

Despesas com Precatórios no Orçamento Federal⁴¹

Dalmo Palmeira, Gustavo Queiroz e Tallita Andrade

Introdução

Nos últimos anos, as despesas de Precatórios e de Requisições de Pequeno Valor – RPV passaram a ocupar um espaço importante nas despesas públicas federais. Elas se tornaram uma variável muito relevante para a discussão do equilíbrio fiscal do governo federal.

Não por acaso, esse tema propiciou a edição de três emendas constitucionais e três Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs, nos últimos cinco anos. As emendas constitucionais foram tentativas de equacionar a inserção dos valores dessas despesas no espaço fiscal do orçamento federal: (i) Emenda Constitucional nº 113; (ii) Emenda Constitucional nº 114; e (iii) Emenda Constitucional nº 136. No entanto, tendo em vista a complexidade de suas regras, essas emendas tiveram sua constitucionalidade parcialmente questionadas por meio das ADIs 7047, 7064 e 7873, junto ao Supremo Tribunal Federal – STF, sendo as duas primeiras ADIs relativas às ECs 113 e 114, e a ADI 7873, relativa a EC 136/2025.

Vale dizer que o tema é muito relevante também na discussão das finanças públicas dos entes subnacionais. Na verdade, o volume de precatórios dos entes subnacionais – demonstrado pelo Mapa Anual de Precatórios, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ – era, em 31 de dezembro de 2025, quase quatro vezes maior que o volume de precatórios federais. Apenas essa informação já indica a importância que a temática representa também para os estados e municípios. Desse modo, o debate desse tema deverá se tornar crucial para a análise das finanças, tanto federal, quanto dos entes subnacionais, em especial, em relação àqueles que têm um estoque de precatórios mais elevado.

Esta análise vai se concentrar apenas no impacto das despesas de precatórios no orçamento federal, mostrando evolução e perspectiva de crescimento, com os consequentes impactos fiscais sobre o orçamento federal.

O que são Precatórios e RPVs?

De acordo com o art. 100 da Constituição Federal, denominam-se precatórios as requisições judiciais de pagamentos devidas pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judicial. Isso significa que os precatórios

⁴¹ Acesse o relatório completo em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2026/setembro/relatorio-de-acompanhamento-fiscal-set-2026>.

sempre vão representar os valores que algum ente público deve pagar a alguém em função de ter perdido a causa em uma ação judicial, em que esse ente era réu.

O montante de precatórios a ser pago no orçamento federal de 2027 é de R\$ 97,7 bilhões, conforme projeções constantes do PLOA 2027.

No conjunto de precatórios, têm tratamento diferenciado, em relação à prioridade de pagamento, as ações judiciais que sejam relativas a débitos de natureza alimentícia (remuneração ou benefícios previdenciários) e os RPV – Requisições de Pequeno Valor, ações cujo valor, no caso da União, não ultrapasse 60 salários mínimos. De acordo com o Art. 100 da Constituição Federal, esses valores devem ser pagos em até 60 dias da data da decisão judicial. Adicionalmente a essa regra de precedência, os precatórios de natureza alimentícia de titularidade de pessoas com 60 anos ou mais, pessoas com deficiência ou portadoras de doenças graves, de qualquer idade, também têm precedência no pagamento.

A Tabela 12 a seguir apresenta as diferentes classificações de ações judiciais, cujo réu é o poder público e as implicações em termos de tratamento preferencial de pagamento.

TABELA 12. CLASSIFICAÇÃO DOS DÉBITOS ESTATAIS DE NATUREZA JUDICIAL

Nomenclatura	Característica	Tratamento
1. RPV - Requisições de Pequeno Valor	Decisões judiciais que representem até 60 salários mínimos, no caso da União	Devem ser pagos até 60 dias da data da decisão
2. Precatórios de Natureza Alimentícia	Decisões judiciais que tenham como origem ações relativas a remuneração ou benefícios previdenciários	Terão tratamento diferenciado
2a. Precatórios de Natureza Alimentícia de idosos	Precatórios de Natureza alimentícia cujos titulares tenham mais de 60 anos de idade	Terão precedência no pagamento, até o limite de 180 salários mínimos
2b. Precatórios de Natureza Alimentícia de pessoas com deficiência ou portadores de doenças graves	Precatórios de Natureza alimentícia cujos titulares sejam pessoas com deficiência ou portadores de doenças graves, de qualquer idade	Terão precedência no pagamento, até o limite de 180 salários mínimos
2c. Precatórios de Natureza Alimentícia – demais	Precatórios de Natureza alimentícia cujos titulares não se enquadrem nas situações anteriores	Aplica-se a regra geral dos Precatórios de Natureza Alimentícia: Terão tratamento diferenciado
3. Demais Precatórios	Precatórios que não são de natureza alimentícia	Pagamento até o final do exercício posterior, de acordo com a ordem cronológica

Fonte: Art. 100 da Constituição Federal

De acordo com a Tabela 12, os débitos judiciais contra o Estado podem ser organizados em três grandes grupos: (i) Requisições de Pequeno Valor – RPVs, que são ações cujo valor total não ultrapassa 60 salários mínimos; (ii) precatórios de natureza alimentícia, isto é, que envolvem decisões sobre remuneração ou benefícios previdenciários, e que por isso têm

tratamento diferenciado no processo de pagamento; e (iii) demais precatórios sem critério de precedência de pagamento.

O segundo grupo contém ainda uma subdivisão, para dar precedência aos precatórios de natureza alimentícia, quando seus titulares são pessoas com mais de 60 anos de idade ou portadores de doença grave ou pessoas com deficiência de qualquer idade.

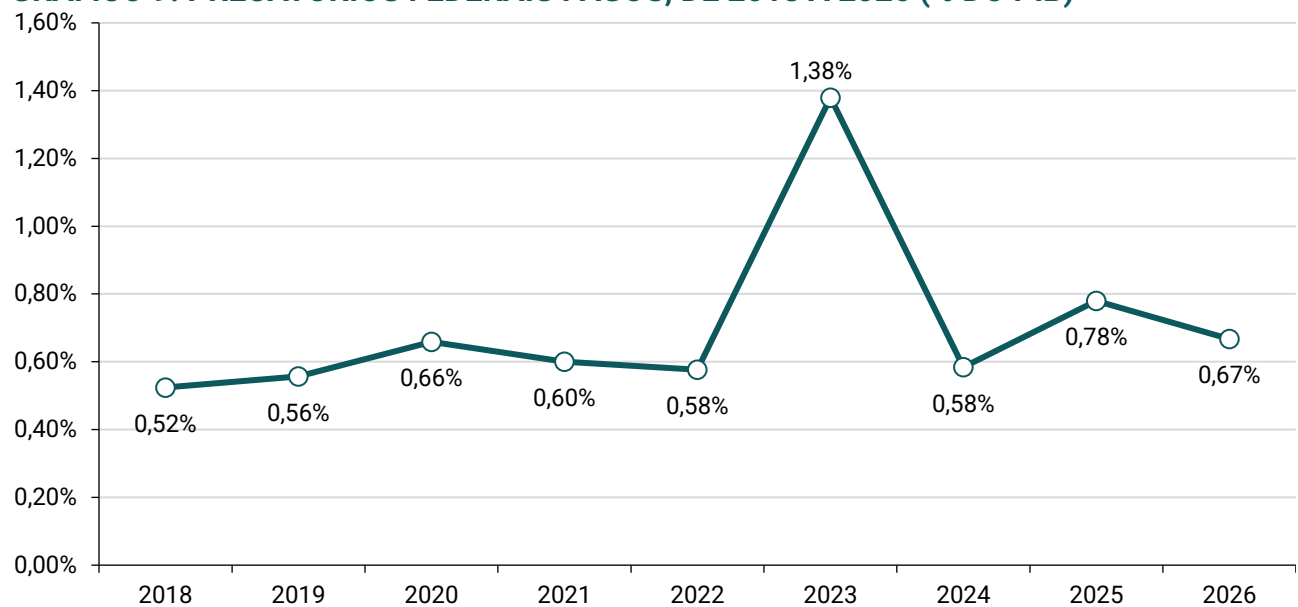
Evolução dos valores dos precatórios no orçamento federal

Como visto acima, o tema foi objeto de alterações legislativas e judiciais importantes nos últimos anos, o que modificou as regras de tratamento desse tipo de despesa em curto espaço de tempo. Isso levou a variações rápidas nos valores de precatórios pagos e no estoque de não pagos. A edição das Emendas Constitucionais 113 e 114, de 2021, ainda na vigência do Teto de Gastos, criado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, criou subteto de pagamentos das despesas com precatórios, anulado pela decisão do Supremo Tribunal Federal no âmbito do julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 7064.

Por seu turno, a EC nº 136, de 2025, já considerando os ditames da ADI 7064, trouxe uma dinâmica de pagamento voltada a regularizar no tempo o estoque de precatórios, porém, assim como a dinâmica das ECs anteriores, implicando a geração, em alguma medida, de um estoque crescente de precatórios não pagos.

O Gráfico 9 mostra a dinâmica dos pagamentos de precatórios nos últimos anos, em percentual do PIB, de acordo com os dados da execução orçamentária (critério pagamento) do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

GRÁFICO 9. PRECATÓRIOS FEDERAIS PAGOS, DE 2018 A 2026 (% DO PIB)



Fonte: SIOP; Elaboração: IFI

Nota: para 2026, os valores de execução correspondem ao acumulado até o dia 09/09/2026

No Gráfico 9, acima, pode-se perceber o crescimento dos valores pagos, de precatórios federais, no período analisado, em percentuais do PIB. Entre 2018 e 2022, ocorre um suave crescimento nos pagamentos realizados de precatórios, que variou de 0,5% para 0,6% do PIB. Em 2023, ocorreu um volume de pagamento fora da curva, de R\$ 151,0 bilhões, que representa 260% do valor pago no ano anterior e 1,4% do PIB daquele ano. Esse crescimento no pagamento é um efeito direto da decisão do Supremo Tribunal Federal – STF à ADI 7064, que acatou parcialmente o questionamento da constitucionalidade das regras estabelecidas pelas Emendas Constitucionais 113 e 114.

Em função dessa decisão, foi pago, em 2023, todo o estoque acumulado de anos anteriores, em função das regras das referidas Emendas Constitucionais, todos os precatórios que a regra geral já previa para pagamento naquele ano, bem como foram antecipados valores de precatórios relativos ao exercício de 2024.

Ao avaliar o impacto dessas Emendas Constitucionais sobre a execução orçamentária de precatórios, não se percebe mudança significativa na velocidade de crescimento desses gastos nos anos de vigência das normas, isto é, 2021 e 2022. Apesar das regras de contenção dessas despesas estabelecidas, por essas Emendas, a despesa observada manteve-se estável em 0,6% do PIB. Não obstante essa estabilidade no ritmo de pagamento, o estoque de precatórios cresceu nesse período. Logicamente que se essas Emendas Constitucionais não tivessem sido aprovadas, o crescimento da despesa com precatórios teria ocorrido de forma mais acentuada.

Por fim, o período de execução orçamentária de precatórios, que vai de 2024 a 2026, mostra uma nova fase de crescimento, em ritmo mais acelerado ante o período pré-2023. Nesse sentido, a execução média de precatórios, que entre 2018 e 2022, ficou em 0,6% do PIB, passou para 0,7% do PIB entre 2024 e 2026. Agregue-se a isso que o valor da execução de 2026 ainda está incompleto, pois considera os dados da execução parcial, até o início de setembro. O valor de 2026, no Gráfico 9, considera os pagamentos ocorridos até 9 de setembro de 2026, restando ainda mais de três meses de execução. No Orçamento de 2026, o volume total de recursos reservados para esse tipo de despesa (dotação atual) registra um valor de R\$ 122,3 bilhões, que é a execução potencial até o fechamento do exercício atual.

Adicionalmente aos dados constantes do Gráfico 9, o PLOA 2027 traz o registro dos valores previstos para pagamento de precatórios no próximo exercício financeiro. As dotações reservadas no orçamento de 2027 para pagamento de precatórios montam R\$ 97,7 bilhões, R\$ 24,6 bilhões a menos do que a dotação atual existente no orçamento de 2026. A julgar pelo comportamento dessa despesa nos últimos anos, é possível que esse valor não seja suficiente para o pagamento dos precatórios ao longo do ano que vem.

Ainda em relação ao exercício de 2027, o PLOA prevê que parte do valor das dotações para pagamento de precatórios não iniciará o ano liberado para execução. Do valor total, uma parcela de R\$ 33,7 bilhões foi prevista no PLOA 2027 com a utilização das chamadas

receitas condicionadas. Essas receitas são oriundas do excesso de emissão de títulos públicos em relação ao parâmetro constante do Art. 167, Inciso III, da Constituição Federal, conhecido como Regra de Ouro. Segundo essa Regra, o montante de operações de crédito no orçamento não pode ser superior ao volume de despesas de capital. Caso isso ocorra, a parcela do excesso desse limite será registrada como despesas condicionadas, dependentes de posterior aprovação, pelo Congresso Nacional, de projeto de lei específico para liberação dessa parcela para efetiva execução.

No caso do PLOA 2027, a parcela que excedeu a esse limite foi de R\$ 414,1 bilhões, dos quais R\$ 33,7 bilhões estão alocados para o pagamento de precatórios. Dessa forma, do total dos recursos previstos para o pagamento de precatórios, R\$ 64,0 bilhões estão associados a receitas não condicionadas, que poderão ser utilizadas sem a necessidade de posterior autorização do Congresso.

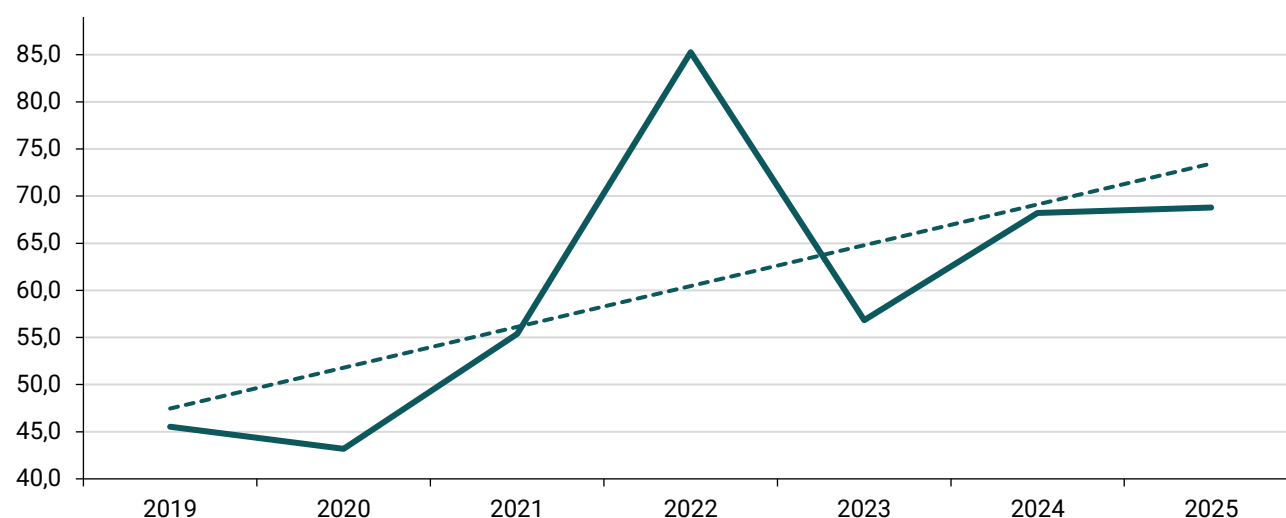
Comportamento do Estoque de Precatórios Federais

Embora os precatórios pagos no período analisado tenham somado algo próximo de R\$ 650 bilhões, o volume do estoque de precatórios continuou a crescer, de acordo com os dados do Mapa Anual de Precatórios⁴², mantido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Isso demonstra que nem as medidas de contenção, promovidas pelas alterações constitucionais, nem os pagamentos ocorridos em 2023 em regime especial, pactuados no âmbito da decisão da ADI 7064, foram capazes de reduzir a pressão sobre o caixa do governo, nem de alterar a expectativa de crescimento da despesa com precatórios nos próximos anos.

O Gráfico 10, a seguir, mostra a dinâmica do estoque dos precatórios nos últimos anos, de acordo com os dados do Mapa Anual de Precatórios, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, que traz a posição desse estoque, sempre em 31 de dezembro de cada ano.

⁴² Disponível no link <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=24bb0aae-4341-48e7-b3b5-3606607894c4&sheet=60a7540d-d58d-43af-a15e-fa179c7a5233&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>

GRÁFICO 10. SALDO DE PRECATÓRIOS FEDERAIS, DE 2019 A 2025 (R\$ BILHÕES, VALORES NOMINAIS)



Fonte: Mapa Anual de Precatórios do CNJ; Elaboração: IFI

Os dados relativos ao estoque de precatórios, informados pelo CNJ, apontam um crescimento contínuo de seus valores, não obstante o ritmo contínuo de pagamentos. Isso significa que apesar de todos os esforços para gerir essa despesa, em especial pelo crescimento do ritmo de quitação desses débitos, o seu saldo continua crescendo. Na série histórica do saldo de precatórios, pode-se observar uma queda expressiva do saldo de precatórios em 2023, em grande medida, em função do pagamento recorde de R\$ 151 bilhões que ocorreu naquele ano.

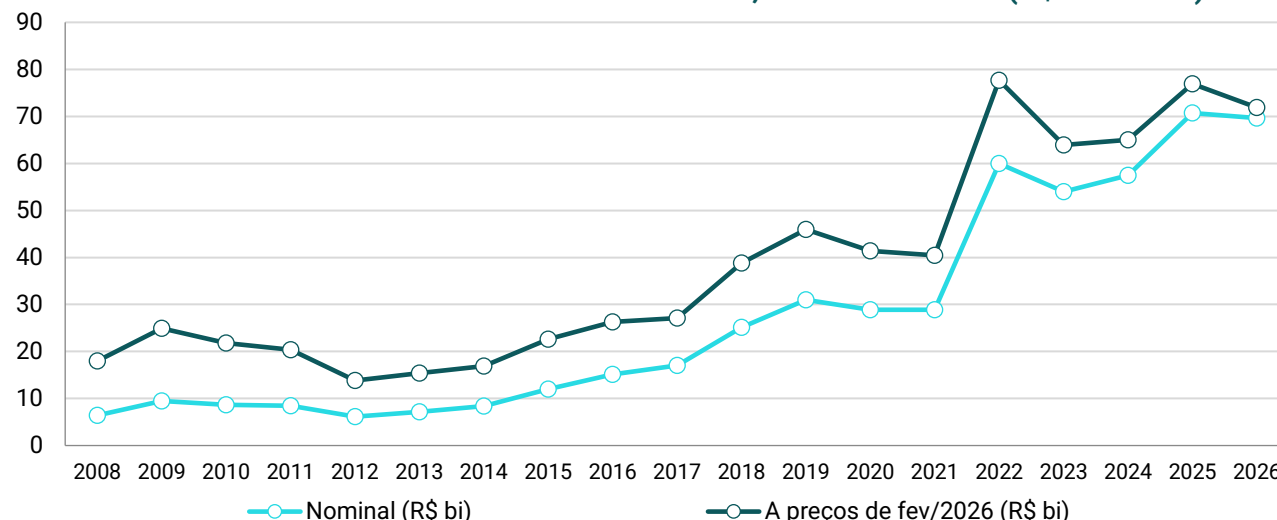
Assim, percebe-se que a dinâmica das despesas com precatórios no âmbito da União não está relacionada a um represamento nos pagamentos. Embora o volume de pagamentos seja elevado e em crescimento, ainda assim o estoque de precatórios apresenta uma tendência de acúmulo crescente, ao longo dos últimos anos. Da análise dessa dinâmica entre o volume de pagamentos e saldo do estoque de precatórios, podemos inferir que há uma variável anterior que precisa ser analisada para compreender melhor o processo de crescimento dessa despesa no orçamento federal. Essa variável anterior é a informação do volume de expedição de novos precatórios, que passamos a analisar na próxima seção.

Ritmo de crescimento da expedição de precatórios

A inclusão de precatórios no orçamento federal ocorre a partir da comunicação de todos os tribunais superiores, da Justiça Federal e das justiças estaduais ao Poder Executivo federal. As Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) federais trazem, ano a ano, os procedimentos para que o Poder Judiciário encaminhe as informações dos precatórios expedidos até o mês de fevereiro de cada ano, conforme o Art. 100, § 5º, da Constituição Federal. O conjunto de precatórios, assim expedidos e apresentados passam a compor o valor a ser pago no exercício seguinte.

O Gráfico 11, a seguir, traz a informação, em termos correntes e constantes, dos valores de precatórios federais, em bilhões de reais, expedidos pelo Poder Judiciário no período de 2008 a fevereiro de 2026, mostrando a dinâmica do volume de precatórios novos apresentados, ano a ano.

GRÁFICO 11. PRECATÓRIOS FEDERAIS EXPEDIDOS, DE 2008 A 2026 (R\$ BILHÕES)



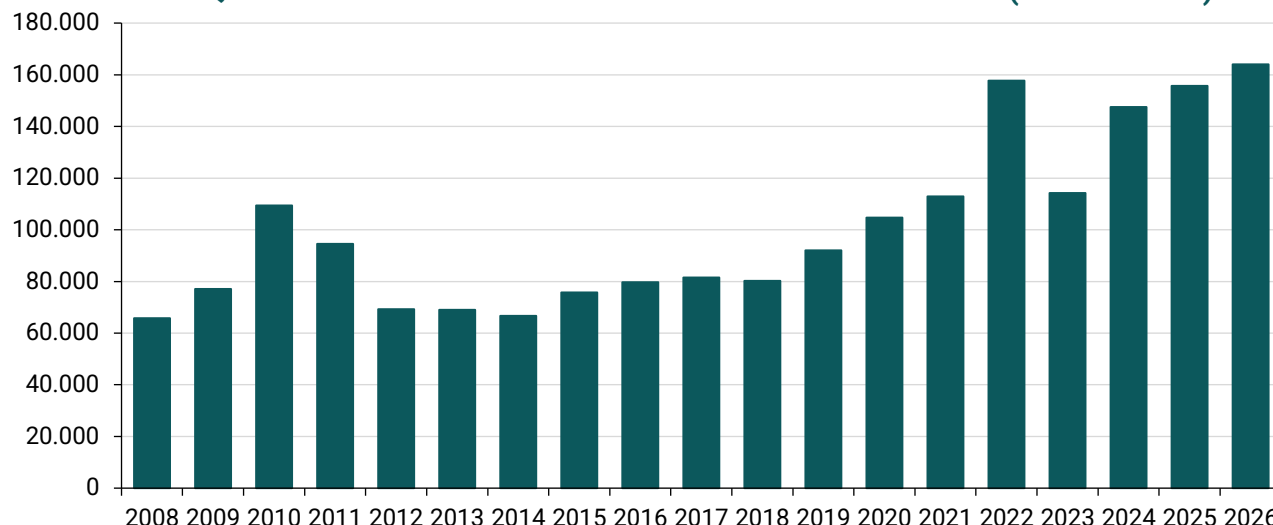
Fonte: Painel de Precatórios do Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO⁴³

Percebe-se, no Gráfico 11, uma aceleração no valor acumulado de expedição de novos precatórios, no período de 2012 a 2019, que é seguida de um período de estabilização nos anos de 2020 e 2021. No entanto, chama a atenção a mudança de patamar do nível de expedição de novos precatórios a partir de 2022, que se mantém até o momento. Aparentemente, em grande medida a aceleração do volume de pagamento, bem como o crescimento do estoque de precatórios, não são oriundos do represamento no pagamento, é consequência da aceleração do volume de precatórios expedidos. A dinâmica de crescimento dos novos precatórios não ocorre apenas em relação aos seus valores, mas também em relação ao quantitativo de precatórios emitidos nesse mesmo período.

O Gráfico 12, a seguir, traz a informação do quantitativo de precatórios federais expedidos pelo Poder Judiciário também no período de 2008 a 2026, mostrando a dinâmica de precatórios novos apresentados, ano a ano.

⁴³ Disponível no link <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/precatorios-content/painel-precatorios>.

GRÁFICO 12. QUANTIDADE DE PRECATÓRIOS FEDERAIS EXPEDIDOS (2008 A 2026)



Fonte: Painel de Precatórios do Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO⁴⁴

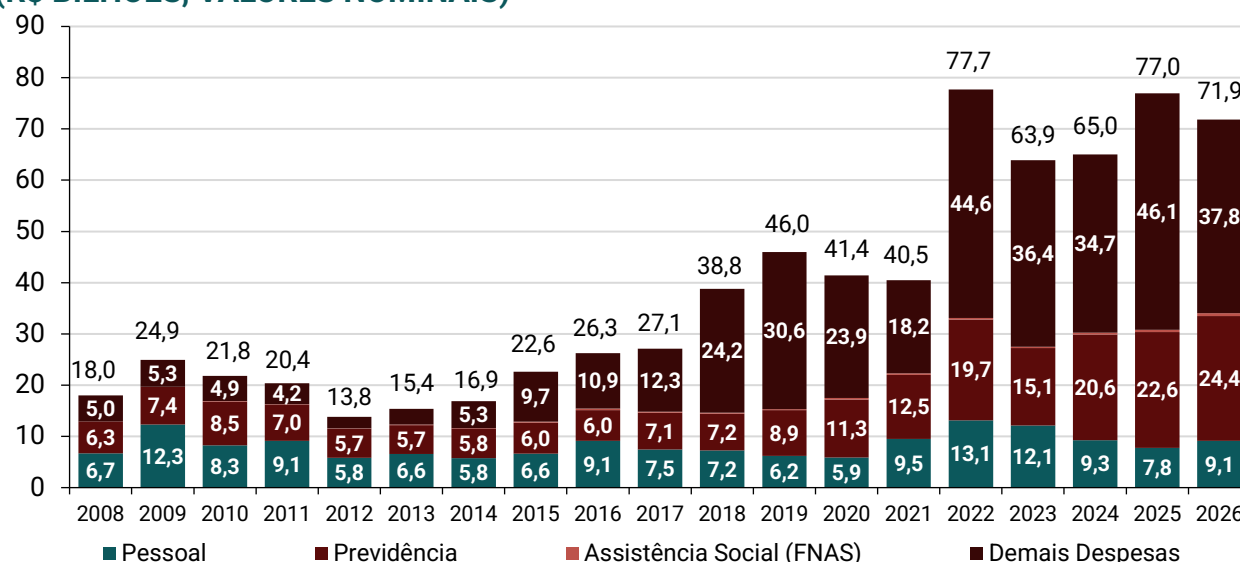
Percebe-se no Gráfico 12 acima que a evolução do quantitativo de precatórios, ao longo do período analisado, segue a mesma dinâmica, ao longo do tempo, observada no gráfico anterior. Há um crescimento continuado no período de 2012 a 2021 e uma mudança de patamar, para um nível mais elevado, nos anos seguintes. Fica claro então que não somente os valores dos precatórios expedidos foram maiores nos últimos anos, mas também houve um crescimento na produção jurisdicional nesse período que também explica o crescimento da pressão de precatórios nas contas públicas federais.

Quando se analisam os agregados dos tipos de precatórios que compõem o volume de precatórios expedidos, percebe-se onde se concentra o crescimento dos precatórios nos últimos anos. O Gráfico 13, a seguir, traz a informação dos valores, em termos nominais, dos precatórios federais expedidos pelo Poder Judiciário, no período de 2008 a 2026, aberto pelos agregados que os compõem, que são Pessoal, Previdência, Assistência Social e Demais⁴⁵.

⁴⁴ Disponível no link <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/precatorios-content/painel-precatorios>

⁴⁵ São classificados na categoria de Demais os precatórios relativos a FUNDEF (21,7%), ações de controle de preços por intervenção no domínio econômico (13,7%), desapropriação para reforma agrária (INCRA) (6,1%), títulos da dívida pública (2,7%) e reajuste da tabela do SUS (1,9%), dentre outras.

GRÁFICO 13. PRECATÓRIOS FEDERAIS EXPEDIDOS, POR AGREGADO DE DESPESA (R\$ BILHÕES, VALORES NOMINAIS)



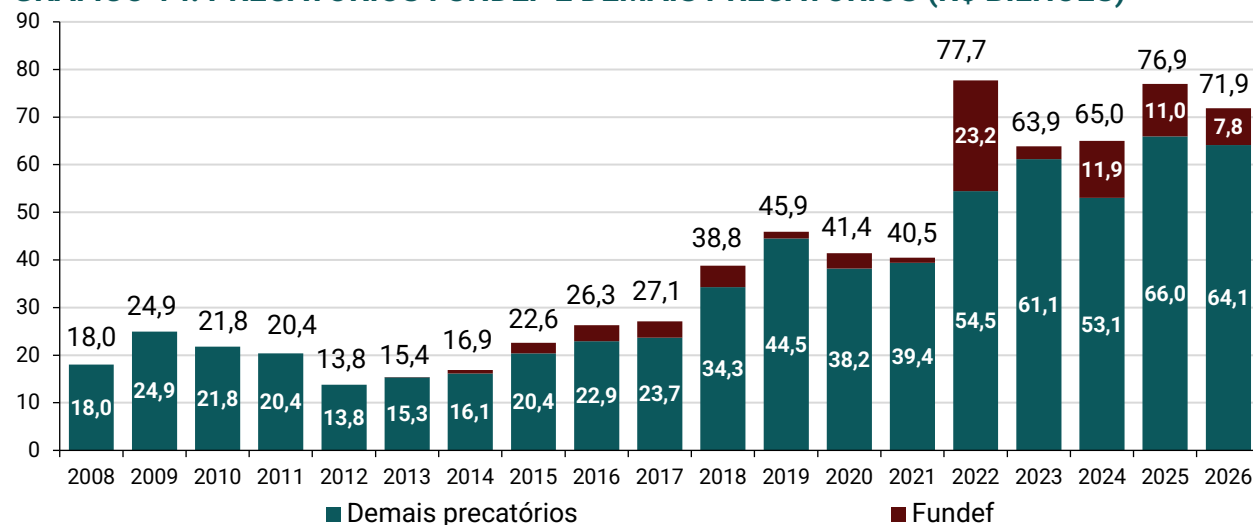
Fonte: Painel de Precatórios do Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO⁴⁶

Ao observar a composição dos valores aprovados nos últimos anos, fica claro o crescimento de participação do componente denominado Demais e, em menor medida, os precatórios de natureza previdenciária. Esses dois componentes tornam-se predominantes na composição dos valores de precatórios e com maior proporção nesses valores, em especial, a partir do ano de 2022, até o momento. Ao longo dos recentes debates sobre precatórios, em especial no momento da tramitação das Emendas Constitucionais 113/2021 e 114/2021, foi muito comentado o grau de participação dos precatórios relativos ao antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) no crescimento dos valores totais dos precatórios.

O Gráfico 14, a seguir, traz a informação dos valores, em termos nominais, dos precatórios federais, no mesmo período dos gráficos anteriores, identificando especificamente os precatórios que tiveram origem em ações judiciais que tinham como objeto questões relacionadas ao antigo FUNDEF, vis-à-vis os demais precatórios.

⁴⁶ Disponível no link <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/precatorios-content/painel-precatorios>

GRÁFICO 14. PRECATÓRIOS FUNDEF E DEMAIS PRECATÓRIOS (R\$ BILHÕES)



Fonte: Painel de Precatórios do Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO⁴⁷

Na observação do Gráfico 14, percebe-se que historicamente os precatórios relativos ao FUNDEF tinham uma participação pequena, até o ano de 2021, ocorrendo uma concentração muito forte em precatórios relativos ao FUNDEF, no ano de 2022, com a expedição de R\$ 23,2 bilhões, apenas nessa temática. Pode-se concluir que realmente houve um crescimento na participação dos precatórios do FUNDEF, mas que não explica integralmente a mudança de patamar nessas despesas ocorrida a partir de 2022 até os dias atuais.

Considerações Finais

A análise da trajetória recente das despesas com precatórios no orçamento federal permite extrair algumas conclusões relevantes para o debate fiscal.

Em primeiro lugar, observa-se uma mudança estrutural de patamar dessa despesa a partir de 2022, tanto do lado dos pagamentos, quanto do estoque, bem como da expedição de novos precatórios. A execução média saltou de cerca de R\$ 48,0 bilhões (2018-2022), em torno de 0,56% do PIB, para R\$ 86,4 bilhões (2024-2026), em torno de 0,70% do PIB. O que evidencia que não se trata de uma oscilação conjuntural, mas de um novo nível de despesa a ser considerado no planejamento orçamentário dos próximos anos.

Em segundo lugar, as sucessivas tentativas de disciplinar essa despesa por via constitucional – as Emendas Constitucionais 113/2021, 114/2021 e 136/2025 – não foram capazes de conter o crescimento, seja pela reversão parcial dessas regras pelo Supremo Tribunal Federal (caso da ADI 7064), seja porque as regras de contenção atuavam sobre o fluxo de pagamento, e não sobre as possíveis causas primárias do problema. Como demonstrado, o crescimento do estoque de precatórios não decorre de represamento nos

⁴⁷ Disponível no link <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/precatorios-content/painel-precatorios>

pagamentos — que cresceram de forma consistente no período —, mas sim da aceleração da emissão de novos precatórios, tanto em valor, quanto em quantidade, em especial, a partir de 2022.

Em terceiro lugar, a composição desses novos precatórios mostra que o crescimento não é explicado por um fator isolado. Embora os precatórios relacionados ao FUNDEF tenham tido papel relevante — em especial em 2022, quando representaram R\$ 23,2 bilhões do volume de expedição do ano —, eles não respondem pela totalidade da mudança de patamar observada desde então, que segue sendo puxada, principalmente, pelos agregados "Demais" e pela Previdência.

Por fim, os dados do PLOA 2027 acendem um sinal de alerta adicional. A dotação prevista (R\$ 97,7 bilhões) é cerca de R\$ 25 bilhões inferior à dotação atual de 2026 (R\$ 122,3 bilhões), em um contexto de despesa historicamente crescente. Some-se a isso o fato de que parte relevante desse valor (R\$ 33,7 bilhões) está condicionada à aprovação, pelo Congresso Nacional, de projeto de lei específico vinculado ao excesso de emissão de títulos públicos em relação à Regra de Ouro — o que introduz incerteza adicional sobre a disponibilidade efetiva de recursos ao longo do exercício.

Diante desse quadro, o principal ponto de atenção para a política fiscal não está apenas na forma de financiamento ou de parcelamento dos precatórios já existentes, mas na necessidade de compreender e, na medida do possível, mitigar os fatores que vêm acelerando a expedição de novos precatórios desde 2022 — sob pena de que novas regras constitucionais de contenção venham a produzir, mais uma vez, apenas um alívio temporário sobre um problema estrutural. Adicionalmente, dado que o estoque de precatórios dos entes subnacionais é hoje quase quatro vezes maior que o da União, a mesma dinâmica de crescimento observada no âmbito federal — e suas causas — merece investigação específica em relação a estados e municípios.

PROJEÇÕES DA IFI

CURTO PRAZO

Projeções da IFI	2026			2027		
	Ago/26	Set/26	Comparação	Ago/26	Set/26	Comparação
PIB – crescimento real (% a.a.)	1,7	2,0	▲	2,0	1,8	▼
PIB – nominal (R\$ bilhões)	13.432,1	13.667,1	▲	14.244,8	14.533,4	▲
IPCA – acum. (% no ano)	3,9	5,0	▲	3,5	4,0	▲
Taxa de câmbio - fim de período (R\$/US\$)	5,5	5,2	▼	5,5	5,2	▼
Ocupação - crescimento (%)	0,8	1,1	▲	0,5	0,7	▲
Massa salarial - crescimento (%)	3,6	5,1	▲	2,7	3,4	▲
Selic – fim de período (% a.a.)	12,0	14,0	▲	10,5	12,0	▲
Juros reais ex-ante (% a.a.)	7,0	7,5	▲	6,2	5,5	▼
Resultado Primário do Setor Público Consolidado (% do PIB)	-0,7	-0,5	▲	-1,3	-0,7	▲
dos quais Governo Central	-0,7	-0,4	▲	-1,3	-0,6	▲
Juros Nominais Líquidos (% do PIB)	7,9	8,6	▲	7,5	8,5	▲
Resultado Nominal (% do PIB)	-8,6	-9,0	▼	-8,8	-9,2	▼
Dívida Bruta do Governo Geral (% do PIB)	82,7	82,5	▼	86,2	86,4	▲

