de forma eficiente e satisfatória, sem infringir o Novo Regime Fiscal.

Por fim, tendo em vista que o estudo proposto apresenta peculiaridades quanto à contemporaneidade, complexidade e amplitude do tema, a próxima seção pondera alguns fatores impactantes para os desdobramentos deste estudo e trabalhos futuros sobre o tema.

## **5.2 Fatores intervenientes e trabalhos futuros**

Enquanto esta pesquisa foi sendo construída, diversos fatos relevantes para a temática ocorreram. Alguns acontecimentos foram passíveis de observação, sendo incorporados no desenvolvimento desta pesquisa. Entretanto, diversos outros estão se configurando durante a finalização deste estudo. Ainda não é possível aferir os impactos dos Projetos de Emenda à Constituição n. 186 e 188 de 2019, ainda em debate, e da pandemia do novo Coronavírus no Brasil, mas, verifica-se a potencialidade de interferência nas previsões apresentadas. Os temas são brevemente tratados das duas subseções finais dessa dissertação.

### 5.2.1 PEC 186/2019 – PEC Emergencial e PEC 188/2019 – PEC do Pacto Federativo

As PECs 186 e 188/2019, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, alteram, acrescentam e revogam diversos dispositivos constitucionais e incidem, especialmente, sobre algumas questões fiscais que podem interferir nas previsões desta pesquisa, como o acionamento de gatilhos para corte de despesas, em caso de desobediência à regra de ouro.

É válido observar que a quebra da regra de ouro se dá pela realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. O Poder Judiciário não é sujeito ativo de operações de crédito e nem tem poder de decisão nesse quesito, entretanto, a proposta cobra a sua participação na divisão das consequências dos excessos dessas operações, inclusive com a possibilidade de redução da sua força de trabalho.

De modo geral, todos os Poderes sofreriam as mesmas vedações<sup>83</sup> previstas no caso de descumprimento do limite de gastos, nos termos do art. 109, ADCT da CF 88, conforme já citado na seção 2.2 deste trabalho. Adicionalmente, poderia haver a suspensão de progressão e promoção funcional dos servidores, a redução, em até vinte e cinco por cento, da jornada de trabalho, com adequação proporcional de subsídios e vencimentos<sup>84</sup>, além do contingenciamento aos Poderes Legislativo e Judiciário na mesma proporção do Executivo, se verificada a possibilidade de descumprimento das metas fiscais estabelecidas,<sup>85</sup> entre muitas outras medidas propostas.

Destaca-se, por fim, a alteração do dispositivo que aciona as vedações do Novo Regime Fiscal<sup>86</sup>, do descumprimento do limite primário para a verificação de proporção de 95% de despesa obrigatória primária em relação às despesas primárias totais, já na elaboração da proposta orçamentária.

---

<sup>83</sup> PEC 188/2019, art. 167-A caput e §1º, inciso II.

<sup>84</sup> PEC 188/2019, art. 167-A, §3º.

<sup>85</sup> PEC 188/2019, art. 168-A.

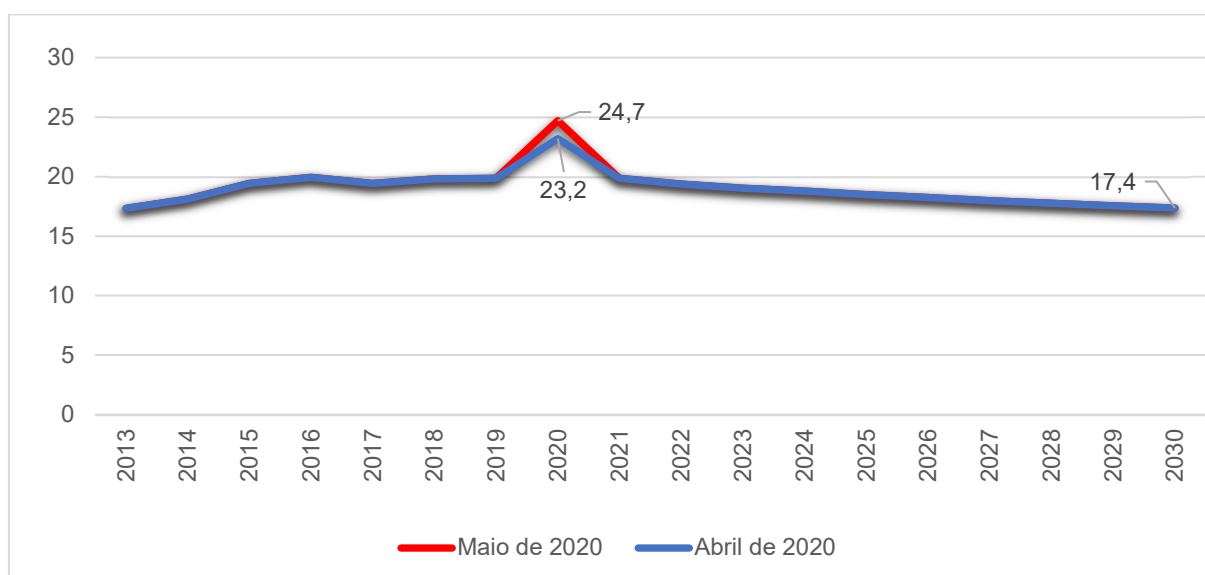
<sup>86</sup> CF 1988, ADCT, art. 109.

### 5.2.2 Efeitos da Pandemia de Covid-19

Este trabalho está sendo finalizado em meio à crise do novo Coronavírus. Apesar de seus efeitos sobre a economia e o orçamento público ainda serem de difícil mensuração, não poderiam deixar de serem citados como um fator que, certamente, trará impactos relevantes no cenário traçado para as previsões apresentadas.

O Relatório de Acompanhamento Fiscal-RAF mais recente, indica aumento considerável nas despesas primárias da União, alcançando 24,7% do PIB, conforme demonstra o gráfico seguinte:

Gráfico 20 - Despesas primárias - cenário base (% PIB)



Fonte: Tesouro (2013 a 2019), IFI (2020 e seguintes). Elaboração: IFI<sup>88</sup>.

Esse aumento expressivo, contudo, não é considerado um risco ao cumprimento do teto de gastos neste ano. Segundo o IFI, as pressões das despesas primárias em 2020 poderão ser acomodadas pela redução das despesas discricionárias. Mas, para 2021, o prolongamento da pandemia e a baixa do IPCA, com conseqüente diminuição no reajuste do limite de gastos, elevam os riscos de descumprimento do teto de gastos para o próximo exercício.

<sup>88</sup> Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 40 de maio de 2020, p. 45. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571954/RAF40\\_MAIO2020.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571954/RAF40_MAIO2020.pdf)>. Acesso em 25 maio 2020.

Em fevereiro de 2020 foi confirmado o primeiro caso de contaminação por COVID-19 no Brasil e o estado de calamidade pública foi decretado em 20 de março de 2020<sup>89</sup>, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, dispensando, até o final do ano corrente, o atingimento dos resultados fiscais e a decorrente limitação de empenho<sup>90</sup>.

O Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º bimestre de 2020 indicou queda no PIB, de 2,10%, na avaliação do 1º bimestre, para -4,70%, no 2º bimestre, e a necessidade de redução dos limites de empenho e movimentação financeira na União de R\$ 416.433,9 milhões, sendo R\$ 45,1 milhões imputados ao STJ<sup>91</sup>

A situação de dispensa do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho tornou desnecessária a efetivação de contingenciamento orçamentário. Todavia, o montante aferido já permite ter uma dimensão do impacto da crise nas contas públicas. Para o STJ, esse quantitativo representaria, aproximadamente, o esforço de economia esperado para 2020 e 2021 somados, relembrando a análise realizada na Seção 4.2.3 .

No âmbito legal, foi promulgada a Lei Complementar (LC) nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. O normativo garante auxílio financeiro aos entes federativos, em forma de envio direto de recursos e suspensão do pagamento de dívidas e, também, altera pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal como o congelamento da remuneração dos servidores, proibição de contratação de pessoal e realização de concursos, até 31 de dezembro de 2021, semelhante ao dispositivo da PEC 186. Veda, ainda, a admissão ou contratação de pessoal e a realização de concurso público. As exceções se dão nos casos de reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa; e reposição decorrente de vacância de cargo efetivo ou vitalício.

A LC 173/2020 impede o aumento da despesa com pessoal por meio de criação de cargos, empregos ou funções ou mesmo alteração de estrutura de carreira que

---

<sup>89</sup> Por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020

<sup>90</sup> Nos termos do art. 9º e 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000

<sup>91</sup> Tabela 12, p.21. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2020/14> Acesso em 02 jun.2020.



impliquem aumento de despesa, exceto se para medidas de combate à calamidade pública. A criação de despesa obrigatória de caráter continuado é permitida em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, devendo a medida de compensação ser permanente.

O cenário de incertezas se contrapõe ao enrijecimento entre planejamento e execução orçamentária trazido pelo orçamento impositivo (EC n. 100/2019) que deve ser observado para a elaboração da proposta orçamentária para 2021:

§10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. (§ 10 do art. 165 da Constituição, incluído pela EC n. 100, de 26/06/2019)

Com tal dispositivo, as despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual de 2021 para o atendimento de despesas primárias discricionárias serão de execução impositiva.

Diante de todo o exposto, urge que o trabalho de previsão orçamentária aqui desenvolvido esteja em constante atualização. O conceito de previsão já carrega em si a possibilidade de erro. Por essa razão, não se espera que as previsões sejam perfeitas, mas sim, consistentes e transparentes com relação à metodologia adotada. Dessa forma, esse trabalho poderá seguir se desenvolvendo ao se ajustar às novas variáveis e, por conseguinte, gerar informações quantitativas relevantes aptas a balizar as decisões de alocação de recursos e o planejamento no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Austeridade e retrocesso - finanças públicas e política fiscal no Brasil.** São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, set. 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional Nº: 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>

Acesso em: 28 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento. **EMI n. 83, de 15 de junho de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal (PEC n. 241(55)).** Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=0B64A8A44CD3264D2B8E0ED916D40694.proposicoesWebExterno2?codteor=1468431&file name=PEC+241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0B64A8A44CD3264D2B8E0ED916D40694.proposicoesWebExterno2?codteor=1468431&file name=PEC+241/2016)>. Acesso em 28 out.2018.

\_\_\_\_\_. **PEC 241/2016 Voto do Relator.** Brasília, out. 2016. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1495741&filename=Tramitacao-PEC+241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741&filename=Tramitacao-PEC+241/2016)> Acesso em: 25 out.2018

\_\_\_\_\_. **Orçamento da União em foco: parâmetros, resultados fiscais e execução.** Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. – Ano 5, n. 1 (out. 2018) – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/orcamento-da-uniao-em-foco/web-orcamento-em-foco-2018>> Acesso em 05 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2016 - Mensagem Presidencial.** Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2016/orcamento-anual-de-2016#ploa>>. Acesso em 14 nov. 2019

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. **Nota Técnica n. 10/2017: Novo Regime Fiscal: Inobservância de limites e aplicabilidade de vedações.** Brasília. Maio, 2017. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/ET10\\_2017.pdf](http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/ET10_2017.pdf)>

Acesso em: 02 nov. 2018

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. **Nota Técnica n. 23/2017: Repercussões da Emenda Constitucional n.**

**95/2016 no processo orçamentário: Compensação de limites entre o Poder Executivo e demais Poderes e Órgãos, e implicações na gestão orçamentária e financeira.** Brasília. Maio, 2017a.

Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/nt23-2017-repercussoes-da-emenda-constitucional-no-95-2016-no-processo-orcamentario>> Acesso em: 02 nov. 2018

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **PEC 55 (ex-PEC 241) – contraproducente, injusta e antidemocrática.** Reunião CAE/CCJ. Senado Federal. 2016. Brasília  
Disponível em:< <https://www.youtube.com/watch?v=OJXIGSL2vMw> >. Acesso em 28 nov. 2018.

CARVALHO, Laura. **PEC241 consequências para as finanças públicas, bem como para as políticas sociais do país. 2016.**  
Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=ZEGA44woOck>>. Acesso em 28 out. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.**25 ed.rev, ampl. Atual. Até a Lei nº 125.587 de 3-1-2012. São Paulo: Atlas, 2012.

CAVALCANTI, M. A. F. H.; SOUZA JUNIOR, J. R.; LEVY, P. M. **Regime fiscal para o crescimento sustentado.** In: DE NEGRI, J. A.; ARAÚJO, B. C.; BACELETTE, R. (Orgs.). **Desafios da nação: artigos de apoio.** Brasília: Ipea, 2018.  
Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180413\\_desafios\\_da\\_nacao\\_artigos\\_vol1\\_cap04.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/180413_desafios_da_nacao_artigos_vol1_cap04.pdf)> Acesso em 29 nov.2018

CNJ. Conselho da Justiça Federal. **Justiça em Números 2019: ano-base 2018.** Brasília: CNJ, 2019. 212p.

CNJ. Conselho da Justiça Federal. **ESTUDO COMPARADO SOBRE RECURSOS, LITIGIOSIDADE E PRODUTIVIDADE: a prestação jurisdicional no contexto internacional.** Brasília: CNJ,nov. 2011. Disponível em:  
<[https://issuu.com/cnj\\_oficial/docs/estudo\\_comparado\\_sobre\\_recursos\\_li](https://issuu.com/cnj_oficial/docs/estudo_comparado_sobre_recursos_li)> Acesso em 20 mar. 2019

CONTI, José Maurício. Poderes não são independentes sem autonomia financeira. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 27 de agosto de 2013.  
Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-ago-27/contas-vista-poderes-nao-sao-independentes-autonomia-financeira>> Acesso em 28 out.2018.

CORONATO, Marcos; OLIVEIRA, Grazielle. Como o Brasil entrou, sozinho, na pior crise da história. **Época.** 04 abr. 2016. Disponível em:  
<<https://epoca.globo.com/ideias/noticia/2016/04/como-o-brasil-entrou-sozinho-na-pior-crise-da-historia.html>> Acesso em: 10 jan. 2020

DA ROS, Luciano. **O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória**. 2015. Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais do Brasil. NUSP/UFPR, v.2, n. 9, julho. Disponível em: < <https://docplayer.com.br/1793311-O-custo-da-justica-no-brasil-uma-analise-comparativa-exploratoria.html>> Acesso em 28 nov.2019.

Década perdida: freios de mão levaram Brasil à recessão profunda. **Infomoney**. 11 nov. 2019. Disponível em: < <https://www.infomoney.com.br/colunistas/um-brasil/decada-perdida-freios-de-mao-levaram-brasil-a-recessao-profunda/>> Acesso em: 10 jan. 2020

EHLERS, Ricardo Sandes. **Análise de Séries Temporais**. Departamento de Estatística. Unicamp. 5ª ed. 2009. Disponível em: <<https://www.doccity.com/pt/analise-de-series-temporais-2/4789380/>> Acesso em 28 abr. 2020.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**- 6ªed.- São Paulo: Saraiva,2017.

FONSÊCA, Augusto C. C.. *A emenda constitucional nº 95 como mecanismo de revitalização do regime de metas fiscais*. 60 p. Monografia –Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/542616>> Acesso em 29 nov. 2018

HOLT, Charles C.. **Forecasting seasonals and trends by exponentially weighted moving averages**. Texas, USA: international Journal of Forecasting 20: Elsevier, 2004.

IFI. Instituto Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 39**. Brasília, 13 abr. 2020. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/570660/RAF39\\_ABR2020.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/570660/RAF39_ABR2020.pdf)> . Acesso em 27 abr. 2020

IFI. Instituto Fiscal Independente. **Relatório de Acompanhamento Fiscal nº 40**. Brasília, 18 maio 2020. Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571954/RAF40\\_MAIO2020.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/571954/RAF40_MAIO2020.pdf)> . Acesso em 25 maio 2020

COURI, Daniel Veloso; BARROS, Gabriel Leal. **Breve análise do teto de gastos no Legislativo, Judiciário, MPU e DPU**. IFI. Instituto Fiscal Independente. Brasília, 2017. Disponível em: <[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530744/IFI\\_NT\\_05\\_2017.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530744/IFI_NT_05_2017.pdf)> . Acesso em 30 out.2018

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema de contas nacionais: Brasil 2005-2009**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?id=255013&view=detalhes>> Acesso em 25 nov. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores IBGE: Contas nacionais Trimestrais (4º Trimestre)**. 2016. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt\\_2016\\_4tri.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/2121/cnt_2016_4tri.pdf)> Acesso em 25 nov. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sistema de Contas Nacionais**. Brasil : 2005-2009 / IBGE, Coordenação de Contas Nacionais.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **PEC 241/2016 Crise, ajustes e desafios**. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/160922\\_pec\\_241\\_2016\\_crise\\_ajuste\\_desafios\\_20\\_09\\_16.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/160922_pec_241_2016_crise_ajuste_desafios_20_09_16.pdf)>. Acesso em 25 out.2018

KRÜEGER, Ana; PUPO, Fábio. “Estamos à beira de abismo fiscal”, diz Guedes na comissão mista. **Valor Econômico**. Brasília, 15 maio 2019. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2019/05/14/estamos-a-beira-de-abismo-fiscal-diz-guedes-na-comissao-mista.ghtml>> Acesso em: 10 jan. 2020

MARTELLO, Alexandre. No 5º ano seguido de rombo, contas do governo têm déficit de R\$ 120 bilhões em 2018. **G1**. 29 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/01/29/contas-do-governo-tem-rombo-de-r-120-bilhoes-em-2018.ghtml>> Acesso em: 10 jan. 2020

MARQUES, Euvaldo. **Finanças públicas**. São Paulo: Saraiva, 2015.410p

MATTAR, João. **Metodologia Científica na era da informática**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. 307 p. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?id=FSprDwAAQBAJ&hl=pt-BR>>. Acesso em 25 abr. 2020

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de metodologia da pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Finanças públicas: a política orçamentária no brasil**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MELLO, Guilherme Santos. Exposição sobre a PEC 55/ 2016. Reunião CAE/CCJ. Senado Federal. 2016. Brasília  
Disponível em: < [https://www.youtube.com/watch?v=Qf\\_cTppQrQM](https://www.youtube.com/watch?v=Qf_cTppQrQM)>. Acesso em 28 nov. 2018.

MENDES, Marcos. **Por que o Brasil cresce pouco? – Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro**. Editora Elsevier. Rio de Janeiro, 2014.

MENDES, Marcos. **Economista Marcos Mendes comenta PEC 55 (ex-PEC 241)**. Reunião CAE/CCJ. Senado Federal. 2016. Brasília  
Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=9XPmUgYh4B8> >. Acesso em 28 nov. 2018.

OLIVEIRA, Ribamar. Judiciário precisa cortar R\$ 1 bi para cumprir teto. **Valor Econômico**. A6, 03 fev. 2020.

PEREIRA, H., TANURE, T., TEIXEIRA, A. e MISSIO, F. (2017) **Uma perspectiva crítica do novo regime fiscal para a dinâmica de curto e longo prazo da economia brasileira**, Revista de Economia do Centro-Oeste, 3(1), p. 51-69  
Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/reoeste/article/view/46674>> Acesso em 03 dez. 2018

PESSOA, Samuel Abreu. **Economista Samuel Pessoa comenta PEC 55 (ex-PEC 241)**. Reunião CAE/CCJ. Senado Federal. 2016. Brasília  
Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=5PTJW2NQxZA>>. Acesso em 28 nov. 2018.

SICSÚ, Abraham Laredo. **Estatística aplicada: análise exploratória de dados** –São Paulo: Saraiva, 2012. Disponível em:  
<<https://app.saraivadigital.com.br/leitor/ebook:600090>>. Acesso em 28 abr. 2020.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **Relatório de Gestão do exercício de 2019**. Brasília: STJ, 2019. Disponível em:  
<<http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Transparencia/Relatorios-de-gestao/Relatorio-de-Gestao-anual>> Acesso em 20 mar. 2019

STRUCK, Jean-Philip. Judiciário brasileiro é 3,5 vezes mais caro que o alemão. **DW Brasil**. 09 fev. 2018. Disponível em: <<https://p.dw.com/p/2sQ5H>> Acesso em: 10 jan. 2020

TOMAZELLI, Rondinelli. Justiça no Brasil: uma das mais caras do mundo. **Gazeta Online**. 03 nov. 2015. Disponível em:  
<<https://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/2015/11/justica-no-brasil-uma-das-mais-caras-do-mundo-1013913530.html>> Acesso em: 10 jan. 2020

TOMAZELLI, Indiana; FERNANDES, Adriana. Sem ajuda do Executivo, órgãos do Judiciário têm de cortar até estagiários. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 16 set. 2019. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,sem-ajuda-do-executivo-orgaos-do-judiciario-tem-de-cortar-ate-estagiarios,70003011785>> Acesso em: 10 jan. 2020

VIEIRA JÚNIOR, R. J. A. **As Inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” Instituído pela PEC nº 55, de 2016 (PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados)**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, novembro/2016 (Boletim Legislativo nº 53, de 2016). Disponível em: <[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)>. Acesso em 09 out. 2018.

## 7 ANEXOS

## ANEXO I

Órgão: 11000 Superior Tribunal de Justiça  
 Unidade: 11101 Superior Tribunal de Justiça

R\$ 1,00

Recursos de todos os Fontes

Quadro dos Créditos Orçamentários

Programática	Programática/Localização	Funcional	Esf	GND	RP	Mod	UJ	PA	Valor
<b>0088</b>	<b>Previdência de Inativos e Pensionistas da União</b>								<b>367.377.400</b>
	<b>Operações Especiais</b>								<b>367.377.400</b>
0088.0181	Aposentadorias e Pensões Civis da União								367.377.400
0088.0181.5664	Aposentadorias e Pensões Civis da União - Em Brasília - DF	09.272							367.377.400
			S	1-PES	1	90	0	156	81.343.619
			S	1-PES	1	90	0	100	26.693.290
			S	1-PES	1	90	0	169	182.254.573
			S	1-PES	1	90	0	153	77.085.918
<b>0688</b>	<b>Prestação Jurisdicional no Superior Tribunal de Justiça</b>								<b>1.214.338.551</b>
	<b>Atividades</b>								<b>1.872.926.375</b>
0688.2002	Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados								6.500.000
0688.2002.5664	Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Em Brasília - DF	02.128							6.500.000
	- Magistrado capacitado (unidade): 3.000			F	3-ODC	2	91	0	306.790
				F	3-ODC	2	90	0	6.194.220
0688.20TP	Ativos Civis da União								738.137.329
0688.20TP.5664	Ativos Civis da União - Em Brasília - DF	02.122							738.137.329
			F	1-PES	1	90	0	100	738.427.895
			F	1-PES	1	91	0	100	2.709.434
0688.2004	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes								60.027.708
0688.2004.5664	Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	02.301							60.027.708
			S	4-INV	1	90	0	100	177.615
			S	3-ODC	1	90	0	100	59.850.093
0688.212B	Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes								38.896.457
0688.212B.5664	Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes	02.331							38.896.457
			F	3-ODC	1	90	0	100	38.896.457
0688.216H	Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos								2.836.000
0688.216H.5664	Ajuda de Custo para Moradia ou Auxílio-Moradia a Agentes Públicos - Em Brasília - DF	02.122							2.836.000
	- Agente público beneficiado (unidade): 67			F	3-ODC	2	90	0	2.836.000
0688.4236	Apreciação e Julgamento de Causas								226.533.881
0688.4236.5664	Apreciação e Julgamento de Causas - Em Brasília - DF	02.061							226.533.881
	- Processo julgado (unidade): 518.354			F	3-ODC	2	91	0	957.240
				F	3-ODC	2	90	0	223.935.062
				F	3-ODC	2	90	0	1.260.188
				F	3-ODC	2	90	0	132.257
				F	4-INV	2	90	0	249.117
	<b>Operações Especiais</b>								<b>119.210.176</b>
0688.09HB	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais								119.210.176
0688.09HB.5664	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais	02.846							119.210.176
			F	1-PES	0	91	0	100	119.210.176
	<b>Projetos</b>								<b>22.200.000</b>
0688.14FU	Construção do Bloco G da Sede do STJ								5.800.000
0688.14FU.5664	Construção do Bloco G da Sede do STJ - Em Brasília - DF	02.122							5.800.000
	- Prédio construído (% de execução física): 21			F	4-INV	2	90	0	5.800.000
0688.14FV	Construção do Bloco Anexo de Apoio II								4.700.000
0688.14FV.5664	Construção do Bloco Anexo de Apoio II - Em Brasília - DF	02.122							4.700.000
	- Prédio construído (% de execução física): 70			F	4-INV	2	90	0	4.700.000
0688.157T	Construção do Edifício-Sede da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados								500.000
0688.157T.5664	Construção do Edifício-Sede da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados	02.122							500.000
	- Edifício construído (% de execução física): 1			F	4-INV	2	90	0	500.000
0688.157V	Implantação e Modernização de Infraestruturas de Tecnologia da Informação								11.200.000
0688.157V.0001	Implantação e Modernização de Infraestruturas de Tecnologia da Informação - Em Brasília - DF	02.126							11.200.000
	- Sistema implantado (% de execução): 11			F	3-ODC	2	90	0	9.968.000
				F	4-INV	2	90	0	1.232.000
<b>0808</b>	<b>Operações Especiais: Outros Encargos Especiais</b>								<b>47.520</b>
	<b>Operações Especiais</b>								<b>47.520</b>
0808.0536	Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais								47.520
0808.0536.5664	Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais	28.846							47.520
			S	3-ODC	1	90	0	100	47.520
<b>0988</b>	<b>Reserva de Contingência</b>								<b>62.986.991</b>
	<b>Operações Especiais</b>								<b>62.986.991</b>
0988.0200	Reserva de Contingência - Financeira								403.675
0988.0200.0001	Reserva de Contingência - Financeira - Nacional	99.999							403.675
			F	1-PES	0	91	0	100	403.675
0988.0200	Reserva de Contingência - Financeira								31.233.661
0988.0200.6497	Reserva de Contingência - Financeira - Reserva de Contingência - Recursos provenientes de receitas próprias e vinculadas	99.999							31.233.661
			F	9-RES	0	99	0	127	31.233.661
0988.0201	Reserva de Contingência Fiscal - Primária								3.378.513
0988.0201.0001	Reserva de Contingência Fiscal - Primária - Nacional	99.999							3.378.513
			F	1-PES	1	90	0	100	3.378.513
0988.0203	Reserva de Contingência para atendimento do art. 27, §8º, da Lei nº 13.707, de 2018								27.971.142
0988.0203.0001	Reserva de Contingência para atendimento do art. 27, §8º, da Lei nº 13.707, de 2018	99.999							27.971.142
			F	1-PES	1	90	0	100	27.971.142
	<b>Total</b>								<b>1.644.751.462</b>

Fonte: Volume III da Lei 13.808/2019 - LOA 2019