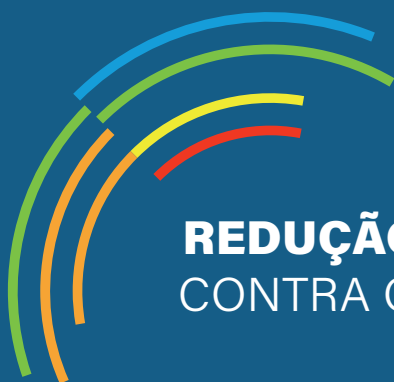




REDUÇÃO DA LITIGÂNCIA CONTRA O PODER PÚBLICO

Relatório Final – Fase I
Resumo Executivo



REDUÇÃO DA LITIGÂNCIA
CONTRA O PODER PÚBLICO

Coordenação institucional do projeto

Aline Rezende Peres Osorio
Patrícia Perrone Campos Mello
Lívia Gil Guimarães

**Equipe de pesquisa e
revisão de conteúdo – STF**

Patrícia Perrone Campos Mello
Lívia Gil Guimarães
Guilherme Mendes Resende
Raquel Beutel Semenzato Proazzi
Tamara Claudia Coimbra Pastro
Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini
Paula Coutinho Bahia de Souza
Alexandra Emanuela Novais Silva

**Equipe de apoio à pesquisa
e revisão de conteúdo – STF**

Marcelo Dias Varella
Matheus Casimiro Gomes Serafim
Trícia Navarro
Pamella Sada Dias Edokawa
Euler Rodrigues de Alencar
Renata Rodrigues Praxedes
Carlos Alberto de Jesus Rabelo

**Equipe de apoio à pesquisa
e revisão de conteúdo – CNJ**

Frederico Montedônio Rego
Lívia Cristina Marques Peres
Ana Lúcia Andrade de Aguiar
Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Produção editorial

Renata Helena Souza Batista de Azevedo Rudolf
Lilian Januzzi Vilas Boas
David Duarte Amaral

Revisão de texto

Nathany Dias de Araújo

Revisão de provas editoriais

Márcia Gutierrez Aben-Athar Bemerguy
Lúcia Helena Lopes Fachinetto
Mariana de Araújo Alves

Capa

Roberto Hata Watanabe

Projeto gráfico e diagramação

Aline da Silva Pereira

Ficha catalográfica

Luiza Gallo Pestano
Andréia Cardoso Nascimento
Luciana Araujo Reis

Impressão da capa

Coordenadoria de Serviços Gráficos do Conselho da
Justiça Federal

Impressão e encadernação do miolo

Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da
Informação do Supremo Tribunal Federal

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Supremo Tribunal Federal – Biblioteca Ministro Victor Nunes Leal)

Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF).

Redução da litigância contra o poder público : relatório final – fase 1 : resumo executivo / coordenação da obra: Luís Roberto Barroso, Patrícia Perrone Campos Mello, Lívia Gil Guimarães. -- Brasília : STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação : CNJ, 2025.
40 p.

Pesquisa empírica realizada pelo Supremo Tribunal Federal, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça e com as representações judiciais da União, do Distrito Federal, bem como de diversos Estados e Municípios, que inaugurou o Projeto Redução da Litigância contra o Poder Público. Uma segunda fase da pesquisa está prevista e trará perspectivas internacionais comparadas e propostas de solução para a problemática.

Disponível, também, em formato eletrônico: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoCatalogoProdutoConteudoTextual/anexo/Reducao_Litigancia_Contra_o_Poder_Publico.pdf>.

ISBN : 97978-65-87125-98-5.

1. Gestão pública, Brasil. 2. Ação judicial, Brasil. 3. Tribunal supremo, jurisprudência, Brasil. 4. Administração da justiça, Brasil. 5. Direito de acesso à justiça, Brasil. I. Barroso, Luís Roberto. II. Mello, Patrícia Perrone Campos. III. Guimarães, Lívia Gil. IV. Título.

CDDir-341.31

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Presidente

Ministro Luís Roberto Barroso

Vice-Presidente

Ministro Luiz Edson Fachin

Ministros e Ministra

Ministro Gilmar Ferreira Mendes (Decano)
Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha
Ministro Luiz Fux
Ministro Alexandre de Moraes
Ministro Kassio Nunes Marques
Ministro André Luiz de Almeida Mendonça
Ministro Cristiano Zanin Martins
Ministro Flávio Dino de Castro e Costa

Secretaria-Geral da Presidência

Aline Rezende Peres Osorio

Gabinete da Presidência

Fernanda Silva de Paula

Secretaria do Tribunal

Eduardo Silva Toledo

Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação

Patrícia Perrone Campos Mello

Coordenadora de Pesquisas Judiciárias

Lívia Gil Guimarães

Coordenadora de Difusão da Informação

Renata Helena Souza Batista de Azevedo Rudolf

Coordenadora de Gestão da Informação, Memória Institucional e Museu

Ana Paula Alencar Oliveira

Coordenadora de Biblioteca

Luiza Gallo Pestano

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente

Ministro Luís Roberto Barroso

Corregedoria Nacional de Justiça

Ministro Mauro Campbell Marques

Conselheiros e Conselheiras

Ministro Guilherme Caputo Bastos
José Rotondano
Mônica Nobre
Alexandre Teixeira
Renata Gil
Daniela Madeira
Guilherme Guimarães Feliciano
Pablo Coutinho Barreto
João Paulo Schoucair
Marcelo Terto e Silva
Ulisses Rabaneda
Daiane Nogueira de Lira
Rodrigo Badaró

Secretaria-Geral

Adriana Alves dos Santos Cruz

Secretaria de Estratégia e Projetos

Gabriel da Silveira Matos

Diretoria-Geral

Johaness Eck

Juiz Auxiliar da Presidência

Frederico Montedonio Rego

Coordenadoras do Departamento de Pesquisas Judiciárias

Ana Lúcia Andrade de Aguiar
Lívia Cristina Marques Peres

Diretora Executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Equipe de pesquisa – STF

Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação (SAE)

Patrícia Perrone Campos Mello

Coordenadoria de Pesquisas Judiciárias (COPJ)

Lívia Gil Guimarães

Raquel Beutel Semenzato Proazzi

Tamara Claudia Coimbra Pastro

Isabela Gerbelli Garbin Ramanzini

Paula Coutinho Bahia de Souza

Alexandra Emanuela Novais Silva

Equipe de apoio à pesquisa – STF

Núcleo de Processo Estruturais Complexos (NUPEC)

Guilherme Mendes Resende

Marcelo Dias Varella

Matheus Casimiro Gomes Serafim

Núcleo de Solução Consensual de Conflitos (NUSOL)

Trícia Navarro

Núcleo de Análise de Dados e Estatística (NUADE)

Pamella Sada Dias Edokawa

Euler Rodrigues de Alencar

Equipe de apoio à pesquisa – CNJ

Frederico Montedonio Rego

Lívia Cristina Marques Peres

Ana Lúcia Andrade de Aguiar

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Apresentação

O Supremo Tribunal Federal (STF), em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e com as representações judiciais da União, do Distrito Federal, bem como de diversos estados e municípios, inaugurou o Projeto “Redução da Litigância contra o Poder Público”, pesquisa empírica que se soma às produções científicas que buscam produzir impacto nas discussões de problemáticas atuais pelas quais passa o sistema Judiciário. A segunda fase do Projeto conta, ainda, com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), parceiro fundamental desta empreitada.

No Brasil, é notória a existência de grande litigiosidade, com repercussões que são danosas à gestão pública. Atualmente, o Judiciário conta com cerca de 80 milhões de processos pendentes, mas trabalha com empenho para reduzir esse acervo. A litigância em tais níveis é grave, pois absorve um elevado volume de recursos públicos, impacta na qualidade dos serviços prestados pelo Judiciário e afeta a vida dos brasileiros. É urgente, portanto, compreender o problema da litigiosidade em maior profundidade e refletir sobre medidas que podem ser tomadas para a redução do elevado volume de processos, em especial contra o Poder Público, já que, entre os cinco maiores litigantes do Judiciário brasileiro, quatro integram a administração pública direta.

A pesquisa ora apresentada indicou que o volume excessivo de processos é um problema estrutural e multicausal que deve ser enfrentado por meio de políticas públicas bem elaboradas. O caminho para esse enfrentamento depende das etapas já iniciadas neste Projeto, quais sejam: identificar as causas que geram a litigância e os gargalos a elas associados, bem como mapear as soluções possíveis. O problema estrutural demanda, ainda, um aprofundamento que será proporcionado pela segunda fase da pesquisa, durante a qual serão investigadas, por meio de equipe de pesquisa da Universidade de São Paulo (USP), com financiamento do BNDES, perspectivas internacionais comparadas e outras propostas de solução para a problemática.

A partir do diagnóstico apresentado pela pesquisa, são três os principais grupos de elementos que avolumam a litigância contra o poder público: (i) incentivos e limites para litigar; (ii) incentivos e limites para a consensualidade; e (iii) deficiência dos instrumentos de gestão dos litígios. Frente a esse cenário, algumas soluções foram levantadas e discutidas entre os participantes da pesquisa, tais como mecanismos para promover maior respeito a precedentes; tecnologias para aprimorar o acervo de informações; e incentivo a condutas conciliatórias e à coletivização de demandas.

A compreensão das causas da excessiva litigância contra o poder público e suas respectivas soluções só foram possíveis em razão da participação ativa dos advogados públicos que atuam na representação dos entes estatais. O diálogo entre atores de diferentes Poderes da República consiste, sem dúvidas, em medida fundamental para promover a mudança cultural no comportamento litigante, no uso de dados confiáveis e, consequentemente, na futura elaboração de políticas públicas eficazes para a desjudicialização da vida.

Como demonstrativo do impacto que os resultados desta pesquisa podem produzir, importa destacar que algumas soluções aqui apresentadas estão em processo de discussão pelo Supremo Tribunal Federal. Com esse propósito, formou-se um grupo de trabalho para revisar e atualizar o regimento interno do Tribunal quanto a aspectos que podem impactar na gestão da litigiosidade. A presidência do STF também tem buscado, junto aos relatores, priorizar a inclusão do julgamento de temas com grande volume de casos repetidos, identificados pela pesquisa.

Nesse sentido, agradeço às participantes e aos participantes da pesquisa, de dentro e de fora do Tribunal, pelo comprometimento e pela qualidade dos resultados alcançados. Sem a constante interação entre a equipe de pesquisa e as representações judiciais dos entes públicos, não teria sido possível extrair informações significativas para a construção do diagnóstico que aqui revelamos.

Espero que este trabalho possa ser um primeiro passo em direção aos esforços entre o Supremo Tribunal Federal, o Conselho Nacional de Justiça e a Advocacia Pública, rumo à busca de um Judiciário mais enxuto, de um Poder Público menos sobrecarregado e de uma sociedade menos conflitiva. De resto: mãos à obra. Temos muito trabalho pela frente para concretizar tais desafios, os quais não são pequenos.

Assim, convido todas e todos à leitura e reflexão!

Ministro Luís Roberto Barroso

Presidente do Supremo Tribunal Federal

Sumário

1. Introdução	11
1.1 Objetivos	12
1.2 Participantes	12
1.3 Estrutura do Projeto	12
2. Nota Metodológica	13
3. Panorama da Litigância contra o Poder Público	14
4. Propostas de Soluções Gerais	23
5. Propostas de Soluções Específicas	27
Referências	31
Apêndice A – Quadro de Participantes da Pesquisa	33
Apêndice B – Temas com Repercussão Geral para Julgamento	35
Apêndice C – Recurso Extraordinário e Agravo em Recurso Extraordinário para Afetação	39



1. Introdução

A litigiosidade judicial no Brasil é elevada. O Censo de 2022¹ constatou que a população brasileira é composta por 203.080.756 pessoas. Por sua vez, o “Relatório Justiça em Números 2024”, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), indica que o “ano de 2023 se encerrou com um acervo de 83,8 milhões de processos em tramitação (aqui incluídos os suspensos, sobrestados e em arquivamento provisório)”. Desse número, 63,6 milhões de processos estavam efetivamente tramitando². Em tais condições, seria possível dizer que, para cada 3,2 habitantes, há, em média, um processo em curso no Poder Judiciário nacional.

Estudos anteriores indicam elementos que potencializam a litigiosidade no país. Em 2011, o CNJ apresentou relatório que destacou a existência de uma elevada proporção de advogados por magistrados, apurando que, em 2008, o Brasil apresentava 330,4 advogados e apenas 8,3 magistrados por 100.000 habitantes. Por outro lado, nos países da Europa, a média é de 168 advogados e de 14,5 magistrados por 100.000 habitantes. Tais números sugerem que a maior desproporção nos quantitativos brasileiros poderia ser um fator de potencialização da litigiosidade³.

O “Painel dos Grandes Litigantes”, editado pelo CNJ, aponta, por sua vez, que 12 dos 20 maiores litigantes que figuram no polo passivo das ações judiciais são órgãos ou instituições vinculadas à administração pública direta ou indireta⁴. É nesse contexto que o presente projeto “Redução da Litigância contra o Poder Público” busca compreender a natureza e as razões desse tipo de litigância no país.

De fato, de acordo com números do CNJ, em 31 de dezembro de 2023, havia 9.185.226 processos judiciais em curso contra o poder público. Esse número significativo gera sobrecarga de trabalho e despesas operacionais para o Poder Judiciário, comprometendo a celeridade, a eficácia e a eficiência da tutela jurisdicional. Como consequência, o acúmulo de processos repercute negativamente no desenvolvimento de diversas políticas públicas que visam à concretização de direitos.

¹ IBGE. IBGE – Censo 2022. s/d. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>.

² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>.

³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estudo comparado sobre recursos, litigiosidade e produtividade**: a prestação jurisdicional no contexto internacional. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_estudo_comp_inter.pdf.

⁴ Os dados apresentados são referentes aos casos pendentes até 31 de julho de 2024. Disponíveis em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>.



1.1 Objetivos

O presente projeto se insere, portanto, em um cenário de alta litigância contra o poder público. Apoiando-se no panorama de pesquisas prévias, seus objetivos consistem em: (i) traçar um diagnóstico preliminar e atual dessa litigância; (ii) coletar e avaliar propostas de atores relevantes no campo do Poder Judiciário e da administração pública para a mitigação do problema; e (iii) propor recomendações derivadas da pesquisa analítica, da expertise dos participantes e das reuniões técnicas realizadas ao longo do projeto⁵.

1.2 Participantes

De forma distinta dos trabalhos produzidos até o presente momento no âmbito do Poder Judiciário e alinhando-se a uma perspectiva cooperativa e coordenada entre os diferentes níveis de governo, o projeto inova ao integrar diretamente a participação dos órgãos de representação judicial de diferentes entes federativos no levantamento de dados.

1.3 Estrutura do Projeto

O projeto se estrutura em duas fases. A primeira envolve etapas sequenciais de levantamento de dados (pelas representações participantes), processamento e análise (pela equipe do STF) e reuniões técnicas (entre representações participantes, equipe do STF e equipe do CNJ). As etapas da pesquisa transcorreram em seis reuniões periódicas⁶.

Na segunda fase, a pesquisa será conduzida em parceria com instituição de pesquisa externa, prevendo-se a adoção de amostragem representativa para realizar análises estatísticas⁷, além de estabelecer parâmetros comparativos internacionais para compreender a situação relativa do país no que se refere à litigância contra o poder público.

⁵ Neste relatório, são considerados "participantes" da pesquisa aqueles que foram convidados a apresentar dados para a equipe de pesquisa do STF, quais sejam, as representações dos entes federativos selecionados e o CNJ.

⁶ As reuniões técnicas ocorreram em: 27.02.2024, 13.03.2024, 18.04.2024, 22.05.2024, 26.06.2024 e 11.09.2024.

⁷ Amostras representativas são construídas a partir de seleção aleatória do grupo de estados e cidades analisados, com a finalidade de mitigar vieses na construção do universo estudado.

2. Nota Metodológica⁸

Este projeto adotou como metodologia uma adaptação do método Delphi, o qual consiste em técnica utilizada para construir um processo de comunicação em grupo, em que os participantes, a partir de sua expertise, discutem e buscam eventuais soluções para problemas complexos⁹. De acordo com Yousuf, o método pode ser aplicado para diferentes finalidades, tais como alocação de recursos e desenho de potenciais políticas públicas.

Considerou-se o método adequado ao projeto em virtude das vantagens advindas do caráter coletivo desse tipo de iniciativa para a formulação de propostas de soluções à litigiosidade experimentada pelo poder público na condição de legitimado passivo, um problema evidentemente complexo. A combinação de percepções resultantes dos dados apresentados e organizados, bem como das reuniões do grupo técnico¹⁰, tendem a produzir diagnóstico mais acurado do problema e recomendações mais próximas da realidade.

⁸ A metodologia adotada foi apresentada de forma mais detalhada no Relatório Completo do Projeto “Redução da Litigância contra o Poder Público”.

⁹ YOUSUF, Muhammad Imran. Using experts opinions through Delphi technique. Practical assessment, research, and evaluation, v. 12, n. 1, 2007; MARQUES, Joana Brás Varanda; FREITAS, Denise de. Método DELPHI: caracterização e potencialidades na pesquisa em Educação. Pro-Posições, v. 29, n. 2, p. 389-415, 2018.

¹⁰ Por “grupo técnico”, em matéria de litigância contra o poder público, entende-se todos os profissionais atuantes na questão, representantes das instituições envolvidas ou pessoas que já tiveram relação com a situação-problema e que, por essa razão, tenham capacidade de contribuir para os objetivos da pesquisa. Explorou-se, adicionalmente, a possibilidade de os próprios participantes indicarem outras pessoas com informações relevantes para o projeto.



3. Panorama da Litigância contra o Poder Público

Para a fase analítica, foram aplicados sucessivos recortes ao conjunto de dados, coletados pelas representações participantes, como forma de garantir o atingimento do núcleo da situação-problema e equilibrar os recursos temporais, financeiros e humanos disponíveis para o projeto (Figura 1).

Figura 1 – Fluxograma: Projeto Redução da Litigância Contra o Poder Público



Fonte: Elaboração própria COPJ/SAE.

Inicialmente, partiu-se de um panorama geral do problema da litigância contra o poder público, em que houve a definição dos 12 grandes temas mais recorrentes. No referido projeto, tal cenário foi denominado de *grande litigância*. O compilado de dados das procuradorias participantes¹¹ e do CNJ informa o seguinte panorama quantitativo de processos ativos, em 31 de dezembro de 2023, em cada um dos 12 grandes temas¹².

¹¹ Vide Apêndice A para conhecer os participantes.

¹² Os dados quantitativos de processos judiciais ativos foram coletados em várias rodadas. Os dados considerados válidos atenderam aos seguintes critérios: (i) existência (dados apresentados/respondidos pelos participantes); (ii) consistência (dados com nenhuma ou pouca variação entre as etapas de coleta); e (iii) atualidade (para os casos em que havia mais de um dado com pouca variação, optou-se pelo mais recente).

Tabela 1 – Volume processual da *grande litigância* contra o poder público

Grande tema	Volume da litigância (procuradorias)	Volume da litigância (CNJ) ¹³⁻¹⁴
Previdenciário	8.308.905	3.659.980
Servidor público	2.150.938	1.774.449
Tributário	1.674.010	912.369
Saúde	885.049	361.244
Trabalhista	424.531	530.105
Trânsito	264.880	43.416
Execução fiscal	260.330	320.933
Contratos e ações de cobrança	260.159	389.204
Responsabilidade civil	179.222	322.756
Ambiental e urbanístico	168.346	30.759
Educação	153.330	92.195
Desapropriação	32.966	12.072
Total dos 12 temas	14.762.666	8.449.482

Fonte: Elaborada pela COPJ/SAE, com base em dados fornecidos pelos entes.

Como se infere da Tabela 1, há discrepâncias entre os quantitativos de processos apresentados pelas representações e pelo CNJ em cada grande tema¹⁵. Estima-se, com base em esclarecimentos prestados em reuniões, que a discrepância decorre de um controle mais exato, por parte do CNJ, quanto a arquivamentos e baixas de processos, recurso de que nem todas as representações dispõem. Portanto, do ponto de vista numérico, os dados do CNJ tendem a se aproximar mais da realidade¹⁶.

¹³ Os cinco grandes temas mais volumosos, segundo os dados do CNJ, são: (1) Previdenciário; (2) Servidor Público; (3) Tributário; (4) Trabalhista; e (5) Contratos e ações de cobrança.

¹⁴ Os dados indicados apresentados pelo CNJ correspondem aos processos ainda em tramitação em 31 de dezembro de 2023, em 27 Tribunais de Justiça, 6 Tribunais Regionais Federais e 24 Tribunais Regionais do Trabalho, todos em primeiro grau de jurisdição.

¹⁵ Vide Tabela 1.

¹⁶ É importante ressaltar, contudo, que ambas as fontes de dados (procuradorias e CNJ) possuem imprecisões. No caso do CNJ, por exemplo, sua base possui duplicidade de dados, ou seja, um mesmo processo judicial pode ser contabilizado em mais de um tema ou subtema. De todo modo, como esclarecido adiante, o trabalho se concentrou nos 5 temas mais volumosos de litigância. Segundo dados das procuradorias, esses 5 grandes temas representam 91,06% do total de processos dos 12 grandes temas. Conforme dados do CNJ, o percentual referente aos mesmos 5 grandes temas fica em 85,66%. Logo, apesar das diferenças em números absolutos, em termos percentuais, os valores são próximos e corroboram o recorte efetuado.



No entanto, a pesquisa optou por focar nos dados fornecidos pelas procuradorias, uma vez que dispõem de categorização e informações complementares que se adequam melhor aos propósitos de compreensão das causas da litigância contra o poder público, o objeto da pesquisa. A título ilustrativo, o banco de dados do CNJ não reúne informações sobre *causas de pedir* dos temas mapeados – essencial para definir a razão de ser da litigância. Nesse sentido, por terem maior proximidade com os problemas originadores de tal litigância e acesso direto aos processos, os representantes das procuradorias contribuíram com esclarecimentos que permitiram uma aproximação com tais *causas de pedir* por meio de consulta aos procuradores-chefes das especializadas pertinentes, ainda que também não tivessem as *causas de pedir* previamente mapeadas.

Dos 12 grandes temas, foram selecionados os 5 mais volumosos¹⁷. Em seguida, em reunião técnica, foram indicados os 5 subtemas mais significativos da litigância contra o poder público¹⁸ no universo dos 5 grandes temas previamente selecionados dentro de cada esfera federativa analisada¹⁹. Esse novo recorte no universo pesquisado foi intitulado de “*litigância preponderante*”.

A partir desse panorama, nota-se que os 5 grandes temas com maior volume de litigância representam 91,06% do total de processos dos 12 grandes temas²⁰, isto é, da *grande litigância*. Ao realizar o recorte da *litigância preponderante*, o universo trabalhado na pesquisa passou a ser de 9.019.504 processos.

Nesse cenário, o grande tema “Previdenciário” foi identificado como o principal tema da *litigância preponderante*, com 5.336.429 processos, somados os subtemas da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios. No âmbito dos entes subnacionais, nota-se significativa litigância nos subtemas do grande tema “Servidor Público”, que correspondem a 1.289.581 (nos Estados e no Distrito Federal) e 59.833 (nos Municípios) processos, respectivamente.

¹⁷ Para o rol dos 5 grandes temas, vide Tabela 1.

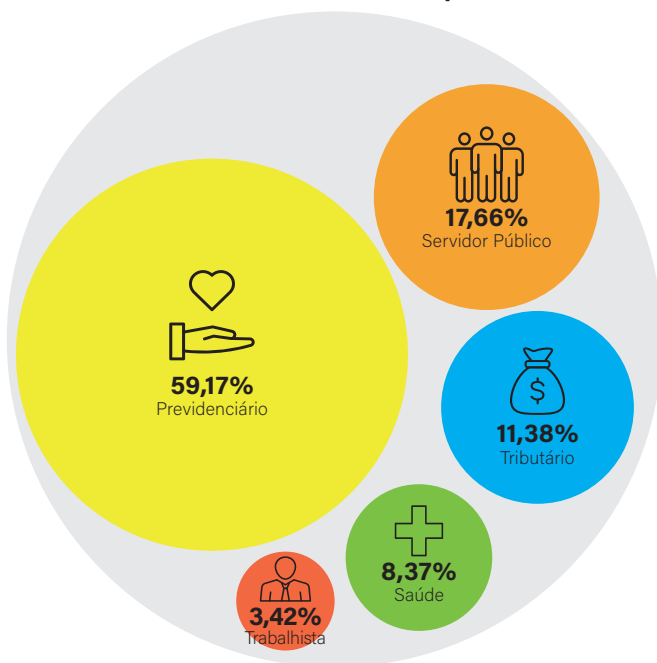
¹⁸ Compreendemos por subtemas mais significativos aqueles destacados pelos participantes, de forma compositiva e dialógica, a partir dos dados apresentados pela equipe de pesquisa do STF.

¹⁹ Para conhecer os subtemas que compõem a *litigância preponderante*, vide os quadros 1, 2 e 3.

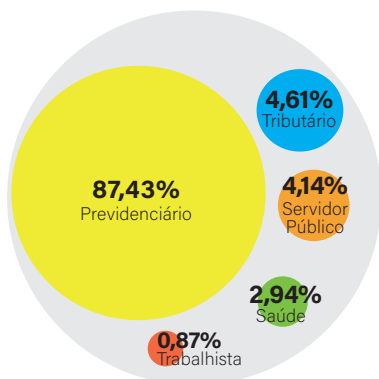
²⁰ Como já mencionado, segundo dados das procuradorias, os 5 grandes temas mais volumosos representam 91,06% do total de processos dos 12 grandes temas; de acordo com os dados do CNJ, o percentual referente aos mesmos 5 grandes temas é de 85,66%. Portanto, as diferenças quantitativas não prejudicam o recorte proposto.

**Representação gráfica 1 – Volume percentual
de processos da *litigância preponderante* contra o poder público**

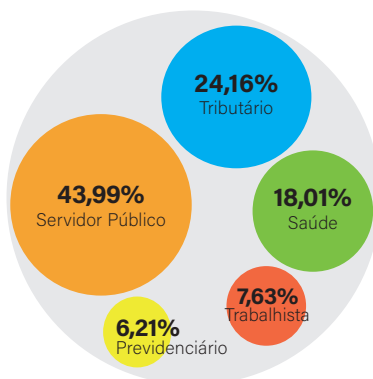
União, Estados e Municípios



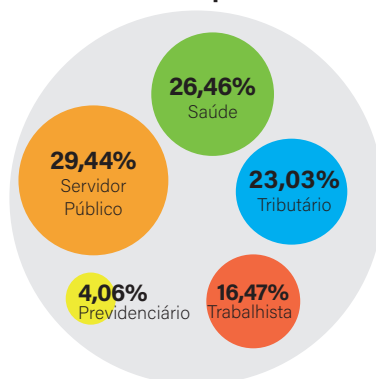
União



Estados



Municípios



Fonte: Elaborada pela COPI/SAE, com base em dados fornecidos pelos entes.



Representação gráfica 2 - Dimensão dos subtemas da *litigância preponderante* contra o poder público



Quadro 1 - Subtemas da União

Previdenciário²¹



1. Benefícios previdenciários por incapacidade (2.733.674 processos)
2. Aposentadoria por idade de trabalhador rural (703.499 processos)
3. Aposentadoria por tempo de contribuição (628.494 processos)
4. Benefícios assistenciais de prestação continuada da Pessoa com Deficiência – PcD (596.545 processos)
5. Pensão por morte (482.675 processos)

Total: 5.144.887 processos

Tributário



1. Imposto de renda (75.512 processos)
2. PIS/COFINS (70.170 processos)
3. Contribuição previdenciária (65.141 processos)
4. Contribuição social (34.087 processos)
5. Salário-educação para produtor rural (26.437 processos)

Total: 271.347 processos

Servidor Público



1. Regime jurídico de servidor público (128.380 processos)
2. Gratificações e adicionais (106.167 processos)
3. Concurso público (9.147 processos)
4. Piso salarial de outras categorias (81 processos)
5. Piso salarial de professores (0 processo)

Total: 243.775 processos

Saúde



1. Medicamento padronizado e não padronizado (107.135 processos)
2. Tratamentos (32.337 processos)
3. Cirurgias, internações e transferência hospitalar (27.369 processos)
4. Consultas e fornecimentos de insumos (6.300 processos)

Total: 173.141 processos

Trabalhista



1. Responsabilidade solidária e subsidiária em terceirização (31.344 processos)
2. Empregados públicos efetivos (19.411 processos)
3. Indenização por danos morais (681 processos)
4. Desconsideração da personalidade jurídica (33 processos)
5. Empregados públicos comissionados (0 processo)

Total: 51.469 processos

Fonte: Elaborado pela COPJ/SAE, com base em dados fornecidos pelos entes.

²¹ No grande tema "Previdenciário" a litigância não é realizada propriamente contra a União, mas contra o INSS, uma autarquia federal com personalidade jurídica própria. A despeito disso, optamos pela manutenção do termo "União" a fim de garantir padronização em relação aos demais grandes temas trabalhados na pesquisa, como, por exemplo, "Saúde".

Quadro 2 – Subtemas dos Estados**Servidor Público**

1. Regime jurídico do servidor público (682.081 processos)
2. Gratificações e adicionais (364.116 processos)
3. Piso salarial de professores (152.947 processos)
4. Concurso público (82.644 processos)
5. Piso salarial de outras categorias (7.793 processos)

Total: 1.289.581 processos**Tributário**

1. ICMS (262.054 processos)
2. ITCD (185.541 processos)
3. Contribuições em geral e taxas (110.732 processos)
4. IR retido na fonte (76.702 processos)
5. IPVA (73.183 processos)

Total: 708.212 processos**Saúde**

1. Medicamento padronizado e não padronizado (307.828 processos)
2. Cirurgias, internações e transferência hospitalar (135.016 processos)
3. Tratamentos (46.086 processos)
4. Consultas e fornecimentos de insumos (39.009 processos)

Total: 527.939 processos**Trabalhista**

1. Responsabilidade solidária e subsidiária em terceirização (169.382 processos)
2. Empregados públicos efetivos (46.567 processos)
3. Empregados públicos comissionados (3.732 processos)
4. Indenização por danos morais (2.855 processos)
5. Desconsideração da Personalidade Jurídica de Estatal (1.176 processos)

Total: 223.712 processos**Previdenciário**

1. Pensão (57.557 processos)
2. Licença-prêmio e férias não gozadas (45.850 processos)
3. Revisão de aposentadoria (42.517 processos)
4. Outras questões (27.147 processos)
5. Aposentadoria especial (9.122 processos)

Total: 182.193 processos

Quadro 3 - Subtemas dos Municípios

Servidor Público



1. Regime jurídico do servidor público (29.141 processos)
2. Gratificações e adicionais (23.053 processos)
3. Concurso público (4.449 processos)
4. Piso salarial de outras categorias (2.792 processos)
5. Piso salarial de professores (398 processos)

Total: 59.833 processos

Saúde



1. Medicamento padronizado e não padronizado (20.646 processos)
2. Consultas e fornecimentos de insumos (15.079 processos)
3. Cirurgias, internações e transferência hospitalar (13.154 processos)
4. Tratamentos (4.904 processos)

Total: 53.783 processos

Tributário



1. ITBI (19.490 processos)
2. IPTU (13.481 processos)
3. ISS (11.173 processos)
4. Contribuição previdenciária (1.823 processos)
5. Taxa de coleta de lixo (841 processos)

Total: 46.808 processos

Trabalhista



1. Responsabilidade solidária e subsidiária em terceirização (28.255 processos)
2. Empregados públicos efetivos (5.220 processos)

Total: 33.475 processos

Previdenciário



1. Licença-prêmio e férias não gozadas (3.567 processos)
2. Revisão de aposentadoria (3.564 processos)
3. Aposentadoria especial (1.096 processos)
4. Pensão (645 processos)
5. Outras questões (477 processos)

Total: 9.349 processos

Fonte: Elaborado pela COPI/SAE, com base em dados fornecidos pelos entes.

A partir desses volumes processuais, realizou-se a seleção dos subtemas mais relevantes com base no princípio de Pareto²² e na importância para cada nível federativo. Essa seleção permitiu definir as principais *causas de pedir*, a serem investigadas em profundidade, para compreender os fatos da vida geradores da *litigância preponderante*.

Quadro 4 – Subtemas mais relevantes nos níveis federativos

União ²³	Estados/DF ²⁴	Municípios ²⁵
Grande tema “Previdenciário”	Grande tema “Servidor público”	Grande tema “Servidor público”
• Benefícios previdenciários por incapacidade • Aposentadoria por idade de trabalhador rural • Aposentadoria por tempo de contribuição • Benefícios assistenciais de prestação continuada da Pessoa com Deficiência • Pensão por morte	• Regime jurídico de servidor público • Gratificações e adicionais	• Regime jurídico de servidor público • Gratificações e adicionais
Grande tema “Servidor público”	Grande tema “Saúde”	Grande tema “Saúde”
• Regime jurídico de servidor público • Gratificações e adicionais	• Medicamentos padronizados e não padronizados	• Medicamentos padronizados e não padronizados
Grande tema “Saúde”		Grande tema “Trabalhista”
• Medicamentos padronizados e não padronizados		• Responsabilidade solidária/subsidiária em terceirização
Grande tema “Trabalhista”		
• Responsabilidade solidária/subsidiária em terceirização		

Fonte: Elaborado pela COPJ/SAE, com base em dados fornecidos pelos entes.

²² O princípio de Pareto, conhecido como regra “80/20”, prevê que cerca de 80% dos resultados surgem a partir de 20% das causas, podendo ser aplicado na compreensão de diversas relações de causa e efeito. Portanto, neste projeto, 80% do volume da litigância da pesquisa estão concentrados em 20% dos subtemas.

²³ No âmbito da União, os cinco subtemas de “Previdenciário” correspondem a 87,43% do total de processos ativos contra o poder público. Ainda na União, os subtemas dos grandes temas “Servidor Público” e “Saúde” (contidos no Quadro 4) ganharam maior destaque, quando desconsiderado o grande tema Previdenciário. Por essa razão, os referidos subtemas foram incluídos na análise mais aprofundada. O subtema do grande tema “Trabalhista” foi adicionado à análise, em razão de sua relevância destacada em reunião técnica com todos os participantes do projeto.

²⁴ Nos estados (incluído Distrito Federal), foram trabalhados em maior profundidade os subtemas de “Servidor Público” e “Saúde”, pois são os três principais subtemas dos 82,90% do total de processos pendentes contra os estados participantes (princípio de Pareto), no universo recortado da pesquisa.

²⁵ Dentro desse universo, no nível municipal, os subtemas de “Servidor Público” e “Trabalhista” correspondem aos três principais subtemas de 85,35% da litigância contra os municípios participantes. Ademais, o subtema de “Saúde” também está no recorte realizado com base no princípio de Pareto e foi incluído na análise desse nível federativo, em razão de sua relevância destacada em reunião técnica.

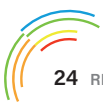
4. Propostas de Soluções Gerais

A equipe de pesquisa, a partir dos dados apresentados pelos participantes e dos debates conduzidos nas reuniões técnicas presenciais, consolidou propostas de soluções gerais para o tratamento, por meio de políticas judiciárias, da significativa litigância contra o poder público no Brasil, as quais são apresentadas a seguir para cada âmbito de enfrentamento.

No âmbito da administração pública

1. **Sistema de dados para acompanhamento estratégico de litígios:** desenvolvimento, no âmbito das representações judiciais de cada ente, de sistema de dados para realizar acompanhamento estratégico de litígios customizado para a compreensão das causas de litigância, a identificação de casos repetidos e a busca por soluções voltadas à redução dos processos contra o poder público²⁶. Constatou-se que os sistemas existentes não são direcionados a tal fim.
2. **Criação de procuradorias especializadas para atuação estratégica e contenção de litígios,** com as seguintes ações complementares:
 - Elaboração de protocolo para criação de matriz de análise de risco e custo-benefício para definir critérios objetivos de seleção de casos passíveis de acordos.
 - Padronização de procedimentos para solução adequada de controvérsias, de modo a definir o fluxo de trabalho, conforme o resultado da análise de risco.
 - Aprimoramento tecnológico para a triagem de demandas com perfil de atuação preventiva e/ou acordo, desenvolvendo novas tecnologias que permitam algum nível de automatização na identificação de casos repetitivos, litispendência e escritórios de advocacia que geram grande volume.
 - Capacitação dos procuradores para o desenvolvimento das análises de risco, atuação estratégica e procedimentos de negociação, conciliação e mediação.

²⁶ Verificou-se que os dados das representações estão mais voltados ao controle interno dos processos do que ao enfrentamento estratégico da litigância.



3. Criação de Câmaras de Soluções Adequadas de Controvérsias no âmbito da administração pública, com as seguintes ações complementares:

- Capacitação e composição dos seus membros para a conciliação, mediação e negociação.
- Ampliação da autonomia com normatização dos atos que podem praticar e limites de valores.
- Elaboração de protocolos em parceria com órgãos de controle para conferir maior segurança aos procuradores quanto aos critérios que, se observados, evitarão responsabilização futura.
- Pagamento de acordos sem precatório, no caso de entes que estejam em dia com tais pagamentos.

4. Controle dos Tribunais de Contas sobre a postura processual dos entes públicos: por vezes, verifica-se um descompasso entre a postura da procuradoria, favorável a acordos e desjudicialização, tendo em vista apresentar uma visão mais técnica e de longo prazo, e a postura da administração, refratária a acordos, para minimizar dispêndios de curto prazo em razão de objetivos político-eleitorais. O controle dos Tribunais de Contas pode coibir uma atuação judicial antieconômica dos entes públicos, balanceando preocupações de curto e longo prazo e assegurando uma postura mais racional dos entes públicos em juízo.

No âmbito do Poder Judiciário

1. Coletivização de processos e soluções por meio das seguintes medidas:

- Criação de protocolo junto ao CNJ, com critérios objetivos, para a instauração de incidentes que permitam a solução massiva de casos repetidos, tais como Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) e Incidente de Assunção de Competência (IAC), com interlocução entre CNJ, tribunais e advocacia pública, de modo a superar a resistência ou demora de alguns tribunais na adoção de tais incidentes.
- Reformulação normativa a fim de possibilitar a instauração de IRDR e o julgamento de processos repetitivos em 1ª instância.

- Regulamentação mais clara dos incidentes que permitem o julgamento de casos repetidos²⁷.
- Suspensão nacional de casos afetados em repercussão geral, em todos os graus de jurisdição, especialmente em 1º grau, e não apenas daqueles que já tenham recursos extraordinários interpostos, de modo a reduzir a interposição de recursos e a tramitação de feitos, até que haja uma definição da solução pelos tribunais superiores²⁸. Ponderou-se, por outro lado, a necessária cautela com as modulações de efeitos temporais das decisões. Segundo observação dos participantes, as modulações que alcançam todos os processos ajuizados até a decisão de mérito dos recursos afetados costumam incentivar a propositura massiva de novas ações após a afetação.

2. Implementação dos precedentes firmados pelo STF em repercussão geral e pelo STJ nos recursos repetitivos, também no âmbito da administração pública, por meio dos seguintes instrumentos:

- Desenvolver entendimento judicial no sentido de expandir os efeitos vinculantes das teses firmadas em repercussão geral à administração pública, o que não ocorre hoje.
- Afetar temas repetitivos para julgamento e julgar aqueles já afetados no STF ou no STJ.
- Incluir, nas teses de RG e de recursos repetitivos, a condenação dos entes públicos na obrigação de prover pareceres normativos impondo o cumprimento das teses firmadas à administração pública.
- Editar súmulas vinculantes para impor o cumprimento dos entendimentos firmados no âmbito da administração – essa última via poderia produzir o efeito indesejado de aumentar o volume de reclamações para o STF²⁹.
- Majorar custas e honorários em caso de litigância contra precedente firmado pelo STF/STJ.

²⁷ Turmas Recursais Reunidas, Pedido de Uniformização de Jurisprudência, Incidente de Resolução de Demandas Repetitiva, por exemplo.

²⁸ Essa solução visa evitar a reiteração de recursos pelas representações até que o entendimento seja firmado.

²⁹ O objetivo é alcançar as decisões administrativas, em especial no âmbito do INSS.



3. Combate a demandas predatórias, ajuizadas a despeito da existência de litispendência e coisa julgada, com base em:

- Recomendação do CNJ para que juízes verifiquem litispendência e coisa julgada quando do recebimento da petição inicial³⁰.
- Utilização de protocolo único no Judiciário e nas representações judiciais para controlar a ocorrência de litispendência e coisa julgada.
- Aplicação de penalidades processuais em casos de litispendência e coisa julgada.

Outras medidas cogitadas

- 1. Aprimoramento da Tabela Processual Unificada (TPU) do CNJ**, Resolução 46/2007, com a criação de subtemas, de modo a permitir um mapeamento mais detalhado das causas de litigância e seu cruzamento com o futuro mapeamento estratégico das representações³¹.
- 2. Criação de varas especializadas nos temas mais controvertidos** para qualificação de juízes e estabilização da jurisprudência.
- 3. Elaboração de protocolo do CNJ com critérios rigorosos para a concessão de gratuidade de justiça.**

³⁰ Após a conclusão do portal de serviços do CNJ.

³¹ O CNJ recebe, em fluxo contínuo, sugestões de aprimoramento à TPU, as quais são debatidas em comitê próprio do órgão e, quando pertinentes, implementadas. O entendimento do CNJ é de que esse é o procedimento adequado para o cumprimento de tal objetivo.

5. Propostas de Soluções Específicas

As soluções específicas levantadas pelos participantes para as *causas de pedir* foram organizadas entre soluções direcionadas à administração pública e soluções direcionadas ao Poder Judiciário, compreendendo as esferas de prestação jurisdicional e de administração da justiça. Cumpre ressaltar que há coincidências entre as soluções gerais e as soluções específicas, visto que aquelas foram, em boa medida, derivadas destas, sempre que pudessem ser utilizadas com maior amplitude (e não apenas para *causas de pedir* particulares)³².

As **soluções específicas** para as *causas de pedir* nos subtemas indicados no Quadro 4 são apresentadas de forma sistematizada abaixo.

Quadro 5 – Propostas de soluções específicas para os subtemas de “Previdenciário” – União³³

Âmbito administrativo	Âmbito judicial
• Aprimorar o cruzamento de dados nas bases governamentais (<i>benefícios por incapacidade, aposentadoria por idade de trabalhador rural e pensão por morte</i>). • Instituir o cadastro regular obrigatório para segurados especiais (<i>benefícios por incapacidade e aposentadoria por idade de trabalhador rural</i>). • Criar o prontuário médico único (<i>benefícios por incapacidade</i>)³⁴. • Instituir a automatização do histórico laboral e de condições de saúde (<i>aposentadoria por tempo de contribuição</i>). • Regulamentar os meios de comprovação da qualidade de dependentes inválidos ou com deficiência (<i>pensão por morte</i>).	• Pacificar o entendimento sobre dispensa de carência, prova de contemporaneidade no serviço rural e regras de transição da EC nº 103/2019 (<i>benefícios por incapacidade, aposentadoria por idade de trabalhador rural e por tempo de contribuição</i>). • Reconhecer a inscrição no CadÚnico como requisito à concessão ou revisão judicial de Benefício de Prestação Continuada – BPC (<i>benefícios assistenciais de prestação continuada da PcD</i>). • Definir idade mínima para reconhecimento de tempo de contribuição de rural (<i>aposentadoria por tempo de contribuição</i>). • Estabelecer critérios para concessão de gratuidade de justiça (<i>aposentadoria por tempo de contribuição</i>).

Fonte: Elaborado pela COPI/SAE, com base em dados fornecidos pelos entes.

³² As soluções específicas repetidas no rol deste item foram destacadas em azul.

³³ Conforme indicado em nota anterior, no grande tema “Previdenciário”, a litigância não é realizada propriamente contra a União, mas contra o INSS, uma autarquia federal com personalidade jurídica própria. Optamos por manter a nomenclatura para fins de padronização.

³⁴ Está em processo de finalização, pelo CNJ, um prontuário médico único para a administração pública e para o Judiciário.

**Quadro 6 – Propostas de soluções específicas para o subtema “regime jurídico de servidor público” – União, Estados, Distrito Federal e Municípios**

Âmbito administrativo	Âmbito judicial
• Estabelecer mecanismos para a gestão de dados e de aferição do custo dos processos. • Criar protocolos para o cumprimento administrativo de precedentes vinculantes. • Instituir a necessidade de prévia manifestação administrativa como condição especial de procedibilidade da ação para alguns temas, como aqueles já consolidados em precedentes vinculantes. • Celebrar acordo extrajudicial ou judicial para pagamento com deságio ou por meio de benefícios (ex.: flexibilização de jornada, férias etc.). • Dispensar a interposição de recurso ou reconhecer a procedência do pedido em casos já consolidados.	• Aplicar penalidades processuais em casos de litispendência e coisa julgada. • Majorar o valor dos honorários advocatícios para litigância em matéria pacificada. • Instaurar ou julgar IRDR, IAC e processo estrutural para determinados temas repetitivos, indicados pelas representações. • Criar protocolo junto ao CNJ, com critérios objetivos, para facilitar a criação de IRDR e IAC, bem como para promover interlocução entre CNJ, tribunais e advocacia pública. • Afetar temas repetitivos para julgamento e julgar aqueles já afetados no STF ou no STJ. • Esclarecer o alcance de precedentes do STF ou do STJ (em alguns casos, a aplicação do precedente gera novas demandas). • Determinar a suspensão nacional de casos afetados em repercussão geral em todos os graus de jurisdição (para evitar a reiteração de recursos pelas representações até que o entendimento seja firmado).

Fonte: Elaborado pela COPJ/SAE, com base em dados fornecidos pelos entes.

Quadro 7 – Propostas de soluções específicas para o subtema “gratificações e adicionais” – União, Estados, Distrito Federal e Municípios

Âmbito administrativo	Âmbito judicial
• Alterar a legislação sobre beneficiários e bases de cálculo de gratificações. • Criar autorizações especiais para dispensa de recurso, reconhecimento da procedência e padronização de orientação à administração em questões pacificadas. • Realizar a capacitação dos gestores em orçamento e adequação da política remuneratória ao cenário fiscal.	• Promover a coletivização de demandas (i.e., IRDR) para consolidação da jurisprudência sobre: (i) natureza jurídica; (ii) limites; (iii) beneficiários; (iv) base de cálculo; e (v) atividades contabilizadas como tempo de serviço³⁵. • Adotar políticas de acordos e conciliação em massa. • Exigir laudo pericial para adicional de insalubridade ou periculosidade.

Fonte: Elaborado pela COPJ/SAE, com base em dados fornecidos pelos entes.

³⁵ Consideramos “coletivização” de demandas ou de processos a instauração de IAC e de IRDR.

Quadro 8 – Propostas de soluções específicas para o subtema “medicamentos padronizados e não padronizados” – União, Estados, Distrito Federal e Municípios

Âmbito administrativo	Âmbito judicial
• Criar instrumentos de cooperação entre os três níveis federativos (fornecimento e ressarcimento de medicamentos)³⁶. • Aprimorar mecanismos de controle para aquisição/estoque, fluxo e fornecimento de medicamentos padronizados. • Adotar medidas de revisão da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename), com inclusão e retirada de indicações de posologia. • Orientar médicos do SUS para prescrição prioritária com base na Rename. • Criar e estruturar Câmaras de Solução de Conflitos em Saúde com farmacêuticos habilitados.	• Consultar núcleos especializados antes da concessão de medicamento, como, por exemplo, os Núcleos de Apoio ao Judiciário (NatJus). • Priorizar concessão de medicamentos constantes na Rename³⁷. • Estabelecer critérios mais rigorosos para deferimento de remédios fora da lista. • Dirigir a demanda ao ente responsável para cumprimento da obrigação. • Regulamentar critérios para fixação de honorários de sucumbência.

Fonte: Elaborado pela COPJ/SAE, com base em dados fornecidos pelos entes.

Quadro 9 – Propostas de soluções específicas para o subtema “responsabilidade solidária/subsidiária em terceirização” – União e Municípios

Âmbito administrativo	Âmbito judicial
• Aprimorar critérios para a contratação de empresas terceirizadas. • Melhorar a fiscalização dos contratos de terceirização. • Produzir minuta padronizada de contratos administrativos, exigindo comprovação de quitação de valores para cumprimento da obrigação de pagar. • Incentivar a “reclamação pré-processual” para pagamento de valores extrajudiciais.	• Promover coletivização, acordos, dispensa e desistência de recursos, conforme jurisprudência que se consolidar.

Fonte: Elaborado pela COPJ/SAE, com base em dados fornecidos pelos entes.

³⁶ A questão da cooperação interfederativa foi discutida no Tema de repercussão geral 1.234, sendo posteriormente editada a Súmula Vinculante 60.

³⁷ O fornecimento de medicamentos pelo Estado foi tratado no Tema de repercussão geral 6, tendo sido, posteriormente, editada a Súmula Vinculante 61.



De resto, vale reiterar que a experiência acumulada com a presente pesquisa permite afirmar que há necessidade de aperfeiçoar os sistemas de dados das distintas instituições do Sistema de Justiça, de modo que sejam customizados para identificar com precisão as causas de litigância. Para isso, informações como *causa de pedir*, controle de arquivamentos e baixas, gratuidade de justiça, litispendência e litigantes repetidos são fundamentais. Além disso, os dados existentes enfrentam problemas de integração de sistemas e ausência de padronização de medidas operacionais, interpretativas e decisórias.

Nessas circunstâncias, um achado importante da pesquisa é a necessidade de elaboração e execução de projeto de “Política Pública de Enfrentamento da Litigância e de Controle de Dados” que envolva os vários integrantes do Sistema de Justiça. Tal iniciativa é uma condição essencial para o enfrentamento estratégico da litigância e pode ser importante para transformar a “cultura de dados” em matéria de litigância contra o poder público no país.



Referências

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama do Censo 2022**. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 4 mar. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painel dos Grandes Litigantes**. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-litigantes/>. Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Estudo comparado sobre recursos, litigiosidade e produtividade**: a prestação jurisdicional no contexto internacional. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2011. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/relat_estudo_comp_inter.pdf. Acesso em: 17 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>. Acesso em: 25 out. 2024.

MARQUES, Joana Brás Varanda; FREITAS, Denise de. Método DELPHI: caracterização e potencialidades na pesquisa em Educação. **Pro-Posições**, v. 29, n. 2, p. 389-415, 2018.

YOUSUF, Muhammad Imran. Using experts opinions through Delphi technique. **Practical assessment, research, and evaluation**, v. 12, n. 1, 2007.

Apêndice A – Quadro de Participantes da Pesquisa

Ente federado	Órgão de representação convidado	Participantes
União	Conselho Nacional de Justiça (CNJ)	Dr. Frederico Montedonio Rego Dra. Lívia Cristina Marques Peres Dra. Ana Lúcia Andrade de Aguiar Dra. Gabriela Moreira de Azevedo Soares
União	Advocacia-Geral da União (AGU) ³⁸	Dr. Sebastião Faustino de Paula Dr. Manoel Tavares de Menezes Netto Dr. Flávio José Roman Dr. João Carlos Souto Dra. Ana Karenina Silva Ramalho Andrade Dra. Clara Rachel Barros Nitão Dra. Kedma Iara Ferreira Dra. Andaléssia Lana Borges Câmara
Distrito Federal	Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF)	Dr. Idenilson Lima da Silva
Bahia	Procuradoria-Geral do Estado da Bahia (PGE-BA)	Dra. Cândice Ludwig Romano
Minas Gerais	Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais (AGE-MG)	Dra. Vanessa Saraiva de Abreu
Pará	Procuradoria-Geral do Estado do Pará (PGE-PA)	Dr. Ricardo Nasser Sefer Dra. Ana Carolina Gluck Paul
Pernambuco	Procuradoria-Geral do Estado de Pernambuco (PGE-PE)	Dr. Silvano José Gomes Flumignan
Rio de Janeiro (Estado)	Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ)	Dr. Marco Antônio dos Santos Rodrigues

³⁸ A Advocacia-Geral da União e as procuradorias, integrantes da estrutura do Poder Executivo, conduzem a interface desse poder com o Poder Judiciário, já que têm por atribuição a representação judicial e extrajudicial, conforme os arts. 131 e 132 da Constituição Federal.



Ente federado	Órgão de representação convidado	Participantes
Rio Grande do Sul	Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul (PGE-RS)	Dr. Maximiliano Kucera Neto
São Paulo (Estado)	Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo (PGE-SP)	Dr. Bruno Lopes Megna Dr. Caio Gentil Ribeiro Dra. Juliana Campolina Horta
Belo Horizonte	Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte (PGM-BH)	Dr. Ademar Borges
Rio de Janeiro (Município)	Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro (PGM-RJ)	Dr. Antônio Carlos de Sá Dr. Diogo Lopes de Barbosa Leite
Salvador	Procuradoria-Geral do Município de Salvador (PGM-Salvador)	Dr. Claudionor Ramos Neto
São Paulo (Município)	Procuradoria-Geral do Município de São Paulo (PGM-SP)	Dr. Maurício Morais Tonin Dr. Felipe Granado Gonzales



Apêndice B - Temas com Repercussão Geral para Julgamento

Tema: Servidor Público

Tema	Assunto	Relator(a)
1.289/ STF	Possibilidade de extensão de pagamento de gratificação de desempenho para servidor inativo com direito à paridade, em razão da fixação de valor mínimo da parcela.	Min. Cármen Lúcia
635/STF	Direito de servidores públicos ativos à conversão de férias não gozadas em indenização pecuniária.	Min. Gilmar Mendes
1.218/STF	Adoção do piso nacional estipulado pela Lei federal 11.738/2008 como base para o vencimento inicial da carreira do magistério da Educação Básica estadual, com reflexos nos demais níveis, faixas e classes da carreira escalonada.	Min. Cristiano Zanin
1.250/STF	Obrigatoriedade de observância do piso salarial da categoria profissional, estabelecido por lei federal, inclusive em relação aos servidores públicos municipais, ante a competência da União prevista no art. 22, XVI, da Constituição Federal.	Min. Edson Fachin

Tema: Trabalhista

Tema	Assunto	Relator(a)
1.118/STF	Ônus da prova acerca de eventual conduta culposa na fiscalização das obrigações trabalhistas de prestadora de serviços para fins de responsabilização subsidiária da Administração Pública em virtude da tese firmada no RE 760.931 (Tema 246).	Min. Nunes Marques

**Tema: Previdenciário³⁹****Estados e Municípios**

Tema	Assunto	Relator(a)
1.167/STF	Definição do momento de incidência do teto remuneratório do serviço público no cálculo de pensão por morte estabelecido no artigo 40, § 7º, da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional 41/2003.	Min. Flávio Dino
1.289/STF	Possibilidade de extensão de pagamento de gratificação de desempenho para servidor inativo, com direito à paridade, em razão da fixação de valor mínimo da parcela.	Min. Cármen Lúcia
975/STF	Possibilidade de aplicação do teto constitucional à verba decorrente da conversão em pecúnia de licença-prêmio não usufruída.	Min. Gilmar Mendes
1.177/STF	Constitucionalidade do estabelecimento, pela Lei Federal 13.954/2019, de nova alíquota para a contribuição previdenciária de policiais e bombeiros militares estaduais inativos e pensionistas.	Min. Presidente

Tema: Tributário**União**

Tema	Assunto	Relator(a)
1.067/STF	Inclusão da COFINS e da contribuição ao PIS em suas próprias bases de cálculo.	Min. Cármen Lúcia
118/STF	Inclusão do ISS na base de cálculo do PIS e da COFINS.	Min. Celso de Mello
1.274/STF	Constitucionalidade da incidência de contribuição previdenciária a cargo da empregada sobre o salário-maternidade pago pela Previdência Social.	Min. Cármen Lúcia

³⁹ Apesar de este tema não ter sido indicado pelas representações nas fases de execução da pesquisa (respostas aos formulários e preenchimento de *templates*), durante as reuniões, sugeriram-se o Tema 1.209 da Repercussão Geral (para a esfera federal), de relatoria do Ministro Nunes Marques, e a ADI 6.850, do mesmo relator. O primeiro trata do reconhecimento da atividade de vigilante como especial, com fundamento na exposição ao perigo em período anterior ou posterior à promulgação da Emenda Constitucional 103/2019, ao passo que a ADI 6.850 questiona a lei que classifica a visão monocular como deficiência sensorial do tipo visual (Lei 14.126/2021), de forma a discutir o conceito constitucional de Pessoa com Deficiência).

Estados

Tema	Assunto	Relator(a)
487/STF	Caráter confiscatório da “multa isolada” por descumprimento de obrigação acessória decorrente de dever instrumental.	Min. Presidente
1.266/STF	Incidência da regra da anterioridade anual e nonagesimal na cobrança do ICMS com diferencial de alíquota (DIFAL) decorrente de operações interestaduais envolvendo consumidores finais não contribuintes do imposto, após a entrada em vigor da Lei Complementar 190/2022.	Min. Alexandre de Moraes
1.198/STF	Constitucionalidade da cobrança do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) por Estado diverso da sede de empresa locadora de veículos, quando esta possuir filial em outro estado, onde igualmente exerce atividades comerciais (distinção do Tema 708, RE 1.016.605).	Min. André Mendonça
1.282/STF	Constitucionalidade das taxas de prevenção e combate a incêndios, busca, salvamento e resgate instituídas por estados-membros.	Min. Dias Toffoli

Municípios

Tema	Assunto	Relator(a)
1.217/STF	Possibilidade de os municípios fixarem índices de correção monetária e taxas de juros de mora para seus créditos tributários em percentual superior ao estabelecido pela União para os mesmos fins.	Min. Cármen Lúcia
816/STF	a) Incidência do ISSQN em operação de industrialização por encomenda, realizada em materiais fornecidos pelo contratante, quando referida operação configura etapa intermediária do ciclo produtivo de mercadoria. b) Limites para a fixação da multa fiscal moratória, tendo em vista a vedação constitucional ao efeito confiscatório.	Min. Dias Toffoli
1.195/STF	Possibilidade de fixação de multa tributária punitiva, não qualificada, em montante superior a 100% (cem por cento) do tributo devido.	Min. Nunes Marques
1.214/STF	Incidência do ITCMD sobre o plano Vida Gerador de Benefício Livre (VGBL) e o Plano Gerador de Benefício Livre (PGBL) na hipótese de morte do titular do plano.	Min. Dias Toffoli



Apêndice C – Recurso Extraordinário e Agravo em Recurso Extraordinário para Afetação

Tema: Servidor Público

Tema	Assunto	Relator(a)
RE 1.481.253 (Sem repercussão geral)	Sistema Remuneratório e Benefícios – Complementação de Benefício/Ferrovário.	Min. Nunes Marques
ARE 1.481.570 (Sem repercussão geral)	Sistema Remuneratório e Benefícios – Tempo de serviço (militar).	Min. Flávio Dino
RE 1.405.442 (Representativo CPC, art. 1.036, § 1º)	Sistema Remuneratório e Benefícios – Adicional por tempo de serviço – Empregado público/ temporário.	Min. Presidente

Tema: Tributário

Tema	Assunto	Relator(a)
RE 1.412.419	ITBI – Crédito Tributário – Base de Cálculo	Min. Cármen Lúcia

Esta obra foi finalizada em abril de 2025 pela Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação do Supremo Tribunal Federal.

Foi projetada e composta na fonte Acumin Pro.

