

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

Paula Ramalho Nóbrega Sant'Ana

Instituto de Direito Público

Márcio de Oliveira Junior

Instituto de Direito Público

RESUMO

A implantação do Novo Regime Fiscal (NRF), com limitação dos gastos primários por 20 anos, foi acompanhada da hipótese de que o crescimento persistente das despesas obrigatórias restringirá a níveis críticos as despesas discricionárias. No Poder Judiciário, essa preocupação foi agravada pela composição majoritária dos gastos vinculados a pessoal e benefícios. Este estudo avalia os impactos e as previsões da implantação do NRF no Superior Tribunal de Justiça (STJ). Para tanto, analisa as séries temporais de execução orçamentária de 2010 a 2019 e previsão dos dados até 2026 aplicando 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, comprimindo custeio e investimento. Esse avanço está sendo atendido por esforço de economia do STJ que, até o momento, mostrou-se eficiente, devendo intensificar-se até 2026.

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

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 central¹.

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 a valores reais por 20 anos. 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 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

¹ Conforme estatísticas fiscais e de resultado primário. Disponível em: < <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/series-temporais-do-tesouro-nacional> > Acesso em 04 jan. 2021.

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 bilhão².

A função administrativa é precípua ao Poder Executivo³ 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 seções, além desta introdução, das considerações finais e do detalhamento da bibliografia. A segunda seção contextualiza o tema com os principais dispositivos e aspectos da implantação da EC n. 95/2016, considerando o recorte temático do estudo. Já a terceira seção detalha os procedimentos metodológicos adotados para os cálculos. Assim, a quarta seção apresenta a extrapolação da série histórica de dados orçamentários do STJ e a análise dos resultados observados, destacando-se o comportamento das despesas obrigatórias e discricionárias em relação à projeção do limite de gastos.

2. Contextualização

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 Deputados⁴ 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

² O que representa 0,1007 % do total de 1,6 trilhões dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, desconsideradas as despesas com Transferências, Operações 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.

³ CARVALHO FILHO, 2012, p.3.

⁴ Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741
Acesso em 10 out. 2018

no tocante ao nível de endividamento, criando um limite para o crescimento das despesas primárias dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

Após diversos debates durante sua tramitação no Congresso Nacional, o Novo Regime Fiscal (NRF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 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.

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 primário⁵.

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 pagar⁶, acrescido em 7,2% para correção inflacionária⁷. Esse montante se configurou como base 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 - IPCA⁸, ou de outro índice que vier a substituí-lo⁹.

⁵ 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.

⁶ 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.

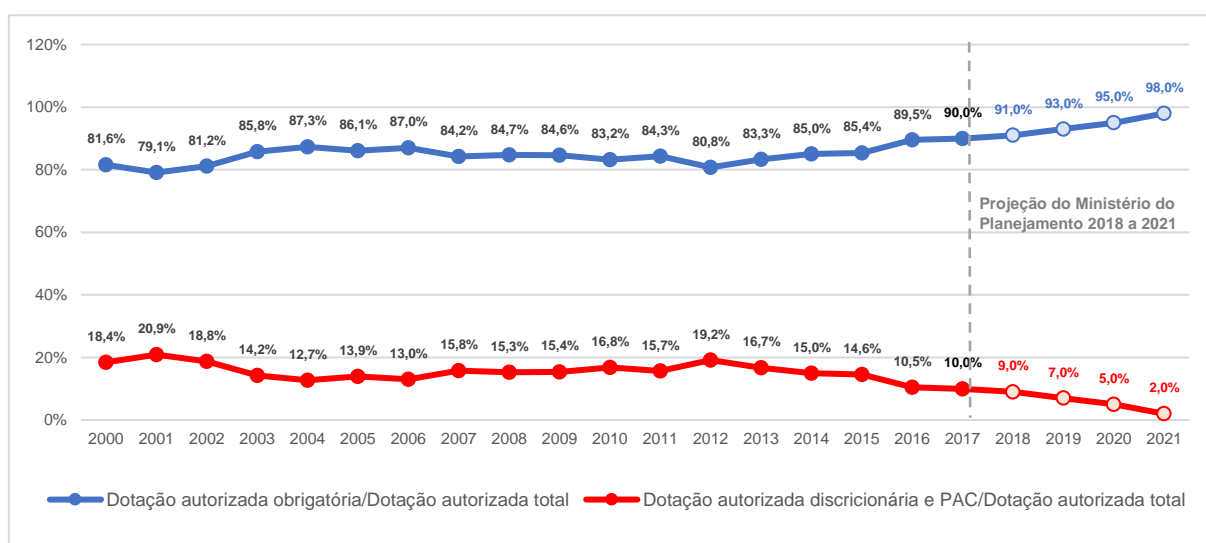
⁷ Conforme ADCT art.107, §1º, incisos I e II.

⁸ 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

⁹O 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, conforme artigo 108 do ADCT.

A viabilidade de cumprimento da PEC no horizonte determinado esbarra, entretanto, no problema de compressão das despesas discricionárias pelas crescentes e rígidas despesas obrigatórias¹⁰, que em 2017 comprometiam cerca de 90% das despesas primárias, com projeção de alcançar um patamar de 98% do total em 2021, achatando 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, como verifica-se no gráfico seguinte:

Gráfico 1 - Dotação autorizada de despesas primárias obrigatórias x discricionárias (2000 - 2021)



Fonte: Prodasen/SIAFI/SIOP¹¹

Essa hipótese foi igualmente aventada nos estudos sobre o orçamento dos órgãos do Poder Judiciário, principalmente, após a aprovação, em 20 de julho de 2016, da alteração no Plano de Cargos e Salários (PCS)¹² de seus servidores. Tal acréscimo impactaria 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”.

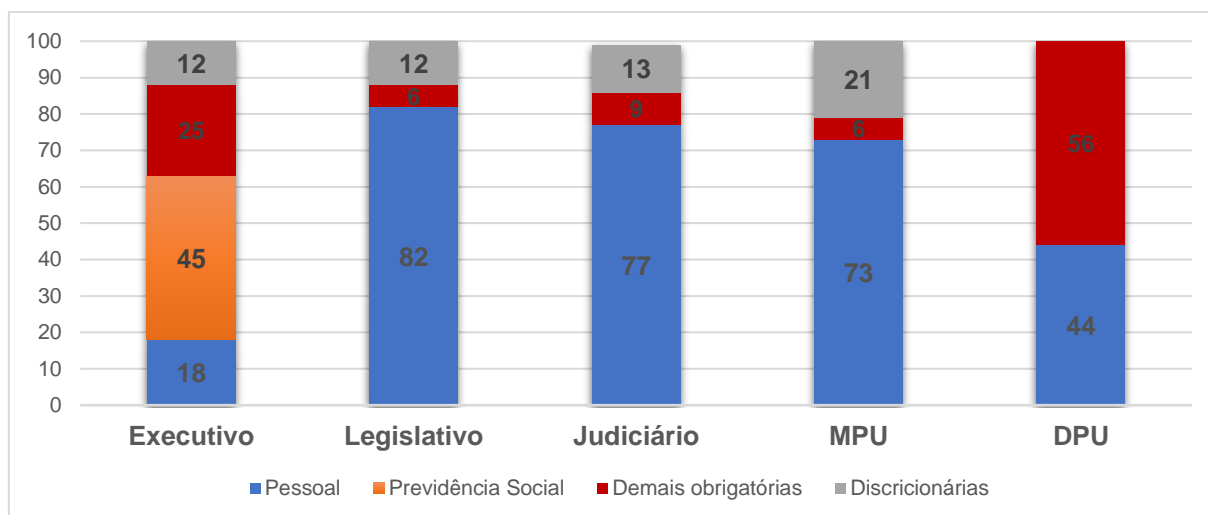
¹⁰ Informação reiterada na página 6, anexo IV (metas fiscais) da LDO 2020.

¹¹ 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.)

¹² Lei nº 13.317, de 20 de julho de 2016, o qual 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).

Além das despesas de pessoal, propriamente ditas, há um conjunto de benefícios de natureza indenizatória a que os servidores públicos têm direito¹³ 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 2 – Composição da despesa primária entre os Poderes- 2016 (em % do total sujeito ao teto)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração IFI, 2017¹⁴

Nesse contexto, integrou-se ao texto da referida PEC um dispositivo¹⁵ 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.

¹³ Assistência médica e odontológica, auxílio-alimentação, auxílio-moradia, assistência pré-escolar, auxílio-transporte, auxílio-funeral, entre outros de caráter obrigatório

¹⁴ Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/530744/IFI_NT_05_2017.pdf> Acesso em 30 out.2018

¹⁵ Convertido nos §§7º e 8º do artigo 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

É válido observar que, em meados de 2016, durante a apreciação da então PEC 241/2016 na Câmara dos Deputados com o delineamento do paradigma para os 20 anos do teto de gastos atrelado aos valores efetivamente pagos naquele 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.

Destaca-se 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.¹⁶

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.

Tal situação não estava originalmente prevista nos dispositivos que instituíram o Novo Regime Fiscal ou na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2017¹⁷, sendo contemplada apenas no ano seguinte com a inclusão de parágrafo específico no artigo 25 da LDO 2018, estabelecendo o acréscimo da diferença ao limite do órgão. Assim, foi incorporado ao limite do STJ o valor de R\$ 51.229.445¹⁸ mais a atualização do IPCA em 2017.

Ainda assim, 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

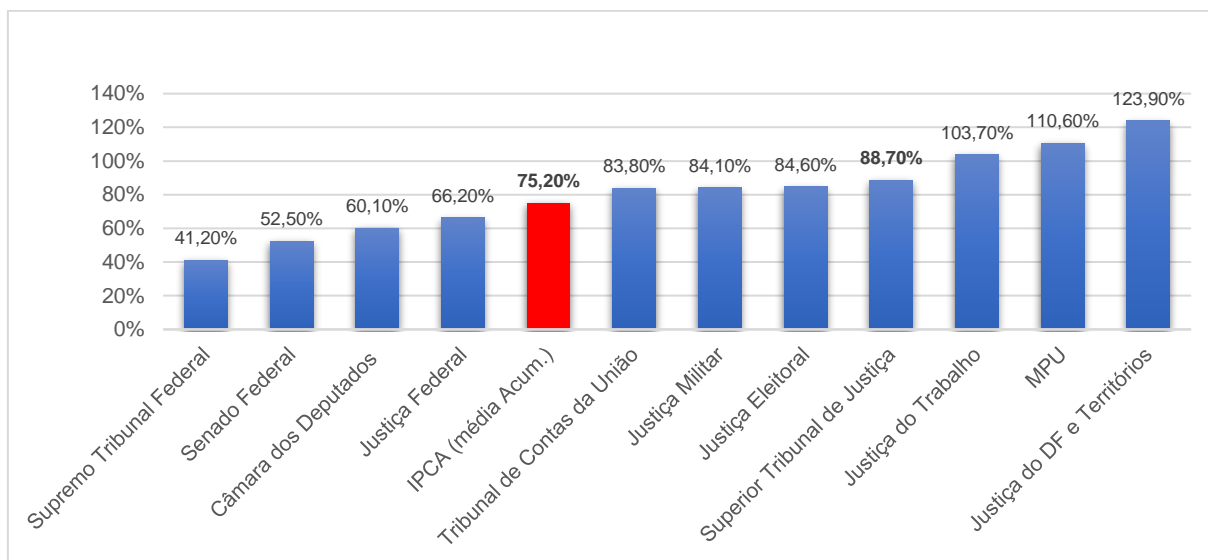
¹⁶ O reajuste tem origem nas Leis nº 10.697/2003 e 10.698/2003, que dispunham sobre aspectos remuneratórios dos servidores públicos federais. A Decisão pelo pagamento foi efetivamente cassada em março de 2018 pelo STF.

¹⁷ Lei nº 13.408 de 26 de dezembro de 2016.

¹⁸ Conforme Ofício-circular nº 3 SOF/MP de 2 de junho de 2017

de vinculação e rigidez do orçamento desses órgãos, que pode ser observado no histórico de incremento de despesa primárias na última década, demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 3 – Demais Poderes – Crescimento das Despesas Primárias 2008-2017



Fonte: Nota Técnica n. 23/2017 CONORF¹⁹

O Gráfico 3 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 35% do montante orçamentário. Os valores individualizados por órgão são apresentados na tabela 1, a seguir:

¹⁹ 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.

Tabela 1 – Excessos de Despesas Primárias (2017 e 2020)

R\$ bilhões constantes (base 2017)

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

 Fonte: Nota Técnica n. 10/2017 CONORF, p.17²⁰.

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-se²¹:

- 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.
- Preferência pela contratação de instrutores internos ou de palestrantes que não necessitem de custeio de passagem e hospedagem.

²⁰ 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> Acesso em 02 nov.2018.

²¹ 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.

- Redução na concessão de diárias com priorização de magistrados no exercício da jurisdição, bem como de seus assistentes diretos;
- Diminuição do programa de estágio;
- Racionamento de material de consumo;
- Adequação de cronograma ou suspensão de projetos que necessitassem de novas compras/investimentos;
- Implantação e ampliação da modalidade de teletrabalho;
- Substituição de periódicos impressos por virtuais
- 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.

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 evidenciados na observação dos dados de execução do órgão tratados da seção de resultados. Mas antes, apresenta-se uma breve contextualização do recorte temático: o orçamento do STJ.

3. O 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 STJ²², 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.

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 na última década (2010 a 2019). Essa proporção apresentou um pico de 80% no ano de 2012, quando houve retração da execução orçamentária total e consequente

²² Conforme §2º, art. 2º da Lei 11.798, de 29 de outubro de 2008.

redução dos pagamentos de benefícios (6%) e despesas discricionárias (14%). Essas categorias apresentaram execução média no período (2010 a 2019) de 8% e 18%, respectivamente.

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 a 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 outros²³.

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 4).

Tabela 2 – 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, verificou-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.

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

²³ 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.

orçamentárias²⁴ de administração geral, comunicação social, formação de recursos humanos e tecnologia da informação.²⁵

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. 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, que representou 80% da execução de 2019; 3 – Outras Despesas Correntes, totalizando 19%; e 4 – Investimentos, com 1% do orçamento pago de 2019.

Para uma visão mais atual e detalhada, a Tabela 3, a seguir, 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 3 –Despesas: Despesas pagas pelo STJ em 2019 nos principais elementos de despesa

Grupo 1 - Pessoal e Encargos Sociais	Valor pago (R\$)
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
TOTAL	1.191.910.225
Grupo 3 - Outras Despesas Correntes	Valor pago (R\$)
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
TOTAL	283.409.621
Grupo 4 – Investimentos	Valor pago (R\$)
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
TOTAL	10.282.705

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

²⁴ 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.

²⁵ Os principais programas, ações, funções e subfunções orçamentárias dos órgãos do Poder Judiciário foram observados no volume III das Leis Orçamentárias Anuais de 2010 a 2020.

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, detalhados na próxima seção.

4. Procedimentos Metodológicos

Os dados orçamentários do STJ foram coletados por meio de consultas construídas pelos autores no sistema Tesouro Gerencial (plataforma de *business intelligence* que organiza informações do SIAFI²⁶), acessado por meio de senha funcional. 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 para os anos de 2010 a 2019 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.

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).

²⁶ 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>

Os valores executados para cada ação foram somados e agregados por identificador de resultado primário²⁷: despesas obrigatórias (RP 1) e despesas discricionárias (RP 2)²⁸.

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.

A série temporal contínua de execução orçamentária do Superior Tribunal de Justiça apresentou uma consistente tendência linear crescente, com variação sazonal de 12 meses para as despesas obrigatórias, indicando um perfil de previsão²⁹ 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 (α), tendência (β) e sazonalidade (γ):

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

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

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

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

²⁷Conforme definição do Manual Técnico do Orçamento - 2021, do Ministério da Economia e art. 17 da LRF.

²⁸A classificação de cada ação quanto ao indicador de Resultado Primário consta do Volume III - 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.

²⁹Verificou-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.

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

Para o parâmetro do limite individual de gastos, a projeção seguiu a regra do Novo Regime Fiscal de atualização pelo IPCA³⁰. 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 – IFI³¹.

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 limites³².

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.

5. Resultados e discussões

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.

³⁰ Conforme ADCT art.107, §1º, incisos I e II.

³¹ 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.

³² Por meio de lei complementar proposta pelo Presidente da República, nos termos do ADCT art.108.

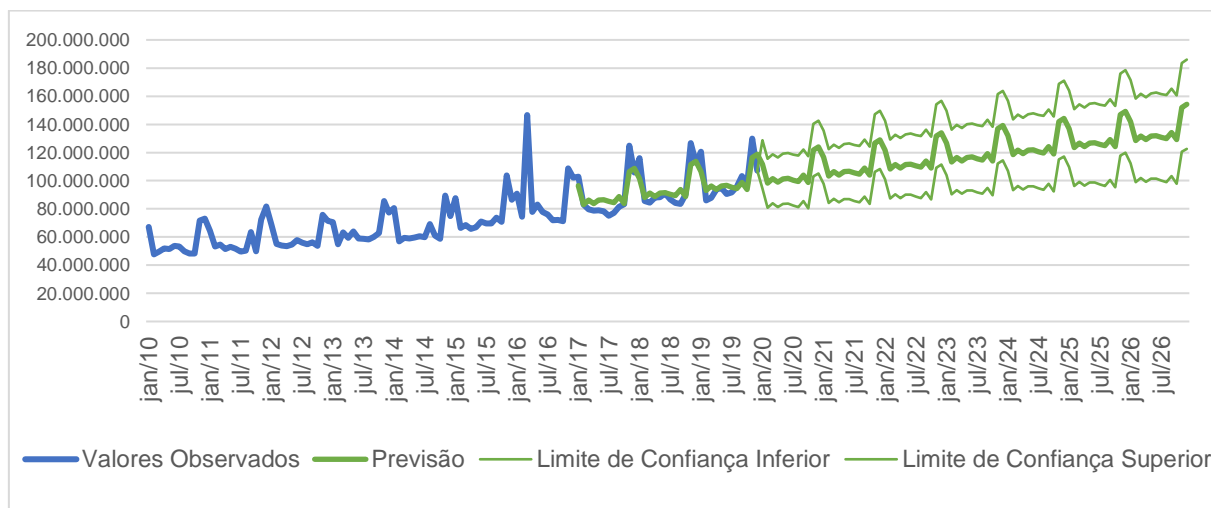
Para facilitar a compreensão, os resultados foram divididos em 3 subseções: a primeira apresenta os resultados para as despesas obrigatórias; a segunda trata da previsão de despesas discricionárias; e a terceira confronta os resultados das seções anteriores com a projeção do limite de gastos até 2026.

5.1 Resultados das Despesas Obrigatórias

Conforme citado no tópico anterior, 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 4 -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.

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 retroativos³³, conforme já explanado na seção 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.

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 4 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.

Tabela 4 - 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 Gerenciale cálculos da autora.

³³Concedido 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.

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%³⁴, 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 previsão. 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.

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 5, a seguir, traz o resumo dos resultados obtidos:

³⁴ Conforme ADCT art.107, §1º, incisos I e II.

Tabela 5 - 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: IFI³⁵ e cálculos da autora.

É importante notar que, em todos os anos, a previsão das despesas evolui em nível superior ao IPCA projetado, 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.

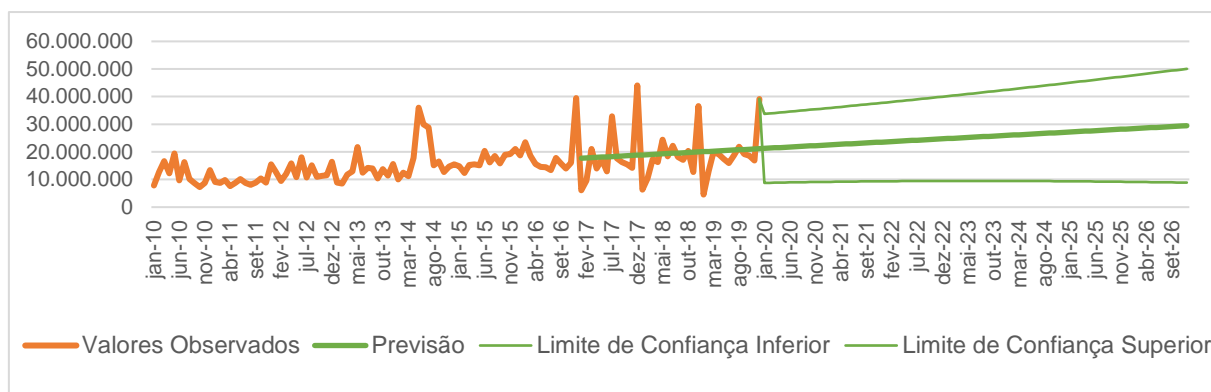
5.2 Resultados das Despesas Discricionárias

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:

³⁵ 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.

Gráfico 6 -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.

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 (vide tabela 7 abaixo), 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 na subseção anterior. 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 crescimento³⁶, conforme exposto na tabela seguinte:

Tabela 7 - 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 8, a seguir, demonstra a diferença das variações anuais de previsão de execução e apresenta a compilação anual dos resultados futuros calculados:

³⁶ 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.

Tabela 8 - 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
Variação (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: IFI³⁷ 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.

5.3 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?

³⁷ 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.

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 - IPCA³⁸. 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 9 -Projeção do Limite de Gastos do STJ para 2021-2026

Variável	2020 ²	2021	2022	2023	2024	2025	2026
IPCA - acum. (% no ano) ¹	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: ¹Projeção do IPCA do Relatório RAF, de abril de 2020, da IFI, cenário base³⁹. ²Teto de 2020 = R\$ 1.515.334.744 (teto inicial LOA 2020) +R\$ 2.478.271 (Ampliação por decisão do TCU⁴⁰)

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.

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.⁴¹ 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

³⁸ Conforme ADCT art.107, §1º, incisos I e II.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ A exemplo do PLDO 2021, art. 4º e art.17, inciso I.

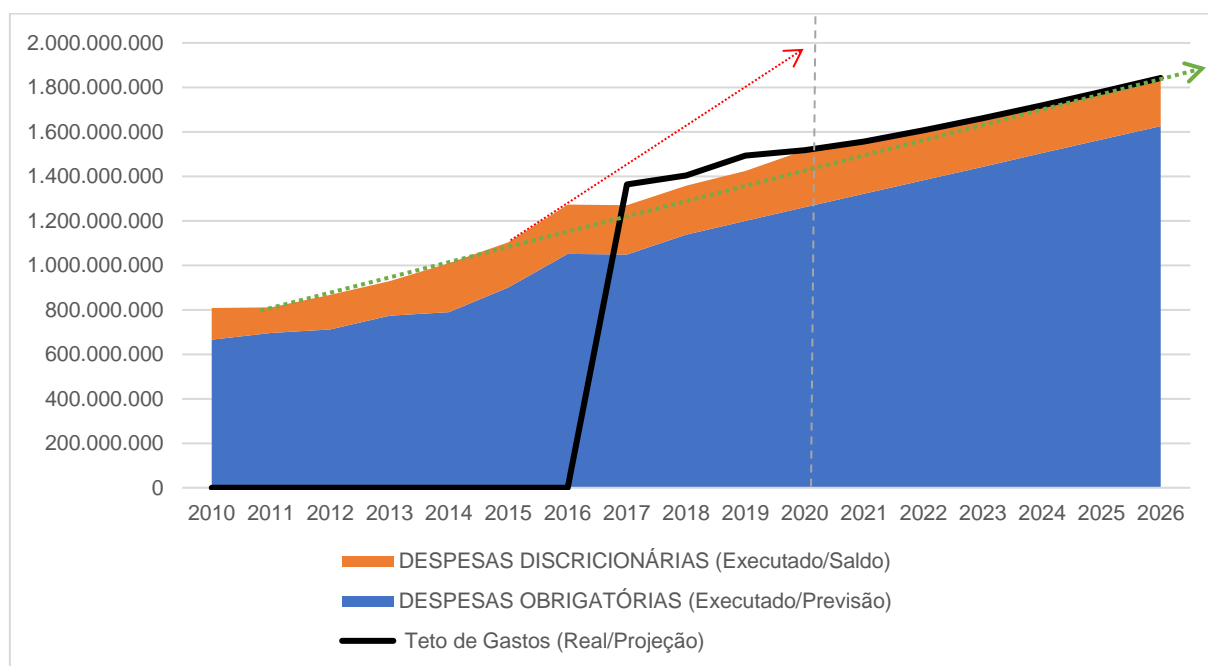
demandas discricionárias figura como variável de ajuste, conforme demonstrado na tabela 10 e no gráfico 5, a seguir:

Tabela 10 - 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.

Gráfico 5 - 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

Os dados da tabela 10, acima, podem ser visualizados no gráfico acima após a linha vertical pontilhada, que marca o início das previsões. Antes da linha, é ilustrada toda a série histórica apresentada durante as seções anteriores desta pesquisa.

A grande contribuição desses dados é informar, com a maior precisão estatística possível, os valores que o STJ disporá para planejar⁴² as suas demandas não-obrigatórias até quando o cenário normativo atual permite prever, ou seja, até o ano de 2026.

É válido relembrar 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 7 são saldos dessas previsões (variável dependente), a acurácia observada no teste de robustez das despesas obrigatórias (Tabela 4) impregna, por consequência, os resultados para as despesas discricionárias (Tabela 10).

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 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 relembrar que tal decréscimo é consequência da existência do teto de gastos e da previsão de crescimento, acima do IPCA, das despesas obrigatórias, conforme já mencionado.

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.

É curioso observar como o gráfico 5 retrata, resumidamente, o panorama apresentado no decorrer desse estudo:

- o aumento do crescimento das despesas primárias, acentuado entre 2014 e 2015, 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 já adotadas conseguiram reestabelecer a tendência de crescimento pré-crise (2011-2012) até por volta de

⁴² Os dados foram calculados em valores mensais e compilados em resultados anuais, para facilitar a visualização e a análise.

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. 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.

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 10, 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 anteriormente, 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 aqui, 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 11 confronta os resultados obtidos para as despesas discricionárias enquanto variável de ajuste (saldo), contra a sua previsão como variável independente até 2026:

Tabela 11 - 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

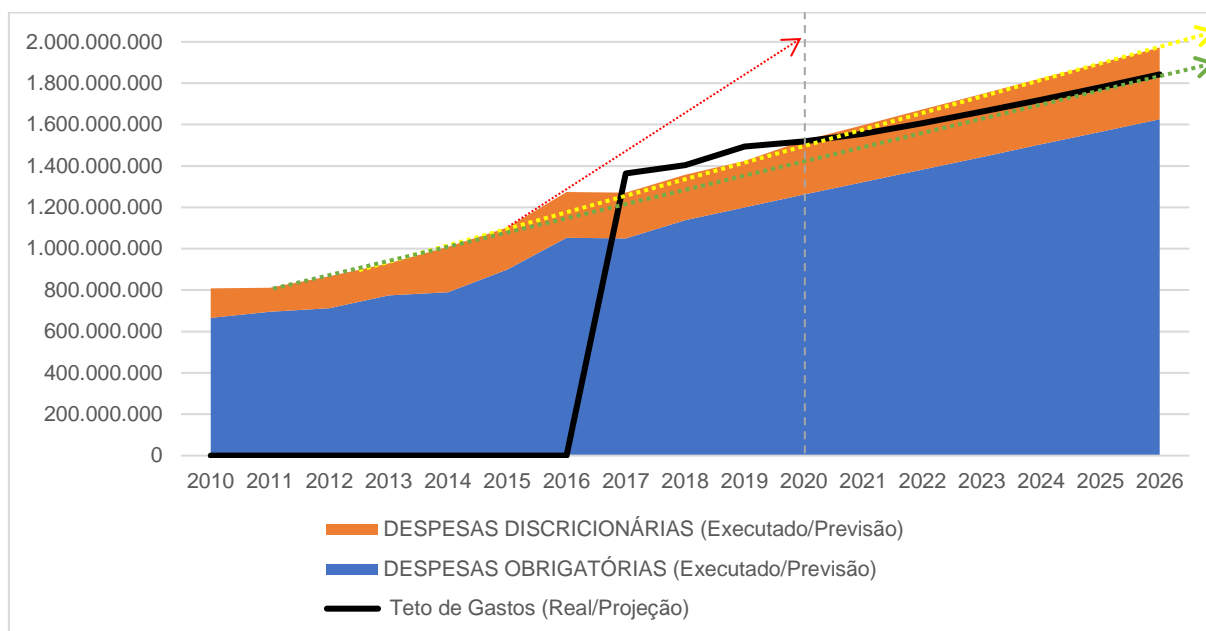
Constata-se, pela previsão independente de execução das despesas discricionárias (linha B), a tendência crescente de, em média, 4,8% por ano no período, ao passo que, pelo viés de saldo de ajuste para despesas discricionárias (linha A) a tendência é decrescente, com média anual de retração de -2,7% para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

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 6 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 6 - 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 é idêntico ao gráfico 5. 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)⁴³. 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.

⁴³ Os citados períodos da crise político-econômica foram contextualizados na seção 1 deste estudo.

O estado de atenção é real, como salta aos olhos no gráfico 6, 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.

6. 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.

Foram confrontados os cálculos de 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. 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 Plano de Cargos e Salários, independentemente da compensação de limites do Poder Executivo (em montante inferior ao valor não utilizado de limite em 2019, único ano em que o órgão recebeu compensação). 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, 5-6)

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, é válido ponderar a necessidade de acompanhamento e atualizações periódicas sobre o tema considerando novos fatores impactantes. Ainda não é possível aferir os impactos dos Projetos de Emenda à Constituição n. 186 e 188 de 2019 (PEC Emergencial e PEC do Pacto Federativo), em debate no Congresso Nacional, e da pandemia do novo Coronavírus no Brasil, mas, verifica-se a potencialidade de interferência nas previsões apresentadas.

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.

2 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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> Acesso em: 28 out. 2018.

Brasil. “PEC 241/2016 Voto do Relator”. Brasília, out. 2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1495741&filena me=Tramitacao-PEC+241/2016> Acesso em: 25 out.2018

Câmara dos Deputados - Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. 2017. “Nota Técnica n. 10/2017: Novo Regime Fiscal: Inobservância de limites e aplicabilidade de vedações”. Brasília. Maio. Disponível em: <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. 2017a. “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.

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

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

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>. Acesso em 30 out.2018

Ehlers, Ricardo Sandes. “Análise de Séries Temporais”. Departamento de Estatística. Unicamp. 5ª ed. 2009.

Disponível em: <<https://www.docsity.com/pt/analise-de-series-temporais-2/4789380/>> Acesso em 28 abr. 2020.

Holt, Charles C. “Forecasting seasonals and trends by exponentially weighted moving averages”. Texas, USA: International Journal of Forecasting 20: Elsevier, 2004.

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> Acesso em 25 nov. 2019.

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

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>.

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>.

Acesso em 25 maio 2020

Infomoney. “Década perdida: freios de mão levaram Brasil à recessão profunda”. 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

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

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))”. 2016. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0B64A8A44CD>

Caderno de Finanças Públicas, Brasília, v. 20, n. 3, p. 1-34, jan. 2021

[3264D2B8E0ED916D40694.proposicoesWebExterno2?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016](https://www.tesouro.gov.br/prop/3264D2B8E0ED916D40694.proposicoesWebExterno2?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016)>. Acesso em 28 out.2018.

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