



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

FRANCIVALDO DOS SANTOS ALBUQUERQUE

**MODELO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS APLICADO A PRECATÓRIOS
ALIMENTARES DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Recife

2020

FRANCIVALDO DOS SANTOS ALBUQUERQUE

**MODELO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS APLICADO A PRECATÓRIOS
ALIMENTARES DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Ciências Contábeis.

Área de concentração: Informação Contábil.

Orientador: Prof. Dr. Jeronymo José Libonati

Recife

2020

Catálogo na fonte:

Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

A345 m Albuquerque, Francivaldo dos Santos

Modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares de municípios brasileiros / Francivaldo dos Santos Albuquerque. – 2020. 221 folhas: il. 30 cm.

Orientador Prof. Dr. Jeronimo José Libonati

Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2020.

Inclui referências, apêndices e anexos.

1. Gestão de risco. 2. Precatório alimentar. 3. Governança I. Libonati, Jeronimo José (Orientador). II. Título

657 CDD (22. ed.)

UFPE (CCSA 2021 – 008)

FRANCIVALDOS DOS SANTOS ALBUQUERQUE

**MODELO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS APLICADO A PRECATÓRIOS
ALIMENTARES DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Ciências Contábeis.

Aprovada em: 30/11/2020.

BANCA EXAMINADORA

Profº. Dr. Jeronymo José Libonati (Orientador)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Cláudio de Araújo Wanderley (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Profª. Dr. Luiz Carlos Miranda (Examinadora Interna)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Dr. Francisco de Souza Ramos (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Profº. Drª. Yumara Lúcia Vasconcelos (Examinador Externo)
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Dedico este trabalho à minha amada esposa Andreia pela compreensão e apoio; a Otto, que chegou em minha vida no decorrer deste doutorado e que tem me ensinado preciosas lições sobre cuidado e o prazer de ser pai. Vocês são a razão de minha luta por melhores dias. Aos meus irmãos e suas famílias e ao meu pai que torcem incondicionalmente pelo meu sucesso.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida! No período de escrita desta tese, contraí a Covid-19. Tive aproximadamente 80% dos pulmões comprometidos, passei treze dias internado e presenciei várias mortes. Fico triste pelos que se foram, mas estou feliz por estar vivo.

Agradeço ao PPGCC/UFPE pela oportunidade de formação e informação em nível de doutorado.

À UFPA pela liberação e ao meu orientador Professor Dr. Jeronymo Libonati pela paciência, orientação e fino trato, mesmo nas questões mais complexas.

À Professora Dra. Yumara Vasconcelos pelas inúmeras contribuições nas várias etapas desta tese.

Ao Professor Luiz Carlos Miranda pela sugestão de tema. O precatório surgiu em umas das aulas por ele ministrada.

Aos meus amigos da primeira turma de doutorado do PPGCC/UFPE, em especial à Socorro e ao Alexandre, uma vez lhes disse que vocês suavizaram minha estada em Recife e minha vida no doutorado, vocês fazem parte de minha história.

Aos amigos Wellington Porto, com o qual dividi moradia e Osiris Fernandes, com o qual desfrutei longadas e agradáveis conversas, regadas por deliciosos cafés. Sou-lhes grato pelo compartilhamento de conhecimentos. Agradeço ao Walery Reis por proporcionar minha aproximação desses dois camaradas.

Aos meus colegas da UFPA em especial o Professor Dr. Anderson Pires, meu parceiro de trabalho, de futebol e da vida, Professora Dra. Lidiane Dias e Professor Dr. Evaldo Silva, vocês são os melhores colegas de trabalho. Ainda concretizaremos o sonho da pós-graduação da FACICON/UFPA.

Aos amigos que a vida me deu, que por serem muitos, não gostaria de cometer injustiça, vou representá-los aqui pelo Sérgio e pelo Ivan. Durante todo o percurso do doutorado estivemos em contato, mesmo que esparsos, mas no momento que adoeci vocês foram fantásticos, mobilizaram tantas pessoas que o diretor do hospital foi se queixar de não conseguir trabalhar por conta dos muitos apelos sobre minha condição de internado. Vocês abençoaram pessoas com suas doações de álcool e cateteres nasais.

À minha amada família. Quanta falta senti de estar com vocês. Meus irmãos e irmãs e suas famílias e meu pai, vocês são uma benção de Deus na minha vida. Acreditam em mim mais do que eu mesmo.

À minha esposa que aceitou o desafio de me acompanhar nessa jornada. Sou grato a Deus pela sua vida. Ainda temos muito para viver, pois temos uma jóia que nos foi entregue no período do doutorado. Otto é fantástico e veio sob medida para alegrar nossas vidas. Eu os amo imensamente.

“Todas as coisas cooperam para o bem daqueles que amam a Deus [...]” (Romanos: 8:28).

RESUMO

Esta tese foi concebida com o objetivo de elaborar um modelo de gestão de risco aplicado a precatórios alimentares para governos municipais. A utilização dos precatórios decorre da sua relevância, independentemente da materialidade de valores, e pela força da imposição de restrições à administração pública, com potencial para provocar repercussão política. A gestão de riscos no setor público visa identificar e avaliar eventos que possam ameaçar o alcance dos objetivos da entidade, para poder responder adequadamente a essas ameaças. Entende-se o precatório como a materialização do risco. O precatório alimentar, um dos dois tipos existentes, decorre da condenação por dano causado à pessoa física, em situações que envolvem salários, vencimentos, proventos, dentre outros. É esse tipo de precatório o objeto empírico desta pesquisa. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi o estudo multicaso, em seis prefeituras do Estado de Pernambuco, listadas como devedoras de precatório pelo TJPE em 02/02/2018. As fontes de informações foram de dois tipos: dos conteúdos processuais e das entrevistas. Foram utilizados 25 conjuntos de processos judiciais, dos quais foram extraídas informações sobre as causas dos eventos que originaram precatórios, o ciclo de vida dos processos, valores pecuniários, dentre outros. Foram entrevistadas treze pessoas, sendo nove delas funcionários das prefeituras, dentre os quais Procuradores e Controladores. O perfil dos entrevistados não considerou sua experiência em relação à gestão de riscos, mas as necessidades operativas e como esses atores sociais entendem o risco, como problematizam o controle. Na análise dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo. Os resultados foram evidenciados a partir de quatro categorias de análise: diagnóstico de campo; gestão de risco e governança; gestão de risco e controle; desafio à gestão de risco. Os achados da pesquisa foram, dentre outros: inexistência de um modelo de gestão de risco organizada; os precatórios alimentares se originam no desrespeito às normas e na inobservância de deveres; o não pagamento de precatório gera sanções impeditivas de celebração de contratos e convênios; os gestores direcionam seu olhar apenas para a materialidade da obrigação; o tempo dos processos é, em média, de 13,6 anos e, por isso, seus valores aumentam consideravelmente. Há caso em que o aumento foi de mais 1.500% desde a sentença em primeira instância até seu desfecho. Esses resultados representam desafios para a implantação da gestão de riscos nas prefeituras. E proporcionaram um diagnóstico geral para a elaboração de um modelo conceitual de risco de precatório alimentar para governos locais, constituído para direcionar o fazer da gestão de risco e controle nesses governos. O modelo foi submetido ao escrutínio de um grupo focal formado por servidores públicos, ocupantes de cargos estratégicos nos órgãos no quais são lotados. O grupo focal atestou a adequabilidade do modelo para utilização na gestão pública de prefeituras, pois fornece um repertório de controle e orientação para o gerenciamento de riscos. Os resultados das discussões do grupo focal serviram, também, para confirmar a tese de que modelo proposto atende ao processo de decisão do gestor municipal no gerenciamento de riscos de precatórios alimentares.

Palavras-chave: Gestão de Risco. Precatório Alimentar. Governança. Controle.

ABSTRACT

This thesis was conceived with the objective of elaborating a risk management model applied to food precatory for municipal governments. The use of slums results from their relevance, regardless of the materiality of values, and the strength of the imposition of restrictions on public administration, with the potential to cause political repercussions. Risk management in the public sector aims to identify and evaluate events that may threaten the achievement of the entity's objectives, in order to be able to respond adequately to these threats. The precatory is understood as the materialization of risk. The food precatory, one of the two existing types, arises from the conviction for damage caused to individuals, in situations involving wages, salaries, earnings, among others. This type of precatory is the empirical object of this research. The methodology used in this research was the multi-case study, in six prefectures of the State of Pernambuco, listed as debtors of precatory by the TJPE on 02/02/2018. The sources of information were of two types: procedural content and interviews. Twenty-five sets of lawsuits were used, from which information was extracted on the causes of the events that gave rise to court orders, the life cycle of the lawsuits, monetary values, among others. Thirteen people were interviewed, nine of whom were employees of city halls, including Attorneys and Controllers. The interviewees' profile did not consider their experience in relation to risk management, but the operational needs and how these social actors understand risk, how they problematize control. In data analysis, content analysis was used. The results were evidenced from four categories of analysis: field diagnosis; risk management and governance; risk management and control; challenge to risk management. The research findings were, among others: lack of an organized risk management model; food precatories originate from disrespect for the rules and non-observance of duties; failure to pay a court order creates sanctions that prevent the signing of contracts and agreements; managers direct their gaze only to the materiality of the obligation; the time taken for cases is, on average, 13.6 years and, therefore, their values increase considerably. There is a case in which the increase was more than 1,500% from the sentence at first instance until its outcome. These results represent challenges for the implementation of risk management in city halls. And they provided a general diagnosis for the elaboration of a conceptual model of risk of precatory food for local governments, constituted to direct the action of risk management and control in those governments. The model was subjected to scrutiny by a focus group formed by civil servants, occupying strategic positions in the bodies in which they are based. The focus group attested the adequacy of the model for use in the public management of city halls, as it provides a repertoire of control and guidance for risk management. The results of the focus group discussions also served to confirm the thesis that the proposed model meets the decision-making process of the municipal manager in the management of the risks of food precatories.

Keywords: Risk Management. Food Precatory. Governance. Control.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Linha evolutiva do risco	25
Figura 2 - Risco: estrutura e entorno	26
Figura 3 - Matriz Tridimensional do COSO ERM	48
Figura 4 - COSO ERM (2017) – Estrutura Estratégica	49
Figura 5 - Componentes do Gerenciamento de Riscos.....	49
Figura 6 - Estrutura da Gestão de Risco do Orange Book – 2020	53
Figura 7 - As Três Linhas de Defesa – Orange Book.....	55
Figura 8 - Relacionamento entre os princípios da gestão de riscos, estrutura e processo na ISO 31000	57
Figura 9 - Etapas e procedimentos do precatório	80
Figura 10 - Delineamento da pesquisa	102
Figura 11 - Braços da gestão de risco.....	105
Figura 12 – Modelo de Gerenciamento de Risco aplicado a Precatório Alimentar para Prefeituras.....	133
Figura 13 – Matriz de Risco – Impacto <i>versus</i> Probabilidade.....	135
Figura 14 – Processo de gerenciamento de riscos no nível gerencial	139
Quadro 1 - Relação dos componentes com os princípios de controle interno do COSO	38
Quadro 2 - Resumo de provisão e passivo contingente.....	85
Quadro 3 – Entrevistas com representantes das prefeituras	97
Quadro 4 – Entrevistas realizadas nos Tribunais.....	98
Quadro 5 – Propulsores de risco de precatórios alimentares municipais	107
Quadro 6 – Precatórios alimentares administrados pelo TRT 6 – Município E.....	109
Quadro 7 – Receitas versus dívidas.....	114
Quadro 8 – Aumento médio dos valores dos precatórios <i>versus</i> sentença originária	118
Quadro 9 – Sentença judicial – Reparação de dano material	121
Quadro 10 – Sentenças judiciais – reparação de direitos de servidores públicos.....	123
Quadro 11 – Diagnóstico dos eventos de risco.....	134
Quadro 12 – Diâmetro de repercussão	134
Quadro 13 – Tratamento dos riscos.....	135
Quadro 14 – Conceitos de riscos para a elaboração do nível de risco.....	136
Quadro 15 – Nível de Risco	136

Quadro 16 – Identificação do Processo e do nível de Risco	137
Quadro 17 – Descrição do Plano de Ação, utilizando a ferramenta denominada de 5W2H..	137
Quadro 18 - Meta e Resultado Esperado	138
Quadro 19 - Monitoramento	138
Quadro 20 - Relato do Risco	139
Quadro 21 – Processo 10 – Precatório Alimentar Coletivo.....	142
Quadro 22 – Diagnóstico dos eventos de risco que culminaram em precatório alimentar	143
Quadro 23 – Diâmetro de repercussão	143
Quadro 24 – Tratamentos dos riscos	144
Quadro 25 - Identificação do Processo e do Nível de Risco	144
Quadro 26 – Descrição do Plano de Ação	144
Quadro 27 – Resultado esperado	145
Quadro 28 - Monitoramento	145
Quadro 29 – Relato do Risco.....	146
Gráfico 1 - Tempo médio de duração de processo até o pagamento.....	117

LISTA DE SIGLAS

AAA	<i>American Accounting Association</i>
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AGU	Advocacia Geral da União
AICPA	<i>American Institute of Certified Public Accountants</i>
BC	Banco Central
CASP	Contabilidade Aplicada ao Setor Público
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria Geral da União
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations</i>
CPC	Código de Processo Civil
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPIs	Comissões Parlamentares de Inquérito
CTN	Código Tributário Nacional
DCI	Declaração de Comprometimento Institucional
EC	Emendas Constitucionais
EUA	Estados Unidos da América
FEI	<i>Financial Executives International</i>
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IFAL	Instituto Federal de Alagoas
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
IMA	<i>Institute of Management Accountants</i>
IN	Instrução Normativa
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
ITEP	Instituto Tecnológico de Pernambuco

LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTFC	Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle
NPM	<i>New Public Management</i>
PCAOB	<i>Public Company Accounting Oversight Board</i>
PPA	Plano Plurianual
PwC	<i>PricewaterhouseCoopers</i>
RCL	Receita Corrente Líquida
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RPV	Requisição de Pequeno Valor
SADIPEM	Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios
SICONV	Sistema de Gestão de Convênio e Contratos do Governo Federal
SOX	Sarbanes-Oxley
TC	Tribunal de Contas
TCs	Tribunais de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ	Tribunais de Justiça
TJPE	Tribunal de Justiça de Pernambuco
TRF	Tribunal Regional Federal
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
USP-RP	Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	17
1.1 DA QUESTÃO PROBLEMATIZANTE E OBJETIVOS	20
1.2 CONTRIBUIÇÕES ESPERADAS	20
1.3 ESTRUTURA DA TESE	22
II. O RISCO E SUA GESTÃO NO SETOR PÚBLICO	23
2.1 RISCO: REVISÃO HISTÓRICA E CONCEITO DE RISCO	23
2.2 GESTÃO DE RISCO	28
2.2.1 Governança corporativa	29
2.2.2 Controle	33
2.2.2.1 Controle interno.....	33
2.2.2.2 Controle externo.....	40
2.2.3 Principais Estruturas de Gestão de Risco	44
2.2.3.1 Coso ERM.....	46
2.2.3.2 <i>Orange Book</i>	52
2.2.3.3 ISO 31000.....	55
2.2.4 Tipologias de riscos	58
III. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA E PRECATÓRIO	60
3.1 RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA	60
3.2 PRECATÓRIO	68
3.2.1 Perspectiva histórica do precatório	68
3.2.2 Fundamentos do precatório	77
3.2.3 Etapas para a formação do precatório	80
3.2.4 Aspectos contábeis dos precatórios	83
3.2.5 Precatórios nas pesquisas acadêmicas	87
IV. METODOLOGIA	90
4.1 ENQUADRAMENTO DA PESQUISA.....	91
4.2 CARACTERIZAÇÃO DO PERFIL DA AMOSTRA E DO INSTRUMENTO DE COLETA	92
4.2.1 Dados referentes aos processos judiciais	92
4.2.2 Instrumento de coleta de dados por entrevista	93

4.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS	94
4.3.1 Da coleta de dados dos processos judiciais	95
4.3.2 Das entrevistas	96
4.4 DA ANÁLISE DE DADOS	98
4.5 DOS PROCEDIMENTOS PARA A VALIDAÇÃO DO MODELO	100
V. APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	103
5.1 DIAGNÓSTICO DE CAMPO	103
5.2 GESTÃO DE RISCO E GOVERNANÇA	119
5.3 GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE	122
5.4 DESAFIOS À GESTÃO DE RISCOS IDENTIFICADOS NA AMOSTRA	124
VI. MODELO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS APLICADO A PRECATÓRIOS ALIMENTARES DE MUNICÍPIOS	131
6.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PERCURSO ATÉ CHEGAR AO MODELO PROPOSTO.....	131
6.2 APRESENTAÇÃO DO MODELO	132
6.3 RESULTADO DO GRUPO FOCAL PARA VALIDAÇÃO DO MODELO.....	140
6.4 APLICAÇÃO DO MODELO	141
6.4.1 Preenchimento dos Componentes do Modelo de Gerenciamento de Riscos aplicado a Precatório Alimentar de Municípios	142
VII. CONCLUSÃO.....	147
REFERÊNCIAS	151
APÊNDICES	166
APÊNDICE A - RESUMO DESCRITIVO DA COLETA DE DADOS PROCESSUAIS	167
APÊNDICE B – CHECKLIST DE VALIDAÇÃO DE INSTRUMENTO DE COLETA	196
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA PROCURADORES, CONTROLADORES E CONSULTORES CONTÁBEIS.....	199
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA MEMBROS DE TRIBUNAIS (TJPE, TRT 6, TCE/PE)	201
APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	203
APÊNDICE F – GRUPO FOCAL – FORMULÁRIO ELETRÔNICO	205
APÊNDICE G – APRESENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DE RISCO	207

APÊNDICE H – GRUPO FOCAL – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	212
ANEXOS	214
ANEXO A – ATO DE RATEIO 01/2018 – TJPE.....	215
ANEXO B – LISTA DE PRECATÓRIOS PENDENTES 2018 – TRT 6.....	216

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO

A gestão de risco aplicada ao setor público é tema recente no campo da gestão pública. Sua abordagem atual está vinculada aos processos de modernização por que passaram as administrações públicas de países desenvolvidos como Estados Unidos, Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido a partir dos anos de 1980 (PALERMO, 2014).

O processo de modernização da administração pública teve como um de seus argumentos a necessidade de gerenciar a alocação de recursos cada vez mais escassos (MENDOZA; VERNIS, 2008). Por esse motivo, adotou estruturas e conceitos oriundos do setor privado, que supostamente apresentava maior agilidade e eficiência na alocação de recursos limitados.

As demandas globais para a administração pública na atualidade vão além da preocupação com a transparência, a ética e a prestação de contas, alcançando parâmetros como: eficiência e eficácia gerenciais em sentido lato; sustentabilidade; performance operacional, gerencial e estratégica; produtividade; equidade nas relações com o cidadão; participação política dos diferentes segmentos (extratos sociais) com suas pautas e a qualidade das políticas públicas, no que diz respeito à sua coerência e consistência (LIMA, 2009).

Atender a essas demandas requer um esforço coordenado entre gestores públicos e partes interessadas na gestão pública. A governança corporativa, um procedimento oriundo do setor privado, foi incorporada pelo setor público, tendo em vista oferecer os instrumentos necessários a essa coordenação e direcionamento, visando o alcance dos objetivos estratégicos, que passaram a fazer parte da gestão pública direcionada ao resultado (WALRANS, 2012; HINTEA; PROFIROIU, 2015; JOHNSTON, 2015; LYNN JR.; MALINOWSKA, 2018).

É sobre esses objetivos estratégicos que a gestão de risco opera e ganha relevância no processo administrativo. A gestão de riscos tem como premissa garantir que os objetivos estratégicos sejam alcançados por meio de procedimentos de gerenciamento dos eventos capazes de afetar esses objetivos (OSBORNE; FLAMING, 2015).

Apesar de recente no setor público, a gestão de risco apresenta-se bem desenvolvida em países do dito primeiro mundo (SOUZA et al., 2020). No Brasil, a gestão de risco ainda está em processo de implantação. O Governo Federal, por intermédio de seus Ministérios e Secretarias, tem sido o principal incentivador da implantação da gestão de risco nesse setor,

sendo o Tribunal de Contas da União (TCU) um dos órgãos públicos mais atuantes nesse assunto.

O TCU, como órgão de controle externo do Governo Federal, é membro da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organization of Supreme Audit Institutions —INTOSAI), que é um órgão que tem entre seus objetivos a promoção da boa governança nacional e a definição de padrões de auditoria para o setor público internacional. Essa entidade adotou como estrutura de gestão de risco o COSO ERM. Posteriormente o TCU também adotou essa mesma estrutura.

A disseminação da ideia de implantação da gestão de riscos no setor público brasileiro se explica por essa relação TCU/INTOSAI, além da influência de outros importantes atores (SOUZA et al., 2020). Mas, especialmente pela verificação da necessidade de pensar a gestão estratégica no setor público, tendo em vista que as atividades estatais convivem com riscos cotidianamente nas mais variadas áreas para as quais são elaboradas e executadas políticas públicas (MIRANDA, 2017).

A materialização dos riscos no setor público brasileiro é constantemente evidenciada. O relatório do TCU sobre obras públicas do ano de 2019 demonstra essa materialização. Dos 38 mil contratos avaliados, mais 14 mil estavam paralisados. Em termos de volume de recursos financeiros, essas obras têm orçamento previsto de mais de R\$ 140 bilhões, dos quais mais de R\$ 10 bilhões já foram empregados sem que qualquer retorno à sociedade tenha se efetivado (TCU, 2019).

Situações como a apresentada ocorrem nas mais diferentes esferas do setor público brasileiro. Esses são motivos plausíveis para justificar o crescente interesse pela gestão de risco nesse setor. Além do TCU, outros órgãos públicos têm evidenciado seu interesse pela gestão de risco. Um marco nesse interesse é articulação entre o órgão responsável pelo planejamento do Poder Executivo Federal com o órgão de controle interno desse mesmo Poder, com vista a publicar uma Instrução Normativa Conjunta, a IN conjunta MP/CGU nº 01/2016, para tratar da metodologia da gestão de riscos no âmbito do Poder Executivo Federal.

Outro exemplo de efetivação de risco que importa destacar é o precatório, que é uma requisição de pagamento expedida pelo Poder Judiciário contra a fazenda pública (FAIM FILHO, 2014). Representa, portanto, a perda de uma contenda judicial por parte da administração pública frente a uma pessoa, física ou jurídica, implicando em reconhecimento de dano causado e com pagamento de indenização como forma de reparação.

O precatório faz parte da realidade brasileira em todos os âmbitos. No entanto, é no âmbito do governo local que as obrigações com precatórios são relativamente mais arriscadas. As dívidas dos municípios brasileiros com precatórios no ano de 2018 ultrapassaram o montante de R\$ 30 bilhões, conforme dados do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) (SICONFI, 2018).

Situação arriscada se refere à possibilidade de o ente público sofrer sanções por inadimplência. Mas também, pela dificuldade de manter em atividade serviços públicos a partir da obrigatoriedade de pagamento imposta judicialmente, como é o caso do precatório.

Tanto os casos de inadimplência como a não entrega de serviços se tornaram mais recorrentes nos últimos anos, tendo em vista a situação de endividamento das prefeituras brasileiras, que tem se agravado em função da severa crise econômica por que passa o país desde 2014 e que tem provocado queda de arrecadação em todos os níveis governamentais, e cujo impacto tem sido evidenciado pelos mais de setenta (70) municípios brasileiros que decretaram estado de calamidade financeira desde o ano de 2016 (CMN, 2017). Nesse caso, as dívidas municipais com precatórios só pioram ainda mais esse quadro.

No Brasil, existem dois tipos de precatórios definidos na Constituição Federal de 1988 (CF) (BRASIL, 1988): os precatórios alimentares e os não alimentares, também chamados de comuns. Interessa para este estudo os precatórios alimentares, que se originam nas situações que envolvem “salário, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenização por morte ou invalidez, [...]” (BRASIL, 1988, ART. 100, § 1º-A). Os precatórios alimentares, portanto, são aqueles que resultam de danos causados por ente público a pessoas físicas.

Entende-se que o precatório representa um vetor de risco, cuja concretização comporta capacidade de gerar dificuldades para a gestão pública municipal, especialmente em termos de entrega de serviços à sociedade. Também, sabe-se que dentre a diversidade de eventos que ensejam precatórios há parte possível de gerenciar, o que representa dizer que existe a possibilidade de diminuir os impactos econômicos e sociais que essas obrigações podem causar, especialmente em relação ao precatório alimentar.

Esse cenário de risco demandou das Instituições públicas um olhar preventivo e, ao mesmo tempo, disciplinador. Resultou desse contexto o fundamento normativo que orienta as entidades públicas à implementação de modelos de gestão de risco, tornando pertinente a realização de pesquisas sobre o tema.

1.1 DA QUESTÃO PROBLEMATIZANTE E OBJETIVOS

Este estudo orientou-se pela seguinte questão problematizante: Qual o modelo de gerenciamento de riscos é apropriado para auxiliar os gestores municipais na gestão dos riscos inerentes aos precatórios alimentares?

Em nível geral, este estudo objetivou elaborar um modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares para governos municipais.

Esse objetivo partiu da constatação, como será visto no decorrer desta tese, de que todo precatório é relevante, independentemente da materialidade de valores, por força da imposição de restrições à administração pública, com potencial para provocar repercussão financeira, política e social.

Assim, a tese, apresentada nesse estudo, é que o modelo proposto atende ao processo de decisão do gestor municipal no gerenciamento de riscos de precatórios alimentares, com finalidade de evitar possíveis impactos desses riscos nos objetivos estratégicos.

Com vistas a viabilizar a coleta de dados, definiu-se como amostra prefeituras do Estado de Pernambuco.

Para o alcance do objetivo geral e solução da questão posta, definiu-se como objetivos específicos:

- Identificar causas recorrentes nos eventos que deram origem aos precatórios alimentares;
- Obter, a partir da análise das falas de controladores e procuradores e do levantamento processual realizado, as principais dimensões de análise da repercussão desses eventos;
- Analisar o impacto dos precatórios na gestão pública municipal;
- Verificar o ciclo de vida dos processos ao longo das legislaturas;
- Analisar a qualidade da evidenciação contábil dos precatórios e seus reflexos sobre a sistemática de controle e acompanhamento;
- Mapear os desafios da gestão de risco para a mitigação dos eventos ensejadores de precatórios alimentares;
- Validar, por meio de grupo focal, o modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares, desenvolvido neste estudo.

1.2 CONTRIBUIÇÕES ESPERADAS

Esta tese pretende contribuir para a literatura acadêmica sobre gestão de risco. Essa

contribuição apresenta como incremento a inclusão do precatório definido aqui como a materialização do risco. O precatório é um tipo de despesa muitas vezes invisibilizada na prática da gestão pública e sobre o qual há poucos trabalhos acadêmicos de contabilidade.

Essa contribuição é efetiva, tendo em vista a constatação de que estudos que tratam da gestão de risco a partir da perspectiva do precatório não foram identificados na literatura acadêmica. Verificou-se, no entanto, que os estudos sobre gestão de risco no setor público já estão bem documentados em nível internacional.

Essa afirmação pode ser constatada pela diversidade de trabalhos e as variadas abordagens disponíveis na literatura acadêmica. Por exemplo, estudos empíricos realizados na perspectiva de governos locais que: avaliaram a eficácia das orientações emitidas pelo governo para atender os requisitos do gerenciamento de riscos (CRAWFORD; STEIN, 2004), sobre regulamentação baseada em risco (BLACK, 2005), estudo sobre estrutura de contingência baseada em risco para o setor público (WOODS, 2009), pesquisa sobre gestão de riscos estratégicos do setor público (COOPER, 2012), estudo sobre gestão de risco e inovação (OSBORNE; FLEMING, 2015), estudos sobre riscos e austeridade (ASENOVA; BAILEY; McCANN, 2015; McKENDRICK et al., 2016), desafios de gestão de risco na prestação de serviços compartilhados (VALKAMA; ASENOVA; BAILEY, 2016).

Porém, em nível nacional os estudos sobre gestão de riscos são ainda incipientes e são encontrados com maior frequência nos últimos cinco anos. Esse é o caso do estudo que tratou da influência das especificidades das organizações públicas na implementação de gestão de riscos (OLIVEIRA, 2016); de como modelos internacionais de gerenciamento de riscos corporativos são adotados pelas normas e orientações do Governo Federal (SOUZA et al., 2020); dos desafios de implementação da gestão de riscos em um governo estadual, em termos do impacto dessa inovação nas formas de prestação de contas e *enforcement* de agentes públicos (KLEIN JÚNIOR, 2020).

Também, as discussões teórico-empíricas sobre o precatório estão bem desenvolvidas na área do Direito e da Administração. Há estudo que analisou a sistemática do precatório para elaborar um modelo econômico para avaliar a participação dos agentes envolvidos (BUGARIN; MENEGUIN, 2012); estudo que analisou as modalidades de extinção do crédito tributário referente ao precatório prevista no Código Tributário Nacional (CTN) especificamente o pagamento e a compensação (SANTOS, 2013); estudos sobre os requisitos sob o prisma do Direito Financeiro com vistas a demonstrar todos os seus detalhes (FAIM FILHO, 2014); estudo que diagnosticou os motivos que originaram os precatórios contra a União inseridos na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2014 (CID, 2015);

estudo sobre a história dos precatórios no Brasil desde o período Colonial até à Constituinte de 1988 (FAIM FILHO, 2016); estudo que investigou os limites dos precatórios dentro da dívida pública, estabelecendo suas peculiaridades e seu regime jurídico atual (AGOTANI, 2018); estudo sobre as características das condenações contra um município e a proposição de uma estrutura de controle (ROMANO JÚNIOR, 2019).

No entanto, na área contábil, os estudos sobre precatórios são mais raros. Foi possível identificar apenas dois estudos que tratam, respectivamente, da análise do *disclosure* dos precatórios públicos à luz da Teoria Contábil, verificando se a legislação vigente interfere no tratamento contábil desses valores FERREIRA; LIMA, 2012); e da análise dos fatores que influenciam o desempenho na gestão de precatórios (FERREIRA; BORGES, 2020).

Afora a relevância teórica da gestão de risco sob a perspectiva do precatório, a relevância prática desta pesquisa é a proposição de um modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares para prefeituras municipais, que para além da mitigação dos riscos de precatório, visa igualmente ser um direcionador das atividades de gestão de risco e de controle internos para esses governos.

1.3 ESTRUTURA DA TESE

Esta tese está organizada com vistas a dar visibilidade aos fundamentos teóricos e empíricos que sustentam a proposta de elaborar um modelo de análise de risco de precatórios alimentar para governos locais.

Dessa forma, no capítulo I é feita a contextualização do tema, evidenciada a questão problematizante, os objetivos, geral e específicos, as contribuições esperadas e a apresentação desta estrutura de tese. Os capítulos II e III abordam o tema da tese, a partir de estudos empíricos e teóricos. O capítulo IV contém a descrição da amostra e da metodologia utilizada. O capítulo V contempla a apresentação, a análise e a discussão dos resultados; o capítulo VI apresenta o modelo de gerenciamento de risco aplicado a precatórios alimentares de municípios. Por fim, no capítulo VII são apresentadas a conclusão e as sugestões para pesquisas futuras.

CAPÍTULO II

O RISCO E SUA GESTÃO NO SETOR PÚBLICO

2.1 RISCO: REVISÃO HISTÓRICA E CONCEITO DE RISCO

A palavra risco é polissêmica e alcançou essa condição ao longo de mais de oitocentos anos, mas que se acentuou em tempos mais recentes. Não há precisão quanto ao seu surgimento, nem quanto à sua origem etimológica (HAMILTON, ADOLPHS, NERLICH, 2007; ZINN, 2008), porém é uma palavra antiga, cujo registro primeiramente aparece na Itália no ano de 1193 para designar o ato voluntário dos cavaleiros de se expor ao perigo (MENDES, 2015).

Ganhou novo sentido entre o final da Idade Média e início da Idade Moderna. Nesse período servia para indicar uma situação problemática, cuja precisão não era alcançável com o vocabulário disponível à época (ZINN, 2008). Atividades como as navegações em mares não mapeados do século XVI (BERNSTEIN, 1998), exemplificam essas situações problemáticas.

O risco passou a constar definitivamente no vocabulário associado às atividades náuticas do século XVII, com vínculo específico com o seguro marítimo (MENDES, 2015), na medida em que não havia certeza sobre os resultados do comércio exploratório (TAYLOR-GOUBY; ZINN, 2006). No século XVIII, o desenvolvimento de uma matemática da probabilidade encaminhou à expansão das atividades de seguros, que alcançou a vida das pessoas e o risco individual passou a fazer parte desse contexto (TAYLOR-GOUBY; ZINN, 2006).

No século XIX, em função da expansão do conhecimento tecnológico, o risco se descola do seguro. Este, já não consegue mais dar conta da incerteza. As técnicas de seguros necessitam de séries históricas para a realização de cálculos, mas novas tecnologias não possuem essas séries (TAYLOR-GOUBY; ZINN, 2006).

Até esse momento histórico, o risco estava associado a incertezas relativas a ocorrências funestas, apropriadas para justificação da atividade econômica atuarial. Por seu turno, a gestão de risco passou a configurar como demanda efetiva, trazendo uma abordagem com foco na identificação e eliminação de vulnerabilidades dos processos e rotinas com vistas a tornar os riscos das atividades aceitáveis (TAYLOR-GOUBY; ZINN, 2006). Esse descolamento representa nova mudança de sentido dada ao risco.

Mendes (2015) argumenta que a ideia de progresso e o desenvolvimento do positivismo afastaram a noção de risco como algo associado ao indeterminado e ao desconhecido. De fato, conceito fruto da contemporaneidade, o risco nasce de um cenário de possibilidades, nem sempre adequadas aos objetivos organizacionais. Significa afirmar que os elementos de direcionamento (quais sejam, objetivos, expectativas, desejos e metas) precedem qualquer ideia de risco, cuja materialização se traduz pelo mero desvio, não obstante as percepções sejam mais reducionistas e seletivas.

Além do intuitivo e clássico encaminhamento para situações extremas com potencial de perda patrimonial, “[...] o sentido que lhe é dado está implicitamente vinculado ao contexto histórico em que os vários riscos se concretizam” (SPINK, 2006, p. 151).

Todavia, na perspectiva atual de mercado,

É de especial interesse a progressiva expansão das fronteiras espaciais e temporais que fazem com que os riscos possam ser percebidos para além das subjetividades individuais, para além das fronteiras territoriais e até mesmo para além das fronteiras planetárias. São essas transformações, intrinsecamente associadas aos avanços das tecnologias de comunicação, que possibilitam afirmar que estamos vivendo uma transição que nos leva do risco como fenômeno focal da sociedade moderna à sociedade de risco. (SPINK, 2006, p. 151)

Atualmente, autores influentes na área (POWER, 2004; 2009; PALERMO, 2017; ZINN, 2018) lançam a provocação de que o risco não está mais restrito temporalmente já que gerações vindouras podem ser afetadas pela sua repercussão. Também não há restrição especial, posto que não é incomum o risco extrapolar as fronteiras nacionais.

A noção da sociedade sobre risco, que é própria dos tempos modernos, está associada culturalmente à probabilidade de concretização de um perigo, em um dado contexto de incerteza. Essa concepção tem origem no século dezessete, precisamente no contexto da prática de jogos de azar, resistindo, no século dezoito, no cálculo do seguro marítimo e, no século dezenove, na economia já em processo de globalização (SPINK, 2006). Assim,

Tendo sido a noção construída num momento histórico em que a sociedade hierárquica se transformava lentamente em sociedade baseada no individualismo - com a contrapartida da necessária separação entre esfera pública e privada, e entre direitos individuais e bem coletivo-, parece ter trazido em seu bojo a necessidade de um olhar disciplinador sobre os excessos de risco na esfera individual. O risco individual de ganho e perda precisou, então, ser cerceado pelas instituições públicas - jurídicas, econômicas, sanitárias - apoiadas por corpos de saberes específicos. (SPINK, 2006, p. 152)

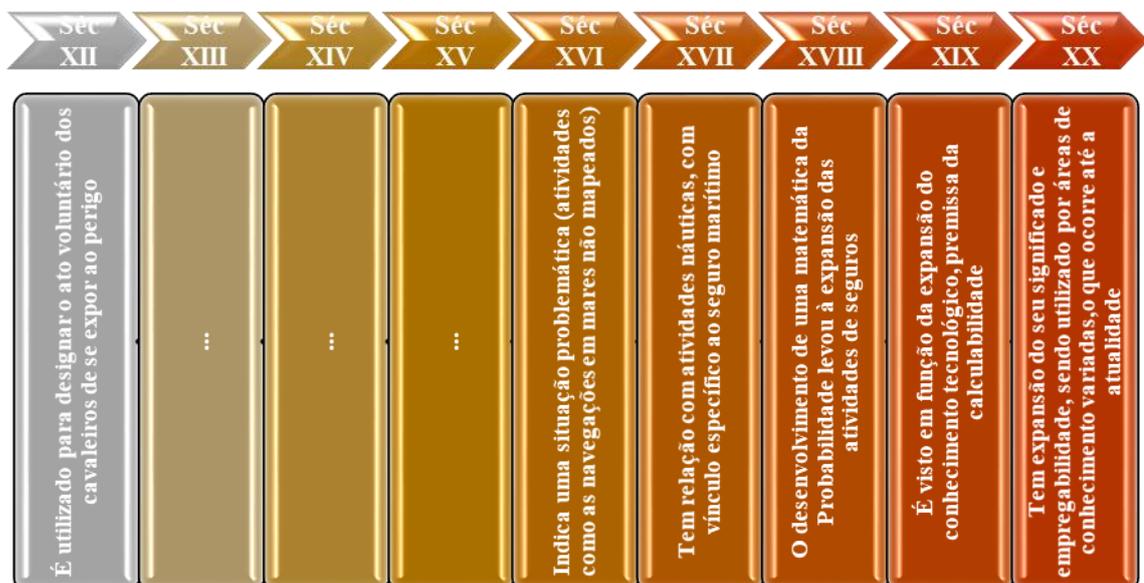
Então, a gestão organizacional passou a contemplar a perspectiva de risco, ainda que de modo exploratório, repercutindo na criação de regras e formas de vigilância, fomentando o reconhecimento da importância da consciência ‘do quê e do porquê se faz’ e do controle, em um balanceamento entre as responsabilidades individual e coletiva ou social. Por essa razão, a literatura sobre risco está intrinsecamente atrelada aos mecanismos de controle e governança institucional.

A literatura que trata sobre risco sugere uma ampliação desse escopo para dar conta de modo mais abrangente às questões administrativas de médio impacto financeiro e questões meramente funcionais (AYRES, 1997; BERNSTEIN, 1997; BECK, 1992; DOUGLAS, 1992; SPINK, 2006).

A diversidade do uso do termo risco gerou igual diversidade de significados. Então, a abordagem do risco, na atualidade, é diversa, tendo em vista que o sentido que se dá ao seu uso depende das demandas operacionais advindas do mundo dos fatos, quicá corporativa.

Aven (2016. p. 9) adverte que “A maneira como entendemos e descrevemos o risco influencia fortemente a maneira como o risco é analisado [...]”. Então, o risco é uma constante, portanto inatacável, o que varia é a sua percepção pelos diferentes atores sociais, igualmente as respostas que se dão a ele. A percepção de operadores de risco de uma indústria, por exemplo, é diferente da percepção da maioria dos membros da sociedade em geral e isso tem o potencial de gerar conflitos e negligências. A Figura 1 sintetiza a evolução do uso do risco ao longo do tempo.

Figura 1 - Linha evolutiva do risco



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Durante todo o percurso do século XX, muitos pesquisadores se lançaram ao estudo do risco a partir de convicções esparsas. Nesse sentido, Zinn (2008) argumenta que o risco pode ser entendido como semelhante a perigo, perda, dano ou ameaça. Surge daí uma perspectiva técnica, que aborda o risco a partir da probabilidade e da extensão de um evento (indesejado), ou por intermédio de técnicas intuitivas ou pré-rationais, mas que não se restringe a aspectos negativos, mas um dado da realidade.

Para Cooper (2012), o risco tem o papel de “domar a chance”, de tornar controláveis alguns riscos, por intermédio da quantificação e controle da incerteza; segundo Andreeva; Ansell; Harrison (2014), risco refere-se a um evento futuro incerto quanto à sua ocorrência e consequências; de acordo com McKendrick et. al (2016), o risco pode ser entendido como uma estimativa da probabilidade e impacto da perda de algo de valor; para Hardy; Maguire (2016), o risco é a probabilidade de que um evento adverso de alguma magnitude possa ser gerenciado, se as chances de ocorrer e a magnitude de seus efeitos puderem ser avaliados com precisão.

Desta análise conceitual, depreende-se que o objeto do risco remete a fatos ou fenômenos evitáveis ou não, conforme os meios e procedimentos de mitigação, que se estende à gestão de riscos. Assim, o conceito encaminha necessariamente a um dado da realidade, a priori, uma vez que a ocorrência é latente ou potencial. Implica afirmar que o objeto do risco possui como elemento nuclear um evento latente com potência para realizar-se, a depender das condições configurantes do ambiente de ocorrência, tal como ilustrado na figura 2.

Figura 2 - Risco: estrutura e entorno



Fonte: elaborado pelo autor, 2019.

A gestão é operada visando evitar o dano, que é a repercussão indesejada, que pode ser de natureza material ou imaterial. A dificuldade de administrar e intervir nas variáveis incidentes no ambiente propenso à ação é a previsibilidade do momento e não meramente da

ocorrência. Significa dizer que não basta admitir a possibilidade do acontecimento, sendo necessário posicioná-lo no tempo e no espaço.

Apesar dessa confluência teórica, o risco é usualmente relacionado a sinistros, portanto, a situações extremas, não obstante tenha escopo necessariamente ampliado, uma vez que riscos “suaves” são os mais comuns, especialmente no setor público (COOPER, 2012), o que requer igual atenção.

O conceito de risco comporta uma dimensão temporal e espacial. A previsão sem esses elementos é mera incerteza, difícil de ser traduzida em termos probabilísticos. Sobre a ideia de incerteza, Callon, Lascoumes e Barthe (2009, p. 21) a abordam de forma bem-humorada, mas elucidativa, segundo eles, “sabemos que não sabemos, mas isso é quase tudo o que sabemos: não há melhor definição de incerteza”. Portanto, como parte gerenciável da incerteza, os riscos só existem, segundo Vinnari e Skærbæk (2014), quando se tornam um fato que pode ser claramente testemunhado e acordado pela maioria das partes, aí reside a relevância da dimensão temporal e espacial.

Na mesma linha dos pesquisadores, as organizações que lidam com a gestão de risco apresentam suas abordagens de formas variadas. No *Orange Book* (UK, 2004) o risco representa incerteza de resultado, seja oportunidade ou ameaça, de ações e eventos. Para o COSO (2007), o risco representa a possibilidade de que um evento adverso ocorrerá e afetará negativamente a realização dos objetivos da organização. A norma ISO 31000 (ABNT, 2009) refere-se ao risco como o efeito da incerteza no cumprimento dos objetivos.

Todas as abordagens apresentadas contêm, de acordo com Renn (2008, p. 1 e 2), três elementos constitutivos do risco: “resultados que têm um impacto sobre o que os seres humanos valorizam; a possibilidade de ocorrência (incerteza); e uma fórmula para combinar os dois elementos”. A partir dessa estrutura, o mesmo autor argumenta que as diferentes abordagens sobre risco vão procurar responder às seguintes perguntas: a) Quais são os resultados indesejáveis e quem determina quais são os meios indesejáveis?; b) Como especificar, qualificar ou quantificar as possibilidades de resultados indesejáveis?; c) Como são agregadas diferentes classes de resultados indesejáveis em um conceito comum que permita a comparação, o estabelecimento de prioridades e a comunicação efetiva de riscos? (RENN, 2008).

As respostas a esses questionamentos irão remeter a posições epistemológicas diversas. Por exemplo, numa perspectiva realista, o risco é entendido como evento real que pode ser abordado de forma objetiva (ZINN, 2008). Por esse ponto de vista, o risco é calculado pela probabilidade de ocorrência e pela quantidade de dano que pode causar. Muitas

são as áreas nas quais há esse domínio realista do risco, como é o caso das áreas de atuária e de finanças.

No setor financeiro, por exemplo, a forma de lidar com o risco desenvolveu-se grandemente. Muitos estudos foram gerados e deram suporte a esse desenvolvimento, a exemplo da teoria do portfólio (MARKOWITZ, 1952), baseada na relação risco-retorno, que proporcionou a diversificação de investimento a partir da característica de cada investidor. Essa descoberta revolucionou a área de finanças corporativas e demarcou a hegemonia do domínio realista do risco.

Nas corporações empresariais, portanto, os objetivos traçados levam em consideração a criação de valor econômico e maximização de lucro para seus *stakeholders*, é nesse contexto que o risco é abordado. Qualquer possibilidade da ocorrência de eventos que possam dificultar o alcance desses objetivos deve ser gerenciada para que não haja prejuízos às partes interessadas na organização.

Há também a perspectiva subjetiva do risco, na qual os fatos e os valores do contexto são inseparáveis (HANSSON, 2010). Esse é o argumento do construtivismo social, em cujo ponto de vista o risco é construído socialmente. Concepções construtivistas buscam entender como os discursos do risco operam na criação da vida social. Existe uma variedade de estudos sob essa perspectiva, com destaque para Beck (1992), que desenvolveu estudos sobre a sociedade do risco; Foucault (1991) com estudos sobre risco a partir da governamentalidade; estudos que aplicam a chamada Nova Teoria Institucional nas pesquisas sobre risco (PALERMO, 2014).

Como exemplo da utilização do contexto social no estudo do risco, pode-se destacar a introdução da responsabilidade civil objetiva, que representa uma contribuição e, ao mesmo tempo, indício de evolução trazida por estudos na área do Direito. A motivação de ressaltar essa evolução se justifica pela natureza do objeto empírico desta tese, o precatório.

2.2 GESTÃO DE RISCO

Nesta seção será tratada a gestão de risco aplicada ao setor público. A perspectiva adotada neste estudo é a de que as reformas administrativas ocorridas nos países desenvolvidos, a partir da adoção de ferramentas e metodologias oriundas do setor privado, geraram repercussões nos diversos continentes, sendo incorporadas por países em desenvolvimento como o Brasil, como se verá no decorrer desta seção.

A literatura sobre risco, insere a gestão de risco no escopo da governança corporativa (WOODS, 2009). Por esse motivo, esta seção inicia com uma discussão sobre governança corporativa, com foco no setor público; em seguida trata-se de um item essencial e básico para a gestão de risco que é o controle; posteriormente, são apresentados os principais *frameworks* de gestão de risco e, finaliza com a tipologia de riscos.

2.2.1 Governança corporativa

A gestão de risco aplicada ao setor público é tema recente no campo da gestão pública. Sua abordagem atual está vinculada aos processos de modernização da administração pública ocorridos a partir dos anos de 1980, especialmente em países desenvolvidos como Reino Unido e Estados Unidos. Sua origem se deu no setor privado, em função de múltiplos fatores, dentre os quais escândalos corporativos que tiveram grande repercussão e geraram crises locais ou globais a exemplo da falência do *Baring Brothers & Co*, no Reino Unido em 1995 (POWER, 2004; MACHADO et al., 2015), ou da *Enron Corporation*, nos EUA em 2001 (SILVEIRA, 2004; POWER, 2004), ou ainda da Pamalat, na Itália em 2003 (MELIS, 2004).

A concentração de escândalos corporativos provocou como consequência novas regulamentações (COFFEE, 2005). Isso pode ter aprofundado as transformações que já estavam em curso no mundo corporativo, especialmente nos últimos cinquenta anos. Nesse período, modificações significativas nos campos político, econômico e social ocorridas no mundo inteiro influenciaram de maneira decisiva na atuação e posicionamento das empresas que, para fazer frente às oportunidades de negócios surgidas a partir de fatores como a abertura de mercados globais, fortalecimento dos mercados de capitais, criação de fundos mútuos dentre outros, tiveram que se reestruturar com vistas a aproveitar todas essas oportunidades. As transformações no campo corporativo dizem respeito especialmente à relação organizacional entre propriedade e controle (BECHT; BOLTON; RÖELL, 2002).

Os conflitos oriundos da relação propriedade-controle foram denominados, por Jensen e Mackling (1976), de problema (ou conflito) de agência. Em geral, esses problemas seriam fundamentados na assimetria de informação entre controlador (denominado de principal) e gestor (denominado de agente). A assimetria de informação seria capaz de gerar comportamentos variados nos agentes que, agindo para maximizar seu próprio interesse, afetaria o bem-estar do principal.

Para resolver problemas gerados pela assimetria informacional e alinhar os interesses do agente aos do principal, as organizações passaram a incorrer em custos relacionados ao

acompanhamento das atividades de gestão. Fazem parte desse pacote, segundo Jensen e Mackling (1976), os custos de elaboração e estruturação de contratos entre o principal e o agente e; despesas de monitoramento do agente pelo principal.

A ampliação do tamanho e abrangência de atuação das organizações empresariais se deve, em grande medida, à sua reestruturação, especialmente nos aspectos da relação controle-gestão, que tiveram como mote implementar formas mais elaboradas de controlar as ações dos gestores quando da tomada de decisões organizacionais, impondo-lhes, por um lado, restrições contratuais, obrigação de elaboração de relatórios diversos de forma periódica, monitorização com realização de auditorias periódicas dentre outros, e por outro lado, proporcionou a implantação de sistemas de incentivos aos gestores (BECHT; BOLTON; RÖELL, 2002; GILLAN, 2006; GNAN, 2013).

Ao conjunto de procedimentos que visam descrever como as empresas controlam e gerenciam suas atividades, bem como o comportamento de seus membros foi dado o nome de governança corporativa (RODRIGUES E MENDES, 2004; HASSAN, 2008). Segundo Zaha (2014), governança corporativa se refere a regras, sistemas e regulamentos criados para proteger os interesses de todas as partes interessadas no resultado organizacional, especialmente dos acionistas.

Depreende-se dos argumentos acima que a governança corporativa se refere aos mecanismos criados com o intuito de harmonizar os interesses de todas as partes envolvidas com as organizações ou que tenham interesses nos seus resultados. Tratam-se, aqui, de aspectos estratégicos das organizações e, portanto, da gestão de risco, por conseguinte.

A adoção da governança corporativa possibilitou grandes avanços às organizações do setor privado no sentido de alcançar novos mercados em localidades cada vez mais distantes de suas sedes, denotando eficiência na forma de controle gerencial e capacidade de alocação eficiente de recursos que garantiriam desempenho satisfatório nas mais variadas áreas de atuação dessas organizações.

Os países desenvolvidos, a partir dos anos de 1970, experimentaram perturbações econômicas e a crença de que seus governos haviam se tornado muito grandes, custosos e ineficazes, o que significa dizer que o modelo de bem-estar, vigente à época, já não era viável (HOOD, 1991; POLLITT; BOUCKAERT, 2011). Passou a existir a necessidade de reformar o Estado no sentido de torná-lo mais eficiente e responsável no trato com os recursos sob sua responsabilidade (HINTEA; PROFIROIU; ȚICLĂU, 2015).

As reformas administrativas que os Estados modernos realizaram a partir dos anos de 1980 refletem essa busca por aumentar a eficácia e a qualidade dos serviços públicos. Nesse

aspecto, a gestão do setor privado foi o padrão copiado pelo setor público. A Nova Gestão Pública (*New Public Management* - NPM) representou essa mudança de concepção ao adotar como premissa a gestão voltada ao resultado econômico (POLLITT; BOUKAERT, 2011)

A adoção da governança corporativa foi central nessa mudança ocorrida na Administração Pública, pois emprestou à NPM uma série de preceitos direcionados ao desenvolvimento do aspecto gerencial da Administração Pública, dentre os quais: adoção de gestão profissional; criação de medidas explícitas de desempenho; ênfase nos procedimentos de controle; estímulo à concorrência; uso de ferramentas de gerenciamento do setor privado; parcimônia no uso de recursos (HOOD, 1991; HASSAN, 2008).

Até então, governança, no sentido tradicional, significava “promulgação e implementação de leis e regulamentos impostos pela burocracia pública” (LYNN JR., 2018, p. 38 e 39). Esse sentido foi modificado e ampliado, passando a abrigar o compartilhamento do direcionamento tanto do governo quanto de organizações da sociedade civil e empresas em prol de objetivos sociais e comunitários (LYNN JR., 2018).

Esse compartilhamento ficou mais evidente com a mudança de domínio do setor público para o domínio do serviço público (BROADBENT; GUTHRIE, 2008), ou seja, a adoção da gestão por resultado proporcionou a privatização de serviços, retirando do setor governamental a exclusividade na prestação de serviços públicos. Nesse aspecto, a governança pública, como passou a ser denominada a governança corporativa aplicada ao setor público, tornou-se instrumento de articulação dos vários interesses envolvidos na resolução de problemas da sociedade.

Na interação entre governo, empresas, entidades sem fins lucrativos e demais membros da sociedade surge a necessidade de articular aspectos como estratégia, liderança e controle visando a entrega de valor para a sociedade. Então, a governança pública se ocupa do direcionamento relacionado a definir, conforme Graham; Amos; Plumptre (2003, p. 2 e 3), “quem tem influência, quem decide e como os tomadores de decisão são responsabilizados”.

O papel do governo com a NPM passa a se caracterizar pela descentralização administrativa e financeira, por menos intervenções estatais na economia, o que na prática significa liberalização de preços e privatizações de empreendimentos estatais, tendo em vista a mudança da condição de Estado produtor para Estado gerencial (AMINOVA; JEGERS, 2011). Ou seja, ao governo caberia tão somente direcionar os serviços, mas não os executar diretamente, isto ficaria a cargo da iniciativa privada (MOTA, 2013).

O espaço deixado pelo governo é ocupado pelas empresas e por organizações sem fins lucrativos. Estas acabam por desempenhar, dentre outros, o papel de vigilantes dos interesses

das partes interessadas. Já aquelas, como representantes do mercado, ocupam-se das atividades relacionadas à prestação de serviços em busca de uma utilização mais eficiente dos recursos existentes e maior capacidade de resposta aos usuários (MENDOZA; VERNIS, 2008; OSBORNE et al., 2014).

O funcionamento dessa nova configuração demanda “novas estruturas institucionais, novas leis e mecanismos para sua aplicação para permitir o funcionamento do setor privado” (AMINOVA; JEGERS, 2011, p. 580), na área pública. Nesse contexto, a governança pública se insere para estabelecer práticas que considerem o senso de justiça e de equidade entre as diversas partes interessadas; a transparência da gestão, por intermédio de dados contábeis confiáveis e de relatórios periódicos tempestivos; a responsabilidade pela prestação de contas por parte daqueles que tomam as decisões e; a obediência e cumprimento das leis (ZAHRA, 2014).

A adoção da governança corporativa pelo setor público foi apenas uma parte do processo de reforma administrativa do Estado a partir da qual mudanças e incrementos consideráveis de ferramentas de gestão, típicas do setor privado, também foram adotadas. O sistema de controle do setor público foi uma das áreas que experimentaram essas modificações, dentre as quais destaca-se a ênfase na implantação da gestão de risco e adoção da contabilidade por *accruals*, ou contabilidade por competência.

Para Hyndman et al. (2013), a reforma da contabilidade no setor público antecede a mudança de modelo de gestão tradicional que havia nesse setor. O direcionamento à *performance* necessitava de meios para demonstrar a efetividade dos resultados. A contabilidade por competência foi utilizada para legitimar a reivindicação da melhoria na gestão por intermédio do fornecimento de informações mais balizadas do que era possível com a contabilidade baseada no regime de caixa.

A partir da contabilidade por competência, a implantação do gerenciamento de desempenho pôde ser efetivada, tendo em vista a disponibilidade de informações contábeis mais objetivas e precisas, necessárias à quantificação e mensuração (HYNDMAN, 2013; BIONDI; LAPSLEY, 2014). Nesse aspecto, a contabilidade também acaba por oportunizar a implantação da gestão de riscos. Na medida em que as informações são disponibilizadas, indicadores, metas e ações podem ser planejados e implantados e, os sistemas de controles passam a ter maior relevância.

2.2.2 Controle

O controle tem como premissa administrativa a comparação entre o que é planejado com o que é executado, mensurando e qualificando o resultado, ou o que é alcançado. Daí sua relevância para a gestão organizacional, pois sua inexistência ou fragilidade prejudica a transparência e *accountability* e, portanto, inviabiliza a governança (FERRY; AHRENS, 2016; FORTINI; SHERMAM, 2017; MASEGARE; NGOEPO, 2018).

Na Administração Pública, o controle trata da necessidade de alocar responsabilidades a atores como políticos eleitos, gestores públicos indicados para cargos na alta administração ou burocratas de carreira que assumem funções de direção, que devem ter suas ações verificadas e controladas (ARANTES et al., 2010), tendo em vista o atendimento aos princípios administrativos que lhe são juridicamente impostos.

O controle da Administração Pública brasileiro tem previsão na Constituição Federal, que juntamente com outros normativos, como a Lei Complementar nº 101/2000, reforçam a obrigatoriedade da existência de controle contida na Lei nº 4.320/1964 (BRASIL, 1964; 1988; 2000). A partir dessa lei, o sistema de controle passou a ser segregado entre controle interno e controle externo (CONACI, 2014; LINO et al., 2019). Essa é a principal divisão a ser abordada neste estudo, tendo em vista atender à sistemática da divisão de poderes adotada no Brasil, que prevê que cada Poder deve exercer controle sobre si mesmo e sobre os demais, considerando sempre a harmonia entre eles.

2.2.2.1 Controle interno

O controle interno tem como objetivo a efetivação de ações de verificação e controle de eventos, que se traduzem em tarefas e atividades em andamento, realizadas por pessoas, com o objetivo de fornecer garantia razoável de que os objetivos organizacionais serão alcançados (BEUREN; ZONNATO, 2014; UJKANI; VOKSHI, 2019).

A literatura sobre controle interno na gestão pública está bem documentada por meio de estudos sob várias perspectivas: desenvolvimento do controle interno em todo o período republicano brasileiro (DE BRITO, 2009); direcionamento das pesquisas sobre controle interno no Brasil (BEUREN; ZONNATO, 2014); harmonização conceitual e conformidade entre a prática de controle interno e as definições e prescrições do COSO (WASSALLY, 2008; ARAÚJO et al., 2016; GATTRINGER; MARINHO, 2020), deficiências, negligências e atrasos na implantação de controles internos (BENEDEK; SZENTÉNÉ; BÉRES, 2014;

ETON, 2019; UJKANI; VOKSHI, 2019); perfil dos órgãos de controle interno de governos locais (CAVALCANTE; PETER; MACHADO, 2011).

Essa literatura demonstra que, na atualidade, o controle interno tende a se orientar por um direcionamento dado pela gestão de risco, mas nem sempre foi assim. Antes do advento da NPM (*New Public Management*), a ênfase do processo de gestão no Setor Público recaía sobre o controle. A chamada gestão burocrática tinha como premissa o controle dos processos e, apesar de não existir gestão de risco como a que se conhece na atualidade, a gestão de risco estava apartada do controle interno (POWER, 2004).

O surgimento do risco de reputação, dentre outros fatores, acabou por inverter aquela lógica e o foco passou a ser a gestão de risco, que abarcou o controle interno, ou melhor, o controle interno passou a ser orientado ou direcionado pela gestão de risco (POWER, 2004; SARENS; DE VISSCHER; VAN GILS, 2010; ARENA; ARNABOLDI; AZZONE, 2010). Então, o controle deve ser exercido tendo em vista o alcance dos objetivos estratégicos definidos para a entidade.

O controle, nessa nova configuração, deve atender tanto à conformidade como a aspectos gerenciais. Isso significa que, dependendo do objetivo traçado para a entidade, seus controles deverão dar ênfase à preparação para riscos internos e/ou externos. Do ponto de vista interno, Kaplan e Mikes (2012) dividem os riscos em evitáveis e gerenciais.

Para os riscos evitáveis, que “decorrem de ações não autorizadas, ilegais, antiéticas, incorretas ou inadequadas de funcionários e gerentes, ou falhas nos processos operacionais de rotina” (KAPLAN; MIKES, 2012, p. 2), o controle é baseado na conformidade. Nesse caso, para que o controle interno seja eficaz, Kaplan e Mikes (2012) afirmam que ações de prevenção ativa serão necessárias, por exemplo, o monitoramento de processos operacionais e a orientação do comportamento e decisões de pessoas em conformidade com as normas.

No Brasil, em linhas gerais, a previsão constitucional do controle interno para o setor público, bem como outras leis e normativos direcionados a esse setor, representam o *enforcement* para adoção e funcionamento do controle interno, e das formas como esse controle deve ser conduzido. Esse é o viés do controle de conformidade, realizado sobre os riscos evitáveis, conforme Kaplan e Mikes (2012).

Considerando o controle de conformidade, determinados normativos, que apresentam graus de exigência maiores que outros, e sanções mais rígidas como a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) ganham destaque na gestão pública, tendo em vista que seu descumprimento gera crime de responsabilidade, como por exemplo a improbidade administrativa, cuja pena é a

destituição do cargo, conforme Lei nº 1.079/1950 (BRASIL, 1950), além de outras sanções de cunho administrativo e pecuniário.

O exercício das atividades (operacionais, gerenciais etc.) no âmbito do setor público se pauta por essas e outras normas. Então, grande parte das atividades de controle interno será na modalidade de conformidade, tendo em vista o atendimento ao contínuo crescimento do quantitativo de normas nos últimos anos. Silva, Abreu e Couto (2017) evidenciaram que entre os anos de 2003 e 2016 foram criados 43 novos normativos (Leis, Decretos, Resoluções, Portarias e Instruções Normativas) relacionados ao controle interno.

Esse crescimento, segundo Silva, Abreu e Couto (2017), pode estar relacionado com a apuração e divulgação de casos de corrupção realizados, no Brasil, no âmbito da Operação Lava Jato, tendo em vista que 11 dessas normas foram emitidas após o anúncio da 1ª etapa da referida operação. Mas, também as tentativas de melhorar a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno.

Um efeito colateral desse crescimento é o conflito entre leis, a denominada antinomia, que dificulta o alcance da conformidade e, por conseguinte, o controle. O gestor público, no exercício de suas atividades, muitas vezes se depara com esse tipo de conflito. Nesse caso, mesmo existindo hierarquia entre as leis (OGUISSO; SCHMIDT, 1999; CARVALHO, AQUINO, 2019), o gestor tem que fazer opção sobre qual lei atender. Sua decisão quase sempre vai considerar o cálculo político relacionado à continuidade de sua gestão, ou de sua carreira profissional e/ou política.

Já os riscos gerenciais são aqueles que estão vinculados à obtenção de maiores ganhos (sociais, políticos, econômicos). Nesse caso, o controle de conformidade não é suficiente, sendo necessários controles estratégicos baseados na redução da probabilidade de que os riscos assumidos se materializem (KAPLAN; MIKES, 2012), tendo em vista que esses riscos não são inerentemente indesejáveis, pois decorrem do apetite da entidade por maiores ganhos e, conseqüentemente, maiores riscos associados.

Todas as iniciativas de implantação de novos projetos, seja em qualquer área de atuação da gestão pública, incorrem em riscos de conformidade, inicialmente, mas especialmente em riscos gerenciais em decorrência dos retornos desejados pela gestão. A depender do tipo de risco, se legal ou gerencial, há a necessidade de resposta compatível com os objetivos traçados pela gestão.

No setor público, as demandas por serviços são acompanhadas de expectativa de resoluções imediatas de problemas sociais urgentes com uso eficiente de recursos, transparência dos atos e qualidade dos serviços (MOTA, 2013). Na resposta a essas

demandas, a Administração pública incorre em riscos variados relacionados ao atendimento de requisitos como qualidade do serviço, tempo oportuno, uso de recursos compatíveis com os serviços prestados e com atos que estejam em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (MOTA, 2013; CONACI, 2014).

Para dar conta de todos esses requisitos e evitar que os riscos se concretizem, o controle, na perspectiva da Administração Pública brasileira, adotou a partir da década de 2000, em nível da União Federal, que exerce forte influência nos demais entes subnacionais, as orientações da *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), que por sua vez adotou o modelo desenvolvido pelo COSO sobre controle interno (WASSALY, 2008; TCU, 2009; SOUSA; SOUTO; NICOLAU, 2017). Por esse motivo, serão abordados, neste estudo, alguns aspectos desse modelo.

A estrutura ou modelo de controle interno do COSO, denominada de *Internal Control - Integrated Framework*, ou COSO I, de 1992, foi amplamente adotada, tanto por organizações do setor privado quanto do setor público (WASSALY, 2008; SOUSA; SOUTO; NICOLAU, 2017; JÁCOME; PAIVA, 2019). A justificativa para o seu desenvolvimento e aceitação se deu por sua robustez em identificar fragilidades de controles internos e propor correções capazes de otimizar esses controles e assegurar a lisura dos relatórios financeiros das organizações.

No entanto, situações relacionadas ao surgimento de problemas não previstos pelo controle interno ou em áreas a ele subjacentes, mas com grande potencial de causar perda de valor para as organizações, passaram a ocorrer nos anos de 1990. Esse é o caso do problema de reputação das organizações, ilustrado pelo caso da Shell no mar do Norte. Esse caso é emblemático porque demonstrou o quanto a reputação passou a ter influência no resultado organizacional (POWER, 2004).

A Shell desativou uma de suas plataformas de petróleo e realizou estudos sobre a forma mais econômica e menos danosa à natureza para eliminar a plataforma. Resolveu afundá-la no Mar do Norte (POWER, 2004; NUTT, 2004). No entanto, passou a receber fortes críticas de organizações ambientais e da opinião pública europeia, que culminou com boicote ao consumo de seus produtos. Suas perdas imediatas foram na ordem de milhões de Dólares, o que a dissuadiu do afundamento e a dar outro direcionamento à eliminação de sua plataforma.

Situações como a ocorrida com a Shell, dentre outras, posicionaram a gestão de risco na estratégia organizacional e elevaram à mesma condição o controle interno, que passou a ser direcionado ao alcance do objetivo organizacional. Surgiram, desde então, vários modelos

e/ou estruturas de gestão de risco. O COSO propôs, em 2004, o *Enterprise Risk Management - Integrated Framework*, ou COSO II, cujo foco é a gestão de risco, que será demonstrado mais à frente neste estudo.

No decorrer dos anos 2000, outros escândalos corporativos surgiram, como o que provocou a crise financeira, iniciada nos EUA em 2008, com repercussões em escala mundial (CHAPMAN, 2011). Essa crise, Segundo McBride (2012), demonstrou que as empresas envolvidas fracassaram de duas formas. Primeiro em não adotar totalmente os princípios e comportamentos da gestão de risco e, segundo, por utilizar as competências da gestão de risco para influenciar negativamente as decisões de risco e sua prevenção.

O avanço tecnológico e dos mercados, bem como a ocorrência de fraudes, ao longo da última década evidenciaram a necessidade de atualização dos modelos desenvolvidos pelo COSO. Especificamente, o modelo de 1992, COSO I, foi atualizado em 2013, apresentando como modificações a facilidade de verificação da conformidade com a Lei *Sarbanes-Oxley* (Lei norte-americana que visa aprimorar a governança corporativa e a prestação de contas das organizações), a ampliação do escopo do objetivo de relatórios para incluir os relatórios não financeiros, e a adoção de 17 princípios de controle agrupados aos 5 componentes existentes no modelo desde o início.

O *Internal Control — Integrated Framework* de 2013 (COSO, 2013) apresenta três grupos de objetivos:

- i) *Objetivos operacionais*: referem-se à eficácia e eficiência das operações da entidade, incluindo metas de desempenho operacional e financeiro, e salvaguarda de ativos contra perdas.
- ii) *Objetivos de divulgação*: dizem respeito a relatórios financeiros e não financeiros internos e externos e podem abranger confiabilidade, pontualidade, transparência ou outros termos estabelecidos pelos reguladores, revisores de padrões reconhecidos ou pelas políticas da entidade.
- iii) *Objetivos de conformidade*: tratam da adesão às leis e regulamentos aos quais a entidade está sujeita.

Para o alcance desses objetivos, o COSO (2013) estabeleceu princípios, num total de dezessete, que considera fundamentais para a implementação e condução dos controles internos, bem como da avaliação de sua eficácia. Esses princípios representam os conceitos

extraídos de cada componente. A interação entre os princípios e os componentes pode ser observada no Quadro 1.

Quadro 1 - Relação dos componentes com os princípios de controle interno do COSO

<i>Ambiente de controle</i>
É o conjunto de padrões, processos e estruturas que fornecem a base para a criação do controle interno
1. A organização demonstra um compromisso com a integridade e os valores éticos. 2. O conselho de administração demonstra independência da administração e exerce a supervisão do desenvolvimento e desempenho do controle interno. 3. A administração estabelece, com supervisão do conselho, estruturas, linhas de relatório e autoridades e responsabilidades apropriadas na busca dos objetivos. 4. A organização demonstra um compromisso de atrair, desenvolver e reter indivíduos competentes alinhados com os objetivos. 5. A organização responsabiliza os indivíduos por suas responsabilidades de controle interno na busca de objetivos.
<i>Avaliação de risco</i>
Envolve um processo dinâmico e iterativo para identificar e avaliar riscos para a consecução dos objetivos.
6. A organização especifica objetivos com clareza suficiente para permitir a identificação e avaliação dos riscos relacionados aos objetivos. 7. A organização identifica riscos para a consecução de seus objetivos em toda a entidade e analisa os riscos como base para determinar como os riscos devem ser gerenciados. 8. A organização considera o potencial de fraude na avaliação de riscos para a consecução dos objetivos. 9. A organização identifica e avalia as mudanças que podem impactar significativamente o sistema de controle interno.
<i>Atividades de controle</i>
Ações estabelecidas por meio de políticas e procedimentos que ajudam a garantir que as diretrizes da administração para mitigar riscos à consecução dos objetivos sejam realizadas.
10. A organização seleciona e desenvolve atividades de controle que contribuem para a mitigação de riscos para a consecução de objetivos a níveis aceitáveis. 11. A organização seleciona e desenvolve atividades de controle geral sobre a tecnologia para apoiar a consecução dos objetivos. 12. A organização implementa atividades de controle por meio de políticas que estabelecem o que é esperado e procedimentos que colocam as políticas em ação.
<i>Informação e comunicação</i>
A administração obtém ou gera e utiliza informações relevantes e de qualidade de fontes internas e externas para apoiar o funcionamento de outros componentes do controle interno. A comunicação é o processo contínuo e iterativo de fornecer, compartilhar e obter as informações necessárias.
13. A organização obtém ou gera e utiliza informações relevantes e de qualidade para apoiar o funcionamento do controle interno. 14. A organização comunica internamente informações, incluindo objetivos e responsabilidades de controle interno, necessárias para apoiar o funcionamento do controle interno. 15. A organização se comunica com partes externas sobre assuntos que afetam o funcionamento do controle interno.
<i>Atividades de monitoramento</i>
Avaliações contínuas, separadas ou a combinação das duas são usadas para verificar se cada um dos cinco componentes do controle interno está presente e funcionando.
16. A organização seleciona, desenvolve e executa avaliações contínuas e / ou separadas para verificar se os componentes do controle interno estão presentes e funcionando. 17. A organização avalia e comunica as deficiências de controle interno em tempo hábil às partes responsáveis por tomar as ações corretivas, incluindo a alta gerência e o conselho de administração, conforme apropriado.

Fonte: COSO – *Internal Control - Integrated Framework* (2013)

De fato, o modelo do COSO I contempla tanto o controle de conformidade como o controle gerencial, o que o torna amplamente aplicável no setor público. Isso pode ser constatado por estudos que o utilizaram como parâmetro, direta ou indiretamente. Por exemplo, Benedek, Szenténé e Béres (2014) desenvolveram um estudo com o objetivo de identificar deficiências nos controles internos. Constataram que os governos locais falham: a) em regular seus processos ou; b) seus estatutos não estão totalmente alinhados com os regulamentos do país.

A qualidade dos controles internos foi objeto do estudo de Helfenstein (2019), que identificou ser o comprometimento das pessoas um fator determinante da eficiência do controle interno. Ujkani e Vokshi (2019) estudaram o desenvolvimento e a implantação de controles internos no setor financeiro público do Kosovo e verificaram que as organizações orçamentárias daquele país mostraram sinais de que não são totalmente responsáveis pelas políticas e pelo controle interno em seus setores, o que dificulta a implementação de regras e procedimentos para controle interno nessas organizações.

Barros et al. (2015) utilizaram a estrutura do COSO I para diagnosticar a real situação dos controles internos existentes de todas as prefeituras do Estado de Roraima. Concluíram que os órgãos de controles internos não atuam como protagonistas no processo de melhoria dos sistemas de controles administrativos dos municípios, fato que contribui para ampliar o risco nos processos de trabalhos relacionados à gestão dos bens patrimoniais, dos recursos próprios e dos transferidos pela União.

O desenvolvimento de um modelo de maturidade para o controle interno foi realizado por Capovilla et al. (2018), que utilizaram os parâmetros do COSO I e constataram a utilidade do modelo para estimular a melhoria contínua das estruturas de controle interno de organizações do setor público. Gattringer e Marinho (2020) estudaram a presença dos componentes do COSO I nos controles internos dos municípios catarinenses, relacionando-a à eficiência operacional. Constataram que esses municípios utilizam satisfatoriamente todos os componentes do COSO I.

Sousa, Souto e Nicolau (2017) estudaram os desafios à institucionalização de conceitos de controle tanto no setor público quanto no setor privado. Constataram que, nos dois segmentos, esses conceitos são majoritariamente identificados com sua forma funcional, o que pode impactar na definição da responsabilização sobre as ações de controle na entidade.

A gestão pública moderna tem por objetivo a entrega de valor para a sociedade por intermédio de serviços de qualidade (GEUIJEN et al., 2017). Estrategicamente, os riscos ao

alcance desse objetivo têm que ser gerenciados e a base para que esse gerenciamento aconteça é o controle interno funcionando de forma eficiente e eficaz.

O modelo de controle interno do COSO I, ao contemplar os riscos de conformidade e os estratégicos, alinha-se com a ideia de modernização da gestão, na medida em que propõe como direcionamento a busca da eficiência e da eficácia do controle interno, que dessa forma é a base para o funcionamento da gestão de riscos. Controle interno e gestão de riscos eficientes e eficazes representam a garantia razoável do alcance dos objetivos estratégicos das entidades (ARENA, M., ARNABOLDI, M.; AZZONE, 2010).

Nesse direcionamento, e em meio a turbulências políticas e econômicas que assolam o Brasil desde o ano de 2014, com a ampla divulgação de “escândalos de corrupção e uso corporativista e patrimonialista da máquina pública” (SOUSA; SOUTO; NICOLAU, 2017, p. 160) foi emitida a Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) com a Controladoria Geral da União (CGU) - transformada no Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), no ano de 2016 - que trata de controle interno, gestão de risco e governança no âmbito do governo federal (BRASIL, 2016).

A IN Conjunta nº01/2016 representa todo o corolário do controle interno discutido nesta subseção, tendo em vista que ela assumiu como parâmetro o COSO I, para controle interno, e o COSO II, para a gestão de risco. Essa atitude expressa o entendimento do principal órgão de planejamento do Poder Executivo Federal, bem como de seu principal órgão de controle interno sobre a necessidade de assegurar que objetivos estratégicos sejam alcançados. Esse entendimento, certamente, extrapola o âmbito do Poder Executivo da União, para repercutir nos Poderes Legislativo e Judiciário, alcançando entes subnacionais no âmbito dos estados e municípios.

2.2.2.2 Controle externo

O controle externo do Setor Público brasileiro, como um dos tipos de controle previsto na CF/1988, possui a função de assegurar a legitimidade da aplicação dos recursos públicos (BRASIL, 1988). Dessa feita, pode ser realizado por instituições jurídicas, políticas e técnicas, organizado considerando o exercício do controle pelo Legislativo, pelos Tribunais de Contas, pelo Judiciário e pelo Ministério Público.

Esse tipo de controle tem seu potencial ampliado nos controles da visibilidade, transparência, legalidade e moralidade dos atos administrativos, tendo em vista a possível

independência de que goza cada ente com função de controle em relação ao fiscalizado (MARTINES JÚNIOR, 2016). Neste trabalho, maior ênfase será dado ao controle exercido pelos Tribunais de Contas (TCs).

O exercício do controle externo leva em consideração o sistema de *checks and balances*, cujo objetivo é evitar que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário cometam abusos e tentem se sobrepor uns aos outros (LIZIERO, 2019). A forma de controle externo entre esses Poderes é conhecida na literatura como *accountability* democrático horizontal (O'DONELL, 1998; LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO, 2008; ARANTES et al., 2010; WILLEMANN, 2016).

Arantes et al. (2010) argumentam que os principais atores da Administração Pública são os políticos eleitos e os burocratas. Os primeiros têm a responsabilidade pela formulação das políticas públicas, que se materializam em leis, programas e projetos governamentais. Os segundos, são responsáveis pela implementação e/ou execução das políticas públicas. Apesar de essa divisão não ser tão simples como parece, tendo em vista que burocratas também formulam políticas e os políticos na função de gestores públicos exercem não apenas a função de gestão, serve como ilustração de como o controle legislativo deve ocorrer.

O exercício de controle, em geral, terá como foco a fiscalização dos atos desses dois atores. O Poder Legislativo, no tocante ao controle externo, tem a responsabilidade pela fiscalização política e burocrática do Poder Executivo, conforme previsto na CF/1988, arts. 49 e 50 (BRASIL, 1988). O controle político deve ser exercido tendo como parâmetro a probidade e a legalidade. O Legislativo se ocupa, dentre outras coisas, da sabatina e aprovação de pessoas indicadas para ocupar cargos e funções estratégicos como por exemplo, candidatos ao Tribunal de Contas da União (TCU), ou ao Banco Central (BC), dentre outros. Também, o Legislativo tem a prerrogativa de convocar autoridades públicas para prestar informações, como ocorre nos casos das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) (LOUREIRO, 2003; ARANTES et al., 2010; OLIVIERI, 2011).

Do ponto de vista do controle burocrático, para além da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que tratam do uso do dinheiro e do patrimônio público, portanto, da probidade e combate à corrupção, o Legislativo tem a obrigação pelo controle da eficiência e efetividade, ou seja, do desempenho, tanto das políticas públicas formuladas como dos funcionários responsáveis por elas. Esse é o aspecto estratégico do controle, tendo em vista o valor a ser entregue à sociedade pelo Poder Público (CORDERY; HAY, 2018).

Arantes et al. (2010) afirmam que apesar de terem sido criados todos os instrumentos necessários para o exercício do controle da administração pública pelo Legislativo, isso não se tornou uma atividade de rotina do Congresso Nacional.

O controle horizontal realizado pelo Legislativo sobre o Executivo se dá diretamente sobre ações político-partidárias, ficando de fora o controle sobre as ações dos burocratas. Nesse sentido, o Legislativo tem atuado na convocação de ministros de Estado ou outras autoridades para prestarem informações e esclarecimento de suas atuações, bem como na criação de CPIs.

Isso demonstra que há maior preocupação do Legislativo em controlar membros políticos do Executivo, sem apresentar a mesma disposição em relação à burocracia pública, o que demonstra a debilidade na capacidade de o Legislativo exercer contrapeso sobre o Executivo (CRUZ JÚNIOR; MATIAS-PEREIRA, 2007; OLIVIERI, 2011).

Essa lacuna de controle por parte do Legislativo, prejudica que seja analisado o desempenho da Administração Pública no tocante às políticas públicas e tudo que as envolve.

Segundo Arantes et al. (2010), em geral os legisladores se desinteressam pelo controle da burocracia porque entendem ser esse um problema do Executivo e, quando se trata de exercer os freios institucionais que cabem à oposição democrática, busca-se apenas apontar os problemas da corrupção e de malversação de recursos públicos. Essa faceta do controle externo, em relação ao controle da eficiência e efetividade, tem sido desempenhada, em parte, pelos TCs.

Como os principais entes do controle externo da burocracia no setor público, os TCs têm suas competências previstas nos arts. 70 a 75 da CF/1988, que os posiciona como órgão técnicos auxiliares do Poder Legislativo (BRASIL, 1988), além da previsão de sua atuação em vários normativos, com especial destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, que incluiu como atividade de controle a fiscalização sobre a responsabilização fiscal dos gestores (BRASIL, 2000). O controle realizado pelos TCs tem como foco a fiscalização administrativo-financeira das ações governamentais (ARANTES et al., 2010).

O controle administrativo-financeiro é exercido com a finalidade de, por um lado, inibir o mau uso dos recursos públicos, por improbidade e/ou corrupção, e por outro, incentivar o alcance de eficiência e efetividade da aplicação dos recursos por meio das políticas públicas (MEIER; GUNTHER, 2019).

Esse controle se ocupa de verificar se a administração pública executou as despesas conforme determinado no orçamento, obedecendo os limites para endividamento, a

vinculação orçamentária a determinadas áreas, de acordo com as normas legais, mas também, se o gasto produziu o resultado esperado (ARANTES et al, 2010; MEIER; GUNTHER, 2019).

O exercício da atividade de controle dos TCs se dá por intermédio da realização de auditorias. Lino e Aquino (2018) identificaram na literatura acadêmica três tipos de auditorias realizadas por órgãos públicos de controle externo: i) *financeira*: sobre a fidedignidade das demonstrações contábeis; ii) *de legalidade*: sobre a conformidade com as leis; e (iii) *de desempenho ou operacional*: sobre a eficiência da gestão de recursos públicos.

A auditoria financeira centra-se no cumprimento das leis e regulamentos relacionados à contabilidade do ente público. O foco desse tipo de auditoria é na verificação da legalidade dos procedimentos contábeis, na prevenção e correção de falhas. Também, a observância aos procedimentos relacionados à convergência internacional da contabilidade pública brasileira, na auditoria das demonstrações financeiras das contas do Governo, e na proposição de reformas com o propósito de aperfeiçoar a contabilidade e o *accountability* do setor público (FRANÇA, 2012).

A auditoria de legalidade, o tipo mais antigo de auditoria no setor público brasileiro, visa observar a obediência dos entes públicos nacionais à Constituição Federal e demais normativos, sejam esses federal, estadual ou municipal (FRANÇA, 2012). Seu foco é a detecção de fraudes, má gestão, desperdício, apropriação indevida e punição financeira e administrativa de maus gestores. Por esse motivo causa temor nos funcionários públicos de órgãos fiscalizados (ARANTES et al., 2010).

A auditoria operacional ou de desempenho é recente no âmbito do setor público nacional. Foi introduzida no escopo das reformas administrativas ocorridas na década de 1990, sendo um marco para seu início a Emenda Constitucional nº 19/1996, que elevou o conceito de eficiência ao *status* de princípio constitucional (FRANÇA, 2012). Posteriormente, recebeu maior respaldo com a LRF/2000.

A literatura acadêmica recente tem dado bastante ênfase à auditoria de desempenho, que tem sido estudada a partir da perspectiva de sua eficácia em promover mudanças nas práticas de gestão das entidades auditadas (YETANO; TORRES; CASTILLEJO-SUASTEGUI, 2019), no impacto que causa no desempenho da administração pública de países (JOHNSEN et al., 2019), a verificação de sua contribuição para o alcance dos objetivos das políticas públicas (FRANÇA, 2012), se na atualidade esse tipo de auditoria é preponderante sobre a auditoria de conformidade (LINS, 2019), dentre outros.

Em linhas gerais, o controle exercido pelos TCs acompanha, em tese, a evolução da gestão pública no Brasil. Os desafios relacionados a esse acompanhamento se devem a vários fatores. No campo da auditoria financeira, a adoção da contabilidade por competência requer treinamento dos auditores nesse aspecto.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) expandiu o escopo da auditoria de conformidade, reforçando aspectos relacionados a limites de gastos públicos e sua compatibilização com as receitas. A auditoria de desempenho, também reforçada pela LRF demanda fiscalização sobre os efeitos dos gastos no alcance dos objetivos das políticas públicas implementadas.

Há, no entanto, pesquisas que demonstram a fragilidade da atuação dos TCs. Práticas patrimonialistas, sustentadas internamente por lógicas institucionais (LINO; AQUINO, 2020), pareceres prévios que pouco realizam de *accountability* (ROCHA, 2013), a existência de embaraços à efetividade do controle, especialmente em função das relações com os demais Poderes (WILLEMAN, 2016).

A esse respeito, Azambuja (2018), também, identificou disfunções nos julgamentos das contas com a reversão dos apontamentos de auditoria que mesmo tendo indicado irregularidades gravíssimas, tiveram reduzidas a propensão à reprovação, a partir da atuação de membro do TC indicado politicamente.

As fragilidades apontadas reforçam a percepção da necessidade de controles capazes de mitigar riscos ao alcance dos objetivos das entidades. Entende-se que a influência da atuação do controle externo pelos TCs, quando realizadas com foco na eficiência e eficácia, guarda relação direta com aspectos estratégicos, que envolvem a gestão de riscos, tendo em vista o foco no resultado e, portanto, na salvaguarda dos objetivos estratégicos das entidades.

2.2.3 Principais Estruturas de Gestão de Risco

O gerenciamento de risco tem uma diversidade de definições, a depender da área ou campo a que se aplique. Para Ene; Dobre (2006), gerenciamento de risco é o mecanismo utilizado pelas organizações para identificar e lidar com as incertezas que ameaçam seu sucesso. De acordo com Sarens; De Visscher; Van Gils (2010), gerenciar riscos consiste em identificar e avaliar os riscos e, a partir disso, decidir sobre as respostas adequadas, capazes de fornecer a garantia de que tais respostas são eficazes.

Palermo (2017) entende que a gestão de riscos tem por objetivo alcançar o controle sobre a estratégia organizacional, incluindo todas as ameaças e oportunidades potenciais.

Conforme Alhawari et al. (2012), a gestão de risco representa estratégias, métodos e ferramentas de apoio capazes de identificar e controlar o risco a um nível aceitável. Para Cheng et al. (2012), gerenciar riscos é um processo que leva à implementação de ações que reduzem as consequências ou a probabilidade de ocorrência de evento negativo.

A análise das definições de gerenciamento de risco leva ao entendimento de que gerenciar risco pressupõe julgamento de valor sobre: a) os critérios em que a aceitabilidade ou tolerabilidade deve ser julgada; b) a determinação de *trade-off* entre os critérios de julgamento; c) as estratégias resilientes para lidar com as incertezas que permanecem após esse julgamento (Renn, 2008).

O gerenciamento de risco, nas últimas décadas, ganhou relevância. Vinnari e Skærbæk (2014) creditam maior atenção que vem sendo dispensada à gestão de risco, tanto da área prática organizacional, a exemplo da auditoria e da gestão organizacional, como na área de pesquisa, a dois fenômenos inter-relacionados:

- i) os desenvolvimentos sociais que as sociedades contemporâneas experimentaram, especialmente a partir da década de 1990, que passaram a demandar das organizações maior responsabilidade e a demonstração dessa responsabilidade. Essas demandas proporcionaram o aumento da importância da contabilidade e da auditoria, dessa feita aplicadas às funções de gerenciamento de riscos;
- ii) a constatação, por meio dos fracassos e escândalos corporativos ocorridos no Reino Unido e nos EUA no início dos anos 2000, de que a auditoria por si só não é suficiente para evitar fraudes e precisa ser complementada por uma governança corporativa eficaz, capaz de articular as funções de controles internos baseados no gerenciamento de riscos dentro das organizações.

Como consequência desses fenômenos, uma gama diversificada de atores, dentre os quais governos, pesquisadores, gestores organizacionais, foram movidos a desenvolver diretrizes e marcos regulatórios para a gestão de riscos. Destacam-se nesse cenário o Código Cadbury (Comitê sobre os Aspectos Financeiros do Governo Corporativo, 1992); a Estrutura de Critérios de Controle (Canadian Institute of Chartered Accountants, 1995); as recomendações da Turnbull (ICAEW, 1999; Financial Reporting Council, 2005); COSO e COSO-ERM (Comitê de Organizações Patrocinadoras do Comitê Treadway, 1992, 2004); a legislação Sarbanes-Oxley de 2002; e a Diretiva da União Europeia sobre o Estatuto de Auditoria (Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, 2006).

Assim, observa-se que a cada situação que crie embaraços ao pleno desempenho das organizações, surgem formas mais elaboradas de gerenciamento e controle com vistas a dar soluções que assegurem o alcance dos objetivos organizacionais. Essas iniciativas apresentam como ponto comum o fato de considerarem a gestão de risco como requisito da governança corporativa, implicando uma relação com o controle interno (ARENA; ARNABOLDI; AZZONE, 2010).

Algumas dessas soluções foram anteriormente mencionadas. Porém, neste estudo, serão enfatizadas as abordagens do COSO, do Orange Book e da ISO 31000 por se tratarem das orientações mais utilizadas na incipiente gestão de risco do setor público brasileiro.

2.2.3.1 Coso ERM

O termo COSO é uma sigla para Comitê de Organizações Patrocinadoras, mas também se trata de uma homenagem a James C. Treadway, o primeiro presidente da comissão patrocinada por cinco organizações financeiras profissionais dos Estados Unidos: Instituto Americano de Contadores Públicos Certificados (AICPA), Instituto de Auditores Internos (IIA), Instituto dos Executivos Financeiros (FEI), American Accounting Association (AAA), Instituto de Contadores Gerenciais (IMA) (MOELLER, 2007).

Dentre as razões para a criação dessa comissão estava o fortalecimento dos sistemas de controles internos das organizações, identificado como o principal problema causador de falhas nos relatórios financeiros durante muitos anos naquele país. O resultado dos trabalhos da comissão gerou o chamado Relatório da Comissão Treadway, que enfatizava os “elementos-chave de um sistema eficaz de controles internos, incluindo um forte ambiente de controle, um código de conduta, um comitê de auditoria competente e envolvido, e uma forte função de gerenciamento” (MOELLER, 2007 p. 3).

Em 1992, o COSO I já faz menção à gestão de risco. Mesmo que de forma incipiente, o COSO I descreve a avaliação de riscos como um processo de três etapas, quais sejam: 1) Estimativa da importância do risco; 2) Avaliação da probabilidade ou frequência de que o risco ocorra; 3) Consideração de como o risco deve ser gerenciado e a avaliação de quais ações devem ser tomadas.

A estrutura de controles internos do COSO ganhou grande repercussão nos Estados Unidos da América (EUA), a partir da implementação da lei Sarbanes-Oxley (SOX) no ano de 2002. De acordo com Moeller (2007), essa legislação representou uma reação do governo norte-americano contra as fraudes corporativas, especialmente as contábeis, referentes a

manipulações de balanços, tendo como exemplos clássicos as empresas Enron e Arthur Andersen.

Com a entrada em vigor da referida lei, foi instituído o Conselho de Supervisão de Contabilidade das Companhias Públicas (cuja sigla em inglês é PCAOB) com o objetivo de supervisionar todas as empresas de auditoria independente, bem como assumir a responsabilidade pela liberação das normas de auditoria. O PCAOB emitiu normas de auditoria aceitando a estrutura de controles internos do COSO (MOELLER, 2007).

Segundo Moeller (2007), antes das regras da SOX entrarem em vigor não havia nos EUA conhecimento sistematizado sobre gerenciamento de risco. Para desenvolver uma definição consistente de gerenciamento de riscos, o COSO contratou a empresa de contabilidade PricewaterhouseCoopers (PwC), em 2001. O resultado foi o COSO *Enterprise Risk Management* ou COSO ERM de 2004, ou ainda COSO II.

O COSO II consiste na definição de que a gestão de risco deve ser utilizada para dar suporte a gerentes de todos os níveis de planejamento e decisão organizacional. A gestão de risco do COSO II foi representada por uma matriz tridimensional de oito elementos tidos como essenciais para alcançar metas estratégicas, operacionais, de geração de relatórios e conformidade, são eles:

- 1) O ambiente interno: determina como o risco é percebido e tratado pela organização, definindo sua abordagem para o gerenciamento de riscos;
- 2) A definição de objetivos: processo pelo qual as metas da entidade são definidas e comunicadas por toda a organização;
- 3) A identificação de eventos: abrange o reconhecimento de eventos internos e externos (riscos e oportunidades);
- 4) Avaliação de risco: análise e avaliação de riscos potenciais, considerando sua frequência de ocorrência e seu impacto e são avaliados quanto à sua condição de inerentes e residuais;
- 5) A resposta ao risco: cobre a identificação de ações apropriadas para responder aos riscos e alinhá-las com o apetite de risco da organização;
- 6) As atividades de controle: são as políticas e procedimentos para garantir que as respostas aos riscos sejam efetivamente realizadas;
- 7) Informação e comunicação: denota os mecanismos para garantir comunicação e fluxos de informações eficazes em toda a organização;
- 8) O monitoramento: refere-se às atividades de gerenciamento em andamento para verificar a eficácia dos processos implementados.

A matriz em forma de cubo, conforme figura 3, visa ilustrar a totalidade do gerenciamento de riscos a partir de quatro categorias de objetivos organizacionais dispostos nas colunas verticais e seu entrelaçamento com os oito componentes do gerenciamento de risco, descritos nas linhas horizontais e que ocorrem nas unidades de uma organização, representadas na terceira dimensão da figura. Então, a avaliação da eficácia do gerenciamento de riscos existentes numa organização levava em conta a presença e o funcionamento desses oito componentes (COSO, 2007).

Figura 3 - Matriz Tridimensional do COSO ERM



Fonte: COSO (2004)

No ano de 2017, o COSO publicou novas orientações sobre gerenciamento de riscos com vistas a atualizar as orientações publicadas em 2004. As novas orientações foram intituladas “Gerenciamento de riscos corporativos – integração com estratégia e desempenho”. Na nova estrutura, o gerenciamento de riscos visa ajudar a organização a criar e proteger valor (ANDERSON; FRIGO, 2020). A Figura 4 demonstra o posicionamento atual do gerenciamento de riscos empresariais.

Figura 4 - COSO ERM (2017) – Estrutura Estratégica



Fonte: COSO ERM Framework (2017)

De acordo com a figura 4, o posicionamento do gerenciamento de riscos empresariais, por meio de suas atividades relacionadas à estratégia organizacional, é no meio da cadeia de valor entre a missão, visão e valores centrais e seu aprimoramento. Esse posicionamento evidencia que o objetivo geral do gerenciamento de riscos empresariais no COSO ERM (2017) é o desempenho aprimorado da organização.

Também, é possível verificar na figura 4 que a definição de missão e a visão erradas criarão riscos, assim como valores equivocados. Essa figura ajuda a demonstrar e a destacar que o gerenciamento de riscos empresariais não é um ponto final, nem uma atividade separada com seus próprios objetivos, mas parte integrante dos processos de definição de estratégia e desempenho organizacional.

O COSO ERM (2017) consiste numa estrutura de cinco componentes, não mais oito como na estrutura anterior, que se relacionam entre si e com a missão, a visão e os principais valores da organização. Os componentes do ERM (2017) são: governança e cultura; estratégia e definição de objetivos; desempenho; revisão e reexame; Informação, comunicação e relatório. Esses componente são ilustrados na Figura 5.

Figura 5 - Componentes do Gerenciamento de Riscos



Fonte: COSO ERM Framework (2017)

Na figura 5, as fitas representam os componentes do gerenciamento de riscos, mostrando como eles se movem numa organização e se relacionam com sua missão, visão e seus principais valores, que representam todos os aspectos da estratégia, mas também do desempenho, resultando num valor aprimorado (ANDERSON; FRIGO, 2020).

Considerando todos os componentes do gerenciamento de risco e seu relacionamento com a estratégia organizacional, o COSO ERM (2017) define gerenciamento de riscos como a cultura, os recursos e as práticas, integradas à definição da estratégia e ao desempenho em que as organizações confiam para gerenciar os riscos que aumentam, preservam e atingem valor.

Os componentes do COSO ERM (2017) são construídos com base em vinte princípios, que abrangem desde a governança até o monitoramento. Esses princípios são gerenciáveis e descrevem práticas aplicáveis de diferentes maneiras para diferentes organizações, independente do tamanho, tipo ou setor.

Os princípios fornecem às organizações um inventário que pode ser usado para identificar áreas adicionais para focar, à medida que evoluem suas práticas de gerenciamento de riscos, e uma referência para avaliar a integridade de seus processos. De maneira sucinta, tais princípios são, conforme COSO ERM (2017), os seguintes:

a) Vinculados à governança e à cultura:

1. Exercícios de supervisão de riscos do conselho - O conselho de administração supervisiona a estratégia e assume responsabilidades de governança para apoiar a gerência na consecução dos objetivos da estratégia e dos negócios.
2. Estabelece estruturas operacionais - A organização estabelece estruturas operacionais na busca da estratégia e dos objetivos de negócios.
3. Define a cultura desejada - A organização define os comportamentos desejados que caracterizam a cultura desejada da entidade.
4. Demonstra comprometimento com os valores essenciais - A organização demonstra um comprometimento com os valores essenciais da entidade.
5. Atrai, desenvolve e retém indivíduos capazes - A organização está comprometida em criar capital humano alinhado à estratégia e aos objetivos de negócios.

b) Vinculados preferencialmente à Estratégia e fixação de objetivos:

6. Analisa o contexto de negócios - A organização considera os possíveis efeitos do contexto de negócios no perfil de risco.

7. Define o apetite ao risco - A organização define o apetite ao risco no contexto de criação, preservação e realização de valor.
8. Avalia estratégias alternativas - A organização avalia estratégias alternativas e o impacto potencial no perfil de risco.
9. Formula objetivos de negócios - A organização considera riscos ao estabelecer os objetivos de negócios em vários níveis que alinham e dão suporte à estratégia.

c) Desempenho (performance)

10. Identifica riscos - A organização identifica riscos que impactam o desempenho da estratégia e dos objetivos de negócios.
11. Avalia a gravidade do risco - A organização avalia a gravidade do risco.
12. Prioriza riscos - A organização prioriza riscos como base para selecionar respostas a riscos.
13. Implementa respostas de risco - A organização identifica e seleciona respostas de risco.
14. Desenvolve a visão do portfólio - A organização desenvolve e avalia uma visão do portfólio de risco.

d) Revisão e Reexame

15. Avalia mudanças substanciais - A organização identifica e avalia mudanças que podem afetar substancialmente a estratégia e os objetivos de negócios.
16. Revisa Risco e Desempenho - A organização revisa o desempenho da entidade e considera o risco.
17. Busca melhoria no gerenciamento de riscos corporativos - A organização busca melhorias no gerenciamento de riscos corporativos.

e) Informação, Comunicação e Relatório

18. Aproveita os sistemas de informação - A organização utiliza os sistemas de informação e tecnologia da entidade para apoiar o gerenciamento de riscos corporativos.
19. Comunica informações de risco - A organização usa canais de comunicação para dar suporte ao gerenciamento de riscos corporativos.
20. Relatórios de risco, cultura e desempenho - A organização reporta riscos, cultura e desempenho em vários níveis e em toda a entidade.

2.2.3.2 *Orange Book*

O *Orange Book* é um modelo de gestão de riscos desenvolvido no início da década de 2000 para suprir as necessidades do setor público do governo do Reino Unido, em especial no setor de tesouraria (HOOD et al., 2007; WOODS, 2009). A publicação de 2001 - *Management of Risk – A Strategic Overview* - tinha como preocupação a identificação e análise inicial dos riscos e a implantação do processo de gerenciamento de risco, por esse motivo, fornecia introdução aos conceitos básicos a esse respeito (ARITUA; SMITH; BOWER, 2011).

No ano de 2004, foi publicado o *The Orange Book Management of Risk – Principle and Concepts*, mais estruturado e com o acúmulo de experiências, mas ainda com orientações gerais sobre a temática do gerenciamento de riscos, com vistas ao seu aprimoramento e à melhoria contínua (UK, 2004).

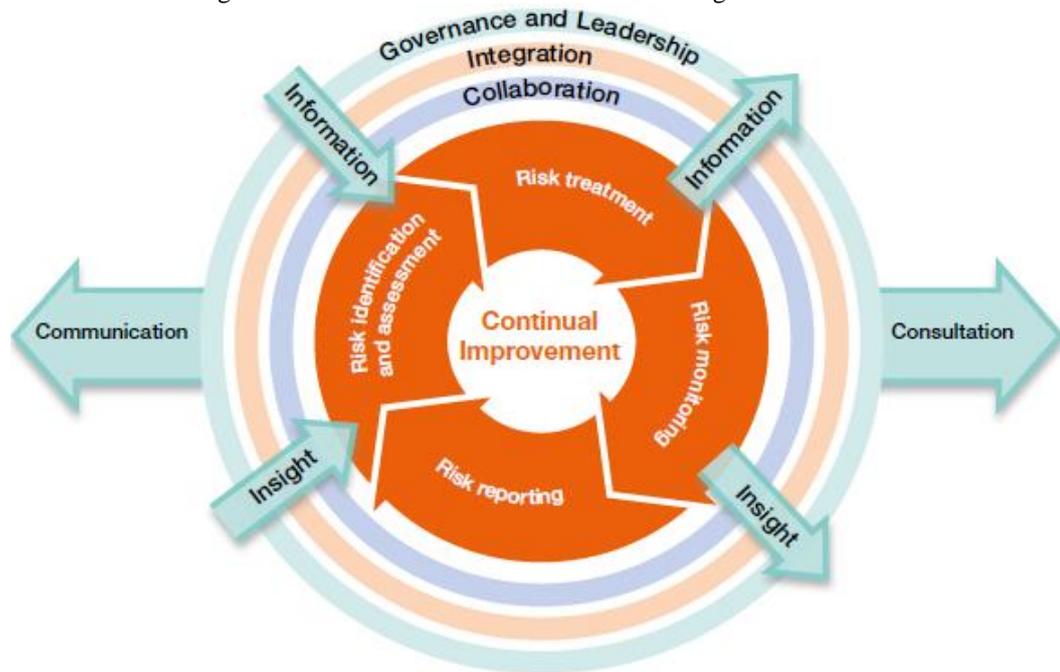
O *Orange Book* definiu risco como incerteza de resultado, oportunidade ou ameaça, de ações e eventos relacionados ao objetivo perseguido pela organização. Para Hood et al. (2007), essa definição representou uma inovação, tendo em vista indicar um direcionamento holístico dado ao gerenciamento de risco, ao invés de puramente financeiro.

O documento de 2004 foi atualizado em 2020, mantendo, porém, o foco nos princípios subjacentes ao gerenciamento eficaz de riscos direcionados a departamentos governamentais e órgãos públicos. Esses princípios essenciais, definidos no documento atualizado, são requisitos indispensáveis de apoio à gestão de risco no governo (UK, 2020).

O documento de 2020 está estruturado em seções, que visam, a partir dos princípios, responder a questões sobre o “que” e o “porque” do desenho, operação e manutenção de uma estrutura eficaz de gerenciamento de riscos. Estrutura eficaz diz respeito à excelência na consecução dos objetivos da entidade.

De acordo com o *Orange Book* (UK, 2020), para que a estrutura de gerenciamento de riscos seja considerada eficaz é necessário aplicar princípios que estejam alinhados com a governança e a liderança, que visem à integração, que tenham por direcionamento a obtenção da melhor informação, que vislumbrem a gestão de risco como um processo estruturado, tudo isso com vistas à melhoria contínua da gestão de risco, com o fim último de assegurar, mesmo que razoavelmente, que os objetivos da entidade serão alcançados. Esses princípios compõem o modelo, cuja síntese pode ser visualizada na figura 6.

Figura 6 - Estrutura da Gestão de Risco do Orange Book – 2020



Fonte: UK Treasury (2020)

O Orange Book (UK, 2020) propõe os seguintes princípios básicos:

- a) O gerenciamento de riscos deve ser uma parte essencial da governança e liderança e fundamental para a maneira como a organização é dirigida, gerenciada e controlada em todos os níveis.
- b) O gerenciamento de riscos deve ser *parte integrante* de todas as atividades organizacionais para apoiar a tomada de decisões na consecução dos objetivos.
- c) O gerenciamento de riscos deve ser *colaborativo e informado* pelas melhores informações e conhecimentos disponíveis.
- d) Os processos de gerenciamento de riscos devem ser *estruturados* para incluir:
 - d.1. *identificação e avaliação* de riscos para determinar e priorizar como os riscos devem ser gerenciados;
 - d.2. a seleção, *design* e implementação de opções de *tratamento de risco* que apoiam a consecução dos resultados pretendidos e gerenciam os riscos a um nível aceitável;
 - d.3. o *design* e operação de *monitoramento de riscos* integrado, esclarecedor e informativo; e
 - d.4. *relatórios de risco* oportunos, precisos e úteis para melhorar a qualidade da tomada de decisões e apoiar os órgãos de gestão e supervisão no cumprimento de suas responsabilidades.

e) O gerenciamento de riscos deve ser aprimorado continuamente por meio de aprendizado e experiência.

Como se vê, os princípios são a essência do modelo proposto pelo *Orange Book* (UK, 2020). Na estrutura desse modelo, cada princípio básico é apoiado por outros princípios de suporte, que dão o direcionamento para o aprimoramento contínuo da gestão de riscos. A abordagem a partir de princípios, visa fornecer flexibilidade e orientação informada para decisões de implementação e operação da gestão de riscos.

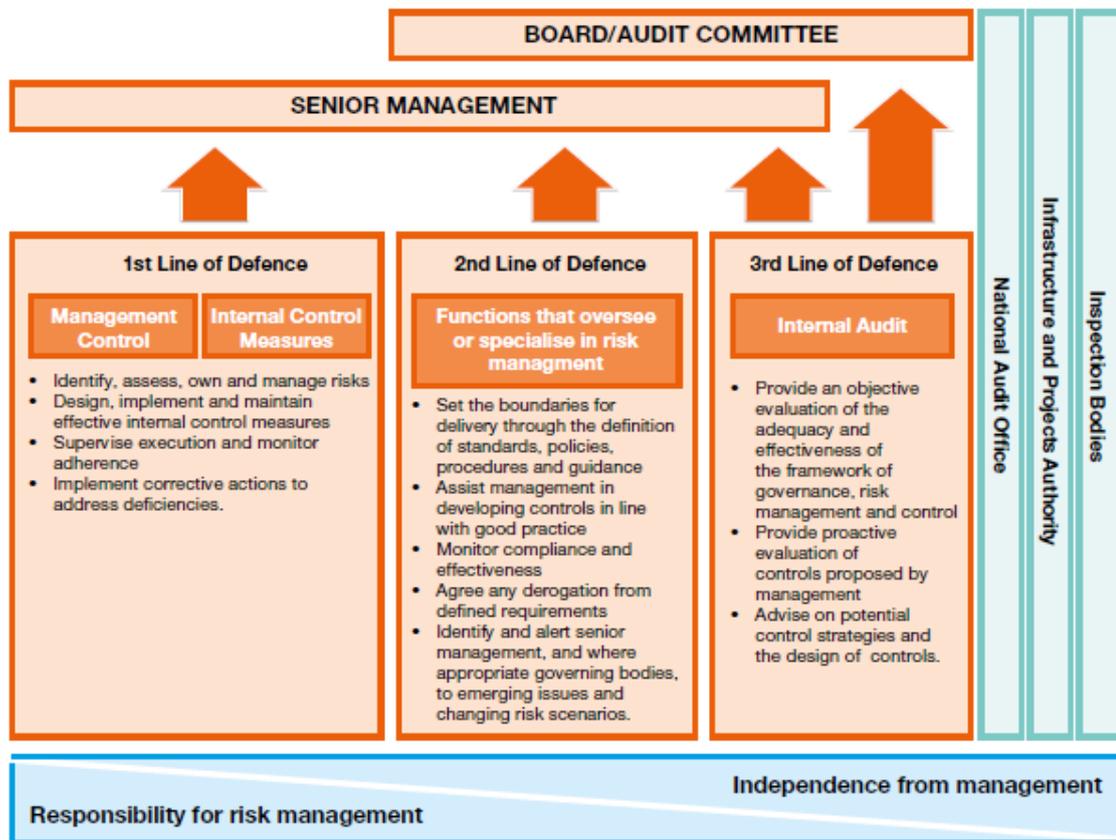
Outro aspecto relevante do modelo de gestão de risco do Orange Book é a definição de que dentro de uma organização todos são responsáveis pelo gerenciamento de riscos. Nesse aspecto, a metodologia das três linhas de defesa, como suporte à estrutura de gestão de riscos, apresentadas na versão anterior continuam na versão atualizada. A figura 7 apresenta a estrutura das três linhas de defesa.

A responsabilidade, propriedade e prestação de contas em relação à identificação, avaliação e gerenciamento de riscos pertencem à primeira linha de defesa, que é responsável por responder aos riscos por intermédio dos controles internos, além de ações corretivas para sanar deficiências. O suporte à primeira linha de defesa se dá por controles gerenciais e supervisão, com vistas a garantir a conformidade ou à quebra do controle.

A segunda linha de defesa tem por objetivo monitorar e facilitar a implementação de práticas de gerenciamento de risco, também é responsável pelo relato de informações adequadas relacionadas a riscos na organização. Suas atividades incluem avaliações ou análises de conformidade para determinar se expectativas, considerações políticas ou regulatórias, dentre outras, estão sendo atendidas conforme previsto pela organização

A terceira linha de defesa é formada pela auditoria interna, que tem a responsabilidade de fornecer avaliações objetivas sobre o desempenho da organização em relação à avaliação e gerenciamento de seus riscos, ou seja, o desempenho das duas outras linhas de defesa.

Figura 7 - As Três Linhas de Defesa – Orange Book



Fonte: Orange Book (2020)

A consideração da tipologia de risco no Orange Book (UK, 2004), a evolução no tratamento do risco a partir de princípios (principais e de suporte) e as três linhas de defesa, dentre outros, são estratégias desenvolvidas nesse *framework* ao longo de quase duas décadas que, em última análise, quando direcionadas às autoridades de governos locais põem em evidência a responsabilidade desses governos em prestar uma variedade de serviços com algum grau de risco e com recursos limitados. Daí o reconhecimento do gerenciamento de riscos como parte da estratégia organizacional.

2.2.3.3 ISO 31000

A Organização Internacional de Padronização (sigla em inglês ISO), publicou no ano de 2009 a norma ISO 31000: 2009 – Gerenciamento de riscos – princípios e diretrizes. Esse *framework* foi criado por um grupo de trabalho formado por assessores técnicos de várias áreas de atividade incluindo finanças, indústria, tecnologia, seguros, dentre outros, de mais de 20 países, dentre os quais o Brasil, representado pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) (GJERDRUM; PETER, 2011; OLIVEIRA, 2016).

A ISO 31000:2009 tem sua origem na norma conjunta da Austrália e da Nova Zelândia AS/NZS 4360:2009, que tratava de gerenciamento de risco (LEITCH, 2010). De forma bastante pretenciosa, a norma da ISO foi criada com o objetivo de criar um padrão de gerenciamento de risco que pode ser usado “por uma grande variedade de organizações, em qualquer país, para qualquer tipo de operação, independentemente da complexidade, tamanho ou tipo” (GJERDRUM; PETER, 2011, p. 8).

O objetivo da ISO 31000:2009 é servir como guia em matéria de gestão de riscos, auxiliando as organizações a padronizar suas terminologias, fornecendo uma abordagem comum, bem como a utilização de conceitos para gestão de riscos, aplicados a estratégias, decisões, processos, serviços etc., atendendo tanto a objetivos qualitativos quanto a quantitativos, sem, no entanto, deixar de atentar para as especificidades de cada organização (PURDY, 2010; BARMEJO et al., 2019).

Para a ISO 31000:2009, risco é o efeito da incerteza sobre os objetivos. Essa definição, segundo Purdy (2010) deixa claro que o risco não é positivo nem negativo, mas é resultado que a organização obtém, podendo ser perda e prejuízo, ou ganho e benefício. Mas é sempre um desvio do esperado (LEITCH, 2010). Nesse sentido, gerenciar riscos significa auxiliar as organizações na definição das estratégias para as melhores decisões. Então, partindo da ideia de que as organizações gerenciam riscos em algum grau, a norma está estruturada em três partes que se inter-relacionam: princípios, estrutura e processo de gestão de riscos.

Os princípios estabelecem os valores e a filosofia do processo de gestão de riscos e, ao mesmo tempo ligam a estrutura e a prática da gestão de riscos aos objetivos estratégicos da entidade, conforme figura 8.

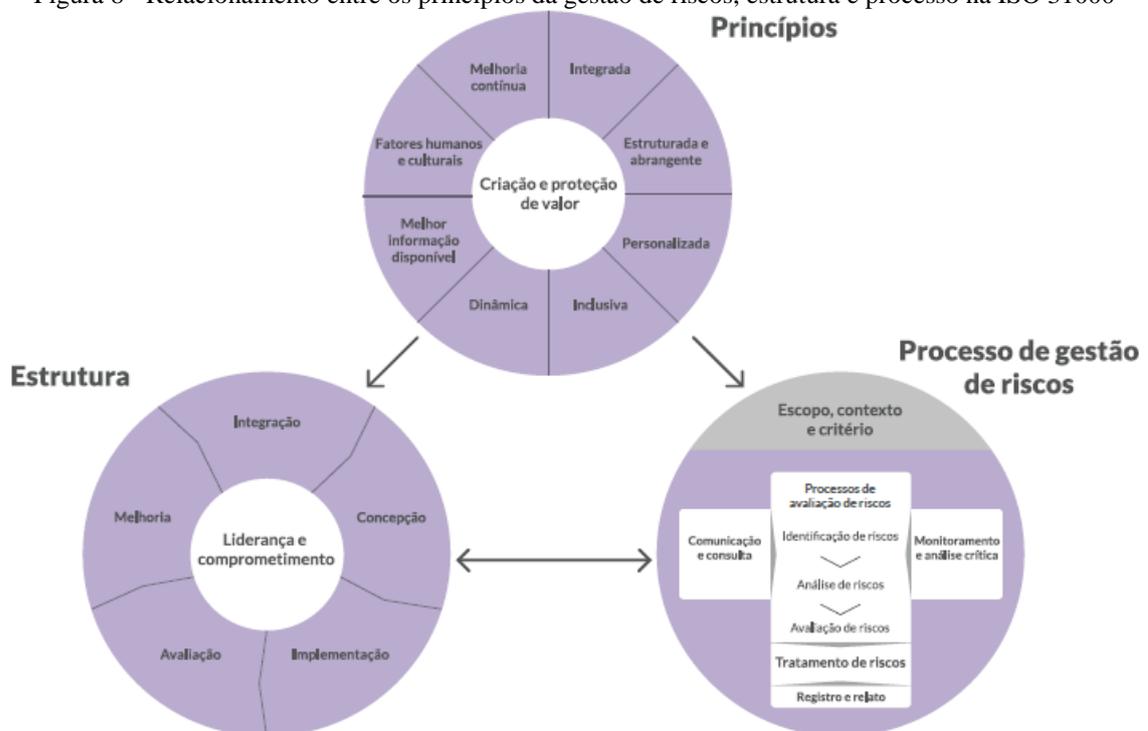
Em 2018, a norma ISO 31000 passou por uma atualização e, dentre as modificações apresentadas, diminuiu o número de princípios que eram onze e passaram a ser apenas oito. Então, para que a gestão de riscos seja eficaz, confiável e transparente, deverão ser atendidos princípios, que afirmam que a gestão de riscos é: integrada; estruturada e abrangente; personalizada; inclusiva; dinâmica; usuária da melhor informação disponível; influenciada por fatores humanos e culturais e; melhoria contínua (ABNT ISO 31000, 2018).

A estrutura, na concepção da ABNT ISO 31000:2018, descreve um processo cíclico para desenvolver o gerenciamento de riscos dentro de uma organização. Há um direcionamento para a integração da gestão de riscos em atividades significativas e funções, considerando todas as partes interessadas e a alta administração (BARMEJO et al., 2019). Os

componentes da estrutura incluem liderança e comprometimento; integração; concepção; implementação; avaliação; e melhoria.

A terceira parte do *framework* da ISO 31000:2018 é o processo, que é descrito como cíclico na organização e envolve aplicação sistemática de políticas, procedimentos e práticas direcionadas à compreensão do contexto interno e externo da organização, o estabelecimento de uma política de gestão de risco (isso inclui identificar, analisar e avaliar os riscos para tratá-los), a integração da gestão de risco nos processos organizacionais, comunicação e elaboração de relatórios e alocação de recursos adequados.

Figura 8 - Relacionamento entre os princípios da gestão de riscos, estrutura e processo na ISO 31000



Fonte: ABNT NBR ISO 31000 (2018)

A ISO 31000, que no Brasil recebe o nome de ABNT NBR ISO 31000, foi criticada anteriormente, dentre outras, por não ser clara e impossível de cumprir (LEITCH, 2010), mas ao mesmo tempo foi elogiada por ter sido concebida por grupos de especialistas de várias áreas (GJERDRUM; PETER, 2011), talvez por isso se mostrou tão ampla. Um dos insights que a norma apresenta é o posicionamento da estrutura de governança a partir da qual um conjunto de etapas contendo os princípios, a estratégia e os processos de avaliação de riscos, visem alcançar um melhor desempenho organizacional e a redução de incertezas.

2.2.4 Tipologias de riscos

O gerenciamento de risco, conforme se viu, não é estanque, mas visa apromiramento contínuo para assegurar que os objetivos organizacionais sejam alcançados. Nesse aspecto, verificou-se que os tipos de controles devem ser adequados às respostas desejadas a cada tipo de risco que ocorre no ambiente organizacional.

A tipologia de risco é extensa, mas considerando os principais *frameworks* abordados nesta tese, bem como a literatura e as normas consultadas, relativas ao setor público, serão mencionados os tipos de riscos mais divulgados nessa literatura.

O Orange Book (UK, 2004) recomenda que os órgãos do setor público considerem três categorias de risco:

- 1) *riscos externos*: incluem riscos políticos, econômicos, socioculturais, legais/regulatórios e ambientais;
- 2) *riscos operacionais*: estão associados à entrega de serviços e/ou produtos, bem como à disponibilidade de capacidade organizacional interna, incluindo especialização em gerenciamento de riscos;
- 3) *riscos associados à mudança organizacional*: referem-se a todas as atividades e ações que vão além das capacidades organizacionais atuais.

Para Ene; Dobrea (2006), existem, no nível conceitual, três categorias principais de risco organizacional:

- 1) *Risco estratégico*: tem como preocupação que as principais alternativas estratégicas possam ser mal aconselhadas, dadas as circunstâncias internas e externas da organização;
- 2) *Risco ambiental*: contempla fatores macroambientais, fatores competitivos e fatores de mercado;
- 3) *Risco operacional*: abrange o risco de conformidade e o risco do processo.

Cooper (2012) verificou que a literatura especializada tratava dos seguintes tipos de riscos: financeiro, operacional, tecnológico, econômico, ambiental, jurídico, político, comercial e social. No entanto, em sua pesquisa de campo, esse autor identificou como ocorrência mais frequente:

- 1) *risco econômico*: cujas fontes são a queda da demanda, as políticas governamentais, os preços de moradia, as taxas de câmbio e a inflação;
- 2) *risco ambiental*: que tem como fontes a poluição da terra, da água ou do ar, aumento da regulamentação e custos operacionais mais altos, acusação decorrente da falta de observância das regras estabelecidas por um órgão regulador, risco de reputação de publicidade adversa e condições climáticas severas que levam para a destruição de instalações;
- 3) *risco operacional*: que contempla, dentre outros, a terceirização, risco de reputação, risco de sistemas, risco regulatório relacionado à falta de observância, certos riscos legais, risco de tecnologia da informação, risco de crime e risco de negócios.
- 4) *risco social*: padrões médios de educação, barreiras linguísticas, porcentagem decrescente de população trabalhadora em idade de trabalhar, perda de participação de mercado, mercado de melhoria de casa e estratégia de marketing desalinhada.

A IN conjunta MP/CGU nº 01/2016 apresenta, em seu art. 18, a seguinte tipologia de riscos: riscos operacionais; riscos de imagem/reputação do órgão; riscos legais e; riscos financeiros. Essa norma define cada tipo de risco da seguinte forma:

- a) riscos operacionais: eventos que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade, normalmente associados a falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas, infraestrutura e sistemas;
- b) riscos de imagem/reputação do órgão: eventos que podem comprometer a confiança da sociedade (ou de parceiros, de clientes ou de fornecedores) em relação à capacidade do órgão ou da entidade em cumprir sua missão institucional;
- c) riscos legais: eventos derivados de alterações legislativas ou normativas que podem comprometer as atividades do órgão ou entidade; e
- d) riscos financeiros/orçamentários: eventos que podem comprometer a capacidade do órgão ou entidade de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações (BRASIL, 2016).

Entende-se que essa tipologia trazida pela norma é uma generalização ou trata de grupos de riscos. Nesse sentido, é possível que sejam desdobrados ou divididos em riscos de forma específica. No entanto, verifica-se que está de acordo com a literatura especializada e que as especificações dizem respeito aos riscos inerentes a cada atividade desenvolvida no setor público. Por esse motivo, será considerada na elaboração do modelo de gerenciamento de risco aplicado a precatórios, no capítulo VI desta tese.

CAPÍTULO III

RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA E PRECATÓRIO

Este capítulo trata da base para o surgimento do precatório, bem como do seu desenvolvimento e modificações ao longo de quase um século desde sua constitucionalização em 1934. Além dos aspectos jurídicos, serão apreciados os aspectos contábeis e as pesquisas acadêmicas que o utilizam como objeto de estudo.

3.1 RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA

A Constituição brasileira adota a teoria objetiva para a responsabilização civil do poder público, orientada pela concepção do risco administrativo. Trata-se, portanto, de matéria híbrida, constitucional e administrativa (DI PIETRO, 2019).

Não obstante pareça estranho as denominações de risco importadas da doutrina jurídica, a doutrina contábil-administrativa as recebe sem resistência, atendo-se à ressonância das teorias para a interpretação e aplicação no cotidiano profissional.

A teoria do risco administrativo ampliou o escopo da responsabilização civil, que até então considerava apenas a responsabilidade subjetiva, na qual o causador do dano somente responde se e quando provado que agiu com culpa. Essa teoria apresentou grande inovação ao direcionar seus fundamentos a “impedir distorções causadas pela eventual hipossuficiência dos lesados de demonstrar a culpa dos agentes causadores do dano” (FRANÇA, 2009, p. 27).

Então, na relação entre o cidadão e o Estado que, em casos de lides, havia sempre um lado mais forte que subjuguava o mais fraco, passou a ter maior equilíbrio. Segundo França (2009), a Constituição vigente, relativamente às anteriores, incorporou mudanças necessárias para materializar o Estado democrático de Direito e alinhar às diretivas dos direitos humanos.

Dentre as diretivas dos direitos humanos, reitera-se a substituição do termo ‘funcionários’ pela denominação ‘agentes’, o que amplia a rede de proteção do cidadão em razão do alcance operativo da norma e; a sujeição tanto das pessoas públicas como privadas à ordem jurídica ativa independente de posição institucional. As prefeituras são pessoas jurídicas do Direito Público.

A responsabilidade objetiva do Estado o compromete implicitamente por suas escolhas, gestão e efetividade de fiscalização, o que reforça a posição do controle como braço na prevenção do risco, já tratado em capítulo à parte nesta tese.

O conceito de responsabilidade civil guarda relação direta com o de risco, porque afigura-se um dos motivos à mitigação. O termo tem origem no verbo latino *respondere*, implicando numa obrigação para alguém, que assumirá as consequências do evento que deveria ser evitado (GAGLIANO E PAMPLONA FILHO, 2018). De fato,

A acepção que se faz de responsabilidade, portanto, está ligada ao surgimento de uma obrigação derivada, ou seja, um dever jurídico sucessivo, em função da ocorrência de um fato jurídico *lato sensu*.

O respaldo de tal obrigação, no campo jurídico, está no princípio fundamental da “proibição de ofender”, ou seja, a ideia de que a ninguém se deve lesar – a máxima *neminem laedere*, de Ulpiano – limite objetivo da liberdade individual em uma sociedade civilizada (GAGLIANO E PAMPLONA FILHO, 2018, p. 52)

A responsabilidade civil representa, portanto, uma obrigação derivada ou sucessiva, dever jurídico relacionado ao elemento nuclear do risco, que é a ação potencial ou mera omissão (RIZZARDO, 2019). O não fazer, quando existe o dever de cautela, também acentua a probabilidade de se provocar um dano. Significa dizer que o sujeito pode contribuir com o agravamento do risco praticando determinada ação ou omitindo-se diante de um dever de cuidado ou proteção.

O prejuízo originado de qualquer violação de norma legal, em razão de atuação ilícita pelo infrator (não meramente irregular do ponto de vista administrativo) responsabiliza o Estado, que responde integralmente por seus prepostos.

Exemplificando, no âmbito da gestão pública, o Estado, por meio de seus prepostos, ao silenciar diante de um direito de repercussão pecuniária de servidores, assume implícita e objetivamente a obrigação derivada ou sucessiva de pagar as parcelas devidas e indenizar àquele que teve seu direito negligenciado. O dano não consiste na obrigação principal, mas sim naquela decorrente do inadimplemento ou inobservância de direitos, segundo as características do caso concreto (GONÇALVES, 2016; RIZZARDO, 2019; MELO, 2019).

Essa situação foi tomada por exemplo, tendo em vista que grande parte dos processos que culminam em precatórios (títulos de execução ou ordem de pagamento emitida contra qualquer ente do setor público, com base em decisão judicial) decorrem da não observância ou não reconhecimento de direitos e omissões diante de deveres legal e institucionalmente previstos, motivados muitas vezes por restrição orçamentária ou contingenciamentos forçados.

A ressonância da concretização do risco produz consequências que afetam diretamente a Administração Pública, perpassando legislaturas, o que afasta a aplicação do conceito de

responsabilidade subjetiva, tendo em vista que esses processos judiciais são morosos, dado o cabimento de recursos possíveis no direito brasileiro (FAIM FILHO, 2014).

Por essa razão, a responsabilidade do Estado, em sentido *lato* será sempre objetiva. Essa característica, de certa forma, permite ao gestor postergar o que em princípio seria prioridade, assumindo o risco relativo ao dever sucessivo de indenizar, além de adimplir a obrigação principal devida, conforme se verá no capítulo de discussão de resultados desta tese.

O conceito de responsabilidade está relacionado, portanto, a coercibilidade circunscrita à aplicação da norma legal (MELO, 2019). Nesse sentido, a responsabilidade civil subjetiva, que é a regra do ordenamento, é aquela associada a um dano produzido em razão de conduta dolosa ou culposa. Em síntese, são pressupostos da responsabilidade civil: a conduta, antijuridicidade ou ilícito, o dano produzido pela causa alegada, o nexo de causalidade e a culpa em sentido *lato* (RIZZARDO, 2019; MELO, 2019).

Pela teoria do risco administrativo são admitidas excludentes de ilicitude, seja pelo concurso da vítima ou de terceiros (FRANÇA, 2009). Por essa análise, a responsabilidade do Estado pode ser afastada se provada a culpa parcial ou total do reclamante, autor da ação judicial de propositura da reparação, sendo indiferente a responsabilidade direta pela conduta ensejadora do dano, pois o Estado geralmente se afigura como polo passivo dessas ações judiciais, podendo se configurar um quadro de litisconsórcio (pluralidade de partes).

A responsabilidade civil do Estado pode ser atenuada ou excluída a partir do estabelecimento do nexo de causalidade e, por conseguinte, da eventual verificação de causalidade concorrente (GAGLIANO E PAMPLONA FILHO, 2018). Por perspectiva de análise, ao basear as decisões e fundamento legal à teoria do risco administrativo, não se está querendo afirmar que a indenização será devida em todas as hipóteses fáticas.

Como já destacado, a culpa configura a ilicitude do fato. Assim, a responsabilização civil do Estado poderá ser total ou parcial (corresponsabilização). Depreende-se deste raciocínio que, a gestão de risco remete a um olhar atento para essas possíveis causas.

Acrescente a essa argumentação a ideia de que a origem de um dano será sempre a atividade administrativa, regular ou irregular ou mesmo atípica. Por esse motivo, o desenvolvimento de um modelo de risco deve se direcionar para a investigação e diagnóstico de causa dos eventos de risco.

A inviabilidade de responsabilização subjetiva imediata no setor público, mesmo nos casos de dolo ou culpa, se deve à temporalidade da legislatura, o poder de mando (ou mandato) restrito ao gestor público à época do reconhecimento da responsabilidade civil, às

amarras orçamentárias e ao tempo para apuração de responsabilidades na Administração Pública (de prepostos) (FAIM FILHO, 2014; RIZZARDO, 2019).

Esse conjunto de elementos impeditivos à responsabilização subjetiva do Estado tem previsão legal. Por exemplo, o orçamento público, que guarda relação estrita com as finanças públicas, no sentido da previsão e da autorização de receitas e despesas por entes públicos dentro de um lapso temporal, tem previsão na Constituição Federal (CF) de 1988 (arts. 163 a 167) e limites previstos na LRF, cujo foco é a responsabilidade na gestão fiscal, que é buscada pelo estabelecimento de normas de finanças públicas.

As amarras orçamentárias previstas na LRF podem ser exemplificadas nos gastos com pessoal. No caso dos municípios, o limite máximo de gastos é de 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo, perfazendo um total de 60% do orçamento público, conforme previstos no art. 20. Mas, há também, o limite prudencial, cujo percentual é de 51,3%, obtido a partir da aplicação de 95% sobre o limite máximo, de acordo com o parágrafo único do art. 22 da LRF, que estabelece ao ente que exceder esse limite as seguintes vedações:

- I – concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição
- II – criação de cargo, emprego ou função;
- III – alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV – provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V – contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000)

A LRF prevê, além das vedações, punições para os entes que ultrapassarem os limites de gastos instituídos e não conseguirem alcançar redução dos respectivos gastos no prazo estabelecido na lei. Enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá, dentre outras coisas, receber transferências voluntárias ou contratar operações de crédito, conforme preceitua o art. 23 da LRF. Então, o processo de planejamento governamental, diga-se o orçamento, deve considerar todas as restrições que lhes são incidentes. Essas restrições legais, não obstante, sejam condutas contábeis, diminuem o raio de discricionariedade da gestão pública.

A satisfação do interesse público como objetivo principal da atividade estatal é conduzida por gestores públicos que, ao assumirem essa condição, são revestidos do poder, mas também do dever, de escolher a opção mais adequada à satisfação desse interesse. A esse poder conferido ao administrador público de se “orientar livremente quanto à oportunidade e conveniência de suas decisões; ou, ainda: a faculdade de escolher uma solução entre muitas;

ou a escolha entre agir e não agir ou a escolha do momento de agir” (MEDAUAR, 2009, p. 80) é que se denomina discricionariedade.

O poder discricionário é conferido ao administrador público por lei, assim como os limites desse poder. Ou seja, a discricionariedade é direito especial conferido ao administrador público, daí tratar-se de prerrogativa. No entanto, a esse direito corresponde responsabilidade de igual abrangência. O que significa dizer que está contida na lei a indicação dos limites da decisão do administrador, de forma expressa ou não, mas sempre impondo limites implícitos, que não poderão ser descumpridos, ainda que a pretexto do exercício da competência discricionária (CARVALHO FILHO, 2009).

Esses limites visam, por um lado, impedir o abuso de poder e a improbidade por parte do representante do Estado. O que significa que o dever de obediência às normas por parte da Administração Pública torna coercitiva a publicidade de suas decisões, pois têm o poder de reduzir a autonomia da vontade, assim como de induzir ao controle da legalidade e da legitimidade (MEDAUAR, 2009). Mas, por outro lado, visam satisfazer o interesse público.

A imposição legal de deveres aos administradores públicos está intimamente ligada à possibilidade de sua fiscalização e controle, por esse motivo a publicidade dos seus atos é indispensável. Então, a obediência às normas apresenta aspectos diferenciados, especialmente em relação aos resultados. As leis e demais normas servem para enquadrar o administrador público no sentido de lhe conferir poderes e limites no exercício desses poderes. Mas, produzem problemas inesperados, o que Christensen e Skærbæk (2007) chamaram de transbordamentos.

Dito de outra forma, a norma que afeta a Administração Pública é restritiva, em regra, até mesmo quando abre espaço para o exercício decisório discricionário, porque até mesmo a discricionariedade respeita limites legais. No afã de se manter dentro desses limites, o gestor público pode incorrer em violações, geralmente traduzidas como postergações no reconhecimento de direitos, dando-se um transbordamento ensejador da responsabilização civil.

Visando não perpassar os limites definidos na norma, cujas sanções provocam vedações de natureza administrativa, patrimonial e financeira, assumem-se riscos calculados. Nesse aspecto, a gestão eficaz de riscos afigura-se relevante e estratégica, porque na fase de execução das ações o raio de manobra do gestor é reduzido drasticamente, de modo que o impacto orçamentário é inevitável.

O desafio que se impõe é a evitação dos fatores que deram causa à ação judicial. Considerando que o Estado, nos diferentes âmbitos, possui ordens precatoriais em proporções

variadas e que o impacto desses compromissos financeiros não é exclusivamente quantitativo, mas especialmente qualitativo. Significa dizer que um único precatório é suficiente para produzir o transbordamento que irá inviabilizar a condução de projetos, o recebimento de transferências voluntárias, a celebração de contratos dentre outras ações vitais a qualquer legislatura, conforme preceitua o art. 104 da ADCT, criado pela Emenda Constitucional nº 94/2016.

O que se quer dizer com isso é que não é a quantidade de precatórios, ou a representatividade, mas o excesso de valor sobre os limites previstos. Mais ainda, os prazos de exigibilidade porque sempre há a probabilidade desse transbordamento ser inevitável, dado o esgotamento de recursos processuais. Assim, parece pertinente afirmar que a própria decisão do recurso processual precisa se inserir no escopo dessa gestão de risco.

A gestão de risco, em síntese, pressupõe uma perspectiva de longo prazo que ultrapassa a legislatura na qual o evento-causa aconteceu. Decisões pontuais, sem um olhar sistêmico, elevam à probabilidade de comprometer recursos orçamentários ou, ainda, inviabilizar a consecução das pautas propostas no decurso das campanhas eleitorais e que fazem parte do Plano Plurianual (PPA), que é o planejamento estratégico da gestão pública.

Voltando ao exemplo dos gastos com pessoal no setor público, verifica-se que a discricionariedade do gestor público é garantida por lei, que também lhe impõe limites que, ao serem desrespeitados, geram sanções ao ente a partir da responsabilização objetiva do Estado e ao gestor subjetivamente (em casos de improbidade administrativa, por exemplo). A partir daí podem surgir efeitos imprevistos como o não reconhecimento de direitos de servidores públicos municipais, tendo em vista os limites de gastos previstos na LRF. Nesse caso, não reconhecer significa não pagar, o que não significa que futuramente essa conta não chegue à gestão. Esse exemplo é bem típico de lides judiciais que geram os precatórios.

Esse conjunto de argumentos destacam a operacionalidade da responsabilização objetiva, que se define como aquela que independe da culpa ou dolo. Todavia, nada impede ou afasta a aplicação de sanções disciplinares e legais ao servidor causador do dano. O Estado responde de pronto, ante a conduta ensejadora do dano, fato nuclear do risco, embora possa mover, a *posteriori*, ação de regresso contra o agente. De fato,

Podemos, à guisa de conceituação, dizer que a responsabilidade civil do Estado consiste na obrigação de reparar, independentemente de culpa, o dano causado a um terceiro em razão da prática de algum ato, comissivo ou omissivo, lícito ou ilícito, perpetrado por algum órgão ou agente estatal e que seja imputável a uma pessoa jurídica de direito público ou privado prestadora de serviço público (MELO, 2019, p. 434).

O servidor também poderá ser acionado pela parte lesada, desde que não reste dúvida sobre sua culpa. Conforme menciona Rizzardo (2019, p.358):

Desde que a responsabilidade decorra de culpa, é natural que se deixa à livre escolha de quem está revestido de legitimidade ativa decidir contra quem ingressará com a ação de ressarcimento de danos. Realmente, se os danos causados a terceiros pelos agentes do Estado decorrem de ato doloso ou culposo, faculta-se ao lesado acionar unicamente o Estado, ou o Estado e o servidor em litisconsórcio passivo, ou apenas o servidor.

Considerando-se a opção de demandar apenas o Estado, este poderá propor ação de regresso contra o responsável pela conduta faltosa, responsabilizando-o pelo valor pago à parte com base no veredito judicial (RIZZARDO, 2019). Isto implica afirmar que processar o Estado é a opção mais adequada em razão da responsabilização objetiva.

No que diz respeito à evolução política e jurídica da responsabilidade civil do Estado, pode-se afirmar que não teve um desenvolvimento linear, posto que num dado tempo, o interesse público imiscuía-se equivocadamente com aquele da gestão política do Estado, em flagrante violação do princípio contábil da entidade.

A figura do gestor público, independente do cargo no qual se investia (rei ou nobre), em razão do poder e influência, igualmente de suas prerrogativas, atuava como soberano. Desta forma, não se admitia qualquer risco atrelado a esse poder maior, numa espécie de alforria do poder indenizatório do Estado, denominado de absolutista. Melo (2019) ressalta que esse período ficou conhecido como o da irresponsabilidade estatal. Então,

Especialmente quando dominava o absolutismo dos reis e o despotismo, os atos dos soberanos ou tiranos e de seus agentes não eram questionados. Os monarcas consideram-se acima da lei, sendo que em alguns regimes tinham o poder sobre a própria vida e os bens dos súditos, vigorando uma isonomia de restrições absoluta, revelada em expressões como a seguinte: *L'État c'est moi* (o Estado sou eu) (RIZZARDO, 2019, p. 321)

A intangibilidade do Estado, todavia, modificou-se com outro marco histórico-jurídico, o surgimento do Estado de direito, que no Brasil foi fundamentado no art. 194 da Constituição Federal de 1946. Posteriormente, com a promulgação da Constituição Cidadã, qual seja a de 1988, o Estado brasileiro deu aso ao Estado democrático de direito (art. 37 da CF/1988). Com efeito, o Estado na tutela de direitos não pode violá-los, não se justificando a irresponsabilidade civil. Vale lembrar a missão institucional do Estado consagrado nas Constituições de diferentes países.

A Constituição de 1988 ampliou o alcance do Diploma, abrangendo as pessoas jurídicas do Direito Público e do Direito Privado que prestem serviço a entidades públicas, assegurando-se naturalmente o direito de regresso.

Ao admitir a responsabilidade civil objetiva das pessoas jurídicas de direito público, estabelece-se que ao cidadão lesado, hipossuficiente na relação jurídica, não cabe provar o dolo ou culpa do agente ou servidor público responsável pelo ato de gestão que desencadeou os efeitos objeto da responsabilização, pois conduta diversa ensejaria a desresponsabilização da entidade, patrocinando a injustiça (DI PIETRO, 2019).

A demonstração da culpa é tanto mais difícil quanto maior o desequilíbrio de forças econômicas e políticas. De fato, a importância da culpa (em acepção ampliada) é secundária quando na avaliação dos processos contra o Estado. A responsabilidade objetiva tornou a relação cidadão-Estado, historicamente assimétrica, mais isonômica e justa (RIZARDO, 2019). Por decorrência, ao gestor público é vedada a prática de atos de império, e consequente abuso de autoridade, conforme vasta doutrina administrativa, até mesmo aquela contábil, no que tange aos seus princípios (especialmente o princípio da entidade). Tendo em conta que o Estado é o guardião de direitos.

A responsabilização do Estado alcança o âmbito contratual (contratos públicos) e extracontratual, o que justifica o espectro de ações judiciais, elevando o volume de precatórios. Relativamente à gestão de riscos, as situações-objeto ensejadoras da responsabilidade civil contratual são controláveis, viabilizando ações diretas de mitigação. Já as extracontratuais são de difícil previsão.

Assim, esta pesquisa sustenta o entendimento de que a gestão de risco será tanto mais eficiente e eficaz quanto maior for o conhecimento das causas. Por conseguinte, as ações de mitigação devem ser direcionadas pelo diagnóstico realizado, concentrando medidas de mitigação concretas nas causas de responsabilidade contratual (controles preventivos) e medidas de detecção e de solução (controles detectivos e corretivos) para fazer face às causas de responsabilidade extracontratual.

No que tange ao dano, resta ao gestor público atentar para os requisitos do dano indenizável, sendo esse o ponto onde o controle pode ser operado. A revisão de literatura encaminha ao entendimento de que as ações de evitação ou redução de risco, e igualmente a tipologia do controle, dependem da natureza do dano. A gestão de risco passa, naturalmente, pela avaliação de danos, cerne de qualquer modelo gerencial. Decorre dessa constatação ser mais produtivo e efetivo, partir da análise das experiências de insucesso da Administração Pública em direção ao modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios. A lógica

desse pensamento, entretanto, não é recorrente na prática administrativa. Modelos de gestão de risco são concebidos para responder a problemas genéricos e possíveis, que se nunca acontecerem sequer serão testados.

A gestão de risco se opera na evitação dos eventos que deflagraram os danos passíveis de reparação ou indenização. Todavia, um obstáculo relevante se apresenta: a diversidade de situações de risco. As ações mitigadoras decorrentes de um modelo de gestão de risco são operadas a partir de uma lógica de casualidade, sem a qual qualquer tentativa de prevenção seria inócua.

O dano representa o injusto que sujeita a Fazenda Pública ao pagamento de indenização e/ou ressarcimento do autor nas ações respectivas. Essa sujeição, grosso modo, equipara o cidadão comum na relação processual e pressiona o ajustamento do quadro orçamentário.

Assim, os danos causados pelo Estado, na ação ou inação de seus prepostos/agentes públicos, são variados quanto à especificidade e origem, razão pela qual, qualquer iniciativa de mitigação assume uma perspectiva ampliada e multicausal, de contornos multidisciplinares demasiadamente complexos. Esse é um contexto que demanda do Estado um maior controle e adequação de uma gestão de risco que busque minimizar os eventos que ocasionam lides judiciais que incorrem em precatórios, elementos que serão discutidos no tópico seguinte.

3.2 PRECATÓRIO

O objeto empírico desta tese é o precatório. Sua escolha se deu em função do entendimento de que seu instituto comporta elemento fático de risco. Representa, portanto, o resultado de ação ou inação por parte do Estado, que redundou em dano a terceiros que deve ser reparado, considerando as responsabilidades objetiva do Estado e subjetiva do agente ou preposto causador do dano. Entende-se que entre a diversidade de causas há parte possível de ser gerenciável. Por esse motivo, há necessidade de se conhecer as peculiaridades históricas e a evolução da sistemática de pagamento de precatórios.

3.2.1 Perspectiva histórica do precatório

O uso do termo precatório é antigo, já aparecia nos registros portugueses no ano de 1498 (FAIM FILHO, 2014). Ainda segundo Faim Filho (2014), o sentido primário da palavra

precatório é “prece, pedido, implorar, suplicar”, cuja origem é do latim “precatum”. O sentido dessa palavra evoluiu de pedido para ordem.

Na atualidade, o termo precatório passou a ser definido como uma requisição ou solicitação formal (no sentido de ordem) de pagamento emitida pelo Tribunal de Justiça, na figura de seu Presidente, contra a Fazenda Pública (União, Estados, Distrito Federal ou municípios), de montante de dívida judicial sob a qual não exista mais recursos e cujos valores deverão constar em sua lei orçamentária (THEODORO JÚNIOR, 2005; BUGARIN; MENEGUIN, 2012; FAIM FILHO, 2014; LEITE, 2017).

No Brasil, o precatório é utilizado desde o período imperial, e desde o início esteve relacionado à requisição expedida pelo judiciário contra a Fazenda Pública. Contudo, não havia garantia de recebimento aos credores da Fazenda Pública, isso por fatores variados, dentre os quais o fato de ficar a cargo do Estado a escolha da melhor oportunidade que lhe conviesse pagar, tendo em vista a não existência de meios para efetivar defesa em favor dos credores (VAZ, 2005).

O precatório ficou de fora das Cartas Magnas em todo o período da Primeira República (1889 – 1930) e só foi incluído na Constituição Federal de 1934 (LEITE, 2017). Esse ato representou uma tentativa de diminuir a iniquidade praticada pelo Estado contra seus credores, ao prever no art. 182 a ordem de apresentação como requisito para pagamento de precatórios e, em caso de preterição, a permissão ao credor preterido de requerer o sequestro da quantia necessária à satisfação de seu crédito (VAZ, 2005). Porém, segundo Vaz (2005), isso ainda não representou garantia aos credores, tendo em vista a não exigência de previsão de valores de dívidas da Fazenda Pública com precatórios nos seus orçamentos.

O processo evolutivo do sistema de precatório brasileiro foi paulatino e esteve a reboque das constituições. Foi o que ocorreu com a Constituição de 1937, que apenas manteve as regras estabelecidas na Carta anterior, sem apresentar qualquer inovação e sem aplicação completa, tendo em vista se tratar do período da ditadura Vargas (1937 – 1945) (VAZ, 2005; FAIM-FILHO, 2014).

A Constituição de 1946 apresentou alterações expressivas em relação às duas anteriores, dentre as quais: i) a inclusão das Fazendas Públicas estaduais e municipais no rol dos entes imputáveis de responsabilidade civil; ii) a abertura de dotação orçamentária específica para o pagamento dos precatórios, o que de fato não representou maior celeridade no recebimento (FAIM FILHO, 2014; LINS, 2019); iii) a destinação das receitas à repartição competente; iv) atribuição de competência ao Presidente do Tribunal Federal de Recursos ou

do Tribunal de Justiça para a expedição das ordens de pagamentos (VAZ, 2005; ROMANO JÚNIOR, 2019).

As novidades trazidas pela CF/46 foram relevantes para o aprimoramento do atual sistema de pagamento por precatório. A inclusão dos estados e municípios é marcante, dada a importância que ganharam no processo de gestão pública brasileiro ao longo dos anos. Como gestores de recursos e prestadores de serviços à sociedade, era pouco provável que no desempenho de suas atividades, esses entes, por intermédio de seus prepostos, jamais provocassem qualquer dano a terceiros. Portanto, a inclusão das Fazendas Estaduais e municipais representou uma correção relevante às constituições anteriores.

A abertura de dotação orçamentária específica para pagamento de precatórios, apesar de não ter surtido efeitos imediatos, tornou-se um fundamento da existência do precatório. Na atualidade, não há a possibilidade de realização de despesas sem a devida previsão no orçamento. Essas inovações constantes na CF/46 representam tentativas de aprimoramento do precatório que se fizeram e ainda se fazem necessárias, tendo em vista a garantia de direitos dos credores da Fazenda Pública.

O instituto do precatório apresentou evolução significativa com a Constituição de 1967, pois tornou obrigatória a inclusão, no orçamento, de verbas necessárias ao pagamento dos débitos das pessoas jurídicas de direito público com previsão em seu art. 112 (FAIM FILHO, 2014; LINS, 2019; AGOTTANI, 2018). No entanto, também, apresentou pontos controversos, que foram utilizados em desfavor dos credores, dentre os quais o que gerou interpretação quanto à paralização da atualização monetária a partir da data de apresentação para efeito de orçamento, ou seja, 1º de julho (LINS, 2019).

A Constituição cidadã, como ficou conhecida a Carta Magna de 1988, apresentou como novidades em relação às demais Constituições: i) a exclusão das dívidas de natureza alimentar do sistema de precatórios, com o intuito de dar celeridade ao pagamento desse tipo de precatório; ii) corrigiu o ponto controverso quanto à atualização monetária dos débitos com precatórios, definindo a data de 1º de julho para a referida atualização, com vistas a aproximar os valores que deveriam ser incluídos no orçamento daqueles a serem efetivamente pagos pelo ente público (VAZ, 2005).

A partir da Constituição de 1988, muitas soluções anômalas foram criadas (LEITE, 2017). Um primeiro caso diz respeito à dilação de prazo para pagamento e o parcelamento concedidos às Fazendas Públicas com previsão no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A dilação representou a primeira moratória relacionada ao precatório. Com isso, foi estabelecido prazo de até 8 anos para a quitação, pelas Fazendas

Públicas, de dívidas de precatórios pendentes de pagamento na data de promulgação da Constituição. Para tal pagamento também foi prevista a possibilidade de realização em prestações anuais, iguais e sucessivas.

Outra solução encontrada pelo art. 33, § 1º, da ADCT para viabilizar o pagamento de precatórios em atraso foi a permissão dada às Fazendas Públicas para emitirem títulos de suas dívidas, a cada ano, em montante exato do valor da dívida. Posteriormente, constatou-se, por intermédio de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que tal solução não se mostrou efetiva, tendo em vista que os títulos foram emitidos por valores superiores aos dos precatórios e que apenas uma pequena parte foi utilizada para pagamento desse tipo de dívida (FAIM FILHO, 2014). De acordo com Nassif (2003, p. 156):

Como o precatório não se trata de dinheiro, mas de um título de dívida, eram negociados no mercado financeiro, com grandes descontos. O governo embolsava o dinheiro, assim como os intermediários. Em vez de quitar o precatório, pagava seus fornecedores - empreiteiras – e deixava as dívidas para o sucessor.

As soluções propostas pelo art. 33 da ADCT para além de não se efetivarem quanto ao pagamento dos precatórios, causaram danos à sociedade pelo desvio de finalidade na aplicação e apropriação dos recursos e, particularmente, acarretaram maior dano aos credores das Fazendas Públicas que viram se distanciar ainda mais a possibilidade de receber seus direitos. No entanto, as tentativas de soluções prosseguiram.

Novas alterações foram realizadas no tocante ao precatório, desta feita por meio de Emendas Constitucionais (EC). A primeira dessa etapa foi a EC nº 20/1988, cujas principais contribuições foram: i) a criação da Requisição de Pequeno Valor (RPV), a partir do acréscimo do §3º ao art. 100 da CF/88, que se consolidou posteriormente como uma forma diferenciada de pagamento de dívidas de pequeno valor da Fazenda Pública em função do grau menor de formalidades em relação ao precatório e; ii) a determinação, pela primeira vez, de que o pagamento de precatório seja feito apenas após o trânsito em julgado da sentença (ROMANO JÚNIOR, 2018).

No ano de 2000, foi promulgada a EC nº 30, que além de modificar a redação do art. 100 da CF/88, acrescentando-lhe os §§ 1º-A, 4º e 5º, também acrescentou o art. 78 no ADCT para tratar do pagamento de precatórios, o que modificou a forma de extinção das dívidas da Fazenda Pública.

As modificações trazidas pela EC nº 30 visaram forçar as Fazendas Públicas ao pagamento dos precatórios, minorando as dificuldades de seus credores. Nesse sentido, verifica-se que mais uma vez foi considerada a questão da atualização dos débitos, cuja

determinação prevista no § 1º do art. 100 foi de que a atualização monetária seja feita quando do pagamento. Tal definição foi expressa para não mais suscitar qualquer dúvida.

A definição do que sejam os débitos de natureza alimentícia foi outra novidade trazida pela EC nº 30/2000. O § 1º-A, do art. 100 da CF/88 menciona que:

§ 1º-A. Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez, fundada na responsabilidade civil, em virtude de sentença transitada em julgado.

A EC nº 30 apresentou também como inovações: i) a permissão dada aos entes públicos de fixar em lei valores de pagamentos diferenciados, de acordo com suas capacidades, criando a possibilidade de que os valores pudessem ser estipulados em função da arrecadação de cada entidade de direito público; ii) a imputação de crime de responsabilidade aos presidentes de Tribunais de Justiça por ato comissivo ou omissivo, no sentido de retardar ou frustrar o pagamento regular do precatório; iii) nova moratória no pagamento de precatórios concedida às Fazendas Públicas, agora de 10 anos para as ações ajuizadas até 31 de dezembro de 1999, sendo permitida a decomposição em parcelas, a critério do credor (FAIM FILHO, 2014; AGOTTANI, 2018).

No ano de 2002, foi promulgada a EC nº 37, que novamente alterou o art. 100 da CF/88, modificando a redação do § 4º, com o objetivo de barrar a criação de inúmeros precatórios complementares, criados em função de pagamentos sem correção, assim como impedir o fracionamento do precatório, como forma de burlar o sistema e receber rapidamente como RPVs os valores fracionados (VAZ, 2005). Nesse caso, há uma clara incoerência, uma vez que à Fazenda Pública é permitido o parcelamento em até 10 anos, mas o mesmo tratamento não foi dado ao credor.

A EC nº 37 também acrescentou os artigos 84 a 88, sendo que apenas os arts. 86 e 87 dizem respeito ao precatório. Esses artigos do ADCT apresentaram como principal novidade a determinação de pagamentos dos precatórios que haviam sido parcelados, mas que foram definidos em lei como de ‘pequeno valor’, assim como a definição provisória do que seria débito de pequeno valor para as Fazendas Estaduais e Municipais. Por exemplo, no inciso I, do art. 87, foi estipulado como pequeno valor para a Fazenda dos Municípios a quantia de trinta salários-mínimos. Também, facultou aos credores a renúncia ao valor excedente, para que o recebimento ocorresse como se fosse de pequeno valor (VAZ, 2005; AGOTTANI, 2018).

Essa faculdade garantida aos credores passou a ser objeto de arbítrio do Poder Judiciário no sentido de decidir ou exercer pressão sobre os credores de precatórios da União Federal para que assumissem a referida renúncia (FREITAS, 2008). Apesar de tratar-se de uma tentativa de garantir o pagamento ao credor, em função da inadimplência dos entes públicos, além de dar celeridade ao pagamento, esse posicionamento do Poder Judiciário acabou por extrapolar suas competências, além de gerar prejuízos aos credores, tendo em vista que representava uma dispensa de parte considerável de seus direitos.

As tentativas de soluções para os principais problemas dos precatórios prosseguiram ao longo do tempo. Em 2009, foi promulgada a EC nº 62, que apresentou variadas soluções aos precatórios, dentre as quais: i) ordem e pagamento: estabeleceu nova categoria de preferência para credores com 60 anos ou mais e os portadores de doenças graves, na data da expedição do precatório; ii) possibilidade de utilização do crédito: compensação compulsória do crédito com débitos junto à Fazenda Pública; a possibilidade de o credor comprar imóveis públicos do respectivo ente público e; a possibilidade de cessão de seus créditos a terceiros mediante comunicação; iii) índice de correção: foi estabelecido o índice da caderneta de poupança para correção monetária e juros de mora; iv) acrescentou o art. 97 ao ADCT, criando o regime especial de pagamento de precatório.

Tempos depois, parte das inovações apresentadas pela EC nº 62/2009 foi considerada inconstitucional, sendo alterados ou extintos por outras EC's. No entanto, um item relevante trazido por essa EC foi a criação do regime especial previsto no art. 97 do ADCT, que representou modificações significativas no sistema de pagamento de precatórios. Até então, vigorava o regime ordinário que, sinteticamente, funciona da seguinte forma: após trânsito em julgado, o precatório é apresentado (enviado) à Fazenda Pública, caso essa apresentação fosse até 1º de julho, o valor deveria ser inscrito no orçamento para pagamento integral até o fim do exercício seguinte. Em caso de apresentação em data posterior a 1º de julho, o valor só entraria no orçamento subsequente, assim como o pagamento.

A partir da EC nº 62/2009, passou a vigorar também o regime especial, que apresentou dentre outras as seguintes inovações: i) regime destinado apenas aos entes públicos dos Estados, Distrito Federal e dos municípios, em mora com precatórios vencidos na data de publicação da referida EC; ii) inclusão de todos os precatórios emitidos durante o período do regime especial; iii) a determinação de responsabilidade aos Tribunais de Justiça (TJ) pela administração do sistema de pagamento de precatórios; iv) possibilidade de sequestro por não alocação orçamentária de montante necessário ao pagamento de precatórios e; v) a utilização da Receita Corrente Líquida (RCL) como parâmetro para cálculo do valor a ser pago.

A sistemática do regime especial, conforme Faim Filho (2014), carrega uma inversão no fornecimento de vantagens, pois premia o ente que está em mora, ao permitir sua participação, de forma exclusiva, no regime especial e pune o ente que está em dia com suas obrigações. A este é vedada a participação no regime especial. Em relação à inclusão de todos os precatórios emitidos durante o período do regime, visa tão somente o atendimento da isonomia tanto entre os precatórios comuns quanto entre os precatórios alimentícios.

A partir da EC nº 62/2009, o sistema de pagamento de precatórios foi modificado na forma de gerenciamento. Passou a ser de responsabilidade dos TJ's de cada estado. O funcionamento se dá da seguinte forma, o ente que esteja apto (conforme regra do atraso no pagamento) deverá optar por uma das duas formas de fazer o pagamento: pela escolha de um prazo ou; pela escolha de um percentual sobre sua RCL. Criou-se com isso o sistema de contas, ou seja, para o sistema funcionar passaram a ser necessárias duas contas correntes, uma para pagamento em ordem cronológica de apresentação do precatório, mas considerando a existência de situações de preferência, conforme estabelecido na EC e a outra na qual não eram observadas as preferências.

O TJ, então, passou a administrar as contas que recebem os depósitos dos entes públicos devedores de precatórios que se enquadraram no regime especial. As dívidas poderiam ser referentes a precatórios julgados em outros tribunais, por exemplo, no Tribunal Regional do Trabalho (TRT) ou no Tribunal Regional Federal (TRF), mas os depósitos passaram a ser feitos nas contas administradas pelo TJ. Então, a forma de controle dos precatórios passou a ser por meio de uma lista consolidada pelo TJ de todos os entes devedores de precatórios no âmbito de cada estado, sentenciado nos vários tribunais.

O ente público, sentenciado a pagar dívida por intermédio de precatório, passou a ter que optar por um prazo ou por um percentual sobre a RCL. Na opção por prazo, haveria acréscimos referentes à atualização monetária e juros de mora com uso do índice da caderneta de poupança sobre o valor devido anualmente, subtraídos os valores amortizados. A opção por percentual da RCL apresentou como critério efetivar cálculo sobre a RCL, que foi definida para efeito do regime especial, inicialmente, no § 3º da EC nº 62/2009, essa definição foi posteriormente ajustada na EC nº 94/2016 (como se verá adiante), tendo em vista que grande parte da EC nº 62/2009 foi considerada inconstitucional pelo Superior Tribunal de Federal (STF).

Em 2016, a EC nº 62/2009 foi substituída pela EC nº 94/2016, que apresentou, dentre outras, as seguintes modificações: i) definiu o prazo de 31 de dezembro de 2020 para quitação das dívidas com precatórios em atraso em 25 março de 2015 para os Estados, Distrito Federal

e municípios, que deveriam quitar também suas dívidas vincendas dentro desse período; ii) estipulou que os pagamentos dos precatórios deveriam se dar por intermédio da realização de depósito mensal à conta especial do TJ local, de 1/12 avos de percentual calculado sobre sua RCL suficiente para adimplemento de suas dívidas dentro do prazo estipulado. Tal depósito deveria ser calculado com base na RCL do segundo mês anterior ao do pagamento, podendo constituir percentual variável, mas nunca inferior à média percentual de comprometimento da RCL do ente entre os anos de 2012 e 2014. Essas determinações têm sido seguidas pelo TJPE.

Como se vê, a EC nº 94/2016 ampliou o prazo para pagamento das dívidas com precatórios, além de modificar o percentual incidente sobre a RCL, que deixou de ser fixo para ser variável, ampliando ainda mais a responsabilidade do TJ, no sentido de que ele é quem deve definir o percentual e o valor respectivo, suficiente para cumprir o prazo estipulado na referida EC. Também, deixou de existir o pagamento anual, passando a ser apenas mensal.

Para efeito do regime especial de pagamento de precatório, a RCL está definida no § 18, do art. 100 da CF/88, com redação dada pela EC nº 94/2016:

§ 18. Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata o § 17, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo segundo mês imediatamente anterior ao de referência e os 11 (onze) meses precedentes, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

I - na União, as parcelas entregues aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

III - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio de seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

A EC nº 94/2016 determinou que enquanto perdurar o regime especial, o ente devedor somente poderá sofrer sequestro de verbas em caso de não liberação tempestiva de valores (art. 103). A não liberação também poderá acarretar: a responsabilização do Chefe do Executivo pela legislação de responsabilidade fiscal e por improbidade administrativa; a retenção do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) pela União, para pagamento de precatórios; a retenção pelos estados dos repasses previstos no art. 158 da CF/1988, com sua utilização para adimplemento de precatórios; a proibição do ente em mora de receber transferências voluntárias ou contratar empréstimos, salvo para pagamento de precatório; inseriu o art. 105 no ADCT, que prevê a

possibilidade de compensação de precatórios com débitos inscritos na dívida ativa até 25 de março de 2015, observados requisitos definidos em lei do ente devedor.

Em 2017, houve a promulgação da EC nº 99/2017, que alterou em partes a EC nº 94/2016 e acrescentou alguns dispositivos à CF/1988. A principal alteração foi o prolongamento de prazo para pagamento de precatórios em mora em março de 2015, que passou de 31 de dezembro de 2020 para 31 de dezembro de 2024.

Também, modificou as disposições sobre os depósitos judiciais e administrativos para pagamento de precatórios, prevendo de forma expressa a constituição de um fundo garantidor; o aumento de 20% para 30% da parcela liberada para utilização relativa a depósitos judiciais de processos dos quais a Fazenda não for parte, além do detalhamento da forma de divisão dos valores entre estados e municípios. No § 3º do art. 101 do ADCT há a determinação de que o repasse dos valores previstos em relação aos depósitos judiciais e administrativos, deve ocorrer em até sessenta dias a partir da entrada em vigor do texto, sob pena de responsabilização do dirigente da instituição financeira em que estiverem depositados.

O § 4º, acrescentado ao art. 101 do ADCT pela EC nº 99/2017, determina que a União deverá, no prazo de seis meses, disponibilizar linha especial de crédito para pagamento de precatório submetido ao regime especial. Essa foi uma decisão inusitada, para dizer o mínimo, tendo em vista que uma das motivações para o surgimento da EC nº 99/2017 foi a dificuldade de honrar pagamentos que estados e municípios apresentaram, por motivações várias, sendo a principal a crise fiscal em função da crise econômica nacional. Então, a proposição de contrair dívida para honrar outras dívidas não parece ser a solução mais adequada, mas apenas uma postergação, um paliativo.

Outras modificações apresentadas pela EC nº 99/2017 foram: i) a limitação das preferências de idade, saúde e deficiência ao quádruplo do valor estipulado a título de RPV, permitindo fracionamento para pagamento do valor excedente por ordem cronológica comum (§ 2º, do art. 102 do ADCT); ii) vedação parcial de desapropriações por ente com débito acima de 70% de suas RCL (at. 103, parágrafo único), e prazo de cento e vinte dias, a contar de 1º de janeiro de 2018, para que os entes regulamentem a compensação com precatório de dívidas tributárias inscritas em dívida ativa em 25 de março de 2015, sob pena de ao não atender o prazo, ser permitido ao credor realizar a compensação independente de regulamentação (§ 2º, art. 105 do ADCT).

Observa-se que a sociedade, por intermédio dos legisladores, envidou esforços no sentido de criar e sistematizar mecanismos de cobrança de créditos contra a Fazenda Pública, utilizando como instrumento principal a Constituição Federal. No entanto, o que se percebe é

que foram decisões que geraram resoluções incompletas. Por isso falar-se em processo evolutivo e aperfeiçoamento.

Em todo o período analisado o que se observou, de forma sintética, primeiramente foi prever a responsabilidade civil do Estado (apenas da União Federal) e a forma de organizar a “fila” de credores, depois a inclusão dos estados e municípios, em seguida a previsão orçamentária das dívidas, a previsão de punições, dentre outros. A cada decisão, novas perspectivas surgem e interpretações são feitas, quase sempre em benefício do Estado. Mas que, ao mesmo tempo, cristalizaram os fundamentos do precatório, algo relevante para seu entendimento.

3.2.2 Fundamentos do precatório

O regime de precatório trata do reconhecimento e da reparação de direitos para o credor e obrigação para o ente devedor. Sendo este devedor o Estado, sua obrigação, decorrente de sentença judicial transitada em julgado, será de fazer, não fazer ou de dar coisa ou quantia (BRASIL, 1988).

Os precatórios, como requisições de pagamento, tratam da obrigação do Estado de dar quantia para reparar dano causado ao credor. Portanto, em função de o devedor ser ente público, o regime de precatório tem seus fundamentos nas normas legais do país, sendo eles os princípios que regem a Administração Pública, com previsão no art. 37 da Constituição Federal de 1988, particularmente nos princípios da legalidade, impessoalidade, da igualdade (art. 5º da CF/1988), e na inalienabilidade (arts. 100 e 101 do CC/2002) e impenhorabilidade dos bens públicos (art. 649, I, do CPC/2015).

O princípio da legalidade toca o precatório por estabelecer a obrigatoriedade de previsão em lei de todas as despesas públicas. Como requisito necessário à Administração Pública, a legalidade é um princípio que atua nos dois polos da relação entre Estado e sociedade, por um lado gera segurança jurídica à sociedade e, por outro, limita o poder dos agentes da Administração Pública. Em consideração a esse limite, o Estado só pode fazer aquilo que a lei permite. Ou seja, o exercício das atividades da Administração Pública deve ser apenas e tão somente em conformidade com o que a lei estabelece.

O princípio da impessoalidade determina que a Administração Pública deve tratar a todos sem discriminação, seja de forma benéfica ou danosa. Em atendimento a esse princípio, no sistema de pagamento por precatório, é obrigatória a observância da ordem de precedência cronológica de apresentação, não sendo admitida sua burla. Essa ordem de precedência,

prevista no art. 100 da CF/1988, é uma consequência lógica do princípio da impessoalidade previsto no art. 37 da mesma Constituição, que visa evitar favorecimentos pessoais em favor de particulares em detrimento de outros.

O princípio da isonomia, previsto no art. 5º da CF/1988, estabelece que todos os particulares estão submetidos a uma regra de igualdade que não pode ser descumprida, a menos que haja previsão em lei para isso. Então, tratando-se de pagamento de precatório, o cumprimento deste princípio acaba por derivar a obrigatoriedade de cumprimento do princípio da impessoalidade. Por conta disso, qualquer que seja a exceção à regra de precedência do precatório, há a necessidade de previsão na própria Carta Magna, não sendo admitida exceção instituída por lei ordinária ou complementar (LEITE, 2017). Esse é o caso do precatório do tipo alimentar, cujo crédito tem preferência sobre o não-alimentar ou comum, obedecendo uma cronologia particular de quitação prevista no art. 100 da CF/1988.

Outros dois fundamentos do regime de precatório são a inalienabilidade e a impenhorabilidade dos bens públicos. O art. 100 do Código Civil brasileiro de 2002 (CC/2002), prevê a inalienabilidade dos bens públicos submetidos ao interesse público. No referido artigo do CC/2002, está estabelecido que são inalienáveis os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, enquanto conservarem sua qualificação conforme a lei. Os bens de uso comum do povo são aqueles mais gerais como os rios, mares, ruas, as estradas, as praças (CC/2002, art. 99, I). Já os “bens de uso especial são aqueles destinados a serviços ou estabelecimento da administração pública, tais como edifícios ou terrenos” (BRASIL, 2002, art. 99, II).

A impenhorabilidade está prevista no Código de Processo Civil brasileiro (CPC/2015), art. 833, inciso I. Depreende-se da leitura desse artigo do CPC que a condição de impenhorabilidade decorre da condição inalienável dos bens públicos. O que significa dizer que o Estado, no exercício de suas atividades, ao incorrer em ação ou inação que cause danos a particulares, não poderá lançar mão de bens vinculados ao interesse público para reparar o prejuízo causado.

Os fundamentos do regime de precatório se referem à observância obrigatória por parte do gestor público na condução das atividades desempenhadas pelo Estado em favor da sociedade. Esta, no caso do precatório, é a parte ofendida que requer reparação, mas ao mesmo tempo, em função do interesse público, é a contribuinte dos recursos que serão usados para honrar os compromissos de reparação impostas ao Estado. Dito de outra forma, o Estado, na busca de satisfazer o bem comum à sociedade, incorre em risco, que caso se concretize gera prejuízos a terceiros. Como o Estado está proibido de alienar ou penhorar seus bens

vinculados ao interesse público, ele recorre à contribuição realizada por essa mesma sociedade para pagar tais prejuízos.

Considerando a evolução do precatório e seus fundamentos, está em vigor a seguinte divisão: i) precatório alimentar ou alimentício e; ii) precatório não-alimentício, que por exclusão foi definido como comum. Levando em consideração a ordem de preferência, os precatórios alimentícios têm preferência em relação aos comuns. Então, há duas filas de precatórios, que respeitam entre si a ordem de precedência: a fila de precatórios alimentícios e a de precatórios comuns (LEITE, 2017).

Dentre os precatórios alimentícios há também uma ordem de prioridade prevista no §2º do art. 100 da CF/88. Ou seja, tem prioridade sobre os demais, os créditos alimentícios de pessoas que tenham 60 anos ou mais de idade, os portadores de doenças graves ou aquelas com deficiência, de forma direta ou por sucessão. Nesse caso, os valores de pagamentos sofrem uma limitação vinculada ao triplo do montante previsto de RPV. O que significa dizer que os detentores de créditos de precatórios alimentares enquadrados como prioritários somente receberão nessa condição o valor referente ao triplo do valor da RPV, sendo o restante pago conforme ordem cronológica de apresentação.

A Requisição de Pequeno Valor (RPV), de acordo com o art. 87 do ADCT será, no caso dos municípios, de trinta salários-mínimos. Esse parâmetro serve para os municípios que não instituíram lei própria para tratar dessa matéria. Fica, portanto, a critério do governo municipal o valor de RPV a ser praticado no município, desde que estabeleça em lei o valor.

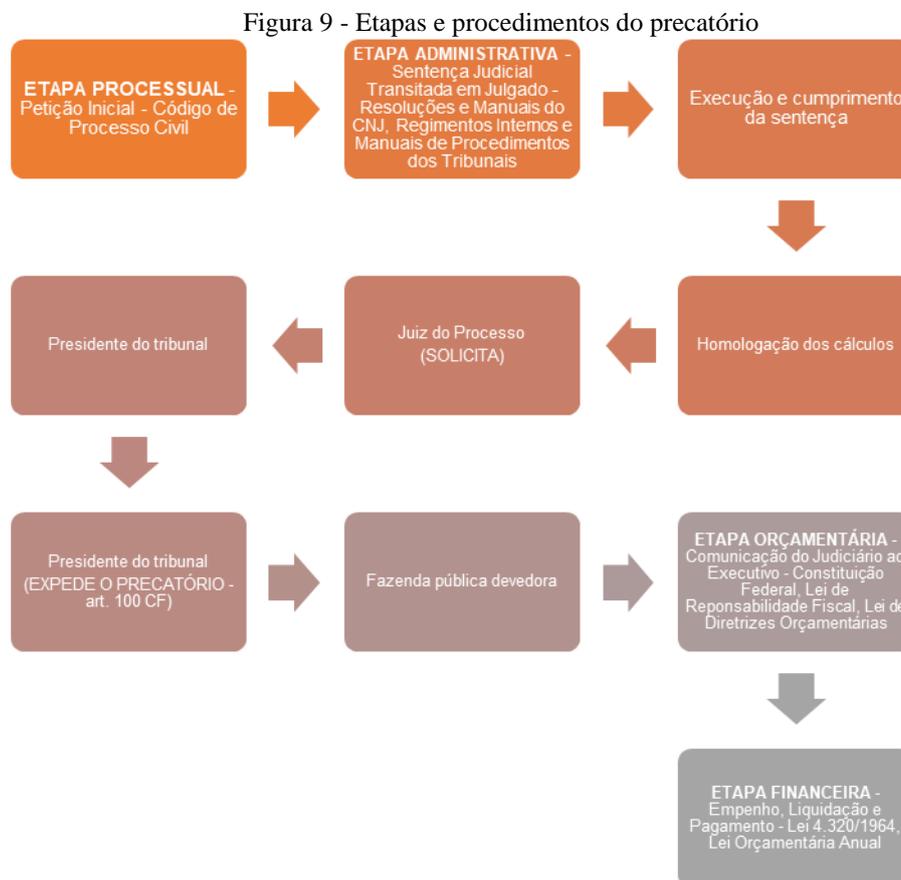
De forma sintética, os procedimentos referentes ao precatório iniciam quando uma pessoa é declarada vencedora numa lide judicial contra a Fazenda Pública. A forma de recebimento se dará pelo regime de precatório. Dessa forma, o juiz da execução solicita ao Presidente do TJ que expeça uma requisição de verba necessária ao referido pagamento. O Presidente do TJ comunica à Fazenda Pública por intermédio de ofício requisitório a existência da obrigação que, caso a data da comunicação seja até 1º de julho, será incluída na Lei Orçamentária Anual (LOA) para pagamento até o final do exercício seguinte. Após incluída no orçamento, a verba liberada pela Fazenda Pública será utilizada para pagamento, respeitando a ordem cronológica de apresentação, bem como as preferências determinadas na CF/88.

Entende-se que o gerenciamento de riscos relativos ao precatório deva ser preventivo, no sentido de evitar sua ocorrência. No entanto, considerando a possibilidade de evitar que tal situação ocorra, o gerenciamento deverá ser no sentido de mitigar os impactos que a ocorrência do precatório pode causar.

3.2.3 Etapas para a formação do precatório

A busca por reparação de dano causado por ente público segue um longo percurso, que inicia com uma petição ao Poder Judiciário, que ao aceitar denúncia passa a ser o responsável pela consecução do processo até o seu desfecho. Às partes cabem demonstrar por meio de provas seus direitos e, ao causador do dano, as consequências da sentença, que além de outras, se traduz em pagamento pecuniário ao vencedor da lide.

As etapas e procedimentos para formação do precatório podem ser visualizadas na Figura 9.



Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

A etapa administrativa do precatório é a mais demorada (CID, 2015) desse longo percurso até o efetivo pagamento pelo ente público. Essa etapa inicial é denominada de fase processual de conhecimento, e começa com a petição inicial da parte ofendida. Nessa fase, as partes expõem seus argumentos e contra-argumentos, apresentam recursos etc. Esses aspectos acabam por beneficiar o Estado, pois representam procrastinação de pagamento.

Esse benefício está assegurado ao Estado, tendo em vista que todo e qualquer processo judicial envolvendo entes públicos somente é decidido, de acordo com o grau de jurisdição, na segunda instância. Isso porque o art. 496 do Código do Processo Civil brasileiro prevê a obrigação de as sentenças proferidas contra a União, os Estados, os Municípios, as autarquias ou as fundações de direito público serem submetidas ao duplo grau de jurisdição, sem gerar quaisquer efeitos até sua confirmação (BRASIL, CPC, 2015). Portanto, o recurso pelo governo é obrigatório. Dessa forma, os precatórios deverão chegar, em regra, à segunda instância.

Do ponto de vista orçamentário, as dívidas com precatórios ao serem apresentadas (enviadas) pelo Poder Judiciário ao Poder Executivo até o dia 1º de julho, prazo previsto na CF/1988, deverão ser incluídas para pagamento até o final do exercício financeiro seguinte. Em regra, é assim que funciona o regime ordinário. Porém, pelo regime especial esse pagamento poderá ser realizado dentro de um prazo mais dilatado, considerando todas as características do regime de pagamento por precatório como ordem de precedência e prioridade.

Mesmo no regime ordinário, após a longa etapa administrativa, o pagamento pode levar ainda 18 meses até o seu recebimento, caso a apresentação do precatório seja até 1º de julho, pois se apresentado em data posterior, o tempo até o recebimento será de até 30 meses. Em se tratando de regime especial, o prazo previsto para as dívidas em atraso em março de 2015 tem seu prazo de quitação previsto até o dia 31 de dezembro de 2024, assim como as parcelas vincendas nesse período, conforme EC nº 99/2017.

De maneira geral, o prazo para desfecho de um precatório (o período desde a fase de conhecimento até a fase de pagamento) pode variar, a depender da esfera do ente devedor. Por exemplo, Romano Júnior (2019) verificou que leva de 5 a 14 anos para ocorrer pagamento de precatório num município do Estado de São Paulo; já o tempo de realização de um precatório da União leva em média 10,2 anos, segundo Cid (2015).

A inscrição no orçamento deveria garantir o adimplemento dos precatórios, no entanto, o que se constata ao examinar a evolução histórica do precatório é que a inadimplência tem sido a regra (SANTANNA; ALVES, 2016; AGOTTANI, 2018). Em tese, o orçamento público é um instrumento de planejamento que evidencia o direcionamento da Administração Pública e seu compromisso na gestão dos recursos (LEITE, 2009). Significa dizer que no orçamento são evidenciadas as fontes de recursos e suas destinações.

Para além de uma peça de planejamento, o orçamento público é uma lei formal, que passa por processo de discussão envolvendo não apenas o Poder Executivo, mas o Poder

Legislativo, gerando um acordo entre esses poderes que se reflete na aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA). Então, quando uma despesa é inscrita no orçamento, representa um acordo tácito de o ente público honrar aquele compromisso. Porém, durante muito tempo, o fato de a obrigação referente ao precatório ser registrada no orçamento, não representava garantia ao credor de seu recebimento (LEITE,2009; SANTANNA; ALVES, 2016).

A previsão orçamentária de todo e qualquer gasto público se insere no contexto do controle necessário das atividades estatais, mas acaba por privilegiar o Estado, na medida em que seus pagamentos não ocorrem de maneira imediata, havendo necessidade de cumprimento dos prazos previstos conforme discutido anteriormente.

Além do alongamento dos prazos por previsão legal, as sucessivas moratórias às quais os precatórios foram submetidos, a partir da CF/1988, acabaram por abalar a confiança dos credores em relação ao Estado Democrático de Direito, tendo em vista que as dilações de prazo, bem como o não pagamento de despesas previstas no orçamento, representam justamente a não garantia de direitos (FLORENZANO, 2005).

Decorre da incerteza do adimplemento das dívidas a formação de um mercado de precatórios (FERNANDES; SBICA, 2011), que gerou uma série de problemas relacionados a fraudes, conforme mencionado anteriormente (o caso da CPI dos precatórios). Esse mercado passou a ser disciplinado pelo Estado, tendo em vista resguardar, mesmo que minimamente, os direitos dos credores, muitas vezes aviltados nas negociações de seus precatórios, pois inicialmente uma das regras era a maior oferta de deságio, conforme EC nº 62/2009.

No entanto, houve muitas críticas a essa forma de pagamento (SILVA, 2010). Por esse motivo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), buscou disciplinar essa forma de pagamento por meio da Resolução CNJ nº 123/2010, definindo o percentual máximo tolerável de 50% de deságio para pagamentos de precatórios. Finalmente, a EC nº 94/2016 definiu o deságio máximo de 40% nas negociações envolvendo precatórios.

A etapa financeira é a etapa final do sistema de pagamento por precatório. O pagamento do precatório é a última fase de um rito processual demorado, que em função das amarras jurídicas criadas para resolver as lides que envolvem entes públicos, acabam por beneficiá-los, seja pela prorrogação de prazo, por inadimplência ou por emendas constitucionais.

Segundo Santanna e Alves (2016, p. 231), “A doutrina evidencia que não se trata de um problema de arrecadação, mas de alocação de recursos”. Diferentemente desse argumento, Fernandes e Sbica (2011) entendem que o problema do precatório, ou da inadimplência

relacionada ao precatório, é uma questão de liquidez, da baixa capacidade de o ente público honrar seus compromissos.

Entende-se que ambas as situações fazem parte da complexa gestão pública, que lida cada vez mais com recursos escassos e despesas, que representam necessidades da sociedade, cada vez maiores. Porém, independentemente da discricionariedade do gestor quanto à decisão de alocação de recursos ou da capacidade de pagamento do ente público, a relação hipossuficiente existe e é evidente. Os credores de precatórios ao longo dos anos têm sido vilipendiados em seus direitos, de muitas formas.

Os titulares de precatórios esperam longos períodos para obter uma sentença judicial favorável. Após trânsito em julgado, seus direitos, em tese, passam a ser líquidos e certos, considerando apenas as atualizações monetárias por índices oficiais. No entanto, ocorrem as inadimplências e aí o Estado se socorre por meio de Emendas Constitucionais, premiando as Fazendas Públicas com dilações de prazos ou propondo formas de pagamentos que, no fim das contas, impõem maiores prejuízos ao credor.

Apesar de a regra ser a postergação de pagamento, não se pode negar que as iniciativas de aprimoramento do sistema de pagamento do precatório estão em curso, mesmo que lentamente. As EC nº 94/2016 e nº 99/2017 representam as mais recentes tentativas. Nessas emendas, há previsões de sanções aos entes que se tornem inadimplentes em relação ao precatório.

Verifica-se que do rol de sanções previstas em lei, ressalta-se o aspecto qualitativo do precatório, tendo em vista que o inadimplemento não necessariamente se dá em função de valores, mas de qualquer situação que leve o gestor a não cumprir com a obrigação assumida no acordo do regime especial de pagamento de precatório. Por esse motivo, o controle contábil-gerencial e orçamentário, bem como a geração de informações se tornam cada vez mais necessárias à gestão pública.

3.2.4 Aspectos contábeis dos precatórios

Do ponto de vista informativo, a comunicação do precatório realizada pelo Poder Judiciário ao Poder Executivo, independente da observância do prazo para inscrição no orçamento do exercício seguinte, há a exigência do devido registro contábil, tendo em consideração tanto o efeito da dívida quanto a qualidade da informação contábil, fonte necessária à transparência pública. Nesse sentido, existem aspectos contábil-gerenciais relevantes que envolvem os precatórios.

A revisão da literatura evidenciou escassez de trabalhos em contabilidade sobre essa temática, a exceção de pesquisa realizada por Ferreira e Lima (2012), que faz análise de *disclosure* dos precatórios públicos. Grande parte da literatura acadêmica sobre precatórios é da área de Direito como Santos (2013), Faim Filho (2014) e Agottani (2018). Os aspectos gerenciais aqui destacados se referem ao controle de ações que originam precatórios, mas também aos controles e à avaliação de processos ainda em julgamento e seu impacto no orçamento público e nas atividades operacionais, tendo em vista o desembolso quando do efetivo pagamento.

Em todas as situações que originam precatórios, em particular aqueles de tipo alimentício, há a necessidade de controle com o intuito de assegurar que falhas não ocorram e, por conseguinte, para que o ente público não seja submetido a longas contendas judiciais, que representam gastos ao erário público.

No entanto, quando já está instaurado o processo, há necessidade de controle das ações das partes litigantes e, conforme mencionado, os entes públicos são obrigados ao recurso revisional de sentença contrária. Então, significa que uma sentença condenatória do Estado em primeira instância, deverá passar por revisão (avaliação) na segunda instância. Mas, qual seria o tratamento contábil adequado a ser dado pelo ente público a uma probabilidade de perda? Conforme se viu, até que seja confirmada a condenação, nenhum efeito deve ser gerado no ente público (BRASIL, CPC, ART. 496, I).

Sob a perspectiva contábil, o reconhecimento da obrigação com precatório se pauta pela teoria contábil e pelas normas de contabilidade aplicadas ao setor público, segundo as quais, o passivo é “uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade” (NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, 2016).

A controvérsia anteriormente existente quanto ao reconhecimento do que seria “presente”, qual o fato gerador considerar (FERREIRA; LIMA, 2012), a condenação judicial em primeira instância, ou se posteriormente, quando da confirmação da condenação em segunda instância, ou ainda, apenas quando do lançamento na LOA? Nesse caso, recorre-se ao conceito de passivo contingente, que é:

- (a) uma obrigação possível que resulta de eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos não totalmente sob controle da entidade; ou
- (b) uma obrigação presente que resulta de eventos passados, mas que não é reconhecida porque:
 - (i) não é provável que uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços seja exigida para liquidar a obrigação; ou

(ii) o valor da obrigação não pode ser mensurado com suficiente confiabilidade. (NBC TSP 03, 2016)

Entende-se que o precatório judicial, em função de suas características, se enquadra no conceito de passivo contingente e sua evidenciação pode se dar conforme orientação da NBC TPS 03, contida no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), conforme Quadro 2.

Quadro 2 - Resumo de provisão e passivo contingente

Quando, em consequência de eventos passados, possa existir uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços seja exigida para a extinção de:				
a) Uma obrigação presente; ou				
b) Uma obrigação possível cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos que não estão totalmente sob o controle da entidade.				
Obrigação	Probabilidade de Saída de Recursos	Possibilidade de Estimativa Confiável do Valor	Classificação	Forma de Evidenciação
Presente	Provável	Possível	Provisão	Balanco Patrimonial e Notas Explicativas
Presente	Provável	Não possível	Passivo Contingente	Notas Explicativas
Presente	Pouco provável	Possível ou Não Possível	Passivo Contingente	Notas Explicativas
Presente	Remota	Possível ou Não Possível	Passivo Contingente	Não é divulgado
Possível	Provável	Possível	Passivo Contingente	Notas Explicativas

Fonte: MCASP, 2019, p. 264

A evidenciação remete a uma questão igualmente relevante, qual seja a avaliação da obrigação (os valores envolvidos), haja vista o tempo de tramitação do processo judicial, o que provoca correção dos valores a serem pagos. O montante a ser pago pelo ente público gera impacto sob vários aspectos, especialmente quando se trata de ente público municipal, cujas fontes de receitas são mais restritas do que as fontes dos estados e da União.

Ferreira e Lima (2012) propuseram os momentos da ação judicial em que o registro contábil seria adequado com base na classificação de risco remota, possível e provável, propondo também que essa classificação seja utilizada pela Advocacia Geral da União (AGU), que ficaria responsável por identificar cada um desses itens de risco, considerando ser essa uma de suas atribuições técnicas, conforme a Lei nº 11.768/2009.

A proposta de Ferreira e Lima (2012) se mostra plausível em nível da União e até mesmo dos estados federados, pois imprescinde de integração entre os gestores de precatórios

e entre os órgãos e secretarias responsáveis pelo registro e geração de informação do ente público. Essa não é a realidade da maioria dos municípios brasileiros, que apesar de grandes devedores de precatórios, cuja soma das dívidas ultrapassou o montante de R\$ 30 bilhões no ano de 2018, conforme dados do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) (SICONFI, 2018), nem sempre contam com corpos de advogados ou mesmo contadores em caráter de contratação definitiva, mas apenas temporárias. Essa situação, dentre outras, gera problema de integração entre profissionais que lidam com a gestão de precatórios (procuradores, controladores, contadores e técnicos da área de orçamento).

Outro aspecto a ser considerado no estudo do precatório é seu impacto econômico nos entes devedores. Mais de setenta municípios brasileiros decretaram estado de calamidade financeira (CMN, 2017) desde o ano de 2016. A situação de endividamento das prefeituras brasileiras, dentre outras, tem se agravado em função da severa crise econômica por que passa o país desde 2014 e que tem provocado queda de arrecadação em todos os níveis governamentais. As dívidas municipais com precatórios só pioram ainda mais esse quadro.

A sistemática de pagamento do precatório caracteriza essa obrigação como dívida fundada (aquelas com prazos de pagamento superiores a 12 meses), especialmente quando há ocorrência de inadimplência das dívidas com precatórios, muito comum nas administrações públicas municipais. Dessa classificação, decorre a obrigatoriedade de observância aos limites de endividamento preconizados pela LRF.

A dívida fundada ou consolidada é considerada para efeito de aplicação dos limites de endividamento previstos na LRF, no seu art. 31. Esse limite, por sua vez, irá considerar para efeito do pagamento de dívidas com precatório a RCL, que em essência é diferente da RCL prevista na Constituição Federal de 1988 e, neste caso específico, representa, conforme inciso IV do art. 2º:

“[...] somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos [...] c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira [...]” (BRASIL, LRF, 2000).

A observância à RCL impõe aos gestores limites quanto ao volume de pagamentos de precatório, pois há determinação de percentuais para os demais gastos, como educação, saúde e pessoal, para citar apenas os mais expressivos. Essas limitações tendem a provocar dificuldades quanto ao estoque das dívidas com precatórios, que ao invés de diminuir, tem

aumentado, provocando demandas por postergações de forma oficial, que se originam no campo político, a isso se deve parte da explicação quanto a emissão das emendas constitucionais.

Tratando-se dos aspectos contábeis do precatório, verifica-se que ainda são insuficientes para dar conta do *disclosure* necessário à transparência dos precatórios. Isso, de certa forma, penaliza a sociedade na medida em que se trata de despesa pública, cuja contribuinte principal dos recursos utilizados para a quitação do precatório é essa mesma sociedade. Portanto, deveria ser o alvo principal da geração e disponibilização de informações.

3.2.5 Precatórios nas pesquisas acadêmicas

A temática do precatório há algum tempo é motivo de atenção de públicos bastante específicos, aí se enquadram as classes política (legisladores e membros do executivo), jurídica (o Poder Judiciário e advogados) e técnica (pessoas que lidam com orçamento e controle). Essa afirmação pode ser confirmada pela quantidade de modificações pela qual o sistema de pagamento por precatórios passou desde a Constituição Federal de 1934, conforme se viu na seção 2.3.1 deste estudo.

No entanto, do ponto de vista acadêmico, os estudos sobre precatório têm se concentrado na área do Direito e mais recentemente na Área da Administração pública. Na área de Contabilidade é possível citar apenas o trabalho de Ferreira e Lima (2012), conforme mencionado na seção anterior.

Nesta seção serão apresentadas apenas as pesquisas realizadas em nível de mestrado e doutorado dos últimos sete anos, tendo em vista existir maior concentração de trabalhos acadêmicos nesses níveis.

Conforme mencionado, a área de Direito apresenta maior quantitativo de estudo: Santos (2013) – dissertação; Faim Filho (2014) – tese; Agottani (2018) - dissertação. Na área de Administração Pública verificou-se a existência de dois trabalhos: Cid (2015) - dissertação - e Romano Júnior (2019) – dissertação.

O trabalho de Santos (2013) se propôs a verificar a utilização de precatórios como forma de extinção de créditos tributários. Com base na legislação e decisões delas decorrentes, concluiu que não é possível a utilização de precatório como “moeda” para o pagamento de tributo, nos termos do artigo 156, inciso I do CTN. Mas, que é possível sua utilização como forma de extinção de créditos tributários em procedimento de compensação.

O trabalho de Faim Filho (2014) constatou que há registro sobre precatório há mais de 500 anos. Que no Brasil, as sanções previstas no Regime Especial são muito mais efetivas que as do Regime Ordinário, as quais, não produzem nenhum efeito, havendo assim desrespeito aos direitos humanos.

Para Faim Filho (2014), os precatórios devem vir previstos no Anexo de Riscos Fiscais, posto que são passivos contingentes e os valores para pagamento são descentralizados na União. Esse autor constatou que o pagamento tem sido dificultado por falta de compromisso com o Direito e a Justiça e não por falta de possibilidade econômica. Concluiu que o Brasil não garante direitos, o que já é reconhecido internacionalmente, e não há nenhuma separação de poderes, ficando todo o poder nas mãos do Executivo.

A pesquisa de Agottani (2018) examinou se o regime especial instituído pela EC 94/2016 e alterado pela EC 99/2017 tem alguma diferença para com as anteriores que permita acreditar que poderá levar ao integral adimplemento dos precatórios. Constatou que nenhum dos parcelamentos/regimes especiais já implementados cumpriu com suas finalidades. Ao contrário, houve aumento do estoque das dívidas.

Agottani (2018) constatou, também, que o acúmulo da dívida com precatórios não decorre do volume das condenações judiciais nem da falta de recursos dos entes ou de meios de financiamento, mas da escolha racional do administrador público. Concluiu que de nada adianta a edição de emendas constitucionais com a vinculação de recursos, a fixação de prazos, a criação de meios de financiamento para o pagamento da dívida ou outras disposições se continuar a ser do interesse do administrador não pagá-las e, que a dificuldade em informar a sociedade em geral acerca dos benefícios do pagamento de precatórios faz com que o caminho mais plausível para que esse pagamento seja do interesse do administrador é através do estabelecimento de efetivas sanções para os devedores e recompensas aos bons pagadores.

Cid (2015) se propôs a diagnosticar os motivos que originaram os precatórios contra a União inseridos na LOA de 2014. Constatou que questões previdenciárias representam mais de 60% dos precatórios e que a etapa administrativa foi mais longa do que a etapa processual. Também, verificou que quase 30% dos precatórios, considerado apenas o seu valor, poderiam ser pagos conforme a metodologia do RPV e com impacto de apenas 3% sobre o valor total desta despesa pública.

A pesquisa de Romano Júnior (2019), objetivou identificar os fatos geradores e as principais características dos precatórios pagos no âmbito de uma administração direta municipal. Identificou que os ramos do direito Administrativo e Civil, juntos, representaram 91% da quantidade e 75% do volume financeiro total dispendido. Quanto ao tempo de

duração do início da ação até o pagamento do precatório, 91,8% dos casos estavam contidos numa escala de 5 a 14 anos, sendo que o tempo médio foi de 9,6 anos. Concluiu que a metodologia proposta pode colaborar com o sistema gerencial, orientando a tomada de decisões que objetivem a diminuição da incidência de precatórios, e apontou que a execução deste controle por meio da Contabilidade Pública pode melhorar a transparência pública deste passivo.

CAPÍTULO IV

METODOLOGIA

Neste capítulo, são descritos os procedimentos realizados e os instrumentos utilizados para coletar, organizar e analisar os dados referentes aos precatórios, que são o objeto empírico desta pesquisa. Esses itens estão classificados nas seções de enquadramento da pesquisa, caracterização da amostra, dos instrumentos e dos procedimentos de coleta de dados, os procedimentos de operacionalização dos métodos e análise dos dados, por fim, os procedimentos para validação do modelo desenvolvido neste estudo.

A escolha do precatório como objeto de análise se deu em função do entendimento que seu instituto comporta elemento fático de risco, que circunscreve o objeto teórico desta pesquisa, a gestão de risco. Pois, o precatório representa o resultado de ação ou inação por parte do Estado, que redundou em prejuízo a terceiros que deve ser reparado, considerando as responsabilidades objetiva do Estado e subjetiva do agente ou seu preposto causador do dano.

Entende-se que dentre a diversidade de causas do precatório, há parte possível de ser gerenciável. Então, a metodologia utilizada visou dar suporte ao objetivo de “elaborar um modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares para governos municipais”.

O constructo desta pesquisa é interdisciplinar, porque a prática contábil na administração pública é regida por normas legais e princípios do Direito financeiro, administrativo e constitucional, razão pela qual a revisão e análise decorrentes não se concentram exclusivamente na área contábil, mas, também, recorre a outras áreas. De fato,

Diante da complexidade das questões que a ciência contemporânea encontra, as fronteiras entre disciplinas institucionalmente estabelecidas tornam-se cada vez mais permeáveis, trocas conceituais e metodológicas acontecem, colaborações científicas instituem-se no âmbito de programas de pesquisa comuns (RAYNAUT, 2015, p. 3)

O autor completa afirmando que:

Pode-se dizer que a colaboração entre especialidades científicas e técnicas diferenciadas constitui, hoje, uma exigência imprescindível para resolver a maioria dos problemas com os quais se defronta a ciência. (RAYNAUT, 2015, p.3)

Por essa razão, além dos conteúdos oriundos da contabilidade foram aportados conteúdos da doutrina jurídica, igualmente apropriados aos fundamentos legais pertinentes à análise dos casos.

4.1 ENQUADRAMENTO DA PESQUISA

Esta pesquisa é exploratória, tendo em vista que seu produto inicialmente indeterminado quanto ao conteúdo e forma, consistiu em um modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares municipais elaborado a partir da realidade investigada, tendo em vista as contribuições potenciais que pode oferecer ao setor público. Trata-se de uma pesquisa empírica de natureza qualitativa.

Os dados tomados para análise foram os discursos evocados das entrevistas realizadas com procuradores, controladores municipais, membros de Tribunais, além de conteúdos processuais que redundaram em precatórios. A escolha de métodos qualitativos se deu por seu potencial de fornecer, de forma detalhada, uma descrição do fenômeno estudado conforme ocorre no contexto no qual se origina (GREY, 2012; NOWELL; ALBRECHT, 2018).

Os métodos de procedimentos utilizados nesta pesquisa foram o estudo multicaso e o de levantamento, documental e discursivo.

O método de estudo multicaso mostrou-se pertinente, porque quando um caso não é suficiente para dar conta de uma proposta, por força da necessidade de se atentar para aspectos particulares do fenômeno investigado, a metodologia oferece essa variante do método, amplamente empregada em pesquisas (CARPINTEIRO; PETERSON, 2015; MAROLT et al., 2016; ARENA; ARNABOLDI; PALERMO, 2017; LINO et al., 2019;) e, neste estudo foi relevante sua utilização, pois possibilitou análise mais abrangente do fenômeno investigado, ao congrega aspectos inerentes a cada um dos municípios pesquisados.

As unidades-caso (os municípios) deste estudo foram selecionadas de forma intencional ou não-probabilística. Esse tipo de seleção tem sua lógica e poder na escolha de casos ricos em informações para um estudo aprofundado (PATTON, 2015). É dessa forma que os precatórios alimentares são definidos neste estudo, pois apresentam profundidade e detalhes suficientes que apoiam a identificação de fatores-chave, os quais podem propiciar a produção de informações credíveis para futuras tomadas de decisões.

O tipo de amostragem utilizada neste estudo torna as descobertas realizadas utilizáveis para decisões e ações baseadas em evidências (PATTON, 2015). O que significa dizer que a

profundidade das descobertas de estudos qualitativos como o aqui realizado, visa, dentre outros fatores, oferecer informações que permitam que os gestores municipais tenham convicção de como os precatórios alimentares surgem e como podem impactar na gestão municipal e, a partir daí o que deve ser feito a respeito (STAKE, 2010).

O estudo de caso foi, portanto, o principal método de procedimento utilizado, sendo empregado conjuntamente com o método de levantamento, caminho para obtenção dos dados. Realmente, o desenho desta investigação se baseou no argumento teórico de que “a pesquisa de levantamento é projetada para lidar mais diretamente com a natureza dos pensamentos, opiniões e sentimentos das pessoas (SHOUGHNESSY; ZECHMEISTER; ZECHMEISTER, 2012, p. 151).

Além da relevância de cada caso, outros critérios foram igualmente utilizados, dentre os quais o acesso aos dados, sua completude e a facilidade de acesso ao município. Portanto, o acesso aos processos judiciais originários e de precatório, assim como aos respondentes-chave e a menor distância entre a capital Recife e o município, completam os critérios de seleção da amostra. A distância foi elemento representativo para a seleção dos casos, tendo em vista a necessidade de acesso aos processos físicos, que demandaram mais de uma visita a cada um dos municípios selecionados. Nesse sentido, as unidades-caso selecionadas foram seis municípios do estado de Pernambuco.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DO PERFIL DA AMOSTRA E DO INSTRUMENTO DE COLETA

4.2.1 Dados referentes aos processos judiciais

A amostragem foi intencional e originou-se da lista de municípios devedores de precatórios registrada no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE), Ato de Rateio nº 01/2018, datado de 22/02/2018 (ver Apêndice C). Nessa lista constam todos os devedores de precatórios do estado de Pernambuco, que no total são 60 municípios, bem como todos os tribunais que julgam e executam os precatórios no estado.

Optou-se por pesquisar os devedores registrados apenas no TJPE por comportar mais de 70% do total de precatórios dos municípios pernambucanos. O passo seguinte foi pesquisar todos os beneficiários de precatórios nos 60 municípios listados no TJPE (<https://srv01.tjpe.jus.br/consultaprocessualunificada/>). Verificou-se a existência de 842 processos,

entre individuais e coletivos, sendo 704 de precatórios alimentares e 138 de precatórios comuns.

A partir desse conjunto de informações, foram selecionados os municípios, utilizando como critério a acessibilidade. Dessa forma, seis municípios do estado de Pernambuco foram escolhidos. Os nomes dos municípios não serão revelados e serão denominados municípios: A, B, C, D, E e F. O total de processos desses municípios é 87, entre individuais e coletivos (os denominados litisconsórcios), sendo 57 os precatórios alimentares e 30 os precatórios comuns. Porém, só foi possível coletar informações em 51 conjuntos de processos (originários e precatórios) entre alimentares e comuns, conforme Tabela 1.

Tabela 1 - Quantitativo de processos existentes nos municípios selecionados

Município*	Total de Proces.	Proces. Acessados	Alimentar	Comum
A	4	3	2	1
B	5	5	3	2
C	39	21	10	11
D	9	7	3	4
E	23	14	9	5
F	7	1	1	0
Total	87	51	28	23

Fonte: elaborado pelo autor, a partir dos dados da pesquisa.

Considerando os critérios de disponibilidade e completude dos dados para inclusão/exclusão, os conjuntos de processos de precatórios alimentares se mostraram mais acessíveis e mais completos que os precatórios comuns, tornando-os centrais neste estudo. Sendo o total de 25 conjuntos de processos alimentares o número disponível para análise. Então, é esse quantitativo de processos (originários e de precatórios) dos seis municípios que compõe a amostra.

4.2.2 Instrumento de coleta de dados por entrevista

A elaboração do instrumento de coleta de dados por entrevistas teve seu percurso iniciado com a elaboração de questões oriundas da literatura, dos dados obtidos dos processos e da abordagem inicial feita ao Núcleo de precatórios do TJPE.

As questões elaboradas foram submetidas ao escrutínio de especialistas na tomada de contas do setor público, de pessoas envolvidas com gestão de risco no setor público e no setor privado, bem como pessoas ligadas ao estudo de precatórios. Optou-se por criar um **grupo de discussão online**, cujos convites foram enviados para o endereço eletrônico dos participantes após contatos telefônicos.

Um “Texto de apresentação da pesquisa”, foi enviado juntamente com um *link* do *Checklist* de Validação de Instrumento de Coleta (Apêndice B) para servidores públicos do Tribunal de Contas da União (TCU), da Controladoria Geral da União (CGU), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), do Instituto Federal de Alagoas (IFAL), professores da Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Universidade de São Paulo (USP Ribeirão Preto) e um funcionário do Instituto Tecnológico de Pernambuco (ITEP). Após o prazo estipulado de uma semana, foram obtidas respostas com sugestões e reflexões pertinentes acerca do instrumento, apresentado nos Apêndices C e D.

As contribuições oriundas do grupo de discussão *online*, para além da elaboração final do instrumento de coleta, serviu como critério de validação interna do referido instrumento, no que implicou ajustes de alinhamento do texto ao *background* dos respondentes e demandas de campo.

4.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Os procedimentos de coleta de dados nesta pesquisa foram divididos em levantamento documental e entrevistas. O levantamento documental alcançou os seguintes documentos:

- processos judiciais originários (que deram surgimento aos precatórios);
- processos de precatórios;
- relatórios dos tribunais, em particular do TJPE e do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região (TRT 6);
- os documentos de planejamento municipais, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA);
- o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e;
- os relatórios do Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios (SADIPEM).

Em relação aos processos judiciais, o período de cobertura é de aproximadamente 25 anos, sendo esse o maior tempo entre os processos analisados (1993 a 2018). A leitura de cada processo foi feita para identificar cada um dos elementos relevantes que pudessem servir para análise e construção do modelo.

No que diz respeito às entrevistas, foram realizadas com atores sociais que lidam com precatórios municipais, tanto nas prefeituras quanto nos tribunais (TJPE, TRT 6 e TCE),

conduzidas no local de trabalho dos entrevistados. Após a etapa de coleta, foram realizadas as análises dos dados por intermédio do método de análise de conteúdo.

4.3.1 Da coleta de dados dos processos judiciais

A coleta de dados dos processos judiciais se iniciou no mês de março de 2019, com entrevista ao responsável pelo Núcleo de Precatórios do TJPE, cujas informações obtidas contribuíram para as etapas seguintes da coleta, sendo o final da coleta em agosto do mesmo ano.

A partir da lista de municípios devedores de precatórios, registrada no site do TJPE e sendo esse o tribunal selecionado para a coleta de dados dos processos, passou-se às buscas de dados das prefeituras selecionadas.

Inicialmente, as pesquisas se concentraram no sítio eletrônico do TJPE, onde foi acessada uma lista com números de todos os precatórios pendentes ou em processo de pagamento. Então, buscou-se acessar esses processos eletronicamente. No entanto, as informações, quase sempre sintéticas, desses tipos de processos, não se mostraram completas e suficientes para os propósitos desta pesquisa. Por esse motivo, houve a necessidade de acessar os processos de precatórios fisicamente.

Os processos físicos de precatórios (que contêm os requisitórios) foram acessados no Núcleo de Precatórios do TJPE. Quando arquivados, foram acessados no Arquivo Geral do TJPE, locais distintos e distantes um do outro. Esses processos físicos contêm informações de valores finais pagos ou em processo de pagamento, os números dos processos originários e os nomes dos respectivos beneficiários, dentre outros, relevantes para o prosseguimento da pesquisa.

De posse das informações obtidas nos processos físicos de precatórios, voltou-se a realizar pesquisas no sítio eletrônico do TJPE para acessar os processos judiciais que deram origem ao precatório. O percurso seguido foi: “www.tjpe.jus.br”, “Processos de 1º e 2º Grau”, “acesso ao sistema”, “Consulta Processual Unificada”, foi escolhida a aba “Parte” na qual foram inseridas, individualmente, as informações: comarca e nome do beneficiário. Com base nessa busca, obteve-se o acesso à maior parte dos processos originários.

As leituras iniciais dos processos demonstraram lacunas de informações, consideradas fundamentais para análise do fenômeno que deflagra o risco, o que significa dizer que o acesso eletrônico não foi suficiente. Portanto, foi necessário visitar os processos físicos. Esses, nem sempre estavam disponíveis.

Para acessar fisicamente os processos originários, houve necessidade de se deslocar até a comarca na qual a ação foi julgada. Nesse caso, constatou-se que existem comarcas nas quais há Varas de Execução Fazendária e outras nas quais essas varas não existem separadamente, ou seja, estão nas Varas Cíveis. Ocorre que não há uma única Vara Cível por comarca (dentre as que comportam os municípios selecionados), por esse motivo, foram necessários acesso a diversas varas para se encontrar os processos.

Identificados os processos e a vara onde estão alocados, pode-se acessá-los ou não, de acordo com a disponibilidade. Por exemplo, o processo pode estar em poder do juiz ou do setor de cálculo, nesse caso não estará disponível para acesso. Pode ocorrer de já estar arquivado. Aí, dependendo do procedimento de cada vara, o acesso pode ser dificultado. Por exemplo, há comarcas que para acessar processos arquivados se faz necessária a solicitação de desarquivamento, o que só pode ser feito por meio de petição assinada por advogado. Há, no entanto, comarcas em que é possível fazer a solicitação dos processos para consulta na própria vara de onde são oriundos e, no prazo de 48 horas, o acesso é liberado.

Em função do critério de inclusão/exclusão, os processos indisponíveis ou que necessitavam de petição por advogado foram excluídos, restando ao final 25 conjuntos de processos acessados. Tais conjuntos de processos são apenas do tipo alimentício ou alimentar, que se tornaram centrais nesta pesquisa em razão do seu nascedouro e da sua exigibilidade. Esses precatórios, em geral, nascem de não conformidade legal, de brechas na lei e cuja forma de mitigar se dá por meio da análise de conformidade e do mapeamento de sua ocorrência.

4.3.2 Das entrevistas

Foram realizadas entrevistas com juiz, com responsáveis pelo setor de precatórios do TRT 6, com gerente de contas de governo do TCE, controladores e procuradores, uma vez que são esses atores que lidam com precatórios. Inicialmente, entrevistou-se o juiz responsável pelo Núcleo de Precatório do TJPE com o objetivo de se obter informações sobre onde procurar os processos tanto de precatórios quanto os originários, quem eram os representantes da prefeitura que lidavam mais diretamente com precatórios (processos e pagamentos), o papel do Núcleo de Precatórios, dentre outras questões.

Neste estudo, optou-se por não fazer referência ao nome dos atores ou da prefeitura em questão, para isso utilizou-se A, B, C, D, E e F para denominar cada prefeitura e o número 1 para designar procurador, 2 para designar o controlador do município e de 3 em diante para qualquer outro sujeito que desempenhasse função relevante em relação ao precatório.

No total foram realizadas 13 entrevistas, sendo quatro com pessoas vinculadas aos tribunais e nove com pessoas vinculadas às prefeituras. O Quadro 3 demonstra os municípios e os respectivos entrevistados, bem como o tempo útil de fala de cada entrevistado.

Quadro 3 – Entrevistas com representantes das prefeituras

Município	Código do Entrevistado	Tempo de Entrevista
A	A.1	10:27
A	A.2	13:37
C	C.3	15:09
D	D.1	11:06
D	D.2	23:10
D	D.3	27:49
E	E.1	37:47
E	E.2	14:06
E	E.3	31:52

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados de pesquisa.

Os entrevistados, via de regra, solicitaram acesso prévio ao instrumento de coleta, o que foi de pronto atendido. Houve três casos que parte da entrevista não pode ser registrada a pedido dos entrevistados. Nesses casos, o tempo médio de diálogo antes da gravação foi de aproximadamente 40 minutos. Também, houve casos de o potencial entrevistado se negar a dar entrevista, alegando não ter informações que pudessem ser úteis à pesquisa.

O acesso aos procuradores dos municípios selecionados, na metade dos casos, não se efetivou. Existem procuradores que não dão expediente de maneira sistemática na prefeitura, portanto, seus assessores solicitam que se entre em contato por telefone para saber se o procurador está ou não no município e no órgão do qual é titular para, a partir daí, tentar conseguir falar com ele. Ocorre que alguns procuradores e controladores alegam não terem disponibilidade para entrevista.

O acesso ao potencial entrevistado é critério de inclusão definido para esta pesquisa. Por esse motivo, não foram entrevistados os procuradores e controladores dos municípios B, C e F.

No decorrer das pesquisas, percebeu-se a necessidade de se obter perspectivas distintas daquelas dos representantes dos municípios. Por esse motivo, buscou-se entrevistar representantes dos tribunais ou de pessoas que acompanham o cumprimento de sentença

judicial, especificamente de precatório, bem como daquelas que tomam as contas, que acompanham e julgam as contas dos municípios. Nesse sentido, foram realizadas quatro entrevistas. Os entrevistados e os tempos totais de entrevistas podem ser visualizados no Quadro 4.

Quadro 4 – Entrevistas realizadas nos Tribunais

Tribunais	Função do Entrevistado	Código do Entrevistado	Tempo de Entrevista
TJPE	Coordenador do Núcleo de Precatórios	TJCN	26:00
TRT6	Membro do Setor de Precatório	TRTCH	20:17
TRT6	Membro do Setor de Precatório	TRTSC	27:12
TCE	Gerente de Contas de Governo	TCEGC	30:53

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados de pesquisa

4.4 DA ANÁLISE DE DADOS

A análise de conteúdo foi o método escolhido tendo em vista sua pertinência aos objetivos da pesquisa. A análise de conteúdo é útil quando se trata de extrair informações de comunicações volumosas em números e extensão (ESTEVES, 2006).

Neste estudo, a forma de análise de conteúdo escolhida é a análise categorial temática e, para sua aplicação, as orientações de Bardin (2011) quanto às etapas desse método foram adotadas, quais sejam: pré-análise, descrição analítica e análise e interpretação dos resultados, conforme a seguir:

a) Pré-análise: nesta etapa foi feita a sistematização para que as operações sucessivas de análise pudessem ser realizadas. A homogeneidade (a classificação das categorias segue o mesmo princípio), a pertinência dos documentos e das entrevistas (as categorias devem estar adequadas aos documentos) e exclusividade (é vedado o múltiplo enquadramento) foram cautelas atendidas para a consecução da análise (AMADO; COSTA; CRUZOÉ, 2014). As ações desta etapa foram:

- formação de uma base de dados híbrida: empírica e teórica;
- codificação inicial do Atlas TI, *software* de análise qualitativa utilizado;
- importação dos documentos para o ambiente de análise.
- leitura exploratória para ampliar a rede de codificação;

b) Descrição analítica: consiste na operação de codificação

- inclusão dos novos códigos;
- leitura significativa dos documentos primários, sempre visando o compartilhamento de códigos entre as bases teóricas e empírica;
- discussão dos dados, anotadas no documento eletrônico;

c) Análise e interpretação dos resultados:

- geração de apontamentos ou memorandos de campo, que foram levados à seção de apresentação e discussão de resultados;
- organização dos códigos em categorias, os quais compuseram os tópicos trazidos na mesma seção;
- análise dos resultados.

As etapas acima foram segregadas com o objetivo de se explicitar melhor a aplicação do método, mas em algumas situações elas ocorreram concomitantemente. Tendo em vista os resultados pretendidos e o entendimento de que a categorização é a operação central da análise de conteúdo categorial temática, buscou-se codificar cada conjunto de processo e cada entrevista, classificando-os como unidades de contexto, de acordo com a classificação proposta por Esteves (2006).

As classificações se deram da seguinte forma:

a) *em relação aos processos*: os conjuntos de processos foram numerados (de 01 a 25) e os municípios, conforme mencionado anteriormente, receberam a identificação de A a F. Então, o conjunto de processos referentes ao município A recebeu o código **P01A** e assim sucessivamente. No entanto, a identificação de processos do TRT6, a codificação foi da seguinte forma: processo 01 do município A, recebeu o código PPT01A e assim por diante.

b) *em relação às entrevistas*: foram utilizados os códigos dos municípios e dos entrevistados. Por exemplo, a entrevista do Procurador do município A recebeu o código **A1**, já o controlador do mesmo município recebeu o código **A2**. Esses códigos são utilizados nas análises dos resultados, constantes no capítulo seguinte a este.

Os códigos dos conjuntos de processos e das entrevistas servem como números de identificação. Após a codificação dessas unidades de contexto, procedeu-se à sua leitura

significativa, adotando-se como unidade de registro as unidades temáticas, que podem envolver uma frase simples ou composta (RICHARDSON, 2012). Os temas retirados dos conjuntos de processos revelaram convergência com os temas oriundos das entrevistas. Ou seja, as necessidades e problemas identificados nas entrevistas guardam relação direta com o que se denominou de eventos deflagradores de risco de precatórios alimentares observados nos conjuntos de processos.

Foram esses temas que receberam códigos. Por exemplo, nos conjuntos de processos judiciais, os temas iniciais foram: a natureza do precatório, a motivação da decisão, a representatividade do precatório, o cumprimento da decisão, o tempo de consecução, dentre outros. Nas entrevistas surgiram temas como a necessidade de controle dos processos judiciais, falta de sistematização de informações, ênfase na materialidade dos precatórios, para citar alguns.

A partir da codificação e com o aporte da literatura consultada para a elaboração deste estudo, foram desenvolvidas categorias iniciais como, por exemplo, fragilidade de controle, para designar a ocorrência de precatório causado por falha de servidor público no exercício regular de sua atividade.

As categorias iniciais foram substituídas pelas categorias finais, considerando a maior adequabilidade aos casos em estudo. Ao final do processo de categorização, restaram desenvolvidas quatro categorias de análise: *diagnóstico de campo; gestão de risco e governança; gestão de risco e controle e; desafio à gestão de risco*.

Das análises dessas categorias foram identificadas lacunas relevantes, as quais foram organizadas em dimensões de análise e, posteriormente, passando a integrar o modelo proposto. As análises e o modelo desenvolvido serão apresentadas nos capítulos subsequentes desta tese.

4.5 DOS PROCEDIMENTOS PARA A VALIDAÇÃO DO MODELO

A elaboração de um modelo de gerenciamento de riscos para precatórios alimentares para governos municipais foi o intento buscado e alcançado nesta tese. No entanto, não basta desenvolver o modelo, há que ser testada sua aplicabilidade.

Em decorrência de uma série de acontecimentos que vitimaram pessoas ao redor do mundo desde o início deste ano de 2020, foram determinadas, oficialmente, restrições de circulação de pessoas em todas as cidades brasileiras. Esses fatos inviabilizaram a aplicação do modelo de gerenciamento de riscos desenvolvido neste estudo.

No entanto, outras alternativas de validação do modelo foram buscadas. Uma dessas alternativas foi o grupo focal virtual, que é “um método qualitativo emergente que permite aos pesquisadores capturar dados primários de uma população dispersa geograficamente” (ORINGDERFF, 2004, p. 69).

O grupo focal virtual, consiste na realização de entrevistas em grupo, em ambiente virtual, conduzida por um moderador para discutir um assunto específico sobre o qual os participantes expõem seus entendimentos e conhecimentos de forma interativa (ORINGDERFF, 2004; ABREU; BALDAZAN; GONDIM, 2009).

Para a avaliação do modelo proposto nesta tese, foram contatados por telefone e mensagens via endereço eletrônico dez membros de órgãos públicos, com funções estratégicas de gestão. Convidadas a participar do grupo focal, houve resposta positiva de apenas cinco pessoas. Porém, não houve compatibilidade de horário para uma reunião grupal em ambiente virtual entre essas pessoas e o moderador.

Nesse sentido, outra alternativa foi sugerida: a disponibilização das informações aos participantes, que teriam três dias para responder aos questionamentos, sendo que as respostas de cada participante ficariam disponíveis para todo o grupo e poderiam ser alvos de críticas, por um período de mais quatro dias. Esta alternativa se mostrou bem-sucedida.

Em um período de sete dias no mês de outubro de 2020, o modelo de gerenciamento de riscos aplicados a precatórios alimentares de municípios foi apresentado e discutido com cinco servidores públicos de carreira, ocupantes de cargos estratégicos nos órgãos públicos nos quais estão lotados. Foram três gestores de duas universidades federais, sendo uma da região Nordeste e duas outras da região Norte do país e dois membros do Tribunal de Contas dos Municípios do estado do Pará.

A operacionalização do grupo ocorreu da seguinte forma: foi enviada uma mensagem para o endereço eletrônico de cada participante contendo um *link* para acesso ao formulário eletrônico. Nesse formulário, havia outro *link* para acesso ao “Documento de apresentação do modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares de municípios” e ao “Termo de Consentimento Livre e Esclarecido”.

Após tomar conhecimento sobre o modelo, os participantes estavam aptos a responder três questões de foco, cujo teor era suas impressões sobre a adequabilidade do modelo à gestão pública municipal e aos seus pontos fortes e suas fragilidades.

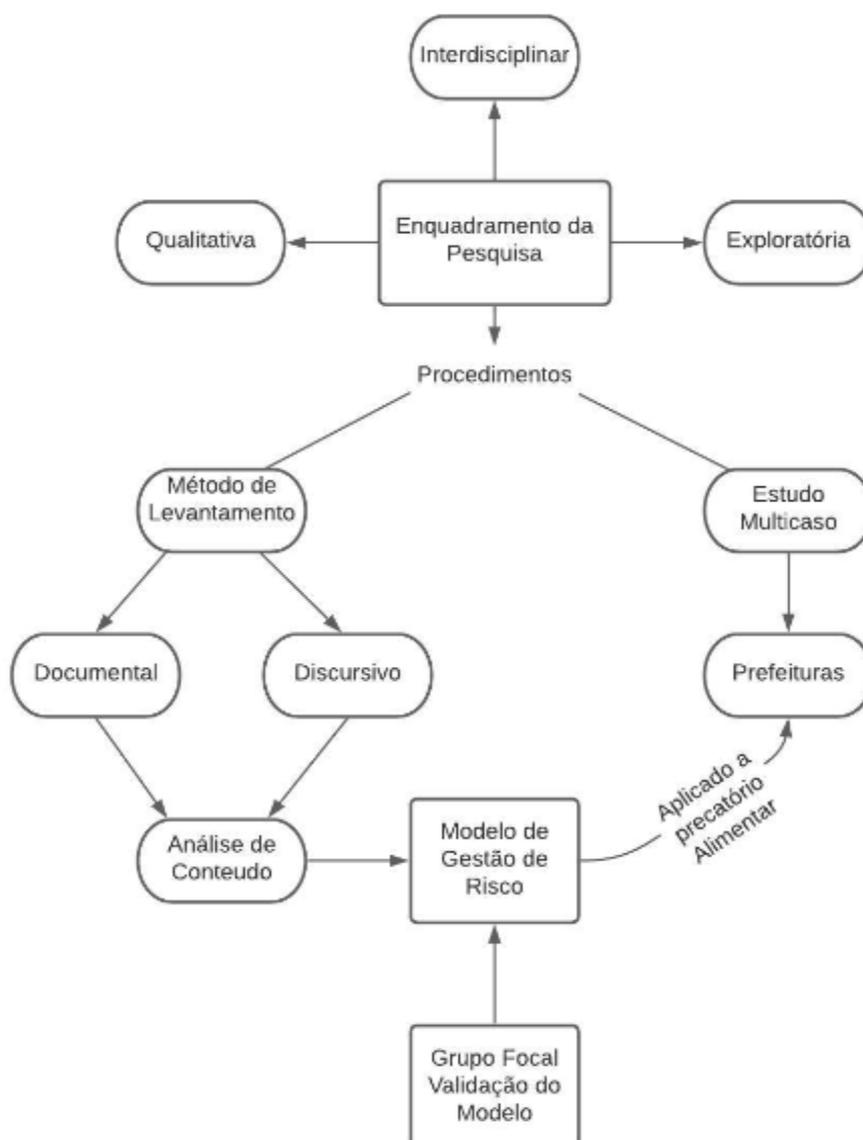
Comunicações eletrônicas e por telefone foram utilizadas para dirimir dúvidas, afirmar posições e sugestões. As contribuições oriundas do grupo, serviram para fazer melhorias pontuais no modelo, porém nenhuma mudança estrutural foi proposta.

Os documentos referentes ao grupo focal virtual utilizados para validação do modelo, contendo, formulário eletrônico, documento de apresentação do modelo e termo de consentimento livre e esclarecido constam, respectivamente, nos Apêndices F, G e H desta tese.

Outra alternativa utilizada foi a validação interna. Um caso, dentre os 25, foi separado e as informações contidas nele foram utilizadas no modelo. Trata-se de um processo judicial, da unidade-caso “D” (Apêndice B). Esse caso foi utilizado por representar uma das principais características da amostra, qual seja: entendimentos divergentes sobre direitos trabalhistas de servidores públicos municipais. Essa validação consta no capítulo VI desta tese.

A síntese desta metodologia pode ser visualizada na Figura 10.

Figura 10 - Delineamento da pesquisa



Fonte: Elaborada pelo autor, 2020.

CAPÍTULO V

APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta e discute os resultados deste estudo, que trouxe como eixo investigativo o gerenciamento de risco aplicado a precatório alimentar em governos municipais. Embora se tenha admitido essa denominação, esta tese tem como cerne o entendimento de que o risco somente pode ser efetivamente mitigado antes da ocorrência do evento que o deflagrou, tendo em conta que o precatório é tão somente uma requisição de pagamento à Fazenda Pública, por força de condenação judicial do Estado.

O modelo proposto é conceitual e originou-se dos resultados empíricos da pesquisa, especialmente da análise discursiva, que evidenciou problemas e necessidades da gestão pública municipal.

Nesta discussão de resultados, optou-se por debater inicialmente os eventos extraídos das unidades-caso para uma melhor compreensão das conclusões advindas da exploração de dados. As situações foram numeradas sem referência aos nomes dos autores dos processos ou da prefeitura em questão, subordinando-se as discussões apenas às categorias de análise que deram ensejo à proposta do modelo de gerenciamento de risco aplicado a precatórios alimentares de municípios.

A apreciação do conteúdo dos processos, corroborada por treze entrevistas, evidenciou as seguintes categorias: *diagnóstico de campo*; *gestão de risco e governança*; *gestão de risco e controle e*; *desafios à gestão de risco*. Portanto, na análise das categorias foram utilizadas tanto informações contidas nos processos quanto informações oriundas das entrevistas realizadas.

5.1 DIAGNÓSTICO DE CAMPO

As causas que originam as ações contra a Fazenda Pública municipal são variadas, o que tende a dispersar a atenção do gestor, dificultando a elaboração de planos de ação pontuais, afinal, é complexo prevenir algo cuja ocorrência é indeterminada. Todavia, no que diz respeito aos precatórios alimentares, qual seja, aqueles créditos vinculados ao pagamento de indenizações por acidentes laborais, morte ou invalidez, bem como salários e pensões, em razão de sua natureza serão sempre preferenciais na lista de prioridade de pagamento.

Portanto, os precatórios alimentares estão intrinsecamente relacionados à fonte de renda da parte prejudicada pelo Estado, figurando como autora das ações judiciais que culminaram na ordem de pagamento. Essa especificidade foi a principal motivação para o recorte proposto.

Conforme destacado no segundo capítulo desta tese, os modelos de gestão de risco são tipicamente complexos, diversos e multidisciplinares, o que dificulta ações concretas de mitigação, todavia, as falas dos respondentes, como se verá mais adiante, encaminham ao entendimento de que, no caso dos precatórios alimentares, essa abordagem de evitação é necessária e viável, tanto para falhas de *compliance*, como para os casos que envolvem critérios morais.

Embora paradoxal, os precatórios alimentares se originam no desrespeito às normas (especialmente aquelas associadas às relações de trabalho) e na inobservância de deveres. É o caso, por exemplo, do não reconhecimento do direito à progressão do servidor público por eventual atraso no pedido, mesmo após o cumprimento do interstício correspondente nos moldes legalmente previstos. Realmente, o não reconhecimento de direito adquirido afigurou-se recorrente na coleta realizada.

É como se o Estado autossabotasse a sua tarefa de guardião e garantidor do cumprimento da lei, apostando na inação do servidor ante o exercício de seu direito. De fato, segundo os estudos de Faim Filho “[...] muitos não acionam o Estado porque não têm fé na justiça e não conseguem um processo em tempo razoável, ou sequer uma reparação” (2017, p. 17), pois, ainda segundo o autor, uma vez que obter uma sentença favorável em processo impetrado contra o Estado não significa o recebimento imediato do valor, pelo contrário, a gestão pública tenta postergar ao máximo o pagamento e, ao mesmo tempo, a justiça não é célere com relação ao tempo que o autor da causa passa para receber o que lhe é devido (FAIM FILHO, 2017).

Os processos analisados e as falas dos entrevistados direcionam ao entendimento de que, com relação aos precatórios alimentares, uma gestão eficaz de risco é preventiva, considerando os controles de evitação e detecção (acompanhamento). Após iniciado o processo, o objetivo passa a ser a atenuação de eventuais impactos. Desta forma, a gestão passa por duas áreas-chave de atuação: eventos-causa e processos em andamento (Figura 11).

Figura 11 - Braços da gestão de risco



Fonte: elaborado pelo autor.

No caso dos precatórios alimentares, as causas geralmente são determináveis, conhecidas e manipuláveis e, com vistas à realização de manobras orçamentárias lícitas, decorrem em grande parte de violações conscientes de direitos reconhecidos.

Das situações contidas nos conjuntos de processos judiciais analisados referentes às seis unidades-caso, identificaram-se os seguintes eventos deflagradores de riscos:

- não reconhecimento de diferenças salariais e consequente repercussão nas verbas trabalhistas;
- desligamento de servidor estável;
- supressão de verbas salariais já reconhecidas;
- não reconhecimento de direitos de servidores públicos (se referem a benefícios obrigatórios: férias, licença-prêmio etc.);
- verbas salariais não pagas (horas extras nunca recebidas, férias não recebidas e não gozadas);
- não pagamento de gratificação por tempo de serviço, embora devido (triênio, quinquênio etc.);
- não concessão de benefício por assiduidade (licença-prêmio);
- desrespeito ao rito de exoneração;
- não pagamento de honorários advocatícios de sucumbência;
- acidentes em geral (responsabilidade civil por causação de dano moral, dano material, estéticos, incluindo indenização a herdeiros);
- não pagamento de adicional de insalubridade;
- congelamento de verbas salariais passíveis de atualização;

- não aplicação do reajuste de progressão funcional;
- supressão de parcelas salariais à revelia do direito constitucional de irredutibilidade do salário;
- erros de cálculos de verbas trabalhistas a prejuízo de servidor público;
- não pagamento de pensão por morte (de servidor);
- preterição na nomeação de candidato aprovado em concurso.

Os eventos deflagradores de riscos identificados nos processos demonstram lacunas gerenciais, como por exemplo em relação ao controle de processos judiciais e à centralização de informações sobre precatório. Em relação ao acompanhamento de processos a fala do entrevistado E1 corrobora para esse entendimento:

Aqui no município E, em relação ao acompanhamento de processo, a gente ainda está no interior (atrasado)... Se você me pergunta quantos processos vocês têm de precatórios? Eu não sei. Quantos vocês têm na área trabalhista? Eu não sei. Eu solicitei agora, ao Tribunal de Justiça os processos dos últimos 5 anos e o andamento de cada um deles pra gente ter uma ideia, mais ou menos. Só de execuções fiscais a gente tem aí mais de 100 mil processos.

A dependência em relação às informações advindas dos tribunais pode ser observada pela fala do entrevistado E2:

Todo ano, no início do ano, nós pedimos aqui ao TRT, através de ofício, que nos informem o quantitativo de precatórios e o valor e o que a gente pagou no ano anterior, agora em janeiro a gente vai fazer isso, enviar um ofício pra eles perguntando quanto nós pagamos em 2019 e quanto ainda temos pra pagar. Eles nos informam, eles mandam uma planilha pra gente com as informações. No ano passado, nós pagamos R\$ 680 mil, só pro TRT, referente a 12 processos.

Constatou-se que as incidências dos eventos deflagradores de riscos que geram precatórios alimentares municipais se repetem dentro de um mesmo município, mas também em todos os municípios analisados, o que afasta qualquer indício de melhora na curva de aprendizagem dessas prefeituras.

A partir do levantamento e análise processual foi possível verificar os principais propulsores de risco administrativo nos municípios da pesquisa: violações normativas; falhas operacionais e; manobras recursais.

Exemplos desses propulsores de riscos podem ser visualizados no Quadro 5.

Quadro 5 – Propulsores de risco de precatórios alimentares municipais

Violações Normativas	Falhas Operacionais	Manobras Recursais
<p>Ex.: Processo P03E – não reconhecimento de direitos de servidores públicos, verbas salariais não pagas e não concessão de benefício por assiduidade: o município foi condenado por ter infringido os seguintes dispositivos legais:</p> <p>a) Lei nº 3.100/92 (Plano de Cargos e Salários do Município); art. 147 (direito à licença-prêmio);</p> <p>b) Lei nº 3.100/92; art. 148 (direito à remuneração quando da licença-prêmio).</p>	<p>Ex.: Processo P09E - cálculos e pagamentos equivocados em prejuízo de servidor público: o município foi condenado por infringir os seguintes dispositivos legais:</p> <p>a) Lei Municipal nº 3.077/91, arts. 174 e 175 (estabilidade financeira);</p> <p>b) Lei Municipal nº 3.077/91, art. 94 (vantagens pecuniárias de servidor em cargo comissionado);</p> <p>c) princípios da legalidade, razoabilidade, ato jurídico perfeito e direito adquirido.</p>	<p>Ex.: Processo nº P06E – não reconhecimento de direitos de servidores públicos: o município foi condenado por ter infringido os seguintes dispositivos legais:</p> <p>a) CF/1988, art. 37, §6º e princípio que veda o enriquecimento sem causa (a conversão de férias não gozadas em pecúnia, por ocasião da aposentadoria);</p> <p>b) Lei Municipal nº 3.100/92, art. 147 (direito à Licença-prêmio);</p> <p>c) Lei Municipal nº 3.100/92, art. 148 (direito à remuneração quando da licença-prêmio).</p> <p>Após condenação, o município interpôs embargos à execução alegando excesso de execução em virtude de utilização incorreta dos índices de juros de mora, sem, no entanto, apresentar valor à causa, conforme preceitua o art. 739, § 5º do CPC. O que foi interpretado como tentativa de procrastinação dos efeitos da decisão judicial.</p>

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

As violações normativas dizem respeito ao descumprimento de normas vigentes, por exemplo, sobre os direitos dos servidores públicos. As falhas operacionais estão evidenciadas nos erros de cálculos na elaboração da folha de pagamento dos servidores públicos municipais, na supressão de direitos pecuniários, dentre outros. As manobras recursais dizem respeito às tentativas de postergação de julgamentos ou de efeitos de decisões judiciais que, não obstante, sejam lícitas, elevam a materialidade dos valores da causa.

Nessa seara, um dos benefícios de que goza o Estado é a procrastinação de pagamento. O que significa dizer que todo e qualquer processo judicial envolvendo a Fazenda Pública somente é decidido por dois órgãos jurisdicionais sucessivamente. Por exemplo, se o processo de conhecimento foi julgado na primeira instância em desfavor da Fazenda Pública, é

necessário o reexame numa segunda instância, para que, em caso de confirmação, possa surtir seus efeitos. Essa obrigatoriedade está prevista no art. 496, incisos I e II do Código do Processo Civil brasileiro (BRASIL, 2015).

Portanto, o recurso pelo governo é obrigatório. Dessa forma, os precatórios devem chegar, em regra, à segunda instância. Isso explica, em parte, o motivo do tempo prolongado dos processos movidos contra o Estado. Mas, há outros aspectos relevantes a serem considerados em relação à extensão do tempo do processo, um deles é que a procrastinação não é infinita, em algum momento a Fazenda Pública tem que arcar com o ônus do principal pelo dano causado a terceiros, assim como com os encargos de mora, em função de todo o tempo decorrido até que a sentença surta seu efeito.

Esse montante de recursos, a depender da situação fiscal pela qual o ente público esteja passando, pode significar a inviabilização de determinados projetos, ou mesmo o cumprimento de obrigações correntes, como por exemplo a folha de salários, uma vez que o não pagamento, a partir do trânsito em julgado da sentença, pode ter como punição o bloqueio e o sequestro de verbas por parte do Poder Judiciário, o que significa dizer que os tribunais são os responsáveis pelo acompanhamento dos pagamentos de precatórios de sua competência.

A situação de bloqueio e sequestro de valores não ocorre nas unidades-caso desta pesquisa há mais de um ano (contados a partir de março de 2019). No entanto, o juiz fez menção, de forma nominal, ao município de Palmares/PE, que durante o ano de 2018 sofreu situações de bloqueio e sequestro de dinheiro de suas contas, o que provocou dificuldades para a gestão municipal em relação ao pagamento da folha de salários e de fornecedores durante aquele ano.

Da perspectiva do Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região (TRT6), a principal incidência de precatórios sob sua responsabilidade corresponde a verbas rescisórias e diferenças salariais por desvio de função. Isto em relação a servidores cujos contratos são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que, em geral, são ligados à área de educação e de saúde dos municípios.

Uma situação diferenciada presenciada no TRT6 se deu em relação ao surgimento, nos três últimos anos, de um volume considerável de precatórios alimentares municipais oriundos do FGTS, ou seja, os municípios não estavam recolhendo o FGTS dos funcionários celetistas. Um exemplo dessa situação pode ser verificado na Quadro 6.

Quadro 6 – Precatórios alimentares administrados pelo TRT 6 – Município E

Município	Ano	Qtd de Precatório	Valor Total
E	2015	6	306.860,95
	2016	55	3.412.106,71
	2017	63	3.982.909,30
	2018	60	4.098.489,43

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

Irregularidades envolvendo FGTS provocaram riscos de impedimento à celebração de convênio e contratos por dois dos municípios pesquisados junto à União. Isso gerou uma corrida dos gestores desses municípios para regularizar sua situação tendo em vista a impossibilidade de receber repasses de recursos tanto do estado quanto da União.

Essa evidência reforça o entendimento de que todos os precatórios são relevantes, independente de materialidade financeira, em razão dos efeitos que podem causar a curto e médios prazos, mobilizando a máquina administrativa para soluções emergenciais.

Houve situações em que mesmo os municípios adotando prática de contratação indireta de trabalhadores para as áreas de educação, saúde ou coleta de material orgânico, ainda assim houve problemas trabalhistas que originaram precatórios. Empresas terceirizadas contratadas para prestar serviços nas áreas citadas, que faliram ou não conseguiram honrar suas dívidas trabalhistas antes do fim do contrato, acabaram por envolver a prefeitura de forma subsidiária no pagamento dessas dívidas, por meio de precatórios. Esse fato ocorreu em uma das seis prefeituras pesquisadas, conforme processo PTT nº 01 no Apêndice B, além da fala do entrevistado TRTSC:

[...] existe precatório aqui só de FGTS. Por exemplo, pessoas ligadas à área da saúde, ao Programa Saúde da Família (PSF), ou à educação, que tiveram contratos temporários com a prefeitura E, que após o encerramento do contrato, entraram na Justiça visando receber verbas que não lhes foram pagas no período de vigência do contrato.

Esse evento, especificamente, corrobora a ideia de que as ações de mitigação devem se concentrar na análise da memória institucional, do histórico de eventos, atendo-se a indicadores de desempenho e a procedimentos necessários de verificação e acompanhamento. No caso em tela, eventuais falhas nessa aplicação ensejam a obrigação subsidiária de adimplir as respectivas obrigações.

Os parâmetros de análise de gestão de riscos são meramente indicativos, mas a realidade social pode suscitar novos, amoldando-se ao caso concreto. Daí a importância da

aprendizagem organizacional, como componente fundamental da análise de risco. São os precedentes históricos que alimentam os modelos de gestão, por meio da análise dos novos fatos.

Na atualidade, sempre que uma proposta de convênio ou contrato é realizada, o ente público “dono” do recurso (órgãos de fomento, bancos públicos e ministérios) procura obter informações junto aos tribunais sobre a situação do município em termos de regularidade. O TRT6, por exemplo, emite um certificado de regularidade de precatório. Esse certificado é enviado para o ente demandante da informação e posteriormente é cadastrado no Sistema de Gestão de Convênio e Contratos do Governo Federal (SICONV). Então, a celebração de convênios e contratos só ocorrerá se o certificado de regularidade atestar que o município está apto, ou seja, regular em relação aos precatórios.

Outro aspecto relevante, oriundo de iniciativa do TRT6, segue direcionamento dado pela EC nº 94/2016, que criou os arts. 101 a 105 da ADCT. Esses dispositivos tratam, conforme visto no capítulo III desta tese, sobre o regime especial de pagamento de precatórios. Neles, há uma série de vedações e punições para o ente público e seu principal preposto que deixar de honrar compromisso relativo ao precatório. Especificamente, os incisos do art. 104 enumeram as referidas vedações e punições, que tratam do sequestro do valor não liberado para pagamento dos precatórios das contas do município que não cumprir com a obrigação devida; da responsabilização fiscal do chefe do executivo pelo não pagamento, além de processo por improbidade administrativa; retenção, no caso dos municípios, da parcela do FPM; da impossibilidade de contrair empréstimos (externo ou interno) enquanto durar a omissão do pagamento; do impedimento para receber transferências voluntárias (BRASIL, 2016).

Portanto, do ponto de vista operacional, as iniciativas dos tribunais responsáveis por processos de precatórios (julgamento e execução) são no sentido de aprimorar o sistema de pagamento desse tipo de dívida, criando mecanismos de controle que extrapolam o âmbito interno do tribunal.

As principais falhas presenciadas pelo TRT6 em relação aos processos que geram precatório se originam nas Varas de Execução Fazendária dos municípios e se referem à forma de realização dos cálculos (que não consideram os índices previstos na legislação) e à obrigatoriedade de sua homologação por parte do juiz que julgou a causa. Essas falhas acabam por prolongar ainda mais o tempo de pagamento dos precatórios. Por esse motivo, o TRT6 desenvolveu uma sistemática de orientações, às Varas Fazendárias dos municípios pernambucanos, baseada na educação.

O TRT6 fornece cursos sobre atualização de precatório que, dentre outros assuntos, ensina como realizar cálculos judiciais. Esses cursos são disponibilizados por intermédio da escola judicial. Essa ação fez diminuir a quantidade de falhas nos processos. No entanto, quando o TRT6 passa mais de um ano sem fornecer esse curso, a incidência de falhas nos cálculos volta a crescer, conforme se verifica na fala do entrevistado TRTSC:

Determinado tempo atrás a gente identificou essa questão dos cálculos, que existia sempre uma falha constante nesse tipo de cálculo, aí a gente sugeriu que escola providenciasse um curso específico disso... É O que a gente nota aqui é que, quando passa um ano sem dar curso, nos próximos anos os processos vêm com aquela mesma falha de antes e vai. Então assim, a gente não tá aqui querendo ajudar nem A nem B, nem reclamante nem reclamado, mas a gente preza pelo correto procedimento processual, pelos cálculos estarem obedecendo as regras básicas, principalmente de aplicação dos juros, que é onde tem as maiores falhas hoje.

As seis unidades-caso, em relação às dívidas de precatórios junto ao TRT6, estão com situação regular. Tal situação se dá, em grande parte, como resultado das ações do Núcleo de Precatórios do TRT6 que, em determinado período do ano, verifica os municípios que não estão pagando precatório e a partir daí, informa que se não pagar até o fim do exercício financeiro (fim do ano), fará bloqueio e sequestro dos recursos necessários aos pagamentos. No entanto, essas ações só são possíveis em relação aos municípios que estão no regime ordinário de pagamento de precatório, pois aqueles que estão no regime especial, são administrados pelo TJPE, conforme sistemática criada pela EC nº 62/2009.

Outra perspectiva buscada sobre o sistema de pagamento por precatório, referente às prefeituras, é a do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE). O TCE/PE não observa de forma específica a questão dos precatórios, mas situações de maiores impactos nas contas pública municipais, como por exemplo a situação previdenciária do município (recolhimento de contribuições previdenciárias, percentual do orçamento direcionado à previdência etc.), a superestimação das receitas e, por conseguinte, das despesas.

Apesar de não tratar diretamente do precatório nem da gestão de riscos, o planejamento das ações de controle externo do TCE/PE é subsidiado por uma matriz de risco, que segundo o entrevistado TCEGC:

É utilizada para a avaliação do potencial de risco e para a escolha dos procedimentos de controle mais adequados que o TCE/PE pode realizar sobre as contas dos gestores públicos dos Municípios do Estado de Pernambuco.

Tratando especificamente dos processos judiciais, tanto os originários quanto os respectivos processos de precatórios, ou seja, aqueles que culminaram na formalização da solicitação de pagamento pelo TJPE às prefeituras sob estudo, buscou-se fazer uma análise individualizada.

Do conjunto analisado, foram selecionadas situações que fomentam discussões pertinentes à matéria. O “resumo descritivo dos processos”, apêndice B apresenta uma sinopse da análise documental realizada. Nele constam os seguintes elementos de análise: i) as alegações e solicitações do(s) autor(es); ii) as alegações do município; iii) a decisão judicial; iv) as violações legais; v) os eventos deflagradores de risco; vi) o tempo de duração do processo entre a ação inicial e o pagamento do precatório e, por fim, vii) o valor arbitrado ao processo na sentença judicial e o valor do precatório.

Um aspecto relevante observado no desenvolvimento do estudo foi a crise fiscal pela qual parte considerável das prefeituras brasileiras vêm passando, que é reflexo da crise econômica prolongada que assola o Brasil desde o ano de 2014.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2018), identificou que as receitas oriundas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ficaram praticamente estáveis no ano de 2016 em relação ao ano anterior. No entanto, no mesmo período, as despesas com pessoal aumentaram em 5,4%. Já o IBGE (2019), demonstra que em 2018, em relação a 2017, houve aumento de 3,3% no contingente de pessoas ocupadas na Administração Pública Direta municipal.

Essas informações foram identificadas pelo TCE/PE e são corroboradas pela fala do entrevistado TCEGC, segundo o qual:

Com essa crise, as receitas não caíram, mas as despesas aumentaram, ou seja, os gatilhos que elevam os custos foram disparados, como por exemplo, o salário-mínimo, que tem influência direta no salário do pessoal das áreas de educação e saúde, além de outros tipos de reajustes.

Os precatórios também contribuíram para o aumento das despesas dos municípios no período analisado pelo CNM (2018). A partir de 2017, por determinação do Supremo Tribunal Federal (STF), os devedores de precatórios foram chamados a realizar parcelamento de suas dívidas atrasadas, com quitação em até quatro anos, em decorrências da EC 94/2016. Segundo o CNM (2018) essas dívidas não haviam sido previstas nos orçamentos municipais.

É inequívoco que o comprometimento financeiro das prefeituras em análise guarda relação direta com o inadimplemento de obrigações principais, o que produz obrigações derivadas. Um exemplo de inadimplemento pode ser observado na fala do entrevistado D1,

segundo ele, a prefeitura D teve que subscrever um acordo com o TJPE, no ano de 2017, para saldar dívidas de precatórios de anos anteriores:

[...] débitos naquele ano, que era 2017, que tinham sido inscritos no ano anterior, teriam deixado de ser quitados, então isso provocou a subscrição desse acordo com o TJPE, que elevou inclusive o valor mensal que o município D vinha praticando[...]

Essa constatação, embora óbvia, ratifica a afirmação feita anteriormente de que: os precatórios alimentares se relacionam a eventos previsíveis ou determináveis, quadro que a princípio favoreceria de imediato sua mitigação, não fossem os motivos que desencadeiam os fatos deflagradores de risco.

O comportamento observado, a partir das falas analisadas, leva ao entendimento de que a pouca representatividade dos valores financeiros envolvidos em relação ao montante do orçamento é, à primeira vista, de despreocupação, embora não se negue a relevância qualitativa do precatório, conforme se percebe na fala do respondente E.2.

“[...]o município, ele não é um município pequeno, tem uma receita considerável, é só a gente adequar um pouquinho e, a gente tendo as informações antecipadas, fica melhor pra gente trabalhar. Eu tendo as informações, eu já vou trabalhar no orçamento do ano seguinte, aí a gente tenta diminuir uma coisinha aqui, outra ali e tal”.

A informação prestada pelo sujeito E.2 em relação à receita do município E, pode ser constatada no quadro 5, a seguir. Se considerada a receita global, as dívidas com precatório representam apenas 3,8%. Mesmo quando se utiliza a RCL o percentual é 5,4%. Apesar de ser uma análise simples, tendo em vista ser necessário considerar os limites de endividamento previstos na Resolução do Senado Federal nº 40/2001, resta evidente a capacidade de o município honrar com suas dívidas de precatório.

No entanto, com o benefício trazido pelo regime especial de pagamento de precatório, especificamente o relativo ao prazo máximo de pagamento contido na EC nº 99/2017, o pagamento desse montante poderá ser realizado em parcelas mensais, na relação de 1/12 avos, calculados sobre a RCL de valor suficiente para a quitação da dívida até 31 de dezembro de 2024.

A estimativa de pagamento de 1% sobre a RCL (como anteriormente era previsto, na EC nº 62/2009), mesmo sem considerar o 2º mês anterior ao do pagamento, conforme estipula a EC nº 99/2017, é de que apenas um município dentre os pesquisados levaria mais de cinco anos para zerar seu estoque de precatório. Para os demais, esse tempo seria menor que dois anos. Mas, pela lógica atual, mesmo sabendo-se que esse movimento é dinâmico e

anualmente surgem novas dívidas, o valor a ser cobrado tende a ser menor, pois é considerado o prazo de 31/12/2024 e os municípios não podem ser penalizados com taxas mais elevadas do que aquelas suficientes para quitação das dívidas nesse prazo.

O quadro 7 demonstra o montante de dívidas com precatórios e a possibilidade de pagamento anual e mensal considerando a RCL.

Quadro 7 – Receitas versus dívidas

Município	Receita do Município em 2018	Dívida com Precatório em 31/12/2017	RCL em 2018	Valor Anual	Valor Mensal Estimado
A	166.715.406,19	14.933,94	135.958.529,64	1.359.585,30	113.298,77
B	878.914.581,45	#	614.098.424,30	6.140.984,24	511.748,69
C	1.379.805.264,42	10.092.662,37	1.115.952.748,71	11.159.527,49	929.960,62
D	688.581.778,14	7.217.874,85	527.386.294,81	5.273.862,95	439.488,58
E	539.719.336,95	20.656.033,53	382.647.243,75	3.826.472,44	318.872,70
F	321.667.499,44	1.840.023,92	245.414.099,78	2.454.141,00	204.511,75

Fonte: RREO, 6º bimestre/2018 e RGF do 3º quadrimestre/2018. Elaborado pelo autor, 2020.

O município B, apesar de não ter registro de dívida com precatório, pagou no ano de 2018 algo em torno de R\$ 893 mil de precatório.

O estoque de precatórios e a velocidade com que eles surgem, aliada a uma ausência de informações gerenciais consolidadas, obstaculizam ações concretas de acompanhamento e antecipação. A gestão de risco deve envolver toda a organização, e não apenas setores. Significa dizer que inexistindo ações preventivas incidentes sobre eventos deflagradores de risco, é impossível de conter o volume de processos judiciais e desta forma impedir o crescimento do estoque de precatórios, o que pode, em algum momento redundar em colapso administrativo e financeiro.

Independente da materialidade de valores, o impacto da dívida pública impõe barreiras ao financiamento da máquina pública, trazendo expressiva repercussão política. Essas restrições operam como se fosse uma lista suja da Administração Pública. De fato, a lei prevê sanções que dificultam o acesso a recursos. Essa sistemática pode ser constatada a partir do volume de irregularidades registradas no SICONV que, apenas em 2019, apresentou 556 municípios brasileiros impedidos de celebrar convênio ou contratos por irregularidades, sendo mais de 95% delas relacionadas a precatórios. Essas informações podem ser visualizadas a partir do seguinte link:

<https://voluntarias.plataformamaisbrasil.gov.br/voluntarias/irregularidadeTribunal/listarIrregularidadeTribunal.jsf>.

Essa preocupação com os impedimentos causados pelas irregularidades no pagamento de precatório se revelou presente em diferentes falas.

Acontece realmente, quando a prefeitura tem problema com regime de precatório ela fica impedida de firmar convênios... Quando eu falei que solicitei a certidão foi justamente porque a gente tinha um convênio com o governo federal, pra fechar, e a gente precisava comprovar pra eles que a gente estava em dia com os precatórios e, no final do ano passado, a gente solicitou essa certidão e na certidão falava o valor que a gente precisaria pagar para estar em dias (A.1).

[...] a gente tem que estar adimplente, porque senão a gente não consegue nenhum tipo de financiamento, nenhum tipo de empréstimo, eles exigem isso da gente. Eles exigem do TJ, do TRT a certidão de que a gente está adimplente (E.2).

Por outro lado, a postergação do pagamento é uma prática recorrente, que pode ser percebida a partir dos processos, representado pelos vários eventos deflagradores de risco, dentre os quais o não reconhecimento de direitos dos servidores públicos da prefeitura. Conforme pode ser observado no processo P01E (Apêndice B), que se refere a uma ação de cobrança impetrada contra o município, a autora alega que:

- a) trabalhou para o município durante 3 anos e 11 meses como servidora pública detentora de cargo em comissão;
- b) durante o período trabalhado não gozou férias anuais;
- c) trabalhava além da carga horária da função exercida e nunca recebeu as horas extras respectivas;
- d) nunca recebeu vale-transporte e auxílio-alimentação;
- e) não recebeu a remuneração referente ao último mês trabalhado.

Ante as alegações e composto fático-probatório, se requereu a condenação do município e pagamento das seguintes parcelas:

- a) horas extras com adicional de 50%, contadas a partir da 6ª hora, acrescendo-se mais uma hora por dia, a título de intervalo intrajornada para descanso ou almoço, com repercussão nos repousos semanais remunerados, férias e 13º salários;
- b) quatro períodos de férias integrais não gozadas acrescidas de 1/3;
- c) indenização pelo não fornecimento de vale-transporte;
- d) auxílio alimentação.

Ao ser acionado judicialmente, o município respondeu apresentando as contrarrazões elencadas a seguir: a autora trabalhou no período indicado no processo, exercendo os cargos de provimento em comissão indicados, todavia, informa que gozou todas as férias a que fazia

jus, não trabalhando em horário extraordinário. Quanto ao vale-transporte e auxílio alimentação, o agente público informa que não foram pagos porque dependiam de requerimento. Tendo por base os elementos apresentados, o município solicitou a improcedência dos pedidos.

O pleito da autora foi julgado parcialmente procedente, tendo o município sido condenado a pagar:

- a) duas horas extras por dia, acrescidas de 50%;
- b) reflexos das horas extras nas férias acrescidas de um terço e no décimo terceiro salário do período em que houve o labor extraordinário;
- c) quatro períodos de férias integrais.

A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais:

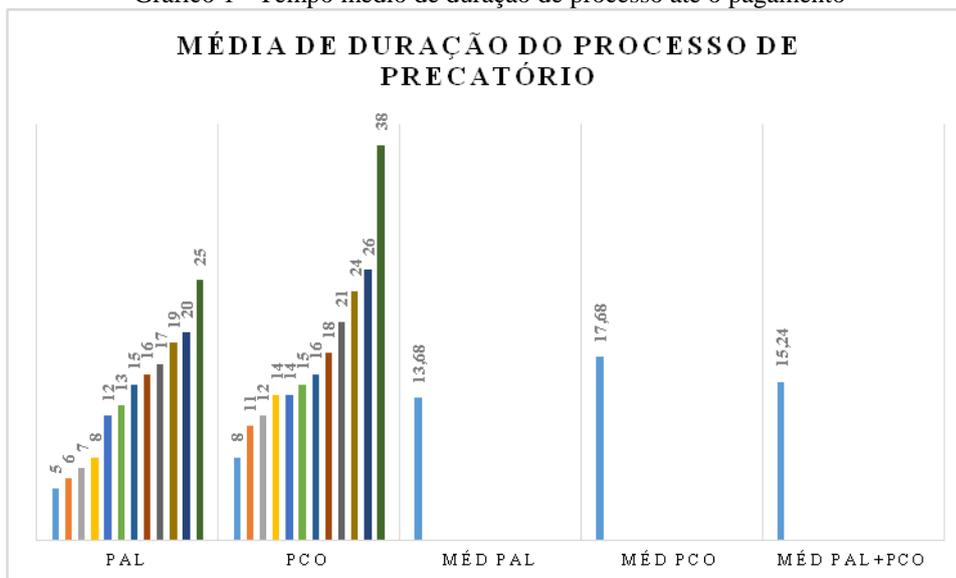
- a) CF/1988, art. 37, inciso II (prevê cargo em comissão);
- b) CF/1988, art. 39, § 3º (elencas os direitos assegurados aos servidores públicos);
- c) Lei Municipal nº 3.100/1992 (Estatuto dos Servidores do Município), arts. 52 a 54 e 124, §1º, (tratam da duração do trabalho e da remuneração respectiva);
- d) Lei Municipal nº 3.100/1992, art. 135 (trata de férias dos servidores do município).

Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco neste processo foi o **não reconhecimento de direitos de servidores públicos e verbas salariais não pagas**. Entre o ajuizamento da ação pela autora e o pagamento do precatório, o tempo decorrido foi de 12 anos. O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 35.919,62 e o valor do precatório pago foi de R\$ 45.571,98 em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 26,87%.

Fica evidente que a prefeitura busca esgotar todos os recursos, como uma forma de postergar o pagamento, até ser forçada a reconhecer os direitos do servidor público garantidos pela legislação do próprio município.

Segundo a análise dos processos que deram origem aos precatórios alimentares, o tempo médio para recebimento de valores referentes a sentenças ganhas contra os municípios da amostra é de 13,68 anos, como ilustrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Tempo médio de duração de processo até o pagamento



Fonte: elaborado pelo autor (2020), com base nos dados de pesquisa.

As informações contidas na figura 12 são oriundas do levantamento de campo, em processos físicos e eletrônicos, relativos aos municípios selecionados para a pesquisa. Nesse levantamento documental, foram colhidas informações de processos originários que culminaram tanto em precatório alimentar como em precatório comum. No total, foram 40 processos, dos quais 25 são de precatórios alimentares. Verifica-se que o tempo médio de duração do precatório alimentar é menor do que o precatório comum.

Esse tempo médio do precatório alimentar identificado neste estudo se aproxima do resultado encontrado na pesquisa de Romano Júnior (2019), que teve por base os precatórios julgados pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, e cujo maior volume se concentra no período entre 10 e 14 anos.

Posterga-se o pagamento dessas obrigações, o que perpassa legislaturas, mas em contrapartida a importância devida cresce exponencialmente, colocando em relevo o problema da materialidade. Nesse sentido, os precatórios apresentam características interessantes:

- todo precatório é relevante, independentemente dos valores, por força da imposição de restrições à administração pública. Essa preocupação é aludida em todas as falas;
- as dívidas ganham, com o tempo do processo judicial, notável materialidade. Significa afirmar que o gestor público é pressionado por essas duas propriedades: relevância (qualidade constante) e materialidade.

Em função do tempo processual demandando, em todas as etapas da lide, os valores das dívidas com indenizações a serem pagos por meio de precatórios em algumas prefeituras aumenta consideravelmente em relação aos valores das sentenças originárias, conforme é possível verificar no Quadro 8.

Quadro 8 – Aumento médio dos valores dos precatórios *versus* sentença originária

UNIDADE-CASO	AUMENTO MÉDIO (%)
A	223,04
B	23,49
C	38,77
D	556,00
E	39,60
F	Sem informação

Fonte: Dados da pesquisa (2019)

Observou-se no campo investigado um comportamento que se denominou de efeito *iceberg*, onde o volume das dívidas invisibilizam as demais repercussões das dívidas perante a sociedade, significativamente restritivas e impactantes a médio prazo. A percepção da sociedade, por meio da mídia (os mais informados por meio dos relatórios de execução fiscal), alcança apenas montantes materiais. Não se vislumbra as repercussões citadas nesta pesquisa.

Os trabalhos que abordam a matéria buscam evidenciar os principais motivos da ocorrência de precatórios contra a União (CID, 2015), ou as principais características dos precatórios pagos no âmbito de uma administração direta municipal (ROMANO JÚNIOR, 2019). Mesmo quando abordam aspectos relativos às decisões do gestor (AGOTTANI, 2018) o fazem considerando os volumes de recursos financeiros envolvidos, de forma que tangenciam os reflexos qualitativos do precatório.

A relevância dos precatórios provoca repercussões administrativas em primeiro momento, tendendo à repercussão financeira, frustrando o início ou andamento de projetos. Já a materialidade afeta as finanças públicas e administração orçamentária imediatamente. Admitindo-se uma redução nos níveis de arrecadação, a materialidade da dívida pode levar ao colapso financeiro.

Todavia, importa incluir nessa discussão e ressaltar que a Justiça é sempre provocada, ou seja, para sua atuação, a parte interessada deverá acioná-la, conforme Faim Filho (2014). Significa afirmar que sempre há a probabilidade de o Estado não ser responsabilizado. Não se encontrou em campo qualquer dado a esse respeito, não obstante seja um elemento importante para a gestão de risco.

Em cinco das unidades-caso, constatou-se lacunas gerenciais relativas a cuidados concretos para evitação do ajuizamento de ações contra as prefeituras. Do ponto de vista dos aspectos preventivos na perspectiva operacional, observou-se dificuldades de várias ordens, conforme se depreende da fala de um dos respondentes da pesquisa:

O município não investe em aperfeiçoamento de profissionais, você tem que se aperfeiçoar por conta própria, o município não te dá as ferramentas pra você trabalhar. Por exemplo, pra gente fazer execução fiscal não tem internet de qualidade, então, uma vez a gente teve que ir pra casa de um procurador que tinha uma internet melhor, pra fazer execução eletrônica, entendesse? (E. 1)

Apenas em uma unidade-caso se observou ações gerenciais voltadas para redução de riscos, embora não se tenha atribuído a essa articulação tal denominação, uma vez que as referidas ações são efetivadas na operacionalização cotidiana da gestão e não sob a égide dos preceitos que caracterizam uma gestão direcionada a riscos. Essas lacunas observadas remetem ao entendimento que é emergente um olhar atento para aspectos da prevenção e educação gerencial, especialmente nas perspectivas operacional e orçamentária.

A existência de ações gerenciais capazes de gerar resultados satisfatórios quanto à evitação do risco pode ser constatada na fala do respondente D.1:

A gente tem um acompanhamento, a gente tem um núcleo aqui, né, de demandas estratégicas e que trata, obviamente, das eventuais pendências que vão ocorrer, que vão macular, num determinado momento, o cadastro do município e assim impedi-lo da adoção, da aquisição de empréstimos, da subscrição de contratos, com relação à tomada de financiamentos. Então, sempre é feito esse acompanhamento junto com a Controladoria.

Com esta categoria de análise ficaram evidenciadas lacunas gerenciais, que possibilitaram o surgimento dos principais propulsores de risco administrativo nos municípios da pesquisa: violações normativas; falhas operacionais e; manobras recursais. A partir dos quais e com as evidências obtidas com as demais categorias de análise (a seguir) é que se defende a ideia da viabilidade de um modelo teórico de gerenciamento de risco aplicado a precatório alimentar para prefeituras, que será apresentado no capítulo seguinte a este.

5.2 GESTÃO DE RISCO E GOVERNANÇA

A coordenação social necessária ao alcance do bem comum da sociedade, envolve a cooperação de vários atores. O processo de interação de atores governamentais com representantes do mercado e do terceiro setor, com vistas ao alcance do bem comum da

sociedade, ocorre por intermédio da coordenação social orientada pela governança pública (VIEIRA; BARRETO, 2019). Esses atores apresentam características distintas entre si e representam múltiplos interesses, que ao serem estabelecidos no âmbito do serviço público, sob essa coordenação, visam ao interesse comum, qual seja, o de resolver problemas públicos, mas carregam riscos que, se não gerenciados, podem causar danos à sociedade e ao erário público.

A unidade-caso “E” serve como exemplo de coordenação social orientada pelo setor público para o alcance de objetivos sociais nas áreas da saúde e da educação. Essa prefeitura realizou a contratação de empresas para prestarem serviços nessas áreas. Nesses casos, a materialização da governança pública geralmente alcança os objetivos traçados pelos gestores. No entanto, existem riscos inerentes a essas decisões, que podem se concretizar e causar danos sociais, financeiros e políticos.

A prefeitura, ao contratar empresas para realizar serviços públicos em seu lugar, necessita fazer acompanhamento do desempenho de resultados tanto dos serviços prestados quanto daqueles da própria empresa, assim como do acompanhamento do cumprimento das obrigações trabalhistas, por exemplo. Casos relacionados ao descumprimento dessas obrigações, nas áreas de educação, saúde, ou de obras públicas, cujo tribunal responsável é o TRT, tendo em vista se tratarem de trabalhadores vinculados a uma empresa, portanto, regidos pelas leis trabalhistas, demonstram a falha nesse tipo de acompanhamento.

Exemplo de casos originados por essas falhas pode ser observado no processo PTT01E, no Apêndice B desta tese. De forma sintética, a sentença judicial apontou falha no acompanhamento por parte da prefeitura em relação ao recolhimento de verbas trabalhistas da empresa contratada, mencionando que há responsabilidade do tomador de serviços, equiparando-se o empregador intermediário à figura de preposto, tendo em vista que se beneficia da utilidade patrimonial do labor humano. Por esse motivo o município “E” foi condenado ao adimplemento dos créditos trabalhistas da parte autora do processo.

Um dos benefícios viabilizados pela governança é a integração, o que é um aspecto frágil nas prefeituras pesquisadas. Essa situação pode ser constatada nos procedimentos que cada secretaria ou órgão adota. A procuradoria é responsável por acompanhar os processos desde o início da contenda judicial. Tem, portanto, acesso a todas as informações sobre as incidências de ações, o setor que gerou a controvérsia, as possíveis violações. Seria de se esperar que alguma orientação fosse dada no sentido de evitar o surgimento de novos processos. No entanto, quando questionados sobre isso, os procuradores foram unânimes em afirmar que não existe esse tipo de procedimento.

A governança institucional tem por missão entregar à gestão de risco um nível de integração funcional e informacional necessários à mitigação e controle, bem como uma eficaz infraestrutura de comunicação, coordenação e liderança. Ocorre que em todas as prefeituras pesquisadas a falta de integração informacional evidencia sérios problemas em relação aos precatórios, conforme se depreende da fala de E.1:

Aqui a gente tem uma falha muito grande, porque a gente não tem sistema de acompanhamento, aí não tem como dar uma informação concisa realmente do quantitativo do processo que chega pra precatório, a gente não tem esse sistema de acompanhamento.

As falhas de governança materializam riscos de várias ordens. Exemplos dessas falhas podem ser observados nas situações de preterição de candidatos aprovados em concurso público e de desrespeito ao rito de exoneração, conforme processos 5 e 8, respectivamente (no Apêndice B desta tese). Mas, de forma sintética, o Quadro 9 demonstra aspectos relativos a decisões pautados pela ilegalidade e imoralidade evidenciados no processo 5.

Quadro 9 – Sentença judicial – Reparação de dano material

Identif. Processo	Tipo	Alegação	Pleito do autor	Sentença
POSE	ação ordinária de cobrança e de indenização por perdas e danos impetrada pelo autor contra o município	a) submeteu-se ao concurso de agente fazendário promovido pelo município, tendo obtido aprovação em 8º lugar; b) o resultado final do concurso foi publicado no DOE em abril do ano do concurso e homologado em junho; c) que o chefe do executivo nomeou para os cargos de agente fazendário 19 funcionários da Prefeitura que já eram ocupantes de outros cargos sem que tenham participado do concurso; d) que os referidos funcionários tomaram posse no cargo de agente fazendário em dezembro do ano do concurso e entraram em exercício em janeiro do ano seguinte; e) que ao tomar conhecimento dos atos ilegais o autor e mais sete aprovados no concurso ajuizaram mandado de segurança em abril do ano seguinte ao do concurso; f) que três anos e nove meses depois foi concedida a segurança, declarando nulos os atos de nomeação dos 19 funcionários e determinando a nomeação dos impetrantes; g) que foi nomeado para o cargo de agente fazendário cinco meses depois da sentença e entrou em exercício um mês depois; h) que no mês de novembro do ano do concurso o TIPE confirmou a sentença concessiva da segurança, tendo ocorrido o trânsito em julgado em junho do ano seguinte; i) que tais fatos ocasionaram danos consistentes em salários, gratificações, adicionais, férias acrescidas de um terço e décimo terceiro salários não recebidos, promoções não recebidas e danos morais.	a) pagamento de indenização por perdas e danos (materiais e morais), devendo as respectivas indenizações ser apuradas referentes a salários, gratificações e outras vantagens do cargo, tomando-se por base a data em que deveria ter entrado em exercício até a data de sua promoção por merecimento para o nível mais alto do posto; b) com relação aos danos morais, indenização a esse título com base na metade do quantum fixado para os danos materiais.	O pleito do autor foi julgado parcialmente procedente, tendo o município sido condenado a pagar indenização por danos materiais abrangendo: a) o valor dos vencimentos do cargo de agente fazendário referente ao período que deveria ter entrado em exercício e o período que realmente ingressou no cargo; b) férias acrescidas de um terço; c) décimo terceiro salários do período, d) diferença de quinquênio pela não contagem do tempo de serviço do período que deveria ter entrado em exercício e o período que realmente ingressou no cargo; e) do total encontrado deve ser abatido o valor de eventual atividade remunerada do autor no respectivo período, inclusive o valor pago a título de férias, acrescidas de 1/3 e 13º salários, devidamente corrigido a ser comprovado mediante declaração de imposto de renda ou CTPS.

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

A dificuldade na coordenação dos atores que cooperam para a entrega de serviços públicos nas prefeituras pesquisadas, tanto externamente, no caso das empresas, quanto internamente, entre as secretarias e órgãos municipais acabam por evidenciar a fragilidade da governança, especialmente em relação à responsabilização e ao controle, onde se localiza a gestão de risco.

5.3 GESTÃO DE RISCOS E CONTROLE

Os modelos filosóficos, ou mesmo o conjunto de procedimentos de mitigação de riscos, visam geralmente mitigar ocorrências extremas, funestas, quando na verdade comportam também uma função diretora, alinhada à missão, visão e valores institucionais, os quais direcionam procedimentos e estratégias. Não se trata de desprestigiar a função preventiva do controle, que é um dos braços da mitigação, mas sim lançar luzes para a função diretiva.

As entrevistas realizadas encaminharam ao entendimento de que o risco não está necessariamente vinculado a situações extremas, mas sim a situações indesejadas, quais sejam: aquelas que se desvirtuam dos elementos diretivos, especialmente a visão, de onde a prefeitura quer estar no futuro.

Essa perspectiva foi revelada por meio dos dados e tem por base o cotidiano das práticas gerenciais. Observa-se daí que o conceito de risco ganha uma acepção ampliada, a partir do mundo dos fatos.

Parte da amostra revelou pouca preocupação com a gestão de precatórios, o que causou, no primeiro momento, estranheza, tendo em vista as repercussões potenciais. Todavia, esse comportamento é justificável: pela possibilidade de se postergar o pagamento, protelando por meio de recursos judiciais, perpassando legislaturas; pela imposição de limites legais, geralmente em situações de pagamentos relacionados a direitos adquiridos por funcionários (trabalhadores) no devido exercício de suas atividades.

A título de exemplo, o processo judicial P10D (APÊNDICE B) se refere ao pedido, por um grupo de servidores públicos, de pagamento do adicional de estabilidade financeira adquirida no exercício de suas funções, bem como do pagamento dessa diferença sobre férias e 13º salário. O referido direito está assegurado aos servidores na própria Lei Orgânica do município D, art. 88, §§ 2º, 3º, Inciso XI, e § 4º (que tratam de estabilidade financeira),

§ 3º São ainda direitos desses servidores:

[...]

XI - estabilidade financeira, quanto à gratificação ou comissão percebida a qualquer título, por mais de 05 (cinco) anos ininterruptos ou 07 (sete) anos intercalados, facultada a opção de incorporar a de maior tempo exercido ou a última de valor superior, quando esta for atribuída por prazo não inferior a 12 (doze) meses, vedada a sua acumulação com qualquer outra de igual finalidade.

Esse processo durou 25 anos (um pouco mais de seis legislaturas), até ser concluído e o valor arbitrado na sentença judicial foi de R\$ 113.760,00, mas o valor do precatório

efetivamente pago foi R\$ 1.880.457,85, em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 1.553%. O Quadro 10 apresenta outros exemplos de sentenças judiciais em favor de funcionários públicos, tendo em vista a inobservância de seus direitos por parte das prefeituras pesquisadas. Esses processos podem ser verificados no Apêndice B.

Quadro 10 – Sentenças judiciais – reparação de direitos de servidores públicos

Identif. Processo	Tipo	Alegação	Pleito do autor	Sentença
P02E	Ação de cobrança impetrada pelo autor contra o município	a) trabalhou para empresa pública municipal por quatro anos e um mês como servidor público detentor de cargo em comissão; b) com a extinção da referida empresa pública por lei, houve a transferência do passivo para o município; c) não gozou férias anuais; d) trabalhava além de sua carga horária e nunca recebeu horas extras; e) no período de festividades patrocinadas pela prefeitura era escalado para plantão na limpeza urbana do município, por cerca de 15 dias, trabalhando em horário noturno até o dia seguinte.	a) horas extras com adicional de 50%, contadas a partir da 6ª hora, acrescendo-se mais uma hora por dia, a título de intervalo intrajornada para descanso ou almoço, com repercussão nos repouso semanais remunerados, férias e 13º salários; b) adicional noturno com repercussão em férias mais 1/3, décimo terceiro salário e repouso semanal remunerado; c) dobros dos domingos e feriados trabalhados, com repercussão nas férias acrescidas de 1/3, 13º salários e repouso semanal remunerado; d) 4 períodos de férias integrais não gozadas acrescidas de 1/3.	O pleito do autor foi julgado parcialmente procedente, tendo o município sido condenado a pagar: a) duas horas extras por dia acrescidas de 50%, cinco dias por semana, no período trabalhado, excluídos dois meses de afastamento por motivo de doença; b) reflexos das horas extras trabalhadas nas férias, acrescidas de um terço e no décimo terceiro salário do período em que houve o trabalho extraordinário; c) quatro períodos de férias integrais.
P03E	Ação de cobrança impetrada pelo autor contra o município	a) é servidora aposentada da câmara municipal; b) tem direito à percepção do valor correspondente aos períodos de licença prêmio vencidos e não pagos, que não foram utilizados para fins de contagem de tempo de serviço; c) o TCE/PE considerou legal o ato de aposentadoria; d) interpsôs requerimento administrativo perante a câmara municipal objetivando a percepção da licença prêmio vencida e não paga, tendo obtido parecer favorável da procuradoria jurídica; e) a câmara municipal requereu ao secretário de administração do município o referido pagamento, tendo este se negado, sob o argumento de que a autora não pertence ao quadro de pessoal da prefeitura.	a) férias vencidas referentes a dois anos trabalhados; b) licença prêmio do período de dez anos trabalhados	O pleito da autora foi julgado parcialmente procedente, tendo o município sido condenado a pagar um período de licença prêmio em pecúnia, totalizando 06 (seis) meses de remuneração

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

Em muitos casos, os gestores têm que optar por uma das seguintes situações: i) desprezar os limites da LRF quanto aos gastos com pessoal ou; ii) negar o pagamento e esperar ser acionado judicialmente. No primeiro caso, as sanções são no curto prazo e o acompanhamento se dá por órgãos externos de controle como o TCE. Já no segundo caso, o caminho percorrido judicialmente é mais lento em função de todas as possibilidades de recursos, iniciando pela obrigatoriedade de o Estado, caso condenado em primeira instância, recorrer a uma segunda instância.

Verifica-se que a própria lei, por meio da resistência processual típica do polo passivo da ação, é utilizada para impedir o usufruto do direito do cidadão, o que gera um crescimento da dívida, repercutindo em gestões distintas daquelas que geraram a dívida. Essa percepção se coaduna com os resultados da pesquisa de Agottani (2018), que analisou o resultado da EC nº 62/2009 para os estados federados e constatou sua ineficácia, tendo em vista o aumento no estoque da dívida de precatórios em período posterior à sua promulgação. Segundo Agottani (2018), as dívidas com precatório no ano de 2009, quando foi promulgada a EC nº62, era de

aproximadamente R\$ 35,5 bilhões e chegou a R\$ 58,5 bilhões em 2016, quando foi substituída por outra EC.

Os controles, nesses casos, têm eficácia limitada, pois decisões tomadas ao abrigo da lei e que visem resguardar o gestor de responsabilização administrativa ou criminal, não carregam aspectos morais, são decisões racionais, ponderações decorrentes da pressão exercida pela LRF (limites legais exigidos), como observado na fala do entrevistado E.2.

[...] porque você tem os índices constitucionais, por exemplo, a folha (de pagamento) é de 54% do executivo e 6% do legislativo, que dá um total de 60%, mas tem o prudencial, porque quando chega em 53,30% não se poderia mais promover ninguém, nem contratar ninguém[...] Mas isso está previsto na legislação, dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal, tem previsto esse detalhamento, tá certo? E se você fere algum desses princípios, você está propenso a ser punido por improbidade administrativa, que foi justamente o objetivo da LRF, dar realmente essa segurança. Funciona como se fosse um instrumento da gestão de risco, entendeu? (DE.2)

Diferentemente são as decisões que visam o benefício de um indivíduo ou de um grupo em detrimento de outros, nos quais o gestor age contrário à lei e à moral. Nesse caso, os controles necessitam ser mais eficazes, considerando os aspectos da ilegalidade e da imoralidade. Os casos originados nos processos 5 e 8, comentados anteriormente, reforçam essa necessidade.

O COSO ERM (2017) destaca a necessidade de implantação de um Conselho de Administração com vistas a supervisionar a estratégia e a assumir responsabilidades de governança para a consecução dos objetivos estratégicos da entidade. Essa é uma alternativa para as prefeituras em relação ao risco. Ou seja, a criação de Conselho para avaliar os riscos de precatórios alimentares em cada prefeitura.

5.4 DESAFIOS À GESTÃO DE RISCOS IDENTIFICADOS NA AMOSTRA

Depreende-se da análise inicial de dados que são desafios à implementação de um modelo de gestão de risco:

i) *a frágil integração de dados acerca dos processos*, em razão da distância entre o jurídico e o administrativo-contábil, o que dificulta qualquer programação financeira ou iniciativa gerencial de prevenção dos eventos-causa. Entende-se que esse seria um requisito fundamental à constituição de uma gestão assentada no risco em suas diferentes modalidades.

A controladoria (ou órgão equivalente) é responsável pelo acompanhamento das receitas e despesas da prefeitura. Em tese, qualquer aumento de gastos deve ser objeto de investigação e tomada de ação com vistas a manter o equilíbrio das contas da prefeitura. No entanto, a entrada de novos precatórios nem sempre é motivo de acompanhamento por parte da controladoria.

Nas entrevistas realizadas com controladores, ficou evidente que o controle sobre precatórios não é prioridade, tendo vista que, por se tratar de processos judiciais, cujo acompanhamento é de responsabilidade da procuradoria do município, o entendimento geral é que aos procuradores cabem todos os controles sobre os processos que originam precatórios, é o que se depreende da fala de um dos entrevistados:

Hoje, a secretaria que toma conta da gestão dos precatórios, essas dívidas, digamos, judiciais é a secretaria de justiça junto com a procuradoria, que faz o controle e vê a disponibilidade dos recursos para pagar (A.2).

ii) *a ausência de informações centralizadas sobre o andamento dos processos*, especialmente, no que diz respeito a valores.

As informações sobre precatório são de difícil evidenciação e não estão concentradas em lugar específico. Isto é reflexo do que se constatou no decorrer da análise de dados. Nem os procuradores dos municípios, profissionais diretamente ligados aos acompanhamentos dos processos judiciais, sendo os prepostos do município perante o Poder Judiciário, tampouco os controladores, responsáveis pelo controle dos gastos do município, são detentores de informações completas e concisas sobre volumes de precatórios ou de ações que tramitam na Justiça e que poderão gerar dívidas de precatórios, como indica o entrevistado A1,

Como eu te falei, a gente tem esse processo que é muito antigo, mas a gente não tem controle de quanto é devido de fato. Mas, o que é que aconteceu, recentemente eu tentei fazer um levantamento e parei pra observar que até, mais ou menos, 2015/2016 o tribunal mandava no final do ano anterior um ofício explicando quanto seria devido aquele ano inteiro e que seriam pagos em tantas parcelas. Anteriormente era pago anualmente, no final do ano a gente fazia o pagamento fechado. Só o que é que acontece, antes a gente pagava, por exemplo, 105 mil mensalmente ou anualmente 1 milhão e alguma coisa, só que de repente o tribunal mandou um ofício informando que seria pago trinta e tantos mil mensais, só isso. E quando foi do ano passado (2018) pra cá, esse ano (2019) a gente não pagou nada de precatório. E não veio o ofício. No final do ano passado, eu solicitei ao Tribunal de Justiça uma certidão e nessa certidão, a gente solicitou informação de quanto que a gente devia e quanto era necessário pagar, porque a gente precisava fazer uma parceria com o Governo Federal e precisaria estar quite com os precatórios, e eles informaram o valor de 150 mil e alguma coisa e agente pagou esse valor todo e esse ano não veio nenhum ofício, nada. E a gente não pagou precatórios, mas veio um ofício agora. Pra o ano que vem a gente tem que pagar precatório de, mais ou menos, R\$ 1.800.000,00 (A.1)

Ficou evidente, com a pesquisa, que os municípios são totalmente dependentes das informações prestadas pelo Tribunal de Justiça sobre o volume de processos, valores pagos durante o ano e valores a pagar, referentes aos precatórios. Quando essas informações não chegam em tempo hábil ao responsável pela elaboração dos relatórios obrigatórios, como o RGF, por exemplo, o referido relatório segue sem as devidas informações, o que prejudica tanto a transparência quanto a prestação de contas da prefeitura à sociedade, assim como inviabiliza qualquer análise mais profunda sobre esse relevante elemento representativo da responsabilidade objetiva do Estado.

Um exemplo da dificuldade de acessar informações sobre as dívidas de precatórios foi constatada nesta pesquisa a partir de documentos públicos oficiais. Por exemplo, o município E apresentou tanto no Demonstrativo de Dívida Fundada quanto no RGF do ano de 2017 o valor de dívidas com precatórios anteriores a 05/05/2000 o valor de R\$ 3.775.124,96. No entanto, no Balanço Anual (DCA) de 2018, na rubrica de “Sentenças Judiciais” (que contempla os precatórios), consta o valor pago de R\$ 8.170.966,67. Esses valores diferem daqueles informados na lista conjunta do TJPE/TRT6/TRF5, o Ato de Rateio nº 01/2018, cuja base é o ano anterior. Nesse demonstrativo, o valor constante de dívida com precatório é de R\$ 20.656.033,53.

Então, em relação aos precatórios, o controle não está adequado e isso é temerário, tendo em vista que a ocorrência de falha em um único precatório é capaz de gerar repercussões negativas à gestão da prefeitura. Com isso se quer dizer que, para uma adequada gestão de risco, são necessários controles eficientes e um nível de transparência em relação aos precatórios alimentares que ainda não foi alcançado pelas prefeituras pesquisadas. Dessa forma, a ausência de informações centralizadas e disponíveis representam um grande desafio à gestão de riscos.

iii) *a qualidade da evidenciação contábil.*

As informações referentes aos precatórios são evidenciadas no Relatório de Gestão Fiscal (RGF), separados em dois grupos: Precatórios anteriores a 05/05/2000 e precatórios posteriores a 05/05/2000. Além da informação no RGF, há no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) contas específicas capazes de suportar grande parte do registro das obrigações com precatórios, como por exemplo, as seguintes contas:

- a) 2.1.1.3.1.03.00 - PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS - REGIME ESPECIAL - Compreende as obrigações referentes a precatórios de benefícios assistenciais, sujeitos ao regime especial instituído pela emenda constitucional 62/ 2009;
- b) 2.1.1.3.1.04.00 - PRECATÓRIOS DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS - REGIME ORDINÁRIO - Compreende as obrigações referentes a precatórios de benefícios assistenciais, não sujeitos ao regime especial instituído pela emenda constitucional 62/ 2009.

Porém, em se tratando de aspectos orçamentários da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP), o elemento de despesa 91 – Sentenças judiciais – comporta tanto precatórios quanto outras sentenças judiciais (por exemplo: mandados de segurança, medidas cautelares), que tornam a evidenciação prejudicada, tendo em vista ser de desdobramento facultativo, conforme já haviam destacado em outro momento Ferreira e Lima (2012) e Romero Júnior (2019).

iv) *impossibilidade de se orientar o processo decisório discricionário pela curva de aprendizagem*, uma vez que as respostas administrativas são tempestivas às requisições de pagamento e inexistem qualquer estudo profilático.

v) Apesar dos indícios de eficiência e eficácia, *as prefeituras analisadas não possuem uma estrutura de governança* necessária à implementação de um modelo de gestão de risco.

vi) *a inexistência de um banco de dados e de protocolos sistematizados*, especialmente no caso dos precatórios alimentares voltada para a origem desses processos, decorre possivelmente da preocupação demasiada com a providência de pagamento em detrimento das ações de mitigação (que sequer são contempladas em análise).

vii) *a ênfase demasiada na representatividade de valores* impõe-se como obstáculo relevante porque as repercussões da dívida perpassam o ciclo de uma legislatura, impondo restrições orçamentárias de impacto.

A repercussão material é o aspecto principal considerado relevante para os entrevistados e, mesmo essa, é subavaliada, subdimensionada, tendo em vista a baixa representatividade quantitativa da dívida de precatório frente ao conjunto de obrigações das prefeituras, considerando, também, os limites previstos na LRF e os benefícios do Regime

Especial de Pagamento de Precatórios previstos na EC nº 99/2017. No entanto, ficou evidente que para além das questões materiais, ou exclusivamente financeiras, há repercussões de outras ordens que têm o potencial de provocar perdas para administração pública municipal.

Por exemplo, dois itens do mapeamento de consequências dos precatórios alimentares se referem:

- a) à disponibilização de profissional habilitado para acompanhar processos tanto nas Varas de Execução Fazendária do município ou, caso inexista, em outra que atenda questões relacionadas a brigas judiciais que envolvam as prefeituras, assim como nos tribunais que julgam essas causas em segunda instância e em processos de precatório (TJPE, TRT 6, TRF 5);
- b) à necessidade de recursos financeiros com previsão orçamentária específica para fazer frente aos gastos processuais e com a indenização do principal e da atualização monetária pelo tempo decorrido dos processos.

O aumento do estoque da dívida é um indicador de que a prefeitura tem falhado com maior frequência na sua relação com terceiros. A repercussão disso se dá na diminuição de sua capacidade de contratação financeira. Por exemplo, as dívidas de precatórios devem ser pagas, em tese, com recursos próprios. Um aumento desse tipo de dívida diminui a margem que a prefeitura teria para contrair empréstimo junto à União ou outro ente público, inviabilizando projetos de maiores montas.

Da análise de dados realizada, depreende-se que as prefeituras investigadas não lidam com o problema de modo sistematizado, respeitando um modelo de gestão (de risco) assentado numa estrutura organizativa adequada e infraestrutura informacional.

Para os controladores, a única gestão de risco realizada se restringe às ações relativas aos riscos fiscais, tendo em vista a obrigatoriedade imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Nesse aspecto, faz-se principalmente o acompanhamento da realização de receitas, em especial referentes às transferências do estado e da União.

Um exemplo comum de gestão de risco fiscal em relação à receita foi dado por um dos controladores entrevistados. Segundo ele, o acompanhamento do repasse do FUNDEB é motivo de atenção dos gestores municipais. A previsão anual do repasse é maio de cada ano. Como, nesse momento do ano (novembro), já está para ser aprovado o orçamento do ano seguinte, há que se fazer os respectivos registros das receitas e despesas no orçamento. Então,

o valor previsto a ser repassado pelo FUNDEB é registrado no orçamento como receita, também são registradas despesas vinculadas a essa receita.

Para a execução das despesas, são necessários os respectivos processos licitatórios, que, dependendo do valor envolvido, podem ser de rápida execução ou mais lentos. Ocorre que o repasse pode sair integralmente na data prevista, ou sair com atraso, ou ainda, pode sair de forma parcelada e em atraso. Para esses casos, o gestor público municipal tem como alternativas fazer contingenciamentos dos valores, não permitir sob qualquer hipótese a liberação de ‘ordem de serviço’ ou, caso já tenha liberado, solicitar a suspensão dos trabalhos até que o recurso esteja na conta, dentre outras alternativas. Essa é a única gestão de risco realizada pela prefeitura, segundo os procuradores entrevistados.

Para os procuradores, a gestão de risco não faz parte de suas atividades. Mas, no caso dos precatórios são eles os maiores conhecedores. São os procuradores que representam o município sempre que acionado judicialmente em função de algum processo judicial.

Em síntese, são os procuradores que defendem judicialmente os interesses do município. No entanto, apesar desse conhecimento, muitas informações não estão sistematizadas ao ponto de garantir a eliminação de problemas que geram precatórios. Essa observação direcionou à identificação da falta de integração e sistematização dos dados como fator crítico.

Em nenhum dos municípios pesquisados há controle sobre o número de processos em curso contra a Fazenda Pública municipal, os controladores sequer conhecem o número de precatórios e o montante envolvido nas lides judiciais, que é conhecida apenas pelos procuradores.

Fica evidente que há um desequilíbrio no tocante ao conhecimento das informações sobre precatórios. Inexiste um banco de dados centralizado. As prefeituras analisadas não possuem ‘memória’ dos eventos deflagradores dos riscos, o que dificulta qualquer iniciativa de contenção.

Desta investigação emergiu a sugestão de estruturação de um modelo, concebido a partir de ferramentas de análise de risco, que operam uma varredura na máquina pública e, por conseguinte, dos eventos que desencadeiam os riscos envolvendo precatórios alimentares. A mitigação de risco deve apontar não apenas para os controles detectivos e corretivos, mas igualmente os controles preventivos.

No tocante às decisões dos gestores municipais quanto aos limites impositivos das leis e demais normas que envolvem o reconhecimento de direitos, como no caso dos precatórios alimentares analisados, não há que se falar em uma dimensão moral na conduta dos gestores.

Nesse caso, não se trata de ausência de gestão de risco, mas de uma opção pessoal do gestor, tendo em vista não assumir riscos pessoais que o levem a decisões ilegais. Por exemplo, ao chegar num determinado nível de comprometimento das receitas, as despesas com pessoal devem ser estancadas, conforme previsto pela LRF, sob pena de responder por improbidade administrativa. O que se quer dizer é que, nesse caso específico, não reconhecer direitos parece ser a decisão imediata menos danosa para o gestor e para a Administração Pública.

No entanto, ao sair do campo das limitações impostas pelas normas, surgem aspectos que encaminham à análise da moralidade nas decisões. Então, quando há uma decisão que fere direitos de terceiros, em detrimento do benefício de uma pessoa ou grupo de pessoas, há que se falar em moralidade, que pode chegar nas vias da improbidade administrativa, mas o caminho é mais longo, quase sempre perpassa mais de uma legislatura e há também a possibilidade de que não haja busca por reparação do dano por parte do ofendido.

Então, considerando as especificidades que envolvem as decisões que culminam em precatórios alimentares, não parecem suficientes para a mitigação de risco instrumentos de controles detectivos, corretivos e preventivos, tendo em vista que algumas decisões são deliberadamente conscientes tanto da ilegalidade quanto da moralidade, mas ainda assim representam o uso da discricionariedade do gestor, ou de outros agentes públicos, mesmo que o uso da discricionariedade, nesse caso, seja indevido e haja previsão legal de punição. Ficou evidenciado que, ainda assim, os agentes públicos assumem o risco.

Depreende-se, a partir dessas análises, que qualquer modelo de gestão de risco é precedido de uma estrutura adequada de governança, crucial para a manutenção de uma infraestrutura institucional nos campos operacional, funcional e gerencial que não foi encontrada em nenhuma das prefeituras pesquisadas.

CAPÍTULO VI

MODELO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS APLICADO A PRECATÓRIOS ALIMENTARES DE MUNICÍPIOS

6.1 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PERCURSO ATÉ CHEGAR AO MODELO PROPOSTO

O modelo de gerenciamento de risco aplicado a precatório alimentar elaborado neste estudo se baseou nos principais *frameworks* de gestão de risco contidos na literatura acadêmica e de praticantes (profissionais), são eles o COSO ERM, o Orange Book e a ISO 31000. Essas estruturas apresentam em comum uma estratégia que contempla as seguintes etapas na gestão de riscos: identificação e avaliação dos riscos; o relato (comunicação e/ou consulta) sobre o risco; o gerenciamento, incluindo análise e resposta ao risco e; o monitoramento.

O modelo tem o mesmo direcionamento dos *frameworks* citados, como se verá mais à frente. No entanto, optou-se pela elaboração de uma estrutura mais específica, tendo em vista ser direcionada inicialmente para precatório alimentar e, por esse motivo, houve necessidade de adaptação à realidade brasileira que, dentre outros elementos constituintes, apresenta um conjunto de leis que influencia o processo de gestão pública, que em muitos casos compromete a discricionariedade do gestor público, direcionando-o a um *status* de risco.

A estrutura do modelo apresenta elementos norteadores específicos, em função do diagnóstico do objeto empírico (o precatório alimentar), na realidade para a qual se voltará. O que significa dizer que a premissa de sua implementação está baseada num diagnóstico da realidade alvo.

A construção do modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares em prefeituras, para além da literatura sobre risco, baseou-se nas informações oriundas das análises de processos e das entrevistas realizadas, que foram utilizadas para a elaboração de um diagnóstico, posteriormente utilizado como componente inicial do modelo proposto.

Após o desenvolvimento do modelo, foi constituído um grupo focal que o criticou e fez sugestões para seu aprimoramento. Ao final do grupo focal, o modelo foi validado. Também, foi realizada uma validação interna, na forma de aplicação de um caso dentre os estudados, para verificar a adequabilidade do modelo.

6. 2 APRESENTAÇÃO DO MODELO

O modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios foi elaborado de forma ideal, considerando a realidade das prefeituras municipais pesquisadas. Nesse sentido, alguns componentes previstos nos *frameworks* estudados não serão totalmente explícitos, por se tratar de um modelo original, no sentido de não ser apenas uma aplicação de algo já existente para o mesmo propósito deste estudo, mas de um processo de desenvolvimento.

O modelo a seguir apresentado é composto por cinco componentes que, para ser utilizado, deverá seguir cinco etapas, as quais contêm elementos característicos de cada uma delas. Para o desenvolvimento do referido modelo, foram sugeridos os seguintes norteadores estratégicos:

- a) *Missão*: “Entregar serviços de qualidade à sociedade local, observando os direitos dos cidadãos, em geral e dos servidores públicos municipais, em particular”.
- b) *Visão de Futuro*: “Ser reconhecida como entidade pública ética, que garante e preserva o direito daqueles que o possuem”.
- c) *Valores*: Ética, idoneidade, transparência e foco nas pessoas

A prefeitura irá adotar uma cultura organizacional cujo princípio é a responsabilidade no cumprimento das normas vigentes no país, com vistas a não provocar prejuízos aos detentores de direitos. A adoção desse princípio, no caso do precatório alimentar, considera que os direitos adquiridos mediante previsão em lei própria são fundamentais. Portanto, o cumprimento da lei também é uma forma de resguardar o direito de quem o possui.

Baseado nesses norteadores, apresenta-se o modelo. A Figura 12 evidencia o modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares para municípios proposto neste estudo.

Figura 12 – Modelo de Gerenciamento de Risco aplicado a Precatório Alimentar para Prefeituras



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020

O objetivo geral do modelo é “**gerenciar riscos de precatórios alimentares, que se originem a partir de falhas provocadas por servidor público no desempenho de suas funções regulares**”.

Os componentes do modelo, apresentados na Figura 1, a partir daqui serão desmembrados e apresentados em cinco etapas, que correspondem a cada um de seus componentes.

Etapa 1: contempla a elaboração do diagnóstico dos riscos que, caso se materializem, geram precatórios alimentares. O diagnóstico é o primeiro componente do modelo e está baseado nos *frameworks* do ABNT NBR ISO 31000 (2018) e do Orange Book (2020).

Diagnóstico: esse componente visa identificar quais são os eventos de riscos, a partir de suas causas e consequências, onde ocorreram, quais as tipologias, conforme a literatura ou a experiência de quem está elaborando o diagnóstico. Também, visa analisar os motivos do desempenho, o que determinou o alcance de certo resultado. Esse componente é formado por: área, objetivo operativo do diagnóstico, evento consequência, eventos deflagradores (ou de causa), as tipologias dos riscos e fragilidades de controles identificados, conforme Quadro 11.

Quadro 11 – Diagnóstico dos eventos de risco

DIAGNÓSTICO					
Área	Objetivo Operativo	Evento Consequência	Eventos Deflagradores	Tipologia do Risco	Fragilidades do Controle
Qualquer Setor do Executivo municipal, a exemplo do Setor de Gestão de Pessoas, de Licitações etc.	OP - Identificar as principais falhas cometidas por servidores públicos no desempenho de suas funções, que geraram processos judiciais e culminaram em precatório alimentar	Precatório Alimentar	• Erros ou falhas cometidas a prejuízo de servidor público ou de qualquer outro cidadão.	<ul style="list-style-type: none"> • Risco de Conformidade: descon sideração da legislação aplicável às atividades da prefeitura. • Risco Operacional: Incidência de erros de pessoas ou sistemas com consequências negativas para os servidores públicos e para a prefeitura. Outros tipos de riscos que se apliquem às atividades desenvolvidas pela prefeitura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Controles preventivos: inexistência ou fragilidades de controles que previnam a ocorrência de resultados indesejáveis; • Controles detectivos: projetados para identificar situações que provocaram a ocorrência de resultados indesejáveis, como por exemplo, os precatórios alimentares; • Controles corretivos: criados com intuito de corrigir falhas que levaram a resultados indesejáveis.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Observação 1: Os objetivos operativos constam tanto no componente “diagnóstico” quanto no componente “tratamento de riscos”. São objetivos específicos de cada etapa.

Etapa 2: Esta etapa representa as consequências da ocorrência de precatórios alimentares durante o seu longo percurso até sua extinção. Esta etapa não corresponde diretamente a nenhum *framework* em particular.

Diâmetro de Repercussão: indica todas as possíveis consequências da materialização do risco. Neste modelo, são identificadas as consequências negativas do precatório alimentar. No entanto, para cada tipo de risco identificado, há consequências específicas. O Quadro 12 demonstra quais as consequências dos precatórios em geral.

Quadro 12 – Diâmetro de repercussão

DIÂMETRO DE REPERCUSSÃO
Consequências Possíveis (no caso do precatório)
a) Necessidade de pessoas (recursos humanos) para acompanhamento do processo; b) Dispêndio de recursos financeiros para pagamento de taxas e da indenização ao final do processo; c) Aumento do estoque das dívidas; d) Possibilidade de bloqueio e sequestro de recursos, pelo Poder Judiciário, em caso de atrasos nos pagamentos do precatório; e) Em caso de inadimplência no pagamento de precatório, impossibilidade de contratação de convênios e contratos com os Governos Federal e Estadual.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Etapa 3: Compreende o que se define como gerenciamento efetivo de risco. No caso do precatório alimentar, as etapas anteriores são fundamentais para a elaboração do planejamento desta etapa, que foi desenvolvida a partir dos *frameworks* COSO ERM (2017), ABNT NBR ISSO 31000 (2018) e Orange Book (2020).

Tratamento dos riscos: componente do modelo que contempla a avaliação dos riscos e as respostas a riscos. A *avaliação* visa verificar as causas e consequências dos riscos ou eventos de riscos. Em geral, as causas se referem à probabilidade de o evento ocorrer e as consequências estão, geralmente, ligadas ao impacto que o evento pode causar. Essa relação entre causa e consequência pode ser demonstrada a partir de uma matriz de probabilidade e impacto, sendo o resultado dessa relação *o nível de risco* que se deve buscar, pelo gerenciamento dos eventos de risco. *As respostas aos riscos*, previstas neste modelo são: evitar, compartilhar, reduzir ou aceitar. Esse componente é desdobrado em: apetite ao risco, resposta ao risco, objetivos operativos do tratamento ao risco, indicadores, metas, políticas diretas e ações. O Quadro 13 demonstra a disposição dos itens utilizados no tratamento dos riscos.

Quadro 13 – Tratamento dos riscos

TRATAMENTO DOS RISCOS						
Apetite ao Risco	Resposta ao Risco	Objetivos Operativos	Indicadores	Metas	Políticas Diretas	Ações
Declarar uma das opções de apetite entre: Baixo, Moderado ou Alto	Declarar, de acordo com o apetite ao risco uma das opções possíveis entre: Evitar, Compartilhar, Reduzir ou Aceitar	OP - Declarar o que se pretende em relação ao(s) risco(s) identificado(s). Por exemplo: Eliminar erros e falhas na execução de atividades e na entrega de serviços para a sociedade em geral e para os servidores públicos municipais em particular.	De acordo com o(s) objetivo(s) declarado(s), definir o que deverá ser mensurado dentro desse(s) objetivo(s) . Por exemplo: II - N° de erros identificados na execução de uma atividade ou na entrega de um serviço por meio de controle detectivo, no período de 12 meses	As metas são a quantificação dos objetivos em termos percentuais, prazos etc. Por exemplo: MI - Eliminar 100% dos erros identificados na execução de uma atividade ou na entrega de um serviço à sociedade e aos servidores públicos municipais nos próximos 12 meses.	As políticas diretas visam dar um norte às ações que deverão ser efetuadas, visando o alcance do(s) objetivo(s). Por exemplo: PDI - Apoio à melhoria contínua na execução de atividades e na entrega de serviços públicos à sociedade, contribuindo para a mitigação de riscos de precatórios alimentares.	Ação 1 - Elaborar, implantar e manter controles preventivos, detectivos e corretivos específicos, necessários à eliminação de erros e falhas na execução de atividades realizadas por servidores públicos municipais e na entrega de serviços à sociedade.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

A elaboração deste componente demanda a verificação do resultado da relação impacto x probabilidade, relacionada aos eventos de risco de precatórios alimentares. Dessa forma, seguiu-se o direcionamento contido no “Referencial básico de gestão de riscos” (TCU, 2018) para a elaboração da matriz de riscos, cuja opção foi a matriz 3 x 3 (Figura 13).

Figura 13 – Matriz de Risco – Impacto *versus* Probabilidade

			Matriz de Risco Inerente/Residual			
I m p a c t o		Alto 3	1	2	3	
			Moderado 2	2	4	6
			Insignificante 1	1	2	3
				1	2	3
			Remoto	Possível	Provável	
			Probabilidade			

Fonte: Elaborada pelo autor (2020), adaptado de TCU (2018)

A elaboração da matriz de risco deste modelo considerou conceitos contidos no Quadro 14:

Quadro 14 – Conceitos de riscos para a elaboração do nível de risco

<p>Risco Legal (ou de Conformidade): gerados por eventos capazes de provocar o descumprimento de leis e regulamentos aplicáveis à prefeitura.</p> <p>Risco Operacional: eventos que podem comprometer as atividades de uma unidade da prefeitura (Secretaria, departamento ou setor), provocadas por falhas, deficiência ou inadequação de processos internos, pessoas infraestrutura e sistemas, afetando a eficácia e eficiência dos processos organizacionais.</p> <p>Risco de Reputação: eventos que podem afetar a confiança da sociedade em geral e, de forma particular, das demais partes interessadas em relação à capacidade de a prefeitura cumprir sua missão institucional, provocando desgaste na imagem da prefeitura.</p> <p>Risco inerente: risco de precatório alimentar a que a prefeitura está exposta sem considerar quaisquer ações gerenciais que possam reduzir a probabilidade de sua ocorrência ou seu impacto.</p> <p>Risco residual: risco de precatório alimentar a que a prefeitura está exposta após a implementação de ações gerenciais para o tratamento do risco.</p> <p>Apetite de riscos: se refere aos tipos e quantidades de riscos, no sentido mais amplo, que uma organização está disposta a aceitar em busca para agregar valor (COSO ERM, 2017).</p> <p>Tolerância ao risco: é o nível de risco que uma organização pode aceitar em termos individuais do risco. Dito de outra forma, está relacionada à aceitação dos resultados de um risco se eles ocorrerem, e ter os recursos e controles adequados para absorver ou “tolerar” o risco dado (MIRANDA, 2017).</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) com base na literatura de risco

Com base na matriz de riscos de precatório alimentar e nos conceitos acima definidos, chega-se ao nível de riscos, que é uma forma de avaliação e a partir da qual serão tomadas decisões gerenciais sobre os níveis de riscos encontrados. O Quadro 15 demonstra os níveis propostos neste modelo.

Quadro 15 – Nível de Risco

Nível de Risco (a partir da matriz)	Pontuação
Crítico	6 a 9
Moderado	2 a 4
Baixo	1

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Observação 2: Neste modelo, consideram-se totalmente indesejáveis os riscos de ocorrência de precatórios alimentares. Portanto, o apetite é baixo. Além disso, o nível de risco identificado nos conjuntos de processos analisados é crítico, tendo em vista sua

materialização, por intermédio dos precatórios alimentares. Essas constatações motivaram a opção pela matriz 3 x 3 neste modelo. No entanto, para cada prefeitura essa matriz pode ser adaptada.

O componente “tratamento de riscos” é a parte gerenciável do modelo de riscos. Por esse motivo, foi feito um desdobramento desse componente, considerando cada um de seus elementos constitutivos, a partir de um **Plano de Ação**, cuja estrutura utiliza, sempre que possível, a ferramenta 5W2H, conforme quadros de 16 a 18, a seguir:

Quadro 16 – Identificação do Processo e do nível de Risco

Processo	Nível de Risco (identificado nos processos)
Definição do processo sobre o qual recai a ação. Por exemplo: Elaboração da Folha de Pagamento.	O nível de risco deverá ser o resultado do impacto x probabilidade que o risco pode causar, se materializado. As opções previstas neste modelo são: Baixo, Moderado e Crítico.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

No quadro 16, a definição do processo/atividade é a parte inicial sobre o qual a ação irá se desdobrar. Já o nível de risco é que se deve buscar, considerando o resultado obtido na matriz de riscos.

O plano de ação descreve a forma como se pretende alcançar os objetivos operativos propostos no tratamento dos riscos. Nesse plano de ação, a ferramenta utilizada foi a 5W2H (iniciais dos termos em inglês: o que? (**what**), por quê? (**why**), onde? (**where**), quando? (**when**), por quem (**who**), como? (**how**), quanto (**how much**). O Quadro 17 demonstra essa descrição.

Quadro 17 – Descrição do Plano de Ação, utilizando a ferramenta denominada de 5W2H

Descrição da Ação	O quê?		Onde?	Quem?	Como?	Quando?	
	Tipo de Controle	Objetivo do Controle	Área Responsável	Pessoa Responsável	Como será Implementado	Início	Fim
Ação 1 - Elaborar, implantar e manter controles preventivos, detectivos e corretivos específicos necessários à eliminação de erros e falhas na execução de atividades realizadas por servidores públicos municipais e na entrega de serviços à sociedade.	Os tipos de controle decorrem do tipo de ação e objetivo que se pretende alcançar. As opções são: Preventivo, detectivo e corretivo.	OP - Declara o que se pretende em relação ao(s) risco(s) identificado(s). Por exemplo: Eliminar erros e falhas na execução de atividades e na entrega de serviços para a sociedade em geral e para os servidores públicos municipais em particular.	Sector de Gestão de Pessoas, de Licitações, ou qualquer outro sector do Executivo municipal.	Chefe da Secretaria, setor ou departamento, ou quem for por ele designado.	Os controles preventivos, detectivos e corretivos deverão ser elaborados, implantados e mantidos pelo sector de controladoria ou sector correspondente na prefeitura, que fará o cotejamento entre o que foi planejado e o que foi realizado. Detectando-se indícios da ocorrência de riscos que poderão prejudicar o alcance dos objetivos, tais riscos deverão ser imediatamente gerenciados. Todas as ações de controle deverão ser arquivadas, obedecendo ordem cronológica das atividades		

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

A meta e os resultados esperados finalizam os itens contidos no componente “tratamento dos riscos” deste modelo. O Quadro 18 descreve esses itens.

Quadro 18 - Meta e Resultado Esperado

Meta	Resultado Esperado
As metas são a quantificação dos objetivos em termos percentuais, prazos etc. Por exemplo: M1 - Eliminar 100% dos erros identificados na execução de uma atividade ou na entrega de um serviço à sociedade e aos servidores públicos municipais nos próximos 12 meses.	Eliminação total dos erros e falhas na execução de atividades realizadas por servidores públicos municipais e na entrega de serviços à sociedade, que provoquem prejuízos a ambos, dentro de 12 meses.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Etapa 4: refere-se diretamente ao exercício do controle interno da prefeitura direcionado ao acompanhamento dos eventos de riscos, considerando o planejamento para eliminação de falhas que levem a precatórios alimentares.

Monitoramento: indica a forma como serão feitos os acompanhamentos das ações, metas e indicadores com vistas ao alcance do(s) objetivo(s) proposto(s), sem perder de vista o dinamismo do ambiente externo e seus reflexos no ambiente interno da entidade, com influência nos seus critérios de gerenciamento de risco. O Quadro 19 demonstra o monitoramento proposto para este modelo.

Quadro 19 - Monitoramento

MONITORAMENTO
A controladoria ou o setor de controle interno faz o acompanhamento periódico das ações previstas nas respostas aos riscos, com vistas a fornecer segurança razoável de que falhas como as diagnosticadas não ocorrerão e que os objetivos serão alcançados. Também, deve estar atenta às mudanças oriundas da legislação ou de outras fontes externas, tendo em vista a atualização dos critérios de gerenciamento de riscos da entidade. Um exemplo de monitoramento é o acompanhamento das falhas ou erros que geraram precatórios alimentares.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Etapa 5: a última etapa deste modelo, refere-se a como as informações sobre o gerenciamento de riscos de precatórios alimentares são produzidas e utilizadas e de que forma são comunicadas, tendo em vista o alcance de todos os servidores públicos da prefeitura e sua sensibilização para o alcance das metas previstas.

Relato de riscos: é composto por informação e comunicação. O Quadro 20 contém informações relativas aos componentes do relato do risco.

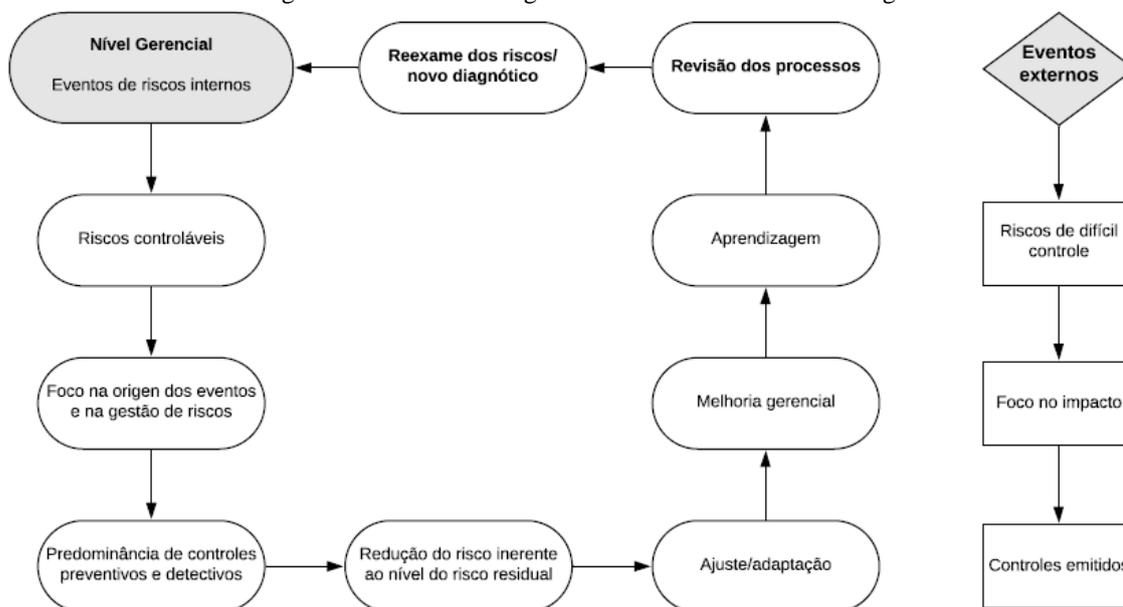
Quadro 20 - Relato do Risco

RELATO DO RISCO	
Informação	Comunicação
<p>a) O gestor da Secretaria ou qualquer outro órgão da Administração Pública Municipal direta obtém, gera e utiliza informações relevantes e de qualidade de fontes internas e externas para apoiar decisões sobre a execução de atividades e entrega de serviços à sociedade;</p> <p>b) Formalização de consultas interna ou externamente sempre que houver controvérsia ou desconhecimento sobre assuntos que digam respeito à execução de uma atividade ou à entrega de um serviço à sociedade.</p>	<p>a) A prefeitura comunica internamente informações, relacionadas a riscos legais, operacionais ou quaisquer outros riscos como os que originaram precatórios alimentícios à prefeitura;</p> <p>b) Os riscos relacionados a atividades desempenhadas por servidores públicos municipais visando a entrega de serviços à sociedade, seja interna ou externamente, são comunicados de forma relacionada aos impactos que podem causar na estratégia da prefeitura, considerando o montante de recursos a serem despendidos.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Todo o fluxo das ações de gerenciamento do risco aplicado a precatórios alimentares para municípios brasileiros segue a lógica demonstrada na Figura 14.

Figura 14 – Processo de gerenciamento de riscos no nível gerencial



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020

Os benefícios potenciais deste modelo para a gestão pública municipal, em geral, e à gestão de riscos, em particular, são:

- ✓ melhorar os níveis de eficácia e eficiência em cada nível da organização pública;
- ✓ promover a aplicação eficaz e efetiva de recursos;
- ✓ envolver todo corpo funcional nesse processo de construção do modelo e gestão de risco, que deve estar adequado ao nível, às características do órgão público, tanto nos níveis estratégico, gerencial/tático e operativo;
- ✓ proporcionar ao gestor a possibilidade de prever e prevenir perdas;
- ✓ estudar as fontes potenciais de perda, as lacunas de processos, mapear processos;
- ✓ desenvolver a autocrítica organizacional por meio da aprendizagem, para desenvolver uma cultura organizacional calcada na garantia dos direitos de quem os possui e no atendimento às legislações pertinentes;
- ✓ aumentar a resiliência, especialmente em contexto de crise;
- ✓ facilitar o desenho de cenários e dar respostas às necessidades que se originam desses cenários.

6.3 RESULTADO DO GRUPO FOCAL PARA VALIDAÇÃO DO MODELO

O modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares desenvolvido nesta tese foi submetido à avaliação de adequabilidade de aplicação às prefeituras municipais.

Um grupo focal formado por cinco operadores da gestão pública discutiu, a partir da apresentação do modelo, três questões de foco:

- a) A partir de sua experiência, você entende que o modelo é aplicável à gestão pública das prefeituras?
- b) Caso positivo, a aplicação pode ser estendida além das prefeituras?
- c) Quais os pontos fortes do modelo que você destacaria e quais as limitações? A partir das limitações, de que maneira o modelo pode ser melhorado (ou adequado)?

Foi solicitado que, para cada pergunta, houvesse uma resposta com a devida justificativa. As justificativas foram o foco das discussões, que se basearam mais no aspecto prático do que na literatura.

Nesse sentido, foi sugerido acrescentar na apresentação do modelo, de forma explícita, itens que descrevam o que está previsto no componente governança e cultura do COSO ERM (2017). Discutiu-se que, mesmo sem explicitar a missão e a visão de futuro, seria necessário elaborar e destacar os valores que as prefeituras devem buscar em relação à sociedade em

geral e aos servidores públicos que tiveram seus direitos feridos na relação com as prefeituras. Essa sugestão foi acatada.

Outro item que causou discussão foi o verbo utilizado no objetivo geral do modelo: mitigar. Esse verbo foi considerado inapropriado, tendo em vista ser uma das respostas dadas ao risco. No entanto, o que se quer com o modelo é evitar os precatórios alimentares que se originam de erros e falhas operacionais e de conformidade. Essa sugestão também foi acatada.

Dois membros do grupo criticaram a existência de objetivos operativos tanto no componente diagnóstico, quanto no componente tratamento dos riscos. Segundo eles, essa situação pode gerar confusão para quem estiver executando. No entanto, a explicação de que são objetivos com funções distintas e operacionalizados em momentos distintos, foi suficiente para convencer sobre a permanência do termo em ambas as situações.

Foram destacados alguns pontos positivos, dentre os quais: a simplificação no uso de termos técnicos; a utilização da ferramenta 5W2H para desenvolver o Plano de Ação; a objetividade do modelo para uma aplicação prática; as etapas do processo de gerenciamento dos riscos presentes no modelo, mesmo que adaptadas para melhor entendimento do usuário; o modelo também apresenta dosemetria do risco que permite ao gestor a priorização de ações.

A adequabilidade do modelo obteve resposta unânime do grupo, que entendeu ser possível aplicá-lo à gestão pública municipal e até extendê-la a outros tipos organizacionais como as fundações privadas, por exemplo. Com base nas discussões do grupo, o modelo foi ajustado, o que significa dizer que o modelo apresentado neste capítulo já contempla as sugestões do grupo focal.

6.4 APLICAÇÃO DO MODELO

Visando tornar mais inteligível e transparente o modelo, foi realizada uma aplicação, a título de exemplo, de uma situação extraída da pesquisa, conforme se verá nos quadros de 21 a 28, a seguir. Nesta aplicação, as etapas obedecerão à sequência contida na apresentação do modelo (item 6.2).

As informações gerais foram extraídas de um dos conjuntos de processos da unidade-caso “D”, conforme Apêndice B. O processo judicial foi iniciado em 1993 em função de entendimentos divergentes sobre direitos trabalhistas relativos à gratificação de estabilidade financeira por exercício de função gratificada por período igual ou superior a cinco anos, conforme Quadro 21.

Quadro 21 – Processo 10 – Precatório Alimentar Coletivo

I Alegações e solicitações dos autores:	O processo 10 é um mandado de segurança coletivo contra o município, alegando que os autores: a) são servidores públicos do município, titulares de direito à estabilidade financeira prevista em lei municipal; b) que não receberam pagamento da diferença salarial referente ao período de estabilidade financeira adquirida no exercício das funções exercidas. Pelas alegações, requereram a condenação do município a: a) pagar a diferença salarial referente à estabilidade financeira adquirida no exercício de suas funções; b) efeito da diferença sobre férias e 13º salário.
II Alegações do município	Ao ser acionado judicialmente, o município alegou que: a) é da iniciativa do Poder Executivo matéria que disponha sobre aumento de despesa; b) os impetrantes não mais exercendo cargo comissionado se estabilizaram no valor monetário percebido à época da estabilidade financeira sem mais nenhuma vinculação ao cargo. Tendo por base os elementos apresentados, o município solicitou a denegação da segurança dos autores.
III Decisão judicial	O pleito dos autores foi julgado procedente e a segurança concedida, tendo o município sido condenado a: a) implantar na folha de pagamento e contracheques o adicional de estabilidade financeira a favor dos impetrantes com observância da remuneração prevista.
IV Violações legais	A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais: a) Lei Orgânica do Município “D”, §§ 2º, 3º e 4º, Inciso XI (que tratam de estabilidade financeira).
V Eventos deflagradores do risco	Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco neste processo foi referente ao não reconhecimento de diferenças salariais e consequente repercussão nas verbas trabalhistas.
VI Tempo de duração do processo entre ação inicial dos autores e pagamento do precatório	Entre o ajuizamento da ação pelos autores e o pagamento do precatório, o tempo decorrido foi de 25 anos.
VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório	O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 113.760,00 e o valor do precatório pago foi de R\$ 1.880.457,85 em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 1.553%.

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

6.4.1 Preenchimento dos Componentes do Modelo de Gerenciamento de Riscos aplicado a Precatório Alimentar de Municípios

Com base nas informações do processo, são preenchidos os componentes do modelo, apenas em relação a um objetivo operativo.

- i) Diagnóstico: este componente, conforme modelo apresentado, corresponde à *etapa 1*.

Quadro 22 – Diagnóstico dos eventos de risco que culminaram em precatório alimentar

DIAGNÓSTICO					
Área	Objetivo Operativo	Evento Consequência	Eventos Deflagradores	Tipologia do Risco	Fragilidades do Controle
Setor de Gestão de Pessoas	OP - Identificar as principais falhas cometidas por servidores públicos no desempenho de funções de gestão de pessoas, que geraram processos judiciais e culminaram em precatório alimentar.	Precatório Alimentar	<ul style="list-style-type: none"> • não reconhecimento de diferenças salariais e consequente repercussão nas verbas trabalhistas; • supressão de verbas salariais já reconhecidas; • supressão de parcelas salariais à revelia do direito constitucional de irredutibilidade do salário; • erros de cálculos de verbas trabalhistas a prejuízo de servidor público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risco de Conformidade: desconsideração da legislação que rege as relações de trabalho no setor público, especialmente o Regime Jurídico ou Estatuto do Servidor Público do próprio município • Risco Operacional: Insidência de erros na elaboração da folha de pagamento dos servidores públicos municipais, com consequências negativa para os servidores públicos e para a prefeitura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Controles preventivos: inexistência de controle de confirmação de cálculos da folha de pagamento dos servidores públicos municipais; Inexistência de histórico sistematizado dos problemas relacionados à gestão de pessoas, que geraram precatórios alimentares para a prefeitura; • Controles detectivos: Inexistência de acompanhamento sistematizado e correção de falhas na gestão de pessoas que motivaram ações judiciais e que se tornaram precatórios alimentares.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

ii) Diâmetro de repercussão: corresponde à etapa 2 do modelo.

Quadro 23 – Diâmetro de repercussão

DIÂMETRO DE REPERCUSSÃO
Consequências Possíveis
a) Necessidade de recursos humanos para acompanhamento do processo em todas as suas etapas; b) Dispêndio de recursos financeiros para pagamento de taxas e da indenização ao final do processo (o precatório); c) Aumento do estoque das dívidas; d) Possibilidade de bloqueio e sequestro de recursos, pelo Poder Judiciário, em caso de atrasos nos pagamentos do precatório; e) Em caso de inadimplência no pagamento de precatório, impossibilidade de contratação de convênios e contratos com os Governos Federal e Estadual.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

A necessidade de recursos para adimplir o precatório familiar em tela é elevada. A veracidade dessa afirmação pode ser verificada pela necessidade de acompanhamento desse processo em todas as suas etapas, que durou 25 anos, bem como do valor financeiro envolvido.

O valor pleiteado e aceito pelo juiz no ano de 1993, cuja avaliação em maio de 1995 era de R\$ 113.760,06, caso atualizado por um índice oficial, como por exemplo, o IGP-M, da Fundação Getúlio Vargas, até setembro de 2018, seria de R\$ 713.811,09.

Percebe-se aí que houve uma quantidade grande de multas e outros percentuais acrescidos, que no desfecho do precatório, o valor pago pela prefeitura foi de R\$ 1.880.457,85. Essa repercussão financeira poderia ter desdobramentos, como por exemplo a inadimplência da prefeitura, o que geraria ainda mais problemas.

iii) Tratamento de riscos: corresponde à etapa 3 do modelo.

Quadro 24 – Tratamentos dos riscos

TRATAMENTO DOS RISCOS						
Apetite ao Risco	Resposta ao Risco	Objetivos Operativos	Indicadores	Metas	Políticas Diretivas	Ações
Baixo	Evitar	OP - Eliminar falhas na elaboração da folha de pagamento dos servidores públicos municipais.	II - Nº de erros de cálculos na folha de pagamento no período de 12 meses, detectado pelo controle de confirmação de cálculo.	MI - Eliminar 100% dos erros de cálculos referentes à folha de pagamento dos servidores públicos municipais nos próximos 12 meses.	PDI - Apoiar a melhoria contínua na elaboração e controle dos cálculos referentes à folha de pagamento, contribuindo para a mitigação de riscos de precatórios alimentares.	Ação 1 - Elaborar, implantar e manter controles de confirmação de cálculos trabalhistas e de conformidade com a legislação que rege o trabalho no setor público em geral, assim como com as normas específicas do município sobre essa temática (regime jurídico do servidor público do município).

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

A materialização dos objetivos ocorre por intermédio do plano de ação, conforme se pode verificar nos quadros a seguir:

Quadro 25 - Identificação do Processo e do Nível de Risco

Processo	Nível de Risco (identificado nos processos)
Elaboração da Folha de Pagamento	Crítico

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

O exemplo constante no Quadro 25, em relação ao nível crítico de risco, é em função de se tratar de risco de conformidade e de risco operacional. Em ambos os casos, são riscos indesejáveis, cujo resultado é sempre negativo tanto para a prefeitura, quanto para a pessoa que sofreu o dano. Considerando que o risco foi materializado, ou seja, os erros ocasionaram precatório alimentar, não houve necessidade de elaborar a matriz de risco.

Quadro 26 – Descrição do Plano de Ação

O quê?		Onde?	Quem?	Como?	Quando?		
Descrição da Ação	Tipo de Controle	Objetivo do Controle	Área Responsável	Pessoa Responsável	Como será Implementado	Início	Fim
Ação 1 - Elaborar, implantar e manter controles de confirmação de cálculos trabalhistas e de conformidade com a legislação que rege o trabalho no setor público em geral, assim como com as normas específicas do município sobre essa temática (regime jurídico do servidor público do município);	Preventivo	OP 3 - Eliminar falhas na elaboração da folha de pagamento dos servidores públicos municipais (implantar controle novo)	Setor de Gestão de Pessoas	Chefe do Setor de Gestão de Pessoas ou quem ele designar	Todos os cálculos realizados para a elaboração da folha de pagamento serão revisados a partir das memórias de cálculos, com a utilização de software apropriado. Os Resultados da revisão serão cotejados com os valores originais da folha de pagamento. Havendo divergências, deverão ser sanadas imediatamente. Essa revisão deverá ser arquivada, obedecendo ordem cronológica das atividades realizadas.		

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Quadro 27 – Resultado esperado

Resultado Esperado
Meta
M1 - Eliminar 100% dos erros de cálculos referentes à folha de pagamento dos servidores públicos municipais nos próximos 12 meses.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

O gerenciamento efetivo do risco de precatório alimentar neste caso, leva em consideração a geração de informação para contribuição com a curva de aprendizagem, considerando o indicador previsto, bem como a ação que deverá ser realizada para que o gerenciamento ocorra.

O alcance da meta prevista neste caso proporcionaria razoável segurança de que, em relação à folha de pagamento, a prefeitura alcançaria seus objetivos institucionais.

iv) Monitoramento: corresponde à *etapa 4* do modelo.

Quadro 28 - Monitoramento

MONITORAMENTO
A controladoria (ou o setor de controle interno) faz o acompanhamento periódico das ações previstas nas respostas aos riscos, com vistas a fornecer segurança razoável que falhas como as que geraram precatórios alimentares não ocorrerão.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

A ação da etapa anterior previu a elaboração de controles preventivos de confrmação. Já, nesta etapa do modelo, é dado o direcionamento para que ocorra o monitoramento daquilo que foi planejado, considerando o que se está executando. Essa é uma contribuição efetiva do modelo ao setor de controle da prefeitura e à gestão do chefe do Executivo municipal, tendo em vista os parâmetros claros a partir dos quais o monitoramento se efetivará.

v) Relato de riscos: corresponde à *etapa 5* do modelo.

Quadro 29 – Relato do Risco

RELATO DO RISCO	
Informação	Comunicação
<p>a) O gestor da Secretaria de Administração ou o responsável pelo setor de Gestão de Pessoas da prefeitura obtém, gera e utiliza informações relevantes e de qualidade de fontes internas e externas para apoiar decisões na área de elaboração da folha de pagamento, envolvendo informações sobre direitos de servidores públicos municipais, especialmente as relacionadas a gratificações;</p> <p>b) Formalização de consultas à Procuradoria do Município sobre controvérsias, ou dúvidas relacionadas ao reconhecimento de direitos a gratificações, ou outros benefícios a servidores públicos municipais.</p>	<p>a) A prefeitura comunica internamente informações, relacionadas a riscos legais e operacionais como os que originaram precatórios alimentícios, especialmente ao setor responsável pela elaboração da folha de pagamento, e à Controladoria, responsável pelo controle interno da prefeitura;</p> <p>b) Os riscos relacionados a direitos pecuniários de servidores públicos municipais são comunicados de forma relacionada aos impactos que podem causar na estratégia da prefeitura, considerando o montante de recursos a serem despendidos, assim como ao aspecto qualitativo, na possibilidade de inviabilizar a celebração de convênio e contratos.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

A resposta ao risco identificado nesta aplicação é sempre de evitá-lo, por se tratar de risco indesejável e evitável. Mas, depois de ocorridos, é possível mitigar seus efeitos. O que se quer dizer com isso é que há outros riscos inerentes ao precatório até o seu efetivo adimplemento, como por exemplo, a falta de controle dos pagamentos que pode levar à inadimplência.

Nesse aspecto, o modelo se mostrou aplicável, tendo em vista oferecer, de forma sistematizada um diagnóstico capaz de subsidiar tratamento adequado, com objetivos, metas, indicadores, políticas e ações, visando gerenciar riscos de precatórios alimentares em prefeituras municipais.

CAPÍTULO VII

CONCLUSÃO

Esta tese foi concebida com o objetivo de elaborar um modelo de gerenciamento de risco voltado para governos de prefeitura municipais, no que diz respeito aos eventos que ensejaram precatórios alimentares.

A explicação da abordagem da governança e da gestão de riscos na atualidade do setor público utilizou como pano de fundo a Teoria da Agência. Porém, de forma mais explícita, a Teoria do Risco Administrativo deu suporte ao estudo do precatório e toda a sua lógica jurídica e administrativa. Essas teorias oferecem um apoio reconstitutivo que dão sentido orgânico aos dados coletados e analisados.

As pesquisas sobre gestão de risco no setor público, apesar de profícuas na literatura internacional, ainda são incipientes no Brasil. De outra forma, as discussões teóricas sobre o precatório estão desenvolvidas na área do Direito, mas sem muita vinculação a áreas de gestão como a Contabilidade.

Neste sentido, esta tese responde à necessidade da pesquisa no campo da literatura sobre gestão de risco no setor público, com o incremento de vincular a essa literatura um tipo de despesa pouco pesquisada e muitas vezes invisibilizada na prática da gestão pública e com raros trabalhos acadêmicos de contabilidade.

A implementação da gestão de riscos no setor público responde a uma demanda de modernização da gestão pública, que direcionada ao resultado, quase sempre econômico, se vê obrigada a elaborar objetivos estratégicos que visem o alcance de eficiência e eficácia na entrega de valor à sociedade. É na proteção desses objetivos que a gestão de riscos ganha ênfase e se desenvolve.

O ideal gerencialista, no entanto, não alcança o setor público de maneira igual, especialmente no Brasil. A incidência de precatórios revela que o controle sobre as atividades estatais não são as mais eficazes, especialmente no nível de governos locais. No desenvolvimento de suas atividades, o Estado frequentemente causa prejuízos a membros da sociedade, muitas das vezes por falhas nas suas atividades rotineiras e com frequência, busca meios para não reconhecer e, portanto, não indenizar pelas ofensas causadas.

O contexto fornecido pela literatura acadêmica, em relação à gestão de risco, revelou que a lógica de implementação desse tipo de gestão no setor público segue um percurso que

inicia com uma concepção de risco, o reconhecimento de agentes e de fatores que deflagram o risco e, partir daí, desenvolvem possíveis formas de contenção desse risco.

O objeto empírico desta pesquisa, o precatório, proporciona roteiro peculiar. Na sondagem inicial de campo desta pesquisa, entendeu-se que a aplicabilidade do modelo de risco seria potencialmente facilitada caso se adotasse o sentido inverso daqueles referidos na literatura, tendo em vista que o evento deflagrador do risco, em relação ao precatório, já ocorreu.

Considerando essa especificidade do objeto empírico, foram utilizadas duas fontes principais de informações: os documentos processuais e as entrevistas. Dessa forma, a pesquisa encaminhou a diferentes achados, dentre os quais a ausência de um modelo de gestão de risco organizado, embora tenham sido identificadas ações pontuais e isoladas que servem ao propósito da mitigação de risco. Mas não são procedimentos formatados para essa finalidade, nem envolvem o precatório.

Esse primeiro resultado direcionou a pesquisa à análise das causas e repercussões do precatório. Constatou-se que os precatórios alimentares se originam no desrespeito às normas e na inobservância de deveres. Essas violações normativas foram verificadas nas seis prefeituras estudadas. E isso levou a questionamentos nas entrevistas, que acabaram por evidenciar que a pouca representatividade dos valores financeiros envolvidos em relação ao montante do orçamento leva à despreocupação, ou seja, os gestores direcionam seu olhar apenas para a materialidade da obrigação, de sua representatividade em termos percentuais relativos ao montante do orçamento.

No entanto, verificou-se que o precatório possui como características a relevância e a materialidade. A relevância tem repercussões administrativas, tendo em vista que um único precatório em atraso pode frustrar o início ou andamento de projetos, pode gerar crime de responsabilidade, como a improbidade administrativa para o gestor público, impedir o recebimento de repasses de transferências intergovernamentais, impedir a celebração de convênio e contratos, dentre outros. Já a materialidade afeta as finanças públicas e administração orçamentária diretamente, especialmente em função da atualização monetária devido ao tempo do processo judicial até o respectivo pagamento.

Outro aspecto relacionado à materialidade diz respeito ao tempo dos processos de precatório alimentar, que dura em média 13,6 anos. Por esse motivo, encontrou-se caso que os valores aumentaram em mais de 1.500% desde a sentença em primeira instância até seu desfecho, com o efetivo pagamento. Conjecturou-se que o fato de o tempo perpassar três legislaturas, explica a despreocupação em relação ao precatório.

Muitas ausências foram identificadas, dentre as quais a que se fere à estrutura de governança, o que leva a fragilidades como a verificada em relação à integração informacional. Nesse aspecto, as secretarias e setores das unidades-caso estudadas são ilhas isoladas. Informações referentes ao quantitativo de processos judiciais que a prefeitura figura como ré, ou montantes de valores devidos referentes a precatórios são inexistentes ou estão afeitas a uma única pessoa. Mesmo informações que devem constar obrigatoriamente nas demonstrações financeiras e nos relatórios que são enviados aos órgãos de controle do governo central são desconhecidas, demonstrando um distanciamento entre os setores contábil, jurídico e de controle.

Todos esses resultados representam desafios para a implantação da gestão de riscos nas prefeituras. No entanto, proporcionaram um diagnóstico geral para a elaboração de um modelo conceitual de risco de precatório alimentar para governos locais. A lógica empregada, conforme mencionado, segue direcionamento que inicia com a identificação do evento já ocorrido, em direção aos fatores que o ensejaram e, por decorrência, às discussões em torno das formas de mitigação.

Portanto, na elaboração desse modelo foram confrontados o levantamento baseado nos dados da literatura (dados achados), com a exploração das falas (dados obtidos). Nessas falas foram localizados diferentes problemas vinculados a possíveis eventos deflagradores de riscos, lacunas de controle, desafios ao controle, ausências procedimentais, dentre outros.

Essas constatações remeteram à falta de um modelo norteador, com o propósito de organizar a prática da gestão de riscos e controle. Foi a partir dessa reflexão que surgiu a estrutura do modelo, que tem por base o evento deflagrador, um amplo diagnóstico e a verificação de excessiva preocupação nas pessoas em seguir determinações regimentais, com funções de controle, que serve à reverência legal, em detrimento da função gerencial, que é mais afeita à gestão de risco.

O modelo desenvolvido foi submetido ao escrutínio de especialistas, que criticaram e sugeriram modificações. No entanto, nenhuma das modificações sugeridas se referiram à estrutura, mas a uso de termos que poderiam gerar entendimentos dúbios. Ao final, foram unânimes em afirmar a adequabilidade do modelo para aplicação ou uso pela gestão pública, seja em prefeituras ou outra esfera pública.

Utilizou-se um caso contido num conjunto de processos para verificar o comportamento do modelo. As informações do processo foram utilizadas para sistematizar um diagnóstico, a partir do qual objetivos, metas, indicadores, políticas e ações foram definidos. Esses componentes do modelo foram desdobrados em etapas de identificação e

avaliação dos riscos; análise e resposta aos riscos; informação e comunicação sobre os riscos e seu gerenciamento e; o monitoramento.

Ao final, o modelo se mostrou adequado para gerenciar riscos de precatório alimentar em governos locais, especialmente aqueles oriundos de falhas causadas por servidor público no exercício de suas funções. Nesse caso, todo um repertório de controle e orientação para o gerenciamento de riscos são fornecidos pela estrutura do modelo, afirmando-o como um direcionador da prática administrativa do controle e da gestão de riscos.

Partindo-se da constatação de que todo precatório é relevante, independentemente da materialidade de valores, por força da imposição de restrições à administração pública, com potencial para provocar repercussão política, confirmou-se a tese de que o modelo proposto atende ao processo de decisão do gestor municipal no gerenciamento de riscos de precatórios alimentares, com finalidade de evitar possíveis impactos desses riscos nos objetivos estratégicos da prefeitura.

As contribuições da tese são um repertório de desafios à gestão de riscos em governos locais, que mesmo que não possa ser generalizado, representa um diagnóstico aprofundado das dificuldades enfrentadas pelos governos locais pesquisados; e um modelo conceitual de gerenciamento de riscos de precatório alimentar para prefeituras municipais, criado com o objetivo de organizar a prática da gestão de riscos e controles internos nesse tipo de governo.

Como limitações da pesquisa destacam-se que:

- a) Não foi possível acessar fisicamente a totalidade dos processos judiciais das prefeituras da amostra, por indisponibilidade (em relação aos processos não baixados) ou por existir a necessidade de petição assinada por advogado (no caso de duas prefeituras da amostra) para processos baixados (arquivados);
- b) Foram entrevistados apenas 50% dos procuradores e controladores dos municípios pesquisados. Apesar de inúmeras tentativas, o acesso não foi obtido. Nesses casos, foram feitas apenas análises documentais.

Para pesquisa futuras, sugere-se que sejam buscadas formas de responder aos desafios de administrar os riscos legais na administração pública, bem como pesquisar alternativas para dar visibilidade a esse tipo de risco.

REFERÊNCIAS

ABNT, Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR ISO 31000 – Gestão de Riscos – Princípios e diretrizes. ABNT, 2009.

_____, Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR ISO 31000: 2018 - Gestão de Riscos - Diretrizes. ABNT, segunda edição, 2018.

ABREU, Nelsio Rodrigues de; BALDAZAN, Renata Francisco; GONDIM, Sônia M. Guedes. Os Grupos Focais on-line: Das reflexões conceituais à aplicação em ambiente virtual. *Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação*. Vol. 6, nº. 1, p. 05-24, 2009. DOI: 10.4301/S1807-17752009000100001.

AGOTTANI, Diogo Zelak. Dívida pública e precatório: A evolução do débito e os regimes especiais de pagamentos. Dissertação (Mestrado). 188 ff. Programa de Pós- Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, 2018.

ALHAWARI, Samer; KARADSHEH, Louay; TALET, Amine Nehari; MANSOUR, Ebrahim. Knowledge-Based Risk Management framework for Information Technology Project. *International Journal of Information Management*. V. 32, p. 50– 65, 2012. Doi:10.1016/j.ijinfomgt.2011.07.002

AMADO, João; COSTA, António Pedro; CRUSOÉ, Nilma. A técnica da análise de conteúdo. In: AMADO, João. (Coord.) **Manual de investigação qualitativa em educação**. 2ª Ed. Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press, 2014.

AMINOVA, Munira; JEGERS, Marc. **Informal Structures and Governance Processes in Transition Economies: The Case of Uzbekistan**. *International Journal of Public Administration*, 34: 579–590, 2011 - DOI: 10.1080/01900692.2011.588436.

ANDERSON, Richard J.; FRIGO, Mark L. Understanding and Implementing Enterprise Risk Management. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), January, 2020.

ANDREEVA, Galina; ANSELL, Jake; HARRISON, Tina. Governance and Accountability of Public Risk. *Financial Accountability & Management*, 30(3), August 2014, 0267-4424.

ARANTES, Rogério Bastos; LOUREIRO, Maria Rita; COUTO, Cláudio; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Controles democráticos sobre a Administração Pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R.; PACHECO, R. S. *Burocracia e política no Brasil contemporâneo*, pp. 109-147. Rio de Janeiro, RJ: Ed. FGV, 2010.

ARAÚJO, Davi. Jonas. C.; LIBONATI, Jeronymo. J.; MIRANDA, Luís C.; RAMOS, F. S. Unidades de controle interno dos municípios brasileiros: análise sob a ótica do Coso II. *Revista Universo Contábil*, 55(81), 39-58, 2016.

ARENA, Marika, ARNABOLDI, Michela; AZZONE, Giovanni. The organizational dynamics of Enterprise Risk Management. *Accounting, Organizations and Society*. V. 35, n. 7, p. 659 – 675. 2010. Doi: 10.1016/j.aos.2010.07.003

- ARENA, Marika, ARNABOLDI, Michela; PALERMO, Tommaso. The dynamics of (dis)integrated risk management: A comparative field study. *Accounting, Organizations and Society*. XXX, p. 1 – 17, 2017. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2017.08.006>
- ARITUA, Bernard; SMITH, Nigel J.; BOWER, Denise Bower. What risks are common to or amplified in programmes: Evidence from UK public sector infrastructure schemes. *International Journal of Project Management*. V. 29 p. 303–312, 2011. doi: 10.1016/j.ijproman.2010.04.004
- ASENOVA, Darinka; BAILEY, Stephen; MCCANN, Claire. Managing Municipal Austerity: Mitigation of Social Risks. *Local Government Studies*, Vol. 41, No. 1, 1–19, 2015.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. NBR ISO 31000. Gestão de riscos – Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro, 2009.
- AVEN, T. Risk assessment and risk management: Review of recent advances on their foundation. *European Journal of Operational Research*. N. 253, pp. 1–13, 2016.
- AYRES, J. R. C. M. **Sobre o risco**: Para compreender a epidemiologia. São Paulo: Hucitec, 1997.
- AZAMBUJA, Patricia Adriana; TEIXEIRA, Aridelmo; NOSSA, Sylvania Neris. Aprovação de contas municipais com irregularidades gravíssimas: quando a auditoria técnica não é suficiente. *Revista Contabilidade & Organizações*. V. 12: e149212, 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2018.149212>
- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARMEJO, Paulo Henrique de Souza et al. ForRisco: gerenciamento de riscos em instituições públicas na prática. 2 ed. Brasília/DF: Editora Evobiz, 2019.
- BARROS, Célio da Costa; MINEIRO, Diego Padilha de Siqueira; DORNELES, José Carneiro; COUTINHO, Reginaldo de Sousa. Avaliação dos Sistemas de Controles Internos dos Municípios do Estado de Roraima. In: Congresso da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 9., 2015, Curitiba. *Anais [...]*. São Paulo: Anpcont, 2015. p. 1-18.
- BECHT, Marco; BOLTON, Patrick; RÖELL, Alisa. Corporate Governance and Control. National Bureau of Economic Research, Working Paper 9371, 2002.
- BECK, U. **Risk society**: towards a new modernity. London: Sage Publications, 1992.
- BENEDEK, Mária; SZENTÉNYÉ, Klára Tubak; BÉRES, Dániel. Internal Controls in Local Governments. *Public Finance Quarterly*, 2014/3
- BERNSTEIN, Peter L. **Against The Gods**. New York: John Wiley, 1998.
- BEUREN, Ilse Maria; ZONNATO, Vinícius Costa da Silva. Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. *Rev. Adm. Pública*. V. 48, n. 5, p. 1135-1163, set/out, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121527>

BIONDI, Lucia; LAPSLEY, Irvine. Accounting, transparency and governance: the heritage assets problem. *Qualitative Research in Accounting & Management*. V. 11, n. 2, pp. 146-164, 2014. DOI 10.1108/QRAM-04-2014-0035.

BLACK, Julia. The Emergence of Risk-Based Regulation and the New Public Risk Management in the United Kingdom. *Law Public*, 2005.

BOSI, Maria Lúcia Magalhães. Problematizando o conceito de risco em diretrizes éticas para pesquisa em Ciências Humanas e Sociais na Saúde Coletiva. *Ciência & Saúde Coletiva*. V. 20, n. 9, pp. 2675 – 2682, 2015.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 30**, de 13 de setembro de 2009. Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatório judicial.

_____. **Emenda Constitucional nº 62**, de 9 de dezembro de 2009. Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

_____. **Emenda Constitucional nº 94**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora.

_____. **Emenda Constitucional nº 99**, de 14 de dezembro de 2017. Altera o art. 101 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir novo regime especial de pagamento de precatório, e os arts. 102, 103 e 105 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

BRASIL. **Lei nº 1.079**, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

_____. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 1964

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 1993.

_____. **Lei Complementar nº. 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2000.

_____. **Lei nº. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. **Diário Oficial da União**, 2002.

_____. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta nº 01**, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 maio 2016.

BROADBENT, Jane; GUTHRIE, James. Public sector to public services: 20 years of “contextual” accounting research. **Accounting, Auditing & Accountability Journal**. Vol. 21, n. 2, pp. 129-169, 2008.

BUGARIM, Maurício; MENEGUIN, Fernando. A Emenda Constitucional dos precatórios: Histórico, incentivos e leilões de deságio. *Estudos Econômicos*, São Paulo, vol. 42, n.4, p.671-699, out.-dez. 2012.

CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick. **Acting in an Uncertain World: An Essay on Technical Democracy**, MIT Press, Cambridge, MA, 2009.

CAPOVILLA, Ricardo Augusto; GONÇALVES, Rodrigo de Souza; DANTAS, José Alves; OLIVEIRA, Antonio Benedito Silva. Modelo de maturidade de estruturas de controle interno em organizações governamentais. *Advances in Scientific and Applied Accounting*. São Paulo, v.11, n.2 p. 267 - 289 Maio / Ago. de 2018. DOI: <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2018110205>

CARPINTEIRO, Samuel; PETERSEN, Ole Helby. Bundling and Unbundling in Public–Private Partnerships: Implications for Risk Sharing in Urban Transport Projects. *Project Management Journal*, Vol. 46, No. 4, 35–46, 2015. DOI: 10.1002/pmj.21508

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Capítulo I – A discricionariedade: Análise de seu delineamento jurídico. In: SADDY, André. *Discricionariedade administrativa nas normas jurídicas em abstrato*. São Paulo: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO, Paulo de Barros; AQUINO, Sérgio Serafim. A natureza da hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária em matéria tributária. *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, Curitiba, PR, Brasil, v. 65, n. 1, p. 81-99, Jan./Abr. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v65i1.67676>.

CAVALCANTE, Danival Sousa; PETER, Maria da Glória Arrais; MACHADO, Marcus Vinícius Veras. Organização dos Órgãos de Controle Interno Municipal no Estado do Ceará: Um estudo na região metropolitana de Fortaleza. *Advances in Scientific and Applied Accounting*. V. 4, n. 1, p. 24 – 43, 2011.

CHAPMAN, Peter. *Nos bastidores do Lehman Brothers: como grandes impérios podem virar pó*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CHENG, T. C. E.; YIP, F. K.; YEUNG, A. C. L. Supply riskmanagement via guanxi in the Chinese business context: The buyer's perspective. *Int. J. Production Economics*. V. 139, p. 3–13, 2012. Doi: 10.1016/j.ijpe.2011.03.017

CID, Maxmiliano Moraes. Precatórios da Justiça Federal no Orçamento da União de 2014: Diagnóstico sobre composição, distribuição, custo, origem e duração processual. Dissertação (Mestrado Profissional). 81 ff. Programa de Pós-Graduação em Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, 2015.

CMN - Confederação Nacional de Municípios. **Estudos Técnicos**. Janeiro de 2017.

COFFEE, J. C. A Theory of Corporate Scandals: Why the USA and Europe differ. **Oxford Review of Economic Policy**. V. 21, n. 2, pp. 198 – 211, 2005. Doi: 10.1093/oxrep/gri012.

CONACI. CONSELHO NACIONAL DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO. Panorama do controle interno no Brasil. Organizadores Gustavo Gonçalves Ungaro e Raphael Rodrigues Soré. Brasília: CONACI, 2014.

COMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMISSION – COSO. Gerenciamento de riscos corporativos – Estrutura integrada, 2007.

COMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMISSION - COSO - Internal Control — Integrated Framework Executive Summary – 2013.

COMITTEE OF SPONSORING ORGANIZATIONS OF THE TREADWAY COMISSION – COSO – ENTERPRISE RISK MANAGEMENT – Integrating with Strategy and Performance – Executive Summary – 2017.

COOPER, Thomas. Exploring strategic risk in communities: evidence from a Canadian province. **Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy**. V. 6, n. 4, pp. 350-368, 2012.

CORDERY, Carolyn J.; HAY, David. Supreme audit institutions and public value: Demonstrating relevance. *Financial Accountability & Management*. P. 1 – 15, 2018. DOI: 10.1111/faam.12185

CRAWFORD, Margaret; STEIN, William. Risk management in UK local Authorities: The effectiveness of current guidance and Practice. *The International Journal of Public Sector Management*. V. 17, n. 6, pp. 498-512, 2004 – DOI 10.1108/09513550410554788.

CHRISTENSEN, Mark; SHAERBAEK, Peter. Framing and overflowing of public sector accountability innovations A comparative study of reporting practices. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. Vol. 20 No. 1, p. 101-132, 2007.

CRUZ JÚNIOR, Adalberto Felinto da; MATIAS-PEREIRA, José. Análise do Arcabouço Legal do Controle Congressual Sobre o Banco Central do Brasil. *RAC*, v. 11, n. 1, Jan./Mar. 2007: 53-73.

DE BRITO, Jaime Ricardo. Breve Histórico do Controle Interno do Poder Executivo Federal: Origem, evolução. Modelo atual e visão futuro. *Revista de Negócios – Business Review*. ISSN 1980-2080. No. 7 – Março/2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DOUGLAS, M. **Risk and blame**: essays in cultural theory. London: Routledge. 1992.

ENE, Nadia Carmen; DOBREA, Catalin Răzvan. Adapting Risk Management Principles to the Public Sector Reforms. *Administrative ŞI Management Public*, 6/2006.

ESTEVES, Manuela. Análise de conteúdo. In: J. Á. Lima & J. A. Pacheco (Orgs). Fazer investigação: contributos para a elaboração de dissertações e teses (pp. 105-126). Porto: Porto, 2006.

ETON, Marus. Internal Control and Budget Implementation in Kabale District Uganda. *International Journal of Science and Research*. Volume 8, Issue 1, p. 815 – 821, 2019.

FAIM FILHO, Eurípedes G. **Requisitórios e Requisições de Pequeno Valor**: um tema de Direito Financeiro. Tese (Doutorado), 295 ff. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014.

FAIM FILHO, Eurípedes G. Evolução histórica dos precatórios no Brasil até a Constituição de 1988. Escola Paulista de Magistratura: Tribunal de Justiça de São Paulo, 2016.

FERNANDES, André Luiz; SBICCA, Adriana. Os precatórios e as finanças públicas brasileiras. *Economia & Tecnologia - Ano 07, Vol. 27, Curitiba, Out/Dez, 2011*.

FERREIRA, Lucas Oliveira Gomes; LIMA, Diana Vaz de. Análise do *Disclosure* dos Precatórios Públicos: Influência da Legislação e Fundamentos da Teoria Contábil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**. Brasília, v. 6, n. 1, art. 1, pp. 4 – 18, 2012.

FERREIRA, Daniel Augusto Celestino; BORGES, Erivan Ferreira. Análise dos determinantes de desempenho da gestão de precatórios e requisições de pequeno valor no âmbito do Tribunal de Justiça do RN. *Reunir: Revista de Administração, Ciências Contábeis e Sustentabilidade*. V. 22, n. 3, p. 23 -33, 2020

FERRY, Laurence; AHRENS, Thomas. Using management control to understand public sector corporate governance changes: localism, public interest, and enabling control in an English local authority. *Journal of Accounting & Organizational Change*, Doi.org/10.1108/JAOC-12-2016-0092

FLORENZANO, Vincenzo Demetrio. A Emenda Constitucional nº 30, de 13.9.2000, sob a perspectiva da análise econômica do direito. In: VAZ, Orlando (Coord.). *Precatórios: problemas e soluções*. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro, 2005.

FORTINI, Cristiana; SHERMAM, Ariane. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Interesse Público*. Ano 19, n. 102, p. 27 – 44, Mar./Abr., 2017.

FOUCAULT, Michel. 'Governmentality'. In G. Burchell, C. Gordon and P. Miller (eds) **The Foucault Effect: Studies in Governmentality**. London: Harvester/Wheatsheaf, 1991.

FRANÇA, Rodrigo Dumans. **A teoria do risco aplicada à responsabilidade objetiva**. Dissertação (Mestrado), 125 ff. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009.

FRANÇA, Antonio Marcos Barreto. Do controle da legalidade às auditorias operacionais: Os Tribunais de Contas e o controle financeiro da administração pública. Dissertação (Mestrado). 74 f. Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2012.

FREITAS, Rodolpho Randow de. Juizados Especiais Federais: Causas previdenciárias e pagamento por precatório. *Meritum: Belo Horizonte*. V. 3, n. 2, p. 319-331, jul./dez. 2008.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. v. 3: responsabilidade civil. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

GATTRINGER, João Luiz; MARINHO, Sidnei Vieira. O uso do modelo COSO na administração pública: um estudo nos municípios catarinenses. *Enfoque: Reflexão Contábil*. V. 39, n. 1. P. 75 – 95, Jan/Abr, 2020.

GEUIJEN, Karin; MOORE, Mark; CEDERQUIST, Andrea, RONNING, Rolf; TWIST, Mark van. Creating public value in global wicked problems. *Public Management Review*. V.19, n. 5, p. 621-639, 2017. DOI: 10.1080/14719037.2016.1192163

GILLAN, Stuart L. Recent Developments in Corporate Governance: An Overview. *Journal of Corporate Finance*. Volume 12, Issue 3, p. 381- 402, June 2006.

GJERDRUM, Dorothy; PETER, Mary. The New International Standard on the Practice of Risk Management – A Comparison of ISO 31000:2009 and the COSO ERM Framework. *Risk Management*. March, 2011.

GNAN, Luca; Et al. Corporate governance and management practices: stakeholder involvement, quality and sustainability tools adoption. **J Manag Gov**. V. 17, pp. 907 –937, 2013. DOI 10.1007/s10997-011-9201-6

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GRAHAM, John; AMOS, Bruce; PLUMPTRE, Tim. **Governance principles for protected áreas in the 21st Century**. Prepared for The *Fifth World Parks Congress Durban*, South Africa, 2003.

GREY, David E. **Pesquisa no mundo real**. Porto Alegre: Penso, 2012.

GUILAM, Maria Cristina Rodrigues. **O conceito de risco: sua utilização pela epidemiologia, engenharia e ciências sociais**. Dissertação de Mestrado, Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro/RJ, 1996.

HANSSON, S. O. (2010). *Risk: objective or subjective, facts or values*. *Journal of Risk Research*, 13(2), 231–238. doi:10.1080/13669870903126226

HARDY, Cynthia; MAGUIRE, Steve. Organizing Risk: Disclosure, power and riskification. *Academy of Management Review*, pp. 1 – 67, 2016.

HAMILTON, Craig; ADOLPHS, Svenja; NERLICH, Brigitte. The meanings of ‘risk’: a view from corpus linguistics. *Discourse & Society*. London: SAGE Publications. Vol 18(2): 163–181, 2007. DOI: 10.1177/0957926507073374.

HASSAN, Mostafa Kamal. The Corporate Governance Inertia: the role of management accounting and costing systems in a transitional public health organization. *Corporate Governance in Less Developed and Emerging Economies Research in Accounting in Emerging Economies*. V. 8, p. 409–454, 2008. Doi: 10.1016/S1479-3563(08)08014-6

HELFENSTEIN, Ronaldo. Independência e qualidade do controle interno do setor público. *Pensar Contábil*. V. 21, n. 75, p. 28 – 41, Mai/Ago, 2019.

HYNDMAN, Noel; et al. The translation and sedimentation of accounting reforms. A comparison of the UK, Austrian and Italian experiences. *Critical Perspectives on Accounting*, 2013.

HINTEA, Călin Emilian; PROFIROIU, Constantin Marius; ȚICLĂU, Tudor Cristian. Strategic Planning and Public Management Reform: The Case of Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. Special Issue, p. 30-44, 2015.

HM Treasury. Orange Book: Management of Risk - Principles and Concepts. London: HM Treasury, 2004.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*. V. 69, pp. 3 -19, Spring 1991.

HOOD, John; ASENOVA, Darinka; BAILEY, Stephen; MANOCHIN, Melina. The UK's Prudential Borrowing Framework: A Retrograde Step in Managing Risk? *Journal of Risk Research*. Vol. 10, No. 1, 49–66, January 2007.

JÁCOME, Marília Augusta Raulino; PAIVA, Simone Bastos. A regulação como propulsora de práticas de controle interno na saúde suplementar. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, Florianópolis, v. 16, n. 39, p. 134-155, abr./jun. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-8069.2019v16n39p134>.

JENSEN M.; MECKLING, W. Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost, and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, p. 305-360, 1976.

JOHNSEN, Åge; REICHBORN-KJENNERUD, Kristin; CARRINGTON, Thomas; JEPPSEN, Kim Klarskov; TARO, Külli; VAKKURI, Jarmo. Supreme audit institutions in a high-impact context: A comparative analysis of performance audit in four Nordic countries. *Financial Accountability & Management*. P. 1 – 24, 2019. DOI: 10.1111/faam.12188

JOHNSTON, Karen. Public governance: the government of non-state actors in ‘partnerships’. *Public Money & Management*. V. 35, I. 1, p. 15-22, 2015 - DOI: 10.1080/09540962.2015.986860

KAPLAN, Robert S.; MIKES, Anette. Managing Risks: A New Framework. *Harvard Business*, June 2012 Issue.

KLEIN JUNIOR, Vitor Hugo. Gestão de riscos no Setor Público brasileiro: uma nova lógica de *accountability*? *Revista de Contabilidade e Organizações*, v.14:e163964, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.1982-6486.rco.2020.163964>

LEITCH, Matthew. ISO 31000:2009—The New International Standard on Risk Management. *Risk Analysis*. Vol. 30, n. 6, 2010. DOI: 10.1111/j.1539-6924.2010.01397.x

LEITE, Harrison. **Manual de Direito Financeiro**. 6 ed. Ver. Ampl. e atual. Salvador: JuaPODIVM, 2017.

LIMA, Marcos de Abreu Basto. **Modelo DZ administração pública**: as 14 soluções para uma gestão pública inovadora, empreendedora e cidadã. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2009.

LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos Busanelli de. A diversidade dos Tribunais de Contas regionais na auditoria de governos. *Revista de Contabilidade e Finanças - USP*. V. 29, n. 76, p. 26 – 40, jan/abr, 2018. DOI: 10.1590/1808-057x201803640

LINO, André Feliciano; CARVALHO, Luciano Bastos de; AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. A falta de trabalho institucional e mudanças organizacionais incompletas em municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*. V. 5, n. 3, p. 375 – 391, Mar/Abr, 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170404>

LINO, André Feliciano; AQUINO, André Carlos Busanelli de. Práticas não adequadas nos tribunais de contas. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 54(2), p. 220 - 242, Jan./Fev. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190270>

LINS, Saulo Gouveia. Da auditoria de conformidade à auditoria de desempenho: um panorama das Universidades Públicas Federais no período de 2008 a 2016. Dissertação (Mestrado). 136 f. Mestrado em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, 2019.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. Federalismo, facções e freios e contrapesos na emergência do constitucionalismo norte-americano. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*. V. 24, n. 2, p. 128 – 146, Mai./Ago., 2019. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i21144

LODI, João Bosco. **Governança Corporativa**: o governo da empresa e o conselho de administração. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

LOUREIRO, Maria Rita. Controle político da burocracia no presidencialismo americano: Uma perspectiva compara com o Brasil. In: Relatório de Pesquisa nº 7/2003 – Núcleo de Pesquisas e Publicações – EAESP/FGV.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; PRADO, Otávio. Constituição de instituições democráticas no Brasil Contemporâneo: Transparência das contas Públicas. *Organizações & Sociedade*. V. 15, n. 47, p. 107 – 119, 2008

- LYNN JR, Laurence E.; MALINOWSKA, Aleksandra. How are Patterns of Public Governance Changing in the US and the EU? It's Complicated. *Journal of Comparative Policy Analysis*. Vol. 20, n. 1, 36–55, 2018 <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1413867>
- MACHADO, Diego de Queiroz et al. O Caso Barings: as lições foram aprendidas? **Revista Alcance** – Eletrônica – vol. 22 – n. 2 – abr./jun. 2015.
- MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- MARKOWITZ, H. Portfolio selection. **The Journal of Finance**, v. 7, n. 1, p. 77 – 91, 1952.
- MAROLT, Marjeta et al. Business **Model Innovation: Insights from a Multiple Case Study of Slovenian SMEs**. **Organizacija**, Volume 49, Number 3, August, 2016
- MARTINES JÚNIOR, Eduardo. *Accountability, Responsiveness e Ministério Público*. Cadernos de Administração. V. 1, 2016.
- MASEGARE, Peter; NGOEPO, Mpho. "A framework for incorporating implementation indicators of corporate governance for municipalities in South Africa", *Corporate Governance: The International Journal of Business in Society*, 2018. <https://doi.org/10.1108/CG-11-2016-0216>
- MAURÍCIO JÚNIOR, Alceu. **O Estado de Risco: O Estado Constitucional de Direito no Paradigma Social do Risco**. Tese (doutorado), 294 f. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2011.
- McBRIDE, Erika P. Enterprise Risk Management: Framework Presence and Effectiveness. *Education Doctoral*. Paper 18, 2012.
- McKENDRICK, John H.; Et. Al. Conceptualising Austerity in Scotland as a Risk Shift: Ideas and Implications. **Scottish Affairs**. V. 25, n. 4, pp. 451–478, 2016.
- MEIER, Bernardo; GUNTHER, Helen Fischer. Controle Externo e políticas públicas de mobilidade urbana: o caso da Região Metropolitana de da grande Florianópolis. *Revista Gestão Organizacional*. Chapecó, v. 12, n. 4, p. 43-62, set./dez. 2019.
- MELIS, Andrea. Corporate Governance Failures: to what extent is Parmalat a particularly Italian Case? **Corporate Governance: An International Review**. V. 13, n. 4, pp. 478 – 488, 2005. Doi: 10.1111/j.1467-8683.2004.00443.x
- MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito Civil: responsabilidade civil**. 3 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- MENDES, José Manuel. Sociologia do risco: uma breve introdução e algumas lições. **Imprensa da Universidade de Coimbra**, 2015. DOI:<http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-1066-5>.
- MENDOZA, Xavier; VERNIS, Alfred. The changing role of governments and the emergence of the relational state. *Corporate Governance*. V. 8, n. 4, pp. 389-396, 2008 - DOI

10.1108/14720700810899130

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. Implementando a gestão de riscos no setor público. 2 Reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MOELLER, Robert R. **Coso Enterprise Risk management: Establishing effective governance, risk, and compliance processes**. 2 ed. John Wiley & Sons, Hoboken, New Jersey, 2011.

MOORE, Mark. H. Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. *Public Administration Review*, Vol. 74, Iss. 4, pp. 465–477, 2014. DOI: 10.1111/puar.12198.

MOTA, Paulo Roberto de Mendonça. O estado da arte da gestão pública. *RAE*, v. 53, n. 1, p. 82 – 90, 2013.

NASSIF, Luís. O jornalismo dos anos 90. São Paulo: Futura, 2003.

NOWELL, Branda; ALBRECHT, Kate. A Reviewer’s Guide to Qualitative Rigor. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 1–16, 2018. Doi:10.1093/jopart/muy052.

NUTT, Paul C. Expanding the search for alternatives during strategic decision-making. *Academy of Management Executive*. Vol. 18, No. 4, 2004.

O’DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Revista Lua Nova*, São Paulo: Cedec, n. 44, 1998.

OGUISSO, Taka; SCHMIDT, Maria José. Sobre a elaboração das normas jurídicas. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*. V.33, n.2, p. 175-85, Jun. 1999.

OLIVEIRA, Sergio Jorge Ramos de. Gestão de riscos em organizações públicas: O caso da Superintendência de Seguros Privados. *Dissertação* (Mestrado), 68 f. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, 2016.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. *RAP — Rio de Janeiro* 45(5):1395-1424, Set./Out. 2011.

ORINGDERFF, Jennifer. “My Way”: Piloting an Online Focus Group. *International Journal of Qualitative Methods*. 3(3), p. 69 – 75, 2004.

OSBORNE, Stephen P.; RADNOR, Zoe; KINDER, Tony; VIDAL, Isabel. Sustainable Public Service Organizations: A Public Service-Dominant Approach. **Society and Economy**. V. 36, n. 3, pp. 313–338, 2014. DOI: 10.1556/SocEc.36.2014.3.1

OSBORNE, Stephen; FLEMING, Sarah-Sophie. Conceptualizing Risk and Social Innovation: An Integrated Framework for Risk Governance. **Society and Economy**. V. 37, n. 2, pp. 165-182, 2015. DOI: 10.1556/204.2015.37.2.2

PALERMO, Tommaso. Accountability and Expertise in Public Sector Risk Management: A Case Study. *Financial Accountability & Management*. V. 30, n. 3, August 2014, 0267-4424.

PALERMO, Tommaso. Risk and performance management: two sides of the same coin? *In:*

Woods, Margaret and Linsley, Philip, (eds.) The Routledge Companion to Accounting and Risk. *Routledge companions in business, management and accounting*, 2017.

PATTON, Michael Quinn. *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice*. 4 edition. Thousand Oaks, California, 2015.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. *Public management reform: A comparative analysis – new public management, governance, and the Neo–Weberian State*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2011.

POWER, Michael. *The Risk Management of Everything - Rethinking the politics of Uncertainty*. London: Demos, 2004. ISBN 1841801275.

POWER, Michael. The risk management of nothing. *Accounting, Organizations and Society*. V. 34, p. 849–855, 2009

PURDY, Grant. ISO 31000:2009 – Setting a New Standard for Risk Management. *Risk Analysis*. Vol. 30, n. 6, 2010. DOI: 10.1111/j.1539-6924.2010.01442.x

RAYNAUT, Claude. Dicotomia entre ser humano e natureza: paradigma fundador do pensamento científico. *In: PHILIPPI Jr, Arlindo. FERNANCES, Valdir. Práticas da interdisciplinaridade no ensino e pesquisa*. Barueri, SP: Manole, 2015.

RENN, Ortwin. **Risk Governance: Coping with Uncertainty in a Complex World**. London: Earthscan, 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade Civil**. 8 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019

ROCHA, Arlindo Carvalho. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 901-925, Jul./Ago., 2013.

RODRIGUES, José Antonio; MENDES, Gilmar de Melo. **Governança Corporativa: Estratégia para geração de valor**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

ROMANO JÚNIOR, Mauro Donizeti. *Precatórios pagos no âmbito de uma administração direta municipal de 2015 a 2017: Metodologia de controle para diagnóstico sobre duração processual, frequência e gasto*. Dissertação (Mestrado Profissional). 96 ff. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, 2019.

SANTANNA, Gustavo da Silva; ALVES, Ramon Pinto. O regime de precatórios e o (des) interesse (público) no seu pagamento. *Revista Digital de Direito Administrativo*. V. 3, n. 1, p. 217-234, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v3n1p217-234>.

SANTOS, Bruno Maciel dos. *A utilização de precatórios como forma de extinção de créditos tributários*. Dissertação (Mestrado). 154 ff. Departamento de Direito Econômico da Universidade de São Paulo, 2013.

SARENS, Gerrit; DE VISSCHER, Christian; VAN GILS, Diane. Risk Management and Internal Control in the Public Sector: An In-Depth Analysis of Belgian Social Security Public Institutions. *Federale Overheidsdienst Financiën – België - Documentatieblad - 70e jaargang*, nr. 3, 3e kwartaal 2010

SHOUGHNESSY, John J.; ZECHMEISTER, Eugene B.; ZECHMEISTER, Jeane S. **Metodologia de pesquisa em Psicologia**. 9 ed. Porto Alegre: AMGH, 2012.
SICONFI. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Relatório de Gestão Fiscal (RGF), 2018. Recuperado de <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=EaxP8WbsXjo7ukip5BRDFIDI.nod e2>

SILVA, Flávio Murilo Tartuce. **Teoria do risco concorrente na responsabilidade objetiva**. Dissertação (Mestrado) 370 ff. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010.

SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ABREU, Carolina Lima de; COUTO, Devisom Carlos de França. Evolução do controle interno no setor público: Um estudo dos novos normativos emitidos entre 2003 – 2016. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ* (online), Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 20- 38, Mai./Ago., 2017.

SILVEIRA, Alexandre Di Miceli da. **Governança corporativa e estrutura de propriedade: determinantes e relação com desempenho das empresas no Brasil**. Tese (Doutorado), 250 f. Universidade de São Paulo, 2004.

SOUSA, Rossana Guerra de; SOUTO, Saulo Diógenes Azevedo Santos; NICOLAU, Antonio Moreira. Em um mundo de incertezas: um *survey* sobre controle interno em uma perspectiva pública e privada. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, UFSC, Florianópolis, v.14, n. 31, p. 155-176, jan./abr. 2017

SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de; BRAGA, Marcus Vinícius de Azevedo; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SALES, Patrick Del Bosco de. Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 59 -78, Jan./Fev., 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180117>.

SPINK, Mary Jane P., et al. Perigo, probabilidade e oportunidade: a linguagem dos Riscos na Mídia. **Red Psicología Reflexão e Crítica**, 2006.

STAKE, Robert E. *Qualitative research: Studying how things work*. New York: Guildford Press, 2010.

TAYLOR-GOUBY, Peter; ZINN, Jens O. Risk as an Interdisciplinary Research Area. In: Taylor-Gooby, Peter; Zinn, Jens O. **Risk in Social Science**. Oxford University Press, Oxford, pp. 20-53, 2006. ISBN 13: 9780199285969.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. A Execução contra a Fazenda Pública e os Crônicos Problemas do Precatório. In *Precatórios – Problemas e Soluções*. Coordenador Orlando Vaz (Coord.). Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Critérios Gerais de Controle Interno na

Administração Pública. Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países. Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle 17/07/2009. Critérios Gerais de Controle Interno na Administração Pública. 2009. **Um estudo dos modelos e das normas disciplinadoras em diversos países**. Tribunal de Contas da União Diretoria de Métodos de Procedimentos de Controle 17/07/2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de gestão de riscos**. Brasília: Secretaria Geral de Controle Externo, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1079/2019 - Ata nº 16/2019 – Plenário. Relatório de Obras Paralisadas. Recuperado de <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1119620181.PROC/%20/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=e62497d0-8152-11e9-acc9-c9d47db6992f>

UJKANI, Sead; VOKSHI, Nexhmie Berisha. An Overview on the Development of Internal Control in Public Sector Entities: Evidence from Kosovo. *International Journal of Economics and Business Administration*. Volume VII, Issue 4, p. 320 – 335, 2019.

UNITED KINGDOM. HM Treasury. Management of Risk - Principles and Concepts - The Orange Book. HM Treasury do HM Government, 2004.

UNITED KINGDOM. HM Treasury. The Orange Book - Management of Risk - Principles and Concepts. HM Treasury do HM Government, 2020

VALKAMA, Pekka; ASENOVA, Darinka; BAILEY, Stephen J. Risk management challenges of shared public services: a comparative analysis of Scotland and Finland. *Public Money & Management*. V. 36, n.1, pp. 31-38, January 2016. DOI: 10.1080/09540962.2016.1103415

VAZ, Orlando (Coord.). *Precatórios: Problemas e Soluções*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

VINNARI, Eija; SKAERBAEK, Peter. The uncertainties of risk management: A field study on risk management internal audit practices in a Finnish municipality. *Accounting, Auditing & Accountability Journal* Vol. 27 No. 3, pp. 489-526, 2014. DOI 10.1108/AAAJ-09-2012-1106.

WALRAVENS, Nils. Mobile Business and the Smart City: Developing a Business Model Framework to Include Public Design Parameters for Mobile City Services. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research - Electronic Version*. Vol. 7, Issue 3, p. 121-135, December, 2012. DOI: 10.4067/S0718-18762012000300011.

WASSALLY, Lorena Pinho Morbach Paredes. Controles internos no setor público: um estudo de caso na Secretaria Federal de Controle Interno com base em diretrizes emitidas pelo COSO e pela INTOSAI. Dissertação (Mestrado), 95 f. Programa Multiinstitucional e Interregional em Ciências Contábeis: UnB, UFPB e UFRN, 2008.

WILLEMANN, Marianna Montebello. O desenho institucional dos Tribunais de Contas e sua vocação para tutela da *accountability* democrática: Perspectivas em prol do direito à boa

administração pública no Brasil. Tese (Doutorado), 360 f. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2016.

WOODS, Margaret. A contingency theory perspective on the risk management control system within Birmingham City Council *Management Accounting Research*. V. 20, pp. 69–81, 2009.
YETANO, Ana; TORRES, Lourdes; CASTILLEJO-SUASTEGUI, Blanca. Are Latin American performance audits leading to changes? *International Journal Auditing*. P. 1 – 13, 2019.

ZAHRA, Shaker A. Public and Corporate Governance and Young Global Entrepreneurial Firms. **Corporate Governance: An International Review**. V. 22, n. 2, pp. 77 – 83, 2014.

ZINN, Jens O. **Social Theories of Risk and Uncertainty: An Introduction**. Malden: Blackwell Publishing, 2008.

ZINN, Jens O. The Proliferation of 'at risk' in The Times: A Corpus Approach to Historical Social Change, 1785-2009. *Historical Social Research*. V. 43, n. 2, p. 313-364, 2018.
<https://doi.org/10.12759/hsr.43.2018.2.313-364>.

APÊNDICES

APÊNDICE A - RESUMO DESCRITIVO DA COLETA DE DADOS PROCESSUAIS

Este tópico tem por objetivo evidenciar os elementos integrantes dos processos que serviram de base para a análise documental deste estudo e que ensejaram a ocorrência de precatórios alimentares nos municípios pesquisados.

As análises incidiram sobre os processos administrados pelo TJPE. No entanto, foram acessados processos administrados pelo TRT6 em decorrência da relevância das informações fornecidas pelos respondentes da pesquisa.

A seguir são demonstradas as alegações e solicitações do (s) autor(es), as alegações do município, a decisão judicial, as violações legais, os eventos deflagradores de risco, o tempo de duração do processo entre a ação inicial e o pagamento do precatório e, por fim, o valor arbitrado ao processo na sentença judicial e o valor do precatório.

PROCESSOS ADMINISTRADOS PELO TJPE:

- **Processo P01E – precatório alimentar individual**

I Alegações e solicitações da autora:

O processo 01 é uma ação de cobrança impetrada pela autora contra o município, alegando que:

- a) trabalhou para o município durante 3 anos e 11 meses como servidora pública detentora de cargo em comissão;
- b) durante o período trabalhado não gozou férias anuais;
- c) trabalhava além da carga horária da função exercida e nunca recebeu as horas extras respectivas;
- d) nunca recebeu vale-transporte e auxílio-alimentação;
- e) não recebeu a remuneração referente ao último mês trabalhado.

Pelas alegações, requereu a condenação do município e pagamento dos seguintes elementos:

- a) horas extras com adicional de 50%, contadas a partir da 6ª hora, acrescendo-se mais uma

hora por dia, a título de intervalo intrajornada para descanso ou almoço, com repercussão nos repousos semanais remunerados, férias e 13º salários;

- b) quatro períodos de férias integrais não gozadas acrescidas de 1/3;
- c) indenização pelo não fornecimento de vale-transporte;
- d) auxílio alimentação.

II Alegações do município:

Ao ser acionado judicialmente, o município respondeu apresentando as alegações elencadas a seguir:

- a) a autora trabalhou no período indicado no processo;
- b) exerceu os cargos de provimento em comissão indicados;
- c) gozou todas as férias a que fazia jus;
- d) não trabalhou em horário extraordinário;
- e) o vale-transporte e auxílio alimentação não foram pagos porque dependiam de requerimento.

Tendo por base os elementos apresentados, o município solicitou a improcedência dos pedidos.

III Decisão judicial:

O pleito da autora foi julgado parcialmente procedente, tendo o município sido condenado a pagar:

- a) duas horas extras por dia, acrescidas de 50%;
- b) reflexos das horas extras nas férias acrescidas de um terço e no décimo terceiro salário do período em que houve o labor extraordinário;
- c) quatro períodos de férias integrais.

IV Violações legais:

A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais:

- a) CF/1988, art. 37, inciso II (prevê cargo em comissão);
- b) CF/1988, art. 39, § 3º (elencam os direitos assegurados aos servidores públicos);
- c) Lei Municipal nº 3.100/1992 (Estatuto dos Servidores do Município), arts. 52 a 54 e 124, §1º, (tratam da duração do trabalho e da remuneração respectiva);
- d) Lei Municipal nº 3.100/1992, art. 135 (trata de férias dos servidores do município).

V Eventos deflagradores do risco:

Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco neste processo foi o **não reconhecimento de direitos de servidores públicos e verbas salariais não pagas.**

VI Tempo de duração do processo entre ação inicial da autora e pagamento do precatório:

Entre o ajuizamento da ação pela autora e o pagamento do precatório, o tempo decorrido foi de 12 anos.

VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório:

O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 35.919,62 e o valor do precatório pago foi de R\$ 45.571,98 em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 26,87%.

- **Processo P02E – precatório alimentar individual**

I Alegações e solicitações do autor:

O processo 02 é uma ação de cobrança impetrada pelo autor contra o município, alegando que:

- a) trabalhou para empresa pública municipal por quatro anos e um mês como servidor público detentor de cargo em comissão;

- b) com a extinção da referida empresa pública por lei, houve a transferência do passivo para o município, legitimando-o para a presente ação;
- c) não gozou férias anuais;
- d) trabalhava além da carga horária inerente à função e nunca recebeu horas extras;
- e) no período de festividades patrocinadas pela prefeitura era escalado para plantão na limpeza urbana do município, por cerca de 15 dias, trabalhando em horário noturno até o dia seguinte;
- f) nunca recebeu vale-transporte.

Pelas alegações, requereu a condenação do município e pagamento dos seguintes elementos:

- a) horas extras com adicional de 50%, contadas a partir da 6ª hora, acrescendo-se mais uma hora por dia, a título de intervalo intrajornada para descanso ou almoço, com repercussão nos repousos semanais remunerados, férias e 13º salários;
- b) adicional noturno com repercussão em férias mais 1/3, décimo terceiro salário e repouso semanal remunerado;
- c) dobras dos domingos e feriados trabalhados, com repercussão nas férias acrescidas de 1/3, 13º salários e repouso semanal remunerado;
- d) 4 períodos de férias integrais não gozadas acrescidas de 1/3;
- e) indenização pelo não fornecimento de vale-transporte;
- f) auxílio-alimentação.

II Alegações do município:

Ao ser acionado judicialmente, o município respondeu apresentando as alegações elencadas a seguir:

- a) a prescrição quinquenal;
- b) a litigância de má-fé do autor por não fazer jus às horas extras;
- c) ausência de requisito essencial da inicial por não ter o autor indicado sua profissão;
- d) que o autor trabalhou no período indicado;
- e) que exercia cargo em comissão;
- f) que gozou todas as férias a que fazia jus;

- g) que não laborou em horário extraordinário;
- h) que o vale-transporte e o auxílio-alimentação não foram pagos porque dependem de regulamentação.

Tendo por base os elementos apresentados, o município solicitou a improcedência dos pedidos.

III Decisão judicial:

O pleito do autor foi julgado parcialmente procedente, tendo o município sido condenado a pagar:

- a) duas horas extras por dia acrescidas de 50%, cinco dias por semana, no período trabalhado, excluídos dois meses de afastamento por motivo de doença;
- b) reflexos das horas extras trabalhadas nas férias, acrescidas de um terço e no décimo terceiro salário do período em que houve o trabalho extraordinário;
- c) quatro períodos de férias integrais.

IV Violações legais:

A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais:

- a) CF/1988, art. 37, inciso II (prevê cargo em comissão);
- b) CF/1988, art. 39, § 3º (elencas os direitos assegurados aos servidores públicos),
- c) Lei Municipal nº 3.100/1992 (Estatuto dos Servidores do município), arts. 52 a 54 e 124, §1º (tratam da duração do trabalho e da remuneração respectiva);
- c) Lei Municipal nº 3.100/1992, art. 135 (trata de férias dos servidores do município).

V Eventos deflagradores do risco:

Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco neste processo foi o **não reconhecimento de direitos de servidores públicos e verbas salariais não pagas.**

VI Tempo de duração do processo entre ação inicial do autor e pagamento do precatório:

Entre o ajuizamento da ação pelo autor e o pagamento do precatório, o tempo decorrido foi de 13 anos.

VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório:

O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 81.080,55 e o valor do precatório pago foi de R\$ 148.688,52 em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 83,38%.

- **Processo P03E – precatório alimentar individual**

I Alegações e solicitações da autora:

O processo 03 é uma ação ordinária de cobrança impetrada pela autora contra a câmara de vereadores e contra o município, alegando que:

- a) é servidora aposentada da câmara municipal;
- b) tem direito à percepção do valor correspondente aos períodos de licença prêmio vencidos e não pagos, que não foram utilizados para fins de contagem de tempo de serviço;
- c) o Tribunal de Contas considerou legal o ato de aposentadoria;
- d) interpôs requerimento administrativo perante a câmara municipal objetivando a percepção da licença prêmio vencida e não paga, tendo obtido parecer favorável da procuradoria jurídica;
- e) a câmara municipal requereu ao secretário de administração do município o referido pagamento, tendo este se negado, sob o argumento de que a autora não pertence ao quadro de pessoal da prefeitura.

Pelas alegações, requereu a condenação dos réus ao pagamento de:

- a) férias vencidas referentes a dois anos trabalhados;
- b) licença prêmio do período de dez anos trabalhados.

II Alegações do município:

Ao ser acionado judicialmente, o município respondeu apresentando as alegações elencadas a seguir:

- a) preliminarmente, sua ilegitimidade passiva por ser a autora funcionária da câmara municipal;
- b) a prescrição do direito, por ter sido a autora já aposentada;
- c) o pagamento de férias e de licença prêmio em pecúnia não dependem da homologação do ato de aposentadoria pelo TCE;
- d) o mérito, já que a autora foi admitida na câmara em 1981, adquirindo o direito à primeira licença prêmio em 1991, sendo descabido o pedido referente ao período de 1984 a 1994;
- e) que o gozo das férias consta na ficha funcional da autora.

Tendo por base os elementos apresentados, o município solicitou a improcedência do pedido.

III Decisão judicial:

O pleito da autora foi julgado parcialmente procedente, tendo o município sido condenado a pagar um período de licença prêmio em pecúnia, totalizando 06 (seis) meses de remuneração

IV Violações legais:

A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais:

- a) Lei nº 3.100/92 (Plano de Cargos e Salários do Município); art. 147 (direito à licença-prêmio);
- b) Lei nº 3.100/92; art. 148 (direito à remuneração quando da licença-prêmio).

V Eventos deflagradores do risco:

Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco neste

processo foi o **não reconhecimento de direitos de servidores públicos, verbas salariais não pagas e não concessão de benefício por assiduidade.**

VI Tempo de duração do processo entre ação inicial da autora e pagamento do precatório:

Entre o ajuizamento da ação pela autora e o pagamento do precatório, o tempo decorrido foi de 13 anos (considerando o tempo de pagamento total do processo).

VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório:

O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 41.915,85 e o valor do precatório pago foi de R\$ 46.589,62 em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 11,15%.

- **Processo P04E – precatório alimentar individual**

I Alegações e solicitações do autor:

O processo 04 é uma ação ordinária de cobrança e de indenização por perdas e danos impetrada pelo autor contra o município, alegando que:

- a) submeteu-se ao concurso de agente fazendário promovido pelo município, tendo obtido aprovação;
- b) o resultado final do concurso foi publicado no DOE e homologado pouco mais de dois meses depois;
- c) o chefe do executivo nomeou para os cargos de agente fazendário dezenove funcionários da Prefeitura que já eram ocupantes de outros cargos sem que tenham participado do concurso;
- d) que os referidos funcionários tomaram posse no cargo de agente fazendário em dezembro do ano de ocorrência do concurso e entraram em exercício em janeiro do ano seguinte;
- e) que ao tomar conhecimento dos atos ilegais o autor e mais sete aprovados no concurso ajuizaram mandado de segurança em abril;
- f) que três anos e nove meses depois foi concedida a segurança, declarando nulos os atos de nomeação dos 19 funcionários e determinando a nomeação dos impetrantes;

- g) que foi nomeado para o cargo de agente fazendário cinco meses depois da sentença e entrou em exercício um mês depois;
- h) que no mês de novembro do ano do concurso o TJPE confirmou a sentença concessiva da segurança, tendo ocorrido o trânsito em julgado em junho do ano seguinte;
- i) que tais fatos ocasionaram danos consistentes em salários, gratificações, adicionais, férias acrescidas de um terço e décimo terceiro salários não recebidos, promoções não recebidas e danos morais.

Pelas alegações, requereu a condenação do município a:

- a) pagamento de indenização por perdas e danos (materiais e morais), devendo as respectivas indenizações ser apuradas referentes a salários, gratificações e outras vantagens do cargo, tomando-se por base a data em que deveria ter entrado em exercício até a data de sua promoção por merecimento para o nível mais alto do posto;
- b) com relação aos danos morais, indenização a esse título com base na metade do quantum fixado para os danos materiais.

II Alegações do município:

Ao ser acionado judicialmente, o município respondeu apresentando as alegações elencadas a seguir:

- a) ausência de pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo, por não ter o autor juntado aos autos os cálculos pertinentes ao valor de sua pretensão;
- b) negou ter o autor sofrido qualquer dano, bem como o direito à percepção de salários, gratificações, adicionais, férias, 13º salário e quinquênio, por não laborado no período requerido um só dia.

Tendo por base os elementos apresentados, o município solicitou a improcedência do pedido.

III Decisão judicial:

O pleito do autor foi julgado parcialmente procedente, tendo o município sido

condenado a pagar indenização por danos materiais abrangendo:

- a) o valor dos vencimentos do cargo de agente fazendário referente ao período que deveria ter entrado em exercício e o período que realmente ingressou no cargo;
- b) férias acrescidas de um terço;
- c) décimo terceiro salários do período,
- d) diferença de quinquênio pela não contagem do tempo de serviço do período que deveria ter entrado em exercício e o período que realmente ingressou no cargo;
- e) do total encontrado deve ser abatido o valor de eventual atividade remunerada do autor no respectivo período, inclusive o valor pago a título de férias, acrescidas de 1/3 e 13º salários, devidamente corrigido a ser comprovado mediante declaração de imposto de renda ou CTPS.

IV Violações legais:

A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais:

- a) CF/1988, art. 37, §6º, que consagrou a teoria da responsabilidade objetiva, sob a modalidade risco administrativo (as pessoas jurídicas, prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros);
- b) Lei Municipal nº 3.100/92, arts. 60 a 63 (tratam da promoção por merecimento);
- c) Lei Municipal nº 3.100/92, arts. 64 a 67 (tratam da promoção por antiguidade),
- d) Lei Municipal nº 3.100/92, art. 113 (trata das gratificações),
- e) Lei Municipal nº 3.100/92, arts. 114 e 127, parágrafo único (trata do adicional por tempo de serviço).

V Eventos deflagração do risco:

Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco neste processo foi a **preterição de candidatos aprovados em concurso público**.

VI Tempo de duração do processo entre ação inicial do autor e pagamento do precatório:

Entre o ajuizamento da ação pelo autor e o pagamento do precatório, o tempo

decorrido foi de 13 anos.

VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório:

O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 1.316.080,10 e o valor do precatório pago foi de R\$ 1.713.194,74 em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 30,17%.

- **Processo P05E – precatório alimentar individual**

I Alegações e solicitações do autor:

O processo 05 é uma ação ordinária de cobrança e de indenização por perdas e danos impetrada pelo autor contra o município, alegando que:

- a) submeteu-se ao concurso de agente fazendário promovido pelo município, tendo obtido aprovação em 8º lugar;
- b) o resultado final do concurso foi publicado no DOE em abril do ano do concurso e homologado em junho;
- c) que o chefe do executivo nomeou para os cargos de agente fazendário dezenove funcionários da Prefeitura que já eram ocupantes de outros cargos sem que tenham participado do concurso;
- d) que os referidos funcionários tomaram posse no cargo de agente fazendário em dezembro do ano do concurso e entraram em exercício em janeiro do ano seguinte;
- e) que ao tomar conhecimento dos atos ilegais o autor e mais sete aprovados no concurso ajuizaram mandado de segurança em abril do ano seguinte ao do concurso;
- f) que três anos e nove meses depois foi concedida a segurança, declarando nulos os atos de nomeação dos 19 funcionários e determinando a nomeação dos impetrantes;
- g) que foi nomeado para o cargo de agente fazendário cinco meses depois da sentença e entrou em exercício um mês depois;
- h) que no mês de novembro do ano do concurso o TJPE confirmou a sentença concessiva da segurança, tendo ocorrido o trânsito em julgado em junho do ano seguinte;

i) que tais fatos ocasionaram danos consistentes em salários, gratificações, adicionais, férias acrescidas de um terço e décimo terceiro salários não recebidos, promoções não recebidas e danos morais.

Pelas alegações, requereu a condenação do município a:

- a) pagamento de indenização por perdas e danos (materiais e morais), devendo as respectivas indenizações ser apuradas referentes a salários, gratificações e outras vantagens do cargo, tomando-se por base a data em que deveria ter entrado em exercício até a data de sua promoção por merecimento para o nível mais alto do posto;
- b) com relação aos danos morais, indenização a esse título com base na metade do quantum fixado para os danos materiais.

II Alegações do município:

Ao ser acionado judicialmente, o município deixou transcorrer o prazo sem se manifestar.

III Decisão judicial:

O pleito do autor foi julgado parcialmente procedente, tendo o município sido condenado a pagar indenização por danos materiais abrangendo:

- a) o valor dos vencimentos do cargo de agente fazendário referente ao período que deveria ter entrado em exercício e o período que realmente ingressou no cargo;
- b) férias acrescidas de um terço;
- c) décimo terceiro salários do período,
- d) diferença de quinquênio pela não contagem do tempo de serviço do período que deveria ter entrado em exercício e o período que realmente ingressou no cargo;
- e) do total encontrado deve ser abatido o valor de eventual atividade remunerada do autor no respectivo período, inclusive o valor pago a título de férias, acrescidas de 1/3 e 13º salários, devidamente corrigido a ser comprovado mediante declaração de imposto de renda ou CTPS.

IV Violações legais:

A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais:

- a) CF/1988, art. 37, §6º, que consagrou a teoria da responsabilidade objetiva, sob a modalidade risco administrativo (as pessoas jurídicas, prestadoras de serviços públicos, responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros);
- b) Lei Municipal nº 3.100/92, arts. 60 a 63 (tratam da promoção por merecimento);
- c) Lei Municipal nº 3.100/92, arts. 64 a 67 (tratam da promoção por antiguidade),
- d) Lei Municipal nº 3.100/92, art. 113 (trata das gratificações),
- e) Lei Municipal nº 3.100/92, arts. 114 e 127, parágrafo único (trata do adicional por tempo de serviço).

V Eventos deflagradores do risco:

Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco neste processo foi a **preterição de candidatos aprovados em concurso público**.

VI Tempo de duração do processo entre ação inicial do autor e pagamento do precatório:

Entre o ajuizamento da ação pelo autor e o pagamento do precatório, o tempo decorrido foi de 15 anos.

VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório:

O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 504.102,49 e o valor do precatório pago foi de R\$ 569.206,45 em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 12,91%.

- **Processo P06E – precatório alimentar individual**

I Alegações e solicitações da autora:

O processo 06 é uma ação de cobrança impetrada pela autora contra o município, alegando que:

a) é viúva de ex servidor do município.

Pelas alegações, requereu a condenação do município a:

a) pagar verbas indenizatórias não percebidas em vida pelo marido.

II Alegações do município:

Ao ser acionado judicialmente, o município alegou:

a) falta de comprovação da existência fática das referidas verbas.

Tendo por base os elementos apresentados, o município solicitou a improcedência do pedido e a condenação da autora por litigância de má fé.

III Decisão judicial:

O pleito do autor foi julgado procedente, tendo o município sido condenado a pagar:

- a) dois períodos de licença prêmio em pecúnia, totalizando 12 (doze) meses de remuneração tomando-se como base a remuneração do último mês de exercício;
- b) indenização correspondente a dois meses de férias não gozadas acrescidas do terço correspondente;
- c) 13º salário proporcional (3/12) e férias proporcionais (9/12).

IV Violações legais:

A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais:

- a) CF/1988, art. 37, §6º e princípio que veda o enriquecimento sem causa (a conversão de férias não gozadas em pecúnia, por ocasião da aposentadoria);
- b) Lei Municipal nº 3.100/92, art. 147 (direito à Licença-prêmio);
- c) Lei Municipal nº 3.100/92, art. 148 (direito à remuneração quando da licença-prêmio).

Obs.: Após a condenação, o município interpôs “Embargos à Execução”, alegando excesso de execução em virtude de utilização incorreta dos índices de juros de mora, sem, no entanto, apresentar valor à causa, conforme preceitua o art. 739, § 5º do CPC. O que foi interpretado pelo juízo como tentativa de procrastinação dos efeitos da decisão judicial.

V Eventos deflagrares do risco:

Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco neste processo foi referente ao **não reconhecimento de direitos de servidores públicos**, quando em vida, no exercício de suas funções.

VI Tempo de duração do processo entre ação inicial da autora e pagamento do precatório:

Entre o ajuizamento da ação pela autora e o pagamento do precatório, o tempo decorrido foi de 8 anos.

VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório:

O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 42.276,07 e o valor do precatório pago foi de R\$ 63.018,04 em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 49,06%.

- **Processo P07E – precatório alimentar individual**

I Alegações e solicitações da autora:

O processo 07 é uma ação ordinária de cobrança com antecipação de tutela impetrada pela autora contra o município, alegando que:

- a) conviveu more uxório com servidor do município por mais de 15 (quinze anos) até o seu falecimento;
- b) da união não advieram filhos ao casal;
- c) no mês seguinte ao falecimento do marido protocolou requerimento junto ao réu, com o objetivo de perceber a pensão por morte na condição de companheira;
- d) o referido pedido foi negado pela administração, que exigiu chancela judicial que comprovasse a união estável entre a requerente e o de cujus;
- e) ajuizou ação declaratória, cuja sentença foi procedente;
- f) que o município reconheceu o direito postulado pela autora, quanto à pensão por morte, porém lhe foi negado o pagamento retroativo à data do requerimento administrativo.

Pelas alegações, requereu a condenação do município a:

- a) em sede de tutela antecipada, o pagamento dos atrasados desde a data do requerimento administrativo, devidamente atualizados monetariamente e acrescido de juros moratórios.

II Alegações do município:

Ao ser acionado judicialmente, o município alegou:

- a) que o reconhecimento de união estável se deu através de uma sentença que, na essência, é uma "falsa declaratória", ou seja, uma sentença constitutiva que tem efeitos ex nunc, considerando-se que é a partir dela que a situação jurídica será efetivamente alterada.

Tendo por base os elementos apresentados, o município solicitou a improcedência do pedido e a condenação da autora por litigância de má fé.

III Decisão judicial:

O pleito do autor foi julgado procedente, tendo o município sido condenado a pagar:

a) pensão por morte decorrente do falecimento do servidor no período compreendido entre a data do requerimento administrativo e a data da concessão do benefício.

IV Violações legais:

A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais:

Sendo a pensão por morte devida desde o óbito e tendo a autora comprovado o óbito do servidor, a condição de companheira e, portanto, de dependente e ajuizado a ação dentro do prazo prescricional, faz jus às parcelas anteriores à concessão do benefício.

V Eventos deflagradores do risco:

Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco neste processo foi referente a **verbas indenizatórias relacionadas a direitos não reconhecidos**.

VI Tempo de duração do processo entre ação inicial da autora e pagamento do precatório:

Entre o ajuizamento da ação pela autora e o pagamento do precatório, o tempo decorrido foi de 7 anos.

VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório:

O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 40.015,58 e o valor do precatório pago foi de R\$ 49.469,47 em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 23,63%.

- **Processo P08E – precatório alimentar individual**

I Alegações e solicitações do autor:

O processo 08 é uma ação declaratória de nulidade de ato administrativo e reintegração de servidor em cargo efetivo impetrado pelo autor contra o município, alegando que:

- a) foi contratado pela Prefeitura para o exercício da função de auxiliar administrativo;
- b) quatro anos e três meses depois passou a exercer a função de guarda municipal;
- c) quatro anos depois foi considerado estável no serviço por ato do chefe do executivo por força do estabelecido no art. 19 do ADCT;
- d) um ano e três meses depois foi efetivado como funcionário estatutário do cargo de guarda municipal, por força do estabelecido na Lei Municipal 3077/1991;
- e) exerceu as suas atividades ininterruptamente, depois da efetivação como guarda municipal, por sete anos e três meses, quando foi demitido, verbalmente, pelo diretor de transporte da prefeitura, em razão de pedido da esposa do prefeito, insatisfeita, por ter, o requerente, dado, para a mesma, sem saber de quem se tratava, 1 (um) minuto para retirar seu carro que se encontrava estacionado em local proibido;
- f) por tratar-se de servidor público estável, sua demissão só poderia ocorrer se o mesmo praticasse alguma irregularidade funcional e mediante processo administrativo em que lhe fosse assegurado ampla defesa, fatos que não ocorreram, sendo, portanto, nulo de pleno direito o ato demissionário.

Pelas alegações, requereu a condenação do município a:

- a) declaração de nulidade do ato verbal de demissão;
- b) reintegração no seu cargo efetivo de guarda municipal com todas as vantagens a ele inerentes, tanto percebidas na época da demissão como as concedidas posteriormente a outros servidores;
- c) pagamento de todo o atrasado, contado da data da demissão até a presente data.

II Alegações do município:

Ao ser acionado judicialmente, o município alegou:

- a) que o requerente nunca ocupou cargo efetivo na prefeitura;
- b) sempre exerceu cargo em comissão, daí haver vínculo empregatício em contrato de trabalho por tempo determinado, entre o comissionado e o município.

Tendo por base os elementos apresentados, o município solicitou a improcedência do pedido.

III Decisão judicial:

O pleito do autor foi julgado procedente, tendo o município sido condenado a:

- a) anular o ato verbal de demissão;
- b) reintegrar o suplicante no seu cargo efetivo de guarda municipal com todas as vantagens a ele inerentes, tanto percebidas na época da demissão como as concedidas posteriormente a outros servidores;
- c) pagar todo o atrasado, contado da data da demissão até data da reintegração, após o trânsito em julgado.

IV Violações legais:

A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais:

- a) CPC/1973, art. 269, I (extinção do julgamento do mérito);
- b) Lei Municipal nº 3.077/91, art. 19 do Ato das disposições transitórias (Trata da estabilidade do servidor público).

V Eventos deflagradores do risco:

Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco neste processo foi o **desrespeito ao rito de exoneração**.

VI Tempo de duração do processo entre ação inicial do autor e pagamento do precatório:

Entre o ajuizamento da ação pelo autor e o pagamento do precatório, o tempo decorrido foi de 16 anos.

VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório:

O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 135.079,79 e o valor do precatório pago foi de R\$ 219.517,13 em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 62,51%.

- **Processo P09E – precatório alimentar individual**

I Alegações e solicitações da autora:

O processo 09 é uma ação ordinária de cobranças com pedido de antecipação de tutela contra o município, alegando que:

- a) com o advento da Lei Municipal 3.100/92 foi requerida a concessão e a implantação da estabilidade financeira, o que foi deferido;
- b) após a incorporação, o demandado, ao invés de somar a estabilidade financeira aos vencimentos, deduziu da estabilidade o valor do vencimento do cargo efetivo;
- c) a cada aumento concedido aos servidores, a demandante tem o valor de sua estabilidade financeira diminuído.

Pelas alegações, requereu a condenação do município a:

- a) concessão de tutela antecipada para que o réu se abstenha de deduzir da estabilidade financeira a parcela equivalente ao salário base/vencimento;
- b) pagamento das diferenças salariais resultantes da subtração dos vencimentos da estabilidade financeira com repercussão em todos os benefícios, em especial adicional de férias e 13º salário.

II Alegações do município:

Ao ser acionado judicialmente, o município alegou apresentou contestação e anexou documentos comprobatórios ao processo. Por solicitação da autora o processo foi suspenso por 30 dias.

III Decisão judicial:

Declarando prescritas parcelas anteriores a data referida pelo magistrado, o pleito da autora foi julgado procedente, tendo o município sido condenado a:

a) pagar as diferenças salariais resultantes da subtração do vencimento do cargo efetivo do valor da parcela autônoma da estabilidade financeira, bem como seus reflexos no adicional de férias e 13º salário.

IV Violações legais:

A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais:

- a) Lei Municipal nº 3.077/91, arts. 174 e 175 (estabilidade financeira);
- b) Lei Municipal nº 3.077/91, art. 94 (vantagens pecuniárias de servidor em cargo comissionado);
- c) princípios da legalidade, razoabilidade, ato jurídico perfeito e direito adquirido.

V Eventos deflagradores do risco:

Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco neste processo foi referente a **cálculos e pagamentos equivocados em prejuízo de servidor público**.

VI Tempo de duração do processo entre ação inicial da autora e pagamento do precatório:

Entre o ajuizamento da ação pela autora e o pagamento do precatório, o tempo

decorrido foi de 11 anos.

VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório:

O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 844.864,60 e o valor do precatório pago foi de R\$ 1.203.053,59 em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 42,4%.

- **Processo P10D – precatório alimentar coletivo**

I Alegações e solicitações dos autores:

O processo 10 é um mandado de segurança coletivo contra o município, alegando que:

- a) são servidores público;
- b) que não receberam pagamento da diferença salarial referente ao período de estabilidade financeira adquirida no exercício das funções exercidas.

Pelas alegações, requereram a condenação do município a:

- a) pagar a diferença salarial referente à estabilidade financeira adquirida no exercício de suas funções;
- b) efeito da diferença sobre férias e 13º salário.

II Alegações do município:

Ao ser acionado judicialmente, o município alegou que:

- a) é da iniciativa do Poder Executivo matéria que disponha sobre aumento de despesa;
- b) os impetrantes não mais exercendo cargo comissionado se estabilizaram no valor monetário percebido à época da estabilidade financeira sem mais nenhuma vinculação ao cargo.

Tendo por base os elementos apresentados, o município solicitou a denegação da segurança dos autores.

III Decisão judicial:

O pleito dos autores foi julgado procedente e a segurança concedida, tendo o município sido condenado a:

a) implantar na folha de pagamento e contracheques o adicional de estabilidade financeira a favor dos impetrantes com observância da remuneração prevista.

IV Violações legais:

A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais:

a) Lei Orgânica do Município D, §§ 2º, 3º e 4º, Inciso XI (que tratam de estabilidade financeira).

V Eventos deflagrares do risco:

Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco neste processo foi referente a **não reconhecimento de diferenças salariais e consequente repercussão nas verbas trabalhistas.**

VI Tempo de duração do processo entre ação inicial da autora e pagamento do precatório:

Entre o ajuizamento da ação pelos autores e o pagamento do precatório, o tempo decorrido foi de 25 anos.

VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório:

O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 113.760,00 e o valor do precatório pago foi de R\$ 1.880.457,85 em face da correção monetária pelo lapso temporal

decorrido, sendo o aumento correspondente a 1.553%.

- **Processo P11D – precatório alimentar individual oriundo de processo judicial coletivo**

I Alegações e solicitações do autor:

O processo 11 é uma ação para atualização de honorários sucumbenciais contra o município, tendo sido alegado que:

a) o exequente figurou como patrono no processo de servidores públicos contra o município, cuja lide foi julgada procedente e resultou em um valor de indenização sobre o qual o advogado tem direito a 20% de honorários a serem pagos pelo réu (o município).

Pelas alegações, requiere a condenação do município a:

a) pagar o valor dos honorários que correspondem a 20% sobre a causa ganha, atualizados de acordo com o valor pago aos servidores públicos.

II Alegações do município:

Ao ser acionado judicialmente, o município alegou:

a) excesso de execução ao argumento de que não caberia a execução sucumbencial incidir sobre a quantia atualizada, porque dele não é dependente, não fazendo jus o patrono do exequente a tal valor;

b) que o advogado da parte autora, por não ser parte envolvida na relação processual, não detém direito subjetivo de propor a ação, tampouco teria direito violado;

c) que não caberia correção ou atualização monetária da execução principal a partir da prolação da sentença, pois referente aos embargos, e não incidindo a partir de prolatada a decisão no processo originário, uma vez que o crédito não lhe pertence.

III Decisão judicial:

O pleito do autor foi julgado parcialmente procedente, a sentença foi dada em outro processo no qual o exequente figurava como patrono, tendo o município sido condenado a:

a) recalcular, quanto à correção monetária, os honorários a partir da prolação sentença que arbitrou os referidos honorários advocatícios.

IV Violações legais:

A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais:

a) CF/88, art.100 (trata dos pagamentos realizados pelos entes públicos em função de condenação judicial);

a) CPC/1973, art. 730 (trata da execução contra a Fazenda Pública).

V Eventos deflagraoires do risco:

Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco neste processo foi referente a **não pagamento de honorários advocatícios de sucumbência devidamente atualizados.**

VI Tempo de duração do processo entre ação inicial do autor e pagamento do precatório:

Entre o ajuizamento da ação pelo autor e o pagamento do precatório, o tempo decorrido foi de 12 anos.

VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório:

O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 542.226,45 e o valor do precatório pago foi de R\$ 1.103.450,67 em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 103,5%.

- **Processo P12D – precatório alimentar coletivo**

I Alegações e solicitações dos autores:

O processo 12 é um mandado de segurança impetrado contra ato do município, tendo sido alegado que houve suspensão de pagamento de vantagem pecuniária devida por lei e adquirida pelos impetrantes em face de estabilidade financeira.

II Alegações do município:

Ao ser acionado judicialmente, o município alegou:

- a) que os autores não haviam adotado os princípios que norteiam a execução e violação ao disposto no CPC, art. 598, devendo ser processada de ação autônoma;
- b) que há ausência de liquidez, certeza e exigibilidade, dado consoante, conforme seu entender, o exequente não demonstrou quando foi o valor implantado no seu contracheque, demonstrando aleatoriamente um período de cobrança, inclusive férias e 13º salário;
- c) que não houve comprovação da supressão dos valores executado;
- d) que há contraposição no título diferença devida e o título ausência do valor pago, que lhe é omitido;
- e) que há excesso na execução dado que o exequente não comprovou a que diferenças se chegou, bem como de que há excesso na aplicação dos juros;
- f) que as diferenças sobre quinquênios e horas extras não são objeto da sentença;
- g) que o período de doze meses, incluindo-se 13º salário, de determinada servidora foi pago.

III Decisão judicial:

O pleito dos autores foi julgado improcedente quanto aos embargos e parcialmente procedente com relação a execução, tendo o município sido condenado a:

- a) considerar os valores liquidados e apresentados pelo Contador Judicial;

- b) considerar devidos o pagamento de juros de mora à razão de 12% ao ano (1% A.M.), que deverão incidir a partir da citação válida do devedor, e não do ajuizamento da ação mandamental, como decorrência da decisão que julgou procedente o pedido;
- c) considerar a correção monetária devida a partir da data em que deveria ter sido efetuado o pagamento.

IV Violações legais:

A condenação do município se deu por ter infringido os seguintes dispositivos legais:

- a) CF/1988, art. 39, § 3º (direitos assegurados aos servidores públicos e integrantes da remuneração);
- b) Lei 8.898/1994 (liquidação de sentença);
- c) Lei 11.232/2005 (cumprimento de sentença no processo de conhecimento);
- d) Decreto 30/1993 (implantação do adicional de estabilidade financeira).

V Eventos deflagração do risco:

Face os elementos integrantes do processo, o evento deflagrador do risco foi referente a **não reconhecimento de diferenças salariais e consequente repercussão nas verbas trabalhistas; supressão de verbas salariais já reconhecidas.**

VI Tempo de duração do processo entre ação inicial do autor e pagamento do precatório:

Entre o ajuizamento da ação pelos autores e o pagamento do precatório, o tempo decorrido foi de 25 anos.

VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório:

O valor arbitrado ao processo na sentença judicial foi de R\$ 857.155,84 e o valor do precatório pago foi de R\$ 942.660,02 em face da correção monetária pelo lapso temporal decorrido, sendo o aumento correspondente a 9,98%. Esta atualização monetária está prejudicada, tendo em vista que a sentença em primeira instância foi de CR\$ 100.000,00 (Cem

mil cruzeiros), no ano de 1993. O percentual aqui referido é apenas da última atualização feita na etapa do precatório (de 2013 – 2018).

PROCESSO ADMINISTRADO PELO TRT6

- **Processo PTTO1E – precatório alimentar coletivo**

I Alegações e solicitações dos autores:

O Processo 1 é uma ação de cobrança impetrada pela autora contra o município, alegando que:

- a) laborou para a primeira reclamada no período de 25/05/2006 a 05/10/2012, desempenhando a função de auxiliar de serviços gerais. Percebia salário mensal de R\$639,00.
- b) desligado sem justa causa, não foi pré avisado, nem recebeu as verbas rescisórias. Não recebeu as férias vencidas, nem o salário de setembro de 2012.

II Alegações do município:

- a) trata-se de contrato de terceirização na Administração Pública;
- b) pondera que não se pode afirmar que a Prestadora dos Serviços é inidônea simplesmente porque não pagou direitos trabalhistas de seus empregados
- c) reporta-se, ainda, ao teor do art. 455 da CLT e da Orientação Jurisprudencial n. 191 para exclusão de sua responsabilidade pela sua condição de dona de obra.
- d) pede provimento ao Apelo para excluir qualquer responsabilidade quanto à indenização por verbas trabalhistas.

III Decisão judicial:

- a) A contratação por interposta pessoa, ainda que lícita, implica a responsabilidade do tomador de serviços uma vez que este se beneficia da utilidade patrimonial do labor humano, equiparando-se o empregador intermediário à figura de preposto;
- b) Ambos, coligados para uma contratação de natureza triangular, são responsáveis em diferentes medidas pelas lesões resultantes do contrato experimentadas pelo laborista. Tendo

havido inadimplemento das parcelas em si, demonstrado está o erro *in eligendo* e *in vigilando*, que deve ser reparado

c) Condeno subsidiariamente o MUNICÍPIO “E” ao adimplemento dos créditos trabalhistas ora deferidos ao autor."

IV Violações legais:

a) art. 159 do CC/1916 (obrigação pela reparação de dano);

b) art. 933 do CC/2002 (responsabilidade pela reparação civil);

c) inciso IV, da Súmula 331 do C. TST (responsabilidade subsidiária).

V Eventos deflagradores do risco:

a) Falta de acompanhamento de recolhimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias de empresas contratadas para prestação de serviços públicos.

VI Tempo de duração do processo entre ação inicial do autor e pagamento do precatório:

O tempo decorrido, entre o ajuizamento da ação e o precatório constar na fila de pagamento, foi de cinco anos.

VII Valor arbitrado ao processo na sentença judicial e valor pago do precatório:

O valor arbitrado do precatório para pagamento foi de R\$ 44.942,94.

APÊNDICE B – CHECKLIST DE VALIDAÇÃO DE INSTRUMENTO DE COLETA

CHECKLIST DE VALIDAÇÃO DE INSTRUMENTO DE COLETA

Pesquisador: Francivaldo dos Santos Albuquerque

Esta validação objetiva verificar a adequação do instrumento à proposta de pesquisa, no que se refere ao VOCABULÁRIO, CONTEÚDO, FORMA, ORGANIZAÇÃO e CATEGORIAS DE ANÁLISE, igualmente, qualificar o instrumento às necessidades da pesquisa. Resultará, da experiência de validação, a adequação do instrumento às demandas de campo e ao perfil dos sujeitos respondentes, ensejando maior eficácia da coleta. Aos participantes deste seletivo grupo, endereçamos o nosso agradecimento e prontidão para atendê-los, caso tenham alguma dúvida. Ressaltamos, igualmente, a nossa expectativa pelas críticas, recomendações e contribuições advindas. Sintam-se à vontade para fazê-las com liberdade! A seguir há um link com um texto que explica em breves palavras a pesquisa e outro com o instrumento de coleta para análise de cada um(a) dos(as) senhores(as). Cordialmente, Francivaldo dos Santos Albuquerque.

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A PESQUISA: <https://drive.google.com/open?id=1ha9tcQqD5G5SJpbnKGx9IOpepwOj3dbF>

INSTRUMENTO DE COLETA: https://drive.google.com/open?id=1pVHBN_wtbNYjhXDG4UPDLEkLs3ZV677S

Informamos que a participação dos respondentes é voluntária, não implicando em qualquer forma de remuneração ou participação autoral. Clique em ACEITAR para prosseguir *

Aceitar

Não aceitar

⋮

As questões foram formuladas com clareza? *

Texto de resposta longa

.....

As perguntas estão coerentes (alinhadas) com o objetivo do estudo? *

Texto de resposta longa

.....

Em relação à organização das perguntas, pode-se afirmar que elas respeitam uma orientação lógica, por exemplo, das questões mais amplas para aquelas mais restritas ou focalizadas, ou ainda, das mais simples em progressão às mais complexas? *

Texto de resposta longa

Em relação à organização das perguntas, pode-se afirmar que a disposição das questões não favorece a fadiga (na arguição), a desmotivação ou a desconcentração (distanciamento do ponto focal)? *

Texto de resposta longa

Em relação à formulação das perguntas, pode-se afirmar que o vocabulário é adequado ao perfil dos respondentes? *

Texto de resposta longa

Em relação à organização das perguntas, pode-se afirmar que as questões geminadas são pertinentes? Cumprem as funções de provocação de fala e aprofundamento das respostas? *

Texto de resposta longa

No roteiro apresentado, considerando o objetivo da pesquisa, identificaria alguma(s) questão(ões) como "dispensável(is)"? Acrescentaria alguma(s)? Qual(is)? Por quê? *

Texto de resposta longa

O tamanho do roteiro, considerando as demandas da pesquisa (necessidade de cobertura da temática em estudo), em sua opinião, é adequado? *

Texto de resposta longa

O roteiro está apresentado de forma que possibilita identificar o tema central do estudo e assuntos correlatos? *

Texto de resposta longa

Identificou alguma incorreção textual ou gramatical (palavra com grafia errada, erros de concordância etc.)? Indicar. *

Texto de resposta longa

⋮

ESPAÇO DESTINADO A COMENTÁRIOS
ADICIONAIS E/OU SUGESTÕES

☰ Parágrafo ▼

Texto de resposta longa

**APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA PROCURADORES,
CONTROLADORES E CONSULTORES CONTÁBEIS**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
(PPGCC) UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
(UFPE) DOUTORADO ACADÊMICO EM CIÊNCIAS
CONTÁBEIS

**GESTÃO DE RISCO EM GOVERNOS LOCAIS: Análise a partir dos
precatórios**

Entrevista n° _____
Data _____
Local _____
Entrevistado _____
Cargo _____
Telefone _____
E-mail _____

ROTEIRO DE ENTREVISTA

BLOCO A: Informações sobre o(a) entrevistado(a)

A.1) O(A) senhor(a) pode descrever a sua formação acadêmica e falar sobre sua carreira profissional?

A.2) Há quanto tempo está no cargo?

A.3) Quais as atividades que o(a) senhor(a) exerce atualmente?

A.4) Nas funções desempenhadas, qual a sua participação na gestão do estoque de dívidas do município?

BLOCO B: Informações sobre gestão de riscos e precatórios

B.1) Qual a sua percepção sobre a importância da gestão de risco para o município? (benefícios/restrições para a gestão municipal)

B.2) Existe, em operação ou não, na prefeitura, algum mecanismo de gestão utilizado para gerenciar riscos? Caso positivo, desde quando?

B.3) Sob a ótica da gestão de riscos, qual sua percepção sobre a ocorrência de precatórios no município?

B.4) Foram identificadas as principais causas das lides judiciais que originam precatórios? Existem aspectos políticos que influenciam o surgimento de precatórios? Quais ações foram realizadas para diminuir esses tipos de incidência? Como se dá o acompanhamento do histórico das ocorrências de precatórios no município?

B.5) Como se dá o acompanhamento e controle do processo ensejador de precatório? O(s) responsável(is) são funcionários de carreira (concurgado) da prefeitura? E qual sua participação nesse acompanhamento?

B.6) Que tipos de impactos administrativos, financeiros e operacionais essas ações (judiciais) de precatórios geram?

B.7) Como se lida administrativamente com esses tipos de ações?

B.8) Qual o comprometimento financeiro produzido por essas ações? Existe algum estudo em andamento?

B.9) Como se dá o processo de gestão de precatórios?

B.10) Setorialmente, quem administra ou controla as demandas operacionais dos precatórios?

B.11) Qual rubrica (orçamentária) é mais afetada?

B.12) Quais as principais dificuldades, na sua opinião, enfrentadas pela administração do município em relação ao gerenciamento de suas despesas com precatórios?

B.13) Que benefícios mecanismos de gerenciamento de riscos para situações que geram precatório trariam à gestão do município?

**APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA MEMBROS DE TRIBUNAIS (TJPE,
TRT 6, TCE/PE)**

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
(PPGCC) UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
(UFPE) DOUTORADO ACADÊMICO EM CIÊNCIAS
CONTÁBEIS

**GESTÃO DE RISCO EM GOVERNOS LOCAIS: Análise a partir dos
precatórios**

Entrevista n° _____
Data _____
Local _____
Entrevistado _____
Cargo _____
Telefone _____
E-mail _____

ROTEIRO DE ENTREVISTA

BLOCO A: Informações sobre o(a) entrevistado(a)

A.1) O(A) senhor(a) pode descrever a sua formação acadêmica e falar sobre sua carreira profissional?

A.2) Há quanto tempo está no cargo?

A.3) Quais as atividades que o(a) senhor(a) exerce atualmente?

A.4) Nas funções desempenhadas, no acompanhamento do estoque de dívidas de precatório dos municípios?

BLOCO B: Informações sobre gestão de riscos e precatórios

B.1) Qual a sua percepção sobre a importância da gestão de risco para o município? (benefícios/restrições para a gestão municipal)

B.2) Qual o papel do Tribunal em relação aos processos que originaram precatórios? (Interessa-me os precatórios municipais). Quais os trâmites, os percursos, do processo até o efetivo pagamento pela parte devedora?

B.3) Foram identificadas as principais causas das lides judiciais que originam precatórios? Existem aspectos políticos que influenciam o surgimento de precatórios? O Tribunal faz algum tipo de recomendação com vistas a diminuir esses tipos de incidência?

B.4) Sobre a relação DCL/RCL como se dá esse acompanhamento? Emgloba todos os municípios devedores de precatórios ou apenas para os que estão no regime especial?

B.5) Em caso de não pagamento por parte do réu, quais os procedimentos que o tribunal realiza para que o direito da vítima seja garantido?

B.6) É comum ocorrerem apelações, pedidos de informações, de maneira informal (por fora dos autos) por parte de representantes da gestão municipal, diretamente ao juiz responsável pelo julgamento e acompanhamento do precatório?

APÊNDICE E – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS (PPGCC) UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE) DOUTORADO ACADÊMICO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a),

O(a) Sr(a). está sendo convidado a participar da pesquisa: **“GESTÃO DE RISCO EM GOVERNOS LOCAIS: Análise a partir dos precatórios”** que tem por objetivo propor um modelo de diagnóstico de risco para precatórios em governos locais.

Esta pesquisa tem como um dos instrumentos de coleta de dados as entrevistas, que serão realizadas com os advogados da prefeitura (os procuradores municipais) e com os responsáveis pela controladoria do município (o chefe do controle interno), pois são os principais envolvidos com o objeto de análise. Não participarão da pesquisa pessoas que não tenham disponibilidade para responder as entrevistas ou que não lidem com o objeto de estudo.

Sua participação no estudo consistirá em responder algumas questões sobre o assunto da pesquisa por meio de entrevista presencial ou por videoconferência. A entrevista terá duração entre 30 e 60 minutos.

O Sr.(a) tem a liberdade de não participar da pesquisa ou retirar seu consentimento a qualquer momento, mesmo após o início da entrevista. Está assegurada a garantia do sigilo das suas informações. O Sr.(a) não terá nenhuma despesa e não há compensação financeira relacionada à sua participação na pesquisa.

Sua participação é importante e voluntária e vai gerar informações que serão úteis para identificar os impactos administrativos, financeiros e operacionais que os precatórios causam na administração de governos locais. Com a consecução do estudo, espera-se propor um modelo de diagnóstico de risco para precatórios em governos locais. O que representa uma contribuição no campo prático e, no campo teórico, avanços nos estudos de gestão de risco, em especial em relação aos precatórios.

Esta pesquisa é regida pelos princípios gerais relativos (i) ao consentimento informado, (ii) à preocupação em não prejudicar os envolvidos na pesquisa e (iii) manter a confidencialidade das pessoas e órgãos, sempre que demandado. Em termos específicos os seguintes procedimentos serão adotados para assegurar confidencialidade dos participantes:

- a) Não haverá a identificação dos participantes. Os respondentes serão designados por meio de códigos que impossibilitem quaisquer riscos de identificação. Além disto, expressões e informações que possam pôr a identificação em risco não serão utilizadas;
- b) Apenas o pesquisador envolvido e seu orientador terão acesso aos registros dos dados coletados nas entrevistas;
- c) Gravações de entrevistas serão efetuadas de acordo com a ciência e consentimento do

- entrevistado;
- d) As gravações de entrevistas serão destruídas em até cinco anos após a pesquisa;
 - e) As transcrições feitas a partir das gravações poderão ser modificadas caso o entrevistado sinta a necessidade.

Caso tenha alguma dúvida sobre a pesquisa o Sr.(a) poderá entrar em contato com o orientador do estudo, **Prof. Ph.d Jeronymo José Libonati**, por meio do seguinte endereço eletrônico: jeronymolibonati@yahoo.com.br.

Este termo será assinado em duas vias, pelo Sr.(a) e pelo responsável pela pesquisa, ficando uma via em seu poder.

Desta forma, o Sr.(a) concorda em participar como respondente da entrevista relativa ao projeto de pesquisa da tese de doutorado “**GESTÃO DE RISCO EM GOVERNOS LOCAIS: Análise a partir dos precatórios**” conduzida pelo estudante **Francivaldo dos Santos Albuquerque**, sob orientação do Prof. Ph.d Jeronymo José Libonati. Ciente de que os dados coletados e informações e inferências obtidas pelo pesquisador no processo de investigação serão utilizadas com finalidade puramente acadêmica, ou seja, elaboração da tese de doutorado, além da escrita e publicação de artigos científicos.

Entrevistado: _____

Assinatura do entrevistado

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido deste entrevistado para sua participação neste estudo.

Assinatura do pesquisador

APÊNDICE F – GRUPO FOCAL – FORMULÁRIO ELETRÔNICO

GRUPO FOCAL PARA VALIDAÇÃO DO MODELO DE GERENCIAMENTO DE RISCO APLICADO A PRECATÓRIOS ALIMENTARES MUNICIPAIS

Você está sendo convidado a participar do Grupo Focal do estudo: Modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares de municípios brasileiros, que têm como objetivo elaborar um modelo de gerenciamento de riscos de precatórios alimentares para governos municipais. Para isso você será convidado a tomar uma decisão e em seguida responder algumas perguntas.

A decisão deverá ter por base dois documentos: 1) Apresentação do protocolo da atividade dos elementos que estruturam o modelo; e 2) Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Ambos os documentos podem ser acessados a partir do seguinte link:

<https://drive.google.com/drive/folders/1dK8B0pA4qM7sL75yv2Hx7Sbt6nyFaUtS?usp=sharing>

Informamos que a participação do respondente é voluntária, não implicando em nenhuma forma de remuneração ou participação autoral.



Clique em ACEITAR para prosseguir. *

Recusar participação

Aceitar participação

1 - A partir de sua experiência, você entende que o modelo é aplicável à gestão pública das prefeituras? *

Texto de resposta longa

2 - Caso positivo, a aplicação pode ser estendida além das prefeituras? *

Texto de resposta longa

3 - Quais os pontos fortes do modelo que você destacaria e quais as limitações? A partir das limitações, de que maneira o modelo pode ser melhorado (ou adequado)? *

Texto de resposta longa

ESPAÇO DESTINADO A COMENTÁRIOS ADICIONAIS E

Texto de resposta longa

APÊNDICE G – APRESENTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO DE RISCO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS (PPGCC)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)
DOUTORADO ACADÊMICO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

GRUPO FOCAL PARA VALIDAÇÃO DO MODELO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS APLICADO A PRECATÓRIOS ALIMENTARES DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Este grupo focal será realizado em três etapas:

- 1) Apresentação do protocolo da atividade dos elementos que estruturam o modelo, foco das discussões do grupo;
- 2) As provocações que deverão ser avaliadas; e
- 3) Discussão.

Elementos que estruturam o modelo: Apresentação da pesquisa

Esta pesquisa de tese está sendo desenvolvida pelo doutorando **Francivaldo dos Santos Albuquerque**, aluno do programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis (PPGCC), da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que tem por título “Modelo de Gerenciamento de Riscos Aplicado a Precatórios Alimentares de Municípios Brasileiros” e está sob a orientação do Prof. PhD **Jeronymo José Libonati**.

A pesquisa tem por objetivo **elaborar um modelo de gerenciamento de riscos de precatórios alimentares para governos municipais**

Para atingir o objetivo proposto, a pesquisa segue uma **abordagem qualitativa** que privilegia a percepção das pessoas, nuances dos discursos e a subjetividade nas ações e posicionamentos. Desta forma, os procedimentos de pesquisa que foram realizados para a coletas de dados compreenderam: a) a análise documental; e b) a realização de entrevistas.

A análise documental visou trazer evidências acerca do tema investigado. Nesse intento, foram pesquisados processos judiciais (originários e precatórios), relatórios de prestação de contas obrigatórios como o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), além do PPA, LDO e LOA de seis municípios do estado de Pernambuco.

As entrevistas tiveram como respondentes os procuradores municipais; os responsáveis pela controladoria dos municípios (chefes do controle interno); membros do TJPE, do TRT6 e do TCE/PE, pois são os principais envolvidos com o objeto de análise, o precatório.

Buscou-se com a análise das informações coletadas, realizar uma descrição do caminho percorrido pelo processo judicial até se tornar precatório e as etapas posteriores, que envolvem notificação do governo local, acordos para pagamento, suspensões de pagamentos etc., além da verificação da relevância das dívidas com precatórios para a execução orçamentária, em termos de capacidade de pagamento, controles específicos e quantitativo de pessoal envolvido na gestão das dívidas com precatórios.

Então, a partir dos casos concretos analisados, elaborou-se um modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares de municípios. Essa estratégia foi escolhida por se diferenciar das já existentes na literatura acadêmica especializada.

Apresentação do modelo:

A Figura 1 evidencia o modelo proposto, que deverá ser avaliado pelos participantes deste grupo focal com o intuito de verificar a adequabilidade de sua aplicação.

Figura 1 - Modelo de Gerenciamento de Risco aplicado a Precatório Alimentar para Prefeituras



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020

O objetivo geral do modelo é “**mitigar riscos de precatórios alimentares, que se originem a partir de falhas provocadas por servidor público no desempenho de suas funções regulares**”.

Os componentes do modelo, apresentados na Figura 1, podem ser visualizados de forma expandida e por cada um de seus componentes nos quadros a seguir:

- 1) **Diagnóstico:** esse componente é formado por: área, objetivo operativo do diagnóstico, evento consequência, eventos deflagradores (ou de causa), as tipologias dos riscos e fragilidades de controle identificados (Quadro 1).

Quadro 1 – Diagnóstico dos eventos de risco

DIAGNÓSTICO					
Área	Objetivo Operativo	Evento Consequência	Eventos Deflagradores	Tipologia do Risco	Fragilidades do Controle
Qualquer Setor do Executivo municipal, a exemplo do Setor de Gestão de Pessoas, de Licitações etc.	OP - Identificar as principais falhas cometidas por servidores públicos no desempenho de suas funções, que geraram processos judiciais e culminaram em precatório alimentar	Precatório Alimentar	• Erros ou falhas cometidas a prejuízo de servidor público ou de qualquer outro cidadão.	<ul style="list-style-type: none"> • Risco de Conformidade: desconsideração da legislação aplicável às atividades da prefeitura. • Risco Operacional: Incidência de erros de pessoas ou sistemas com consequências negativas para os servidores públicos e para a prefeitura. Outros tipos de riscos que se apliquem às atividades desenvolvidas pela prefeitura. 	<ul style="list-style-type: none"> • Controles preventivos: inexistência ou fragilidades de controles que previnam a ocorrência de resultados indesejáveis; • Controles detectivos: projetados para identificar situações que provocaram a ocorrência de resultados indesejáveis, como por exemplo, os precatórios alimentares; • Controles corretivos: criados com intuito de corrigir falhas que levaram a resultados indesejáveis.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

- 2) **Diâmetro de Repercussão:** indica todas as possíveis consequências da materialização do risco. Neste modelo, são identificadas as consequências negativas do precatório alimentar. No entanto, para cada tipo de risco identificado, há consequências específicas. O Quadro 2 demonstra quais as consequências dos precatórios.

Quadro 2 – Diâmetro de repercussão

DIÂMETRO DE REPERCUSSÃO
Consequências Possíveis (no caso do precatório)
a) Necessidade de pessoas recursos humanos para acompanhamento do processo; b) Dispendio de recursos financeiros para pagamento de taxas e da indenização ao final do processo; c) Aumento do estoque das dívidas; d) Possibilidade de bloqueio e sequestro de recursos, pelo Poder Judiciário, em caso de atrasos nos pagamentos do precatório; e) Em caso de inadimplência no pagamento de precatório, impossibilidade de contratação de convênios e contratos com os Governos Federal e Estadual.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

- 3) **Tratamento dos riscos:** é formado por: apetite ao risco, resposta ao risco, objetivos operativos do tratamento ao risco, indicadores, metas, políticas diretas e ações. O Quadro 3 demonstra a disposição dos itens utilizados no tratamento dos riscos.

Quadro 3 – Tratamentos dos riscos

TRATAMENTO DOS RISCOS						
Apetite ao Risco	Resposta ao Risco	Objetivos Operativos	Indicadores	Metas	Políticas Diretas	Ações
Declarar uma das opções de apetite entre: Baixo, Moderado ou Alto	Declarar, de acordo com o apetite ao risco uma das opções possíveis entre: Evitar, Compartilhar, Reduzir ou Aceitar	OP - Declara o que se pretende em relação ao(s) risco(s) identificado(s). Por exemplo: Eliminar erros e falhas na execução de atividades e na entrega de serviços para a sociedade em geral e para os servidores públicos municipais em particular.	De acordo com o(s) objetivo(s) declarado(s), definir o que deverá ser mensurado dentro desse(s) objetivo(s) . Por exemplo: II - N° de erros identificados na execução de uma atividade ou na entrega de um serviço por meio de controle detectivo, no período de 12 meses	As metas são a quantificação dos objetivos em termos percentuais, prazos etc. Por exemplo: MI - Eliminar 100% dos erros identificados na execução de uma atividade ou na entrega de um serviço à sociedade e aos servidores públicos municipais nos próximos 12 meses.	As políticas diretas visam dar um norte às ações que deverão ser efetuadas, visando o alcance do(s) objetivo(s). Por exemplo: PDI - Apoio à melhoria contínua na execução de atividades e na entrega de serviços públicos à sociedade, contribuindo para a mitigação de riscos de precatórios alimentares.	Ação 1 - Elaborar, implantar e manter controles preventivos, detectivos e corretivos específicos, necessários à eliminação de erros e falhas na execução de atividades realizadas por servidores públicos municipais e na entrega de serviços à sociedade;

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

- 4) **Monitoramento:** indica a forma como serão feitos os acompanhamentos das ações, metas e indicadores com vistas ao alcance do(s) objetivo(s) proposto(s), sem perder de vista o dinamismo do ambiente externo e seus reflexos no ambiente interno da entidade, com influência nos seus critérios de gerenciamento de risco. O Quadro 4 demonstra o monitoramento proposto para este modelo.

Quadro 4 - Monitoramento

MONITORAMENTO
A controladoria ou o setor de controle interno faz o acompanhamento periódico das ações previstas nas respostas aos riscos, com vistas a fornecer segurança razoável de que falhas como as diagnosticadas não ocorrerão e que os objetivos serão alcançados. Também, deve estar atenta às mudanças oriundas da legislação ou de outras fontes externas, tendo em vista a atualização dos critérios de gerenciamento de riscos da entidade. Um exemplo de monitoramento é o acompanhamento das falhas ou erros que geraram precatórios alimentares.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

- 5) **Relato de riscos:** é composto por informação e comunicação. O Quadro 5 contém informações relativas aos componentes do relato do risco.

Quadro 5 – Relato do Risco

RELATO DO RISCO	
Informação	Comunicação
<p>a) O gestor da Secretaria ou qualquer outro órgão da Administração Pública Municipal direta obtém, gera e utiliza informações relevantes e de qualidade de fontes internas e externas para apoiar decisões sobre a execução de atividades e entrega de serviços à sociedade;</p> <p>b) Formalização de consultas interna ou externamente sempre que houver controvérsia ou desconhecimento sobre assuntos que digam respeito à execução de uma atividade ou à entrega de um serviço à sociedade.</p>	<p>a) A prefeitura comunica internamente informações, relacionadas a riscos legais, operacionais ou quaisquer outros riscos como os que originaram precatórios alimentícios à prefeitura;</p> <p>b) Os riscos relacionados a atividades desempenhadas por servidores públicos municipais visando a entrega de serviços à sociedade, seja interna ou externamente, são comunicados de forma relacionada aos impactos que podem causar na estratégia da prefeitura, considerando o montante de recursos a serem despendidos.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

O componente “tratamento de riscos” é a parte gerenciável do modelo de riscos. Por esse motivo, foi feito um desdobramento desse componente, tendo por foco o Plano de Ações, cuja estrutura utiliza, sempre que possível, a ferramenta 5W2H, conforme quadros de 6 a 8, a seguir:

Quadro 6 – Identificação do Processo e do Nível de Risco.

Processo	Nível de Risco (identificado nos processos)
Definição do processo sobre o qual recai a ação. Por exemplo: Elaboração da Folha de Pagamento.	O nível de risco deverá ser o resultado do impacto x probabilidade que o risco pode causar, se materializado. As opções previstas neste modelo são: Baixo, Moderado e Crítico.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

No quadro 6, a definição do processo/atividade é a parte inicial sobre o qual a ação irá se desdobrar. Já o nível de risco decorre da relação entre causas, representado geralmente pela probabilidade de um evento ocorrer, e as consequências, representadas pelo impacto que o risco pode causar, caso se materialize. Essa relação entre causa e consequência pode ser demonstrada a partir de uma matriz de probabilidade e impacto, sendo o resultado dessa relação o nível de risco que se deve buscar, pelo gerenciamento dos eventos de risco. Nesta apresentação do modelo, a matriz de riscos foi omitida.

Quadro 7 - Descrição do Plano de Ação, utilizando a ferramenta denominada de 5W2H

O quê?			Onde?	Quem?	Como?	Quando?	
Descrição da Ação	Tipo de Controle	Objetivo do Controle	Área Responsável	Pessoa Responsável	Como será Implementado	Início	Fim
Ação 1 - Elaborar, implantar e manter controles preventivos, detectivos e corretivos específicos necessários à eliminação de erros e falhas na execução de atividades realizadas por servidores públicos municipais e na entrega de serviços à sociedade.	Os tipos de controle decorrem do tipo de ação e objetivo que se pretende alcançar. As opções são: Preventivo, detectivo e corretivo.	OP - Declara o que se pretende em relação ao(s) risco(s) identificado(s). Por exemplo: Eliminar erros e falhas na execução de atividades e na entrega de serviços para a sociedade em geral e para os servidores públicos municipais em particular.	Setor de Gestão de Pessoas, de Licitações, ou qualquer outro setor do Executivo municipal.	Chefe da Secretaria, setor ou departamento, ou quem for por ele designado.	Os controles preventivos, detectivos e corretivos deverão ser elaborados, implantados e mantidos pelo setor de controladoria ou setor correspondente na prefeitura, que fará o cotejamento entre o que foi planejado e o que foi realizado. Detectando-se indícios da ocorrência de riscos que poderão prejudicar o alcance dos objetivos, tais riscos deverão ser imediatamente gerenciados. Todas as ações de controle deverão ser arquivadas, obedecendo ordem cronológica das atividades		

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

Quadro 8 – Meta e Resultado Esperado

Meta	Resultado Esperado
As metas são a quantificação dos objetivos em termos percentuais, prazos etc. Por exemplo: M1 - Eliminar 100% dos erros identificados na execução de uma atividade ou na entrega de um serviço à sociedade e aos servidores públicos municipais nos próximos 12 meses.	Eliminação total dos erros e falhas na execução de atividades realizadas por servidores públicos municipais e na entrega de serviços à sociedade, que provoquem prejuízos a ambos, dentro de 12 meses.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020)

**APÊNDICE H – GRUPO FOCAL – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E
ESCLARECIDO**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS (PPGCC)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO (UFPE)
DOUTORADO ACADÊMICO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a),

Por este termo, ao agradecer sua predisposição voluntária a nos apoiar e cooperar com o PPGCC, comprometemo-nos a: manter o anonimato, bem como não expor sua imagem perante terceiros; empregar as informações prestadas exclusivamente para atividades de pesquisa acadêmica vinculadas a este estudo, sem revelar as fontes ou qualquer conteúdo que possa identificá-las; e a assegurar a confidencialidade dos dados compartilhados. Para tal, a pesquisa é fundada em princípios relativos: ao consentimento informado; à preocupação em não prejudicar os envolvidos na pesquisa; e manter a confidencialidade das pessoas e órgãos, sempre que demandado.

A pesquisa tem por título “MODELO DE GERENCIAMENTO DE RISCOS APLICADO A PRECATÓRIOS ALIMENTARES DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS” e objetiva propor um modelo de gerenciamento de riscos de precatórios alimentares para governos municipais.

Espera-se, com os resultados da pesquisa, contribuir teoricamente com estudos sobre gestão de risco, além de disponibilizar aos gestores dos municípios, sob o ponto de vista prático, um modelo de gerenciamento de riscos aplicados a precatórios alimentares de municípios.

Este termo, que constitui uma exigência oriunda das resoluções **466/2012** e **510/2016** do Conselho Nacional de Saúde (CNS), tem por objetivo fundamental salvaguardar os direitos dos participantes que colaboram com a realização de pesquisas científicas. Igualmente, constitui cautela ética, já que visa prestar informações acerca dos objetivos da pesquisa, benefícios, riscos e procedimentos de coleta aos quais os participantes estão sujeitos. O documento será assinado em duas vias, ficando uma delas de posse do respondente e outra do pesquisador.

Desta forma, há concordância do respondente em participar do grupo focal para validação do modelo de gestão de risco aplicado a precatórios alimentares de municípios proposto na pesquisa em epígrafe, estando ciente de que os dados coletados e informações e inferências obtidas no processo de investigação serão utilizadas com finalidade puramente acadêmica, ou seja, elaboração da tese de doutorado, além da escrita e publicação de artigos científicos. Reiteramos que estamos à disposição para quaisquer esclarecimentos.

Entrevistado: _____

Assinatura do entrevistado

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido deste entrevistado para sua participação neste estudo.

Assinatura do pesquisador

Contatos:

Doutorando: Francivaldo dos Santos Albuquerque valdo.a@gmail.com

Orientador: Prof. Ph.D Jeronymo José Libonati jeronymolibonati@yahoo.com.br

ANEXOS

ANEXO A – ATO DE RATEIO 01/2018 – TJPE

Ato de Rateio nº 01/2018

Ente Devidor	Processo Administrativo	Total devido ao TJPE	Total devido ao TRT6	Total devido ao TRFS	Estoque Total de Precatórios			
Estado de Pernambuco	01/2017-NP	95,10%	590.082.512,86	3,82%	23.727.786,67	1,08%	6.695.492,22	620.505.721,65
Município de Abreu e Lima	11/2012-SEJU	72,87%	10.882,49	27,13%	4.051,45	0,00%	0,00	14.933,94
Município de Agrestina	04/2015-ATP	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	-
Município de Afonso	10/2013-SEJU	100,00%	6.444,46	0,00%	0,00	0,00%	0,00	6.444,46
Município de Aracajá	03/2017-NP	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	-
Município de Aracipina	04/2017-NP	56,17%	92.595,78	33,83%	47.337,96	0,00%	0,00	139.933,74
Município de Arcoverde	10/2012-SEJU	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	-
Município de Barreiros	05/2017-NP	95,50%	1.016.044,31	4,40%	46.737,01	0,00%	0,00	1.062.781,32
Município de Beberibe	02/2014-NP	0,00%	0,00	100,00%	10.301,25	0,00%	0,00	10.301,25
Município de Bonito	06/2017-NP	100,00%	27.597,88	0,00%	0,00	0,00%	0,00	27.597,88
Município de Bom Conselho	09/2012-SF-JU	100,00%	3.955.067,45	0,00%	0,00	0,00%	0,00	3.955.067,45
Município de Buicé	07/2017-NP	37,94%	117.826,58	0,00%	0,00	62,06%	192.747,24	310.573,83
Município do Cabo de Santo Agostinho	02/2015-NP	100,00%	78.944,45	0,00%	0,00	0,00%	0,00	78.944,45
Município do Camelo	25/2017-NP	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	-
Município de Camutanga	08/2017-NP	100,00%	1.542.795,45	0,00%	0,00	0,00%	0,00	1.542.795,45
Município de Caruaru	66/2013-SEJU	87,80%	3.154.283,25	0,00%	0,00	12,20%	458.326,45	3.592.609,70
Município de Casimira	08/2013-SEJU	53,48%	891.593,63	46,26%	671.212,22	8,22%	104.482,34	1.567.288,19
Município de Chã Grande	09/2017-NP	96,38%	127.720,34	3,62%	4.933,13	0,00%	0,00	132.653,47
Município de Cidmora	28/2017-NP	100,00%	85.481,22	0,00%	0,00	0,00%	0,00	85.481,22
Município de Cupira	04/2014-SEJU	0,00%	0,00	0,00%	0,00	100,00%	442.304,37	442.304,37
Município de Curovela	11/2013-SEJU	19,31%	405.697,03	0,00%	0,00	80,69%	1.655.519,41	2.061.216,44
Município de Escada	10/2017-NP	100,00%	388.962,80	0,00%	0,00	0,00%	0,00	388.962,80
Município de Fajã	11/2017-NP	100,00%	302.534,06	0,00%	0,00	0,00%	0,00	302.534,06
Município de Garanhuns	12/2013-SEJU	100,00%	1.002.703,42	0,00%	0,00	0,00%	0,00	1.002.703,42
Município de Goiana	12/2017-NP	99,61%	8.272.432,00	0,00%	0,00	0,39%	32.505,24	8.304.937,24
Município de Gravata	17/2012-SEJU	99,30%	4.173.932,51	0,00%	0,00	0,00%	29.390,48	4.203.322,99
Município de Igará	13/2017-NP	100,00%	4.150.153,53	0,00%	0,00	0,00%	0,00	4.150.153,53
Município de Igaruaçu	01/2016-NP	100,00%	427.883,50	0,00%	0,00	0,00%	0,00	427.883,50
Município de Igarassu	57/2013-SEJU	100,00%	3.832.295,17	0,00%	0,00	0,00%	0,00	3.832.295,17
Município de Igaruaçu	16/2012-SEJU	58,10%	162.130,58	0,00%	0,00	41,90%	131.332,70	313.463,28
Município de Ipojuca	15/2012-SEJU	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	-
Município de Ipubi	13/2013-SEJU	100,00%	422.187,46	0,00%	0,00	0,00%	0,00	422.187,46
Município de Itamaracá	20/2012-SEJU	29,97%	592.621,12	0,00%	0,00	70,03%	1.987.455,87	2.580.076,99
Município de Itapissuma	26/2017-NP	0,00%	0,00	26,07%	6.758,06	73,93%	19.166,97	25.925,03
Município do Jaboatão dos Guararapes	21/2012-SEJU	62,13%	6.270.716,61	26,37%	2.661.196,03	11,50%	1.160.749,73	10.092.662,37
Município de Jupiá	14/2017-NP	100,00%	99.314,82	0,00%	0,00	0,00%	0,00	99.314,82
Município de Lagoa do Carro	24/2017-NP	100,00%	56.681,98	0,00%	0,00	0,00%	0,00	56.681,98
Município de Olinda	01/2015-SEJU	93,35%	0.738.032,71	6,65%	479.842,14	0,00%	0,00	7.217.874,85
Município do Orobó	15/2017-NP	100,00%	548.840,74	0,00%	0,00	0,00%	0,00	548.840,74
Município de Palmares	01/2014-ATP	99,81%	15.405.769,19	1,19%	20.079,01	0,00%	0,00	15.425.848,20
Município de Palmeirina	04/2013-SEJU	43,90%	2.493.530,67	0,00%	0,00	56,07%	3.182.124,18	5.675.654,85
Município de Passira	16/2017-NP	100,00%	251.185,50	0,00%	0,00	0,00%	0,00	251.185,50
Município de Paulista	06/2014	7,78%	99.744,65	0,00%	0,00	92,22%	1.182.170,35	1.281.915,00
Município de Paulista	14/2013-SEJU	95,36%	19.691.388,71	0,00%	0,00	4,64%	968.644,82	20.659.033,53
Município de Poção	22/2012-SEJU	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	-
Município de Posoim	23/2012-SEJU	46,01%	861.580,60	53,99%	1.014.734,63	0,00%	0,00	1.876.315,23
Município de Petrolina	68/2012-SEJU	81,60%	39.753.914,57	1,37%	662.280,58	17,03%	8.357.344,17	48.773.539,42
Município de Poço das Antas	24/2012-SEJU	86,39%	174.731,74	13,61%	27.532,82	0,00%	0,00	202.264,56
Município de Pombas	22/2017-NP	100,00%	1.410.425,09	0,00%	0,00	0,00%	0,00	1.410.425,09
Município de Pinarava	05/2017-NP	100,00%	403.473,22	0,00%	0,00	0,00%	0,00	403.473,22
Município de Rio Formoso	26/2012-SEJU	50,43%	240.585,06	5,12%	24.272,25	44,45%	1.195,40	265.052,71
Município de Salgueiro	17/2017-NP	100,00%	227.104,87	0,00%	0,00	0,00%	0,00	227.104,87

30
Página 12

Ato de Rateio nº 01/2018

Ente Devidor	Processo Administrativo	Total devido ao TJPE	Total devido ao TRT6	Total devido ao TRFS	Estoque Total de Precatórios			
Município de Santa Cruz do Capibaribe	23/2017-NP	100,00%	117.783,69	0,00%	0,00	0,00%	0,00	117.783,69
Município de Santa Maria da Boa Vista	27/2012-SEJU	100,00%	405.280,58	0,00%	0,00	0,00%	0,00	405.280,58
Município de São Benedito do Sul	18/2017-NP	100,00%	101.059,80	0,00%	0,00	0,00%	0,00	101.059,80
Município de São Carlos	19/2017-NP	100,00%	3.157,47	0,00%	0,00	0,00%	0,00	3.157,47
Município de São João	20/2012-SEJU	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	-
Município de São José da Coroa Grande	16/2013-SEJU	0,00%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00	-
Município de São José do Egito	08/2014-NP	100,00%	277.901,80	0,00%	0,00	0,00%	0,00	277.901,80
Município de Surubim	05/2015-NP	100,00%	478,91	0,00%	0,00	0,00%	0,00	478,91
Município de Tatuque	20/2017-NP	36,54%	131.808,16	33,01%	119.076,85	30,45%	109.843,49	360.731,60
Município de Vitória de Santo Antão	23/2012-SF-JU	100,00%	1.840.023,82	0,00%	0,00	0,00%	0,00	1.840.023,82
Município do Xexéu	21/2017-NP	100,00%	63.466,91	0,00%	0,00	0,00%	0,00	63.466,91

Nota: Estoque de dívida dos entes do Regime Especial, considerando os valores dos precatórios pendentes de pagamento em dezembro/2017 descontando os valores transferidos ao TRFS e TRT6 em janeiro/2017 sem deduzir as parcelas vencidas em 31/12/2017

Ente Devidor	Valor transferido	Data transferida	Tribunal
Município de Aracajá	42.414,61	30/01/2018	TRT6
Município de Aracipina	693,54	17/01/2018	TRT6
Município de Beberibe	353.223,27	17/01/2018	TRFS
Município de Jaboatão dos Guararapes	596.183,56	17/01/2018	TRFS
Município de Jaboatão dos Guararapes	109.670,14	17/01/2018	TRFS
Município de Olinda	14.262,28	17/01/2018	TRT6
Município de Posoim	33.106,65	17/01/2018	TRT6
Município de Petrolina	15.197,35	17/01/2018	TRT6
Município de Petrolina	3.693,42	17/01/2018	TRFS

Recfe. 22 de Fevereiro de 2018
José Henrique Coelho Dias de Silva
Juiz Assessor Especial do Tribunal de Justiça de Pernambuco

Recfe. 22 de Fevereiro de 2018
Roberta Ovelho de Araújo
Juiz de Tribunal Regional do Trabalho de 6º Região

Recfe. 22 de Fevereiro de 2018
João Carlos Dias Pereira
Juiz de Tribunal Regional do Trabalho de 2ª Região

ANEXO B – LISTA DE PRECATÓRIOS PENDENTES 2018 – TRT 6



TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 6ª Região
Relatório de Precatórios Pendentes
Atualizados Até :30/10/2018

Emitido em: 05/12/2018

Página: 1

Executada AGÊNCIA ESTADUAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO - ATI (REGIME ESPECIAL)												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Recob.	Hr Recob.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.
0001	RPe-0042/2015	0173600-84.2005.5.06.0102	08/05/2015	- 14:13:00	Alimentar	54.321,70		0,00	0,00	0,00	0,00	54.321,70
0002	RPe-0192/2015	0173700-39.2005.5.06.0102	11/12/2015	- 13:42:00	Alimentar	38.638,23		0,00	0,00	0,00	0,00	38.638,23
0003	RPe-0202/2015	0119700-41.2009.5.06.0008	01/02/2016	- 09:17:00	Alimentar	58.354,22		0,00	0,00	0,00	0,00	58.354,22
0004	RPe-0104/2016	0161000-30.2007.5.06.0015	16/06/2016	- 07:59:00	Alimentar	73.732,00		0,00	0,00	0,00	0,00	73.732,00
0005	RPe-0130/2016	0134800-33.2009.5.06.0009	21/06/2016	- 08:14:00	Alimentar	541.163,36		0,00	0,00	65.887,97	0,00	607.051,33
0006	RPe-0186/2017	0001233-24.2010.5.06.0023	26/06/2017	- 10:38:19	Alimentar	74.897,27		0,00	0,00	0,00	0,00	74.897,27
0007	RPe-0078/2018	0000384-52.2014.5.06.0010	14/03/2018	- 13:00:57	Alimentar	110.138,70		0,00	0,00	0,00	0,00	110.138,70
0008	RPe-0133/2018	0000416-42.2014.5.06.0015	25/04/2018	- 13:42:20	Alimentar	82.094,89		0,00	0,00	0,00	0,00	82.094,89
0009	RPe-0141/2018	0001070-16.2015.5.06.0008	27/04/2018	- 09:02:06	Alimentar	83.806,23		0,00	0,00	0,00	0,00	83.806,23
0010	RPe-0215/2018	0000063-38.2010.5.06.0016	13/06/2018	- 10:00:58	Alimentar	43.347,15		0,00	0,00	0,00	0,00	43.347,15
0011	RPe-0219/2018	0161400-94.2009.5.06.0008	18/06/2018	- 10:00:38	Alimentar	39.702,48		0,00	0,00	0,00	0,00	39.702,48
0012	RPe-0283/2018	0168700-58.2005.5.06.0102	05/09/2018	- 10:41:10	Alimentar	279.224,87		41.883,72	0,00	0,00	0,00	321.108,59
Executada AUTARQUIA DE MANUTENÇÃO E LIMPEZA URBANA DO RECIFE - EMLURB												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Recob.	Hr Recob.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.
0001	RPm-0367/2017	0000408-37.2015.5.06.0013	16/11/2017	- 08:34:12	Alimentar	242.061,12		0,00	0,00	37.263,84	0,00	279.324,96
Executada AUTARQUIA DE URBANIZAÇÃO DO RECIFE - URB												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Recob.	Hr Recob.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.
0001	RPm-0349/2018	0001386-04.2016.5.06.0005	05/10/2018	- 11:02:50	Alimentar	1.213,75		0,00	0,00	168,59	0,00	1.382,34
Executada AUTARQUIA EDUCACIONAL DO VALE DE SÃO FRANCISCO												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Recob.	Hr Recob.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.
0001	RPm-0259/2018	0000567-73.2017.5.06.0412	08/08/2018	- 10:42:47	Alimentar	24.324,47		0,00	0,00	0,00	0,00	24.324,47
Executada DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÁNSITO DE PERNAMBUCO-DETRAN (REGIME ESPECIAL)												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Recob.	Hr Recob.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.
0001	RPm-0259/2018	0000567-73.2017.5.06.0412	08/08/2018	- 10:42:47	Alimentar	24.324,47		0,00	0,00	0,00	0,00	24.324,47
Executada INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Recob.	Hr Recob.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.
0001	RPi-0063/2004	9649404-52.2002.5.06.0006	01/07/2004	- 10:55:31	Alimentar	Soluc.	Soluc.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 Sim
0002	RPi-0075/2004	0048100-25.1991.5.06.0008	01/07/2004	- 10:56:31	Alimentar	Soluc.	Soluc.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00 Sim
0003	RPi-0089/2004	0158300-47.1989.5.06.0004	01/07/2004	- 14:05:40	Alimentar	Soluc.	Soluc.	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01 Sim
0004	RPi-0085/2004	0048100-25.1991.5.06.0008	01/07/2004	- 14:30:35	Comum	0,00		Soluc.	0,00	0,00	0,00	0,00 Sim
0005	RPi-0068/2006	0156100-61.1989.5.06.0006	30/06/2006	- 13:11:04	Alimentar	Soluc.	Soluc.	Soluc.	0,00	0,00	0,00	0,00 Sim
Executada MUNICÍPIO DE AGRESTINA												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Recob.	Hr Recob.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.
0001	RPm-0185/2018	0001407-94.2014.5.06.0313	29/05/2018	- 13:03:38	Alimentar	30.743,92		0,00	0,00	0,00	0,00	30.743,92
Executada MUNICÍPIO DE ANGELIM (REGIME ESPECIAL)												
Termo de Compromisso: 20/2005												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Recob.	Hr Recob.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.
0001	RPm-0565/1992	0022400-84.1990.5.06.0351	30/06/1994	- 00:00:00	Alimentar	42.568,35		6.383,78	0,00	0,00	23,68	48.965,79 Sim
0002	RPm-0571/1992	0023500-40.1991.5.06.0351	30/06/1994	- 00:00:00	Alimentar	30.074,81		6.014,95	0,00	0,00	141,01	36.230,77
0003	RPm-0572/1992	0025400-92.1990.5.06.0351	30/06/1994	- 00:00:00	Alimentar	102.093,20		0,00	0,00	0,00	17,40	102.110,60
0004	RPm-0573/1992	0025500-47.1990.5.06.0351	30/06/1994	- 00:00:00	Alimentar	50.400,21		7.560,03	0,00	0,00	17,40	57.977,64
0005	RPm-0574/1992	0025600-02.1990.5.06.0351	30/06/1994	- 00:00:00	Alimentar	44.686,38		0,00	0,00	0,00	17,40	44.703,78
0006	RPm-0580/1992	0033600-58.1990.5.06.0351	30/06/1994	- 00:00:00	Alimentar	85.154,59		0,00	0,00	0,00	74,69	85.229,28
0007	RPm-0583/1992	0037600-34.1990.5.06.0351	30/06/1994	- 00:00:00	Alimentar	95.871,55		0,00	0,00	0,00	35,17	95.906,72
0008	RPm-0637/1992	0013800-74.1990.5.06.0351	30/06/1994	- 00:00:00	Alimentar	60.155,43		12.031,08	0,00	0,00	1.292,04	73.478,55
0009	RPm-0356/1995	0105900-77.1992.5.06.0351	11/06/1996	- 00:00:00	Alimentar	56.906,83		11.381,37	0,00	0,00	477,26	68.765,46
0010	RPm-0378/1995	0059400-16.1993.5.06.0351	06/11/1996	- 00:00:00	Alimentar	32.847,31		6.569,57	0,00	0,00	290,45	39.707,33
0011	RPm-0618/1996	0101800-45.1993.5.06.0351	28/01/1997	- 00:00:00	Alimentar	53.485,09		0,00	0,00	0,00	1.013,24	54.498,33 Sim
0012	RPm-0086/1997	0056000-96.1990.5.06.0351	05/06/1997	- 00:00:00	Alimentar	65.183,94		13.036,72	0,00	0,00	460,82	78.681,48
0013	RPm-0216/1998	0022900-53.1990.5.06.0351	15/07/1998	- 00:00:00	Alimentar	74.819,64		0,00	0,00	0,00	0,00	74.819,64
0014	RPm-0656/2000	0015500-85.1990.5.06.0351	19/12/2000	- 00:00:00	Alimentar	48.372,48		0,00	0,00	0,00	25,88	48.398,36
Executada MUNICÍPIO DE BARRA DE GUABIRABA												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Recob.	Hr Recob.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.
0001	RPm-0249/2017	0000312-92.2015.5.06.0313	21/08/2017	- 10:47:17	Alimentar	9.271,36		0,00	0,00	473,87	0,00	9.745,23
0002	RPm-0213/2018	0000265-21.2015.5.06.0313	11/06/2018	- 12:23:05	Comum	51.969,81		0,00	0,00	0,00	1.031,39	52.601,20

Executada MUNICÍPIO DE BARREIROS (REGIME ESPECIAL)											
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custias	Total Dep.
0001	RPm-0046/2016	0001442-24.2012.5.06.0281	17/06/2014 - 11:10:43	Alimentar	50.495,88		0,00	0,00	0,00	0,00	50.495,88
0002	RPm-0360/2017	0001179-84.2015.5.06.0281	09/11/2017 - 14:12:32	Alimentar	160.264,48		0,00	0,00	30.706,91	0,00	190.971,39
0003	RPm-0127/2016	0000178-30.2016.5.06.0281	25/04/2016 - 12:12:07	Alimentar	30.734,83		0,00	0,00	0,00	0,00	30.734,83
Executada MUNICÍPIO DE BELO JARDIM (REGIME ESPECIAL)											
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custias	Total Dep.
0001	RPm-0083/2008	0077900-98.1990.5.06.0331	26/05/2008 - 08:23:00	Alimentar	9.046,06		0,00	0,00	1.927,73	41,08	11.014,87
Executada MUNICÍPIO DE BELÉM DO SÃO FRANCISCO											
Termo de Compromisso: 17/2005											
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custias	Total Dep.
0001	RPm-0032/2015	0011300-75.2009.5.06.0381	27/05/2015 - 10:53:37	Alimentar	35.484,23		0,00	0,00	0,00	0,00	35.484,23
0002	RPm-0157/2015	0010600-02.2009.5.06.0381	16/12/2015 - 14:29:34	Alimentar	42.101,66		0,00	0,00	0,00	0,00	42.101,66
0003	RPm-0107/2016	0017900-15.2009.5.06.0381	22/07/2016 - 10:00:24	Alimentar	43.128,40		0,00	0,00	0,00	0,00	43.128,40
Executada MUNICÍPIO DE BOM CONSELHO (REGIME ESPECIAL)											
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custias	Total Dep.
0001	RPm-0075/2018	0000868-82.2012.5.06.0351	13/03/2018 - 10:46:12	Alimentar	47.356,09		0,00	0,00	0,00	0,00	47.356,09
0002	RPm-0179/2016	0000866-15.2012.5.06.0351	22/05/2016 - 08:36:13	Alimentar	42.456,43		0,00	0,00	0,00	0,00	42.456,43
Executada MUNICÍPIO DE BUIQUE											
Termo de Compromisso: 09/2014											
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custias	Total Dep.
0001	RPm-0144/2015	0072800-73.2006.5.06.0341	30/09/2015 - 10:09:34	Comum	2.934.233,06		0,00	0,00	0,00	0,00	2.934.233,06
Executada MUNICÍPIO DE CAMARAGIBE											
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custias	Total Dep.
0001	RPm-0057/2018	0024900-23.2004.5.06.0161	27/02/2018 - 10:17:36	Alimentar	159.081,94		0,00	0,00	65.913,66	0,00	224.995,60
0002	RPm-0058/2018	0000357-38.2013.5.06.0161	27/02/2018 - 10:29:44	Alimentar	104.596,10		0,00	0,00	0,00	0,00	104.596,10
Executada MUNICÍPIO DE CARNAIBA											
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custias	Total Dep.
0001	RPm-0074/2015	0001060-23.2010.5.06.0371	28/06/2017 - 13:29:48	Alimentar	36.010,91		0,00	0,00	0,00	0,00	36.010,91
0002	RPm-0289/2018	0002050-04.2016.5.06.0371	10/09/2018 - 10:26:41	Alimentar	13.118,41		0,00	0,00	0,00	0,00	13.118,41
0003	RPm-0291/2018	0002051-86.2016.5.06.0371	10/09/2018 - 10:58:53	Alimentar	13.984,53		0,00	0,00	0,00	0,00	13.984,53
0004	RPm-0292/2018	0002048-34.2016.5.06.0371	10/09/2018 - 11:32:59	Alimentar	13.931,76		0,00	0,00	0,00	0,00	13.931,76
0005	RPm-0293/2018	0002046-64.2016.5.06.0371	10/09/2018 - 11:39:37	Alimentar	13.984,53		0,00	0,00	0,00	0,00	13.984,53
0006	RPm-0294/2018	0002047-49.2016.5.06.0371	10/09/2018 - 11:45:38	Alimentar	13.984,53		0,00	0,00	0,00	0,00	13.984,53
0007	RPm-0295/2018	0002043-12.2016.5.06.0371	11/09/2018 - 07:04:22	Alimentar	11.728,32		0,00	0,00	0,00	0,00	11.728,32
0008	RPm-0297/2018	0002052-71.2016.5.06.0371	11/09/2018 - 07:10:10	Alimentar	14.015,33		0,00	0,00	0,00	0,00	14.015,33
0009	RPm-0298/2018	0002053-56.2016.5.06.0371	11/09/2018 - 07:15:45	Alimentar	13.984,53		0,00	0,00	0,00	0,00	13.984,53
0010	RPm-0299/2018	0002058-78.2016.5.06.0371	11/09/2018 - 07:20:47	Alimentar	12.571,11		0,00	0,00	0,00	0,00	12.571,11
0011	RPm-0302/2018	0002057-93.2016.5.06.0371	12/09/2018 - 10:40:33	Alimentar	13.986,74		0,00	0,00	0,00	0,00	13.986,74
0012	RPm-0303/2018	0002056-11.2016.5.06.0371	12/09/2018 - 10:50:02	Alimentar	13.754,07		0,00	0,00	0,00	0,00	13.754,07
0013	RPm-0304/2018	0002060-48.2016.5.06.0371	12/09/2018 - 10:56:07	Alimentar	11.214,90		0,00	0,00	0,00	0,00	11.214,90
0014	RPm-0305/2018	0002055-26.2016.5.06.0371	12/09/2018 - 11:03:33	Alimentar	13.986,74		0,00	0,00	0,00	0,00	13.986,74
0015	RPm-0364/2018	0002042-27.2016.5.06.0371	16/10/2018 - 07:04:42	Alimentar	13.931,76		0,00	0,00	0,00	0,00	13.931,76
Executada MUNICÍPIO DE CARPINA (REGIME ESPECIAL)											
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custias	Total Dep.
0001	RPm-0007/2016	0000589-94.2013.5.06.0211	12/04/2016 - 13:41:09	Alimentar	64.173,72		0,00	0,00	0,00	0,00	64.173,72
0002	RPm-0008/2016	0003525-92.2013.5.06.0211	12/04/2016 - 13:41:48	Alimentar	6.640,03		0,00	0,00	0,00	0,00	6.640,03
0003	RPm-0009/2016	0003601-19.2013.5.06.0211	12/04/2016 - 13:42:24	Alimentar	7.059,19		0,00	0,00	0,00	0,00	7.059,19
0004	RPm-0010/2016	0003504-19.2013.5.06.0211	12/04/2016 - 13:42:58	Alimentar	7.786,60		0,00	0,00	0,00	0,00	7.786,60
0005	RPm-0011/2016	0003570-96.2013.5.06.0211	12/04/2016 - 13:43:34	Alimentar	7.138,25		0,00	0,00	0,00	0,00	7.138,25
0006	RPm-0013/2016	0003528-47.2013.5.06.0211	12/04/2016 - 13:44:07	Alimentar	7.139,17		0,00	0,00	0,00	0,00	7.139,17
0007	RPm-0037/2016	0003537-09.2013.5.06.0211	24/05/2016 - 13:04:51	Alimentar	12.120,63		0,00	0,00	0,00	222,25	12.342,88
0008	RPm-0038/2016	0003479-08.2013.5.06.0211	24/05/2016 - 13:05:36	Alimentar	7.155,34		0,00	0,00	0,00	0,00	7.155,34
0009	RPm-0071/2016	0011129-70.2014.5.06.0211	24/05/2016 - 13:06:51	Alimentar	8.235,83		0,00	0,00	0,00	0,00	8.235,83
0010	RPm-0074/2016	0000614-39.2015.5.06.0211	24/05/2016 - 13:08:54	Alimentar	9.624,78		0,00	0,00	0,00	0,00	9.624,78
0011	RPm-0052/2016	0003543-16.2013.5.06.0211	07/06/2016 - 13:30:01	Alimentar	6.936,65		0,00	0,00	0,00	0,00	6.936,65
0012	RPm-0054/2016	0000329-80.2014.5.06.0211	07/06/2016 - 13:31:22	Alimentar	7.409,86		0,00	0,00	0,00	0,00	7.409,86
0013	RPm-0055/2016	0003603-86.2013.5.06.0211	07/06/2016 - 13:37:27	Alimentar	7.123,52		0,00	0,00	0,00	0,00	7.123,52
0014	RPm-0085/2016	0003546-68.2013.5.06.0211	22/06/2016 - 09:42:06	Alimentar	8.606,17		0,00	0,00	0,00	0,00	8.606,17
0015	RPm-0091/2016	0000332-35.2014.5.06.0211	27/06/2016 - 08:09:06	Alimentar	11.272,83		0,00	0,00	0,00	0,00	11.272,83
0016	RPm-0092/2016	0000327-13.2014.5.06.0211	27/06/2016 - 08:11:50	Alimentar	7.480,74		0,00	0,00	0,00	0,00	7.480,74
0017	RPm-0093/2016	0000325-43.2014.5.06.0211	27/06/2016 - 08:12:37	Alimentar	7.273,09		0,00	0,00	0,00	0,00	7.273,09
0018	RPm-0094/2016	0003561-37.2013.5.06.0211	27/06/2016 - 08:15:21	Alimentar	11.195,11		0,00	0,00	0,00	0,00	11.195,11
0019	RPm-0115/2017	0000652-51.2015.5.06.0211	02/05/2017 - 11:59:45	Alimentar	63.735,46		9.560,32	0,00	0,00	0,00	73.295,78
0020	RPm-0032/2017	0003536-24.2013.5.06.0211	15/02/2017 - 12:23:52	Alimentar	14.850,90		0,00	0,00	249,98	0,00	15.100,88
0021	RPm-0034/2017	0001387-84.2015.5.06.0211	20/02/2017 - 10:18:52	Alimentar	62.147,86		0,00	0,00	0,00	0,00	62.147,86
0022	RPm-0035/2017	0001020-60.2015.5.06.0211	20/02/2017 - 10:37:09	Alimentar	36.782,28		0,00	0,00	0,00	0,00	36.782,28
0023	RPm-0042/2017	0002037-05.2013.5.06.0211	06/03/2017 - 13:45:46	Alimentar	207.713,53		0,00	0,00	0,00	0,00	207.713,53
0024	RPm-0127/2017	0003484-28.2013.5.06.0211	10/05/2017 - 10:37:14	Alimentar	11.805,80		0,00	0,00	0,00	0,00	11.805,80

0025	RPm-0158/2017	0000284-76.2014.5.06.0211	26/05/2017 - 09:10:56	Alimentar	9.955,40		0,00	0,00	183,83	0,00	10.139,23	---
0026	RPm-0199/2017	0000703-28.2016.5.06.0211	07/07/2017 - 13:59:45	Alimentar	42.030,91		0,00	0,00	0,00	0,00	42.030,91	---
0027	RPm-0319/2017	0003522-40.2013.5.06.0211	09/10/2017 - 09:38:49	Alimentar	16.424,25		0,00	0,00	0,00	0,00	16.424,25	---
0028	RPm-0064/2018	0001018-56.2016.5.06.0211	05/03/2018 - 08:09:08	Alimentar	18.304,58		0,00	0,00	0,00	0,00	18.304,58	---
0029	RPm-0094/2018	0003470-44.2013.5.06.0211	04/04/2018 - 10:33:07	Alimentar	10.259,16		0,00	0,00	0,00	0,00	10.259,16	---
0030	RPm-0169/2018	0003579-58.2013.5.06.0211	16/05/2018 - 07:30:58	Alimentar	10.478,33		0,00	0,00	264,24	0,00	10.742,57	---
0031	RPm-0170/2018	0003535-39.2013.5.06.0211	16/05/2018 - 07:44:46	Alimentar	11.369,07		0,00	0,00	264,24	0,00	11.633,31	---
0032	RPm-0310/2018	0000863-19.2017.5.06.0211	13/09/2018 - 07:38:45	Alimentar	6.447,69		0,00	0,00	0,00	0,00	6.447,69	---
Executada MUNICÍPIO DE CARUARU												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total	Dep.
0001	RPm-0111/2018	0001391-12.2015.5.06.0312	16/04/2018 - 09:50:02	Alimentar	176.532,06		0,00	0,00	0,00	0,00	176.532,06	---
Executada MUNICÍPIO DE CATENDE												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total	Dep.
0001	RPm-0200/2012	0027000-11.2007.5.06.0301	04/12/2012 - 13:17:35	Comum	228.941.333,68		0,00	0,00	0,00	0,00	228.941.333,68	Sim
0002	RPm-0144/2016	0002012-13.2013.5.06.0301	28/06/2016 - 07:42:43	Alimentar	23.010,80		0,00	0,00	0,00	0,00	23.010,80	---
0003	RPm-0266/2017	0001079-69.2015.5.06.0301	29/08/2017 - 13:55:49	Alimentar	13.794,31		0,00	0,00	0,00	0,00	13.794,31	---
Executada MUNICÍPIO DE CHÁ GRANDE (REGIME ESPECIAL)												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total	Dep.
0001	RPm-0118/2014	0007800-98.1999.5.06.0201	18/12/2014 - 14:26:10	Alimentar	5.217,71		0,00	0,00	0,00	0,00	5.217,71	Sim
Executada MUNICÍPIO DE CORTÉS												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total	Dep.
0001	RPm-0182/2015	0073100-76.2009.5.06.0261	15/12/2015 - 09:57:15	Alimentar	69.260,36		0,00	0,00	0,00	0,00	69.260,36	---
Executada MUNICÍPIO DE CUIPIRA (REGIME ESPECIAL)												
Termo de Compromisso: 41/2006												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total	Dep.
0001	RPm-0310/2013	0000311-22.2010.5.06.0301	05/05/2014 - 12:59:32	Alimentar	269.763,93		0,00	0,00	0,00	0,00	269.763,93	Sim
Executada MUNICÍPIO DE FLORESTA												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total	Dep.
0001	RPm-0085/2017	0010391-27.2014.5.06.0391	28/03/2017 - 13:39:11	Alimentar	89.505,24		0,00	0,00	0,00	0,00	89.505,24	---
Executada MUNICÍPIO DE GAMELEIRA												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total	Dep.
0001	RPm-0366/2017	0000215-17.2016.5.06.0262	09/11/2017 - 12:28:36	Alimentar	125.289,72		0,00	0,00	0,00	0,00	125.289,72	---
0002	RPm-0365/2017	0000211-77.2016.5.06.0262	16/11/2017 - 07:59:48	Alimentar	110.525,93		0,00	0,00	0,00	0,00	110.525,93	---
0003	RPm-0060/2018	0000829-22.2016.5.06.0262	02/03/2018 - 13:49:26	Alimentar	14.413,94		0,00	0,00	0,00	0,00	14.413,94	---
Executada MUNICÍPIO DE GOIANA (REGIME ESPECIAL)												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total	Dep.
0001	RPm-0070/2018	0000994-93.2015.5.06.0233	08/03/2018 - 13:35:43	Alimentar	23.641,81		0,00	0,00	0,00	0,00	23.641,81	---
0002	RPm-0292/2017	0000626-50.2016.5.06.0233	20/09/2017 - 14:25:33	Alimentar	40.870,82		0,00	0,00	0,00	0,00	40.870,82	---
0003	RPm-0295/2017	0000946-03.2016.5.06.0233	21/09/2017 - 08:03:42	Alimentar	138.856,59		0,00	0,00	0,00	0,00	138.856,59	---
0004	RPm-0335/2017	0000702-74.2016.5.06.0233	25/10/2017 - 11:22:02	Alimentar	100.376,82		0,00	0,00	0,00	0,00	100.376,82	---
0005	RPm-0341/2017	0001045-10.2015.5.06.0232	25/10/2017 - 12:44:38	Alimentar	194.706,63		0,00	0,00	0,00	0,00	194.706,63	---
0006	RPm-0059/2018	0000797-41.2015.5.06.0233	02/03/2018 - 13:35:21	Alimentar	10.366,78		0,00	0,00	0,00	0,00	10.366,78	---
0007	RPm-0095/2018	0000788-45.2016.5.06.0233	04/04/2018 - 13:18:03	Alimentar	90.043,72		0,00	0,00	0,00	0,00	90.043,72	---
0008	RPm-0252/2018	0001024-94.2016.5.06.0233	01/08/2018 - 09:30:48	Alimentar	55.973,91		0,00	0,00	0,00	0,00	55.973,91	---
0009	RPm-0233/2018	0000249-82.2016.5.06.0232	09/07/2018 - 13:35:07	Alimentar	21.592,92		0,00	0,00	0,00	0,00	21.592,92	---
0010	RPm-0357/2018	0000710-54.2016.5.06.0232	09/10/2018 - 11:17:42	Alimentar	44.149,06		0,00	0,00	0,00	0,00	44.149,06	---
0011	RPm-0358/2018	0000608-32.2016.5.06.0232	09/10/2018 - 11:27:02	Alimentar	22.671,45		0,00	0,00	0,00	0,00	22.671,45	---
Executada MUNICÍPIO DE GRAVATÁ (REGIME ESPECIAL)												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total	Dep.
0001	RPm-0139/2016	0091600-19.1999.5.06.0011	14/07/2016 - 12:52:43	Alimentar	30.000,00		0,00	0,00	0,00	0,00	30.000,00	---
Executada MUNICÍPIO DE ITAPETIM												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total	Dep.
0001	RPm-0367/2018	0000457-72.2013.5.06.0361	17/10/2018 - 11:46:47	Alimentar	42.449,09		0,00	0,00	0,00	0,00	42.449,09	---
Executada MUNICÍPIO DE JABOATÃO DOS GUARARAPES (REGIME ESPECIAL)												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total	Dep.
0001	RPm-0070/2016	0170600-53.2005.5.06.0142	01/06/2016 - 14:06:00	Comum	2.295.578,09		0,00	0,00	0,00	0,00	2.295.578,09	---
0002	RPm-0232/2016	0221600-32.2004.5.06.0141	26/08/2016 - 12:13:00	Comum	514.183,65		0,00	0,00	0,00	0,00	514.183,65	---
0003	RPm-0393/2017	0000414-73.2014.5.06.0144	04/12/2017 - 11:25:31	Alimentar	49.762,80		0,00	0,00	0,00	0,00	49.762,80	---
0004	RPm-0027/2018	0000386-11.2014.5.06.0143	01/02/2018 - 13:05:47	Alimentar	53.160,94		0,00	0,00	0,00	0,00	53.160,94	---
0005	RPm-0053/2018	0000382-77.2014.5.06.0141	22/02/2018 - 12:37:48	Alimentar	94.349,42		0,00	0,00	0,00	0,00	94.349,42	---

Executada MUNICÍPIO DE OLINDA (REGIME ESPECIAL)												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb.	Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.
0001	RPm-0373/2007	0058900-84.1994.5.06.0101	11/02/2008	- 13:18:14	Alimentar	295.550,65		0,00	0,00	0,00	0,00	295.550,65
0002	RPm-0253/2017	0010392-43.2013.5.06.0101	22/08/2017	- 13:43:14	Alimentar	49.610,98		0,00	0,00	0,00	0,00	49.610,98
0003	RPm-0254/2017	0010213-12.2013.5.06.0101	22/08/2017	- 14:11:28	Alimentar	52.079,11		0,00	0,00	0,00	0,00	52.079,11
0004	RPm-0268/2017	0010520-63.2013.5.06.0101	31/08/2017	- 10:20:55	Alimentar	79.348,29		0,00	0,00	0,00	0,00	79.348,29
0005	RPm-0279/2017	0000352-65.2014.5.06.0101	31/08/2017	- 10:43:37	Alimentar	119.663,42		0,00	0,00	0,00	0,00	119.663,42
0006	RPm-0015/2018	0011184-94.2013.5.06.0101	30/01/2018	- 10:44:41	Alimentar	62.187,12		0,00	0,00	0,00	0,00	62.187,12
0007	RPm-0035/2018	0010368-15.2013.5.06.0101	06/02/2018	- 11:47:00	Alimentar	18.470,45		0,00	0,00	0,00	0,00	18.470,45
0008	RPm-0223/2018	0000266-94.2014.5.06.0101	25/06/2018	- 10:05:05	Alimentar	52.742,61		0,00	0,00	0,00	0,00	52.742,61
0009	RPm-0288/2018	0010438-29.2013.5.06.0102	10/09/2018	- 10:10:28	Alimentar	117.854,28		0,00	0,00	0,00	0,00	117.854,28
Executada MUNICÍPIO DE PALMARES (REGIME ESPECIAL)												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb.	Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.
0001	RPm-0049/2017	0000625-27.2012.5.06.0291	07/03/2017	- 10:53:47	Comum	30.807,53		0,00	0,00	0,00	0,00	30.807,53
0002	RPm-0349/2017	0100600-37.2003.5.06.0291	31/10/2017	- 13:39:35	Alimentar	219.799,77		0,00	0,00	0,00	0,00	219.799,77
Executada MUNICÍPIO DE PAUDALHO (REGIME ESPECIAL)												
Termo de Compromisso: 47/2006												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb.	Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.
0001	RPm-0306/2009	0010700-21.2006.5.06.0211	14/06/2010	- 08:40:42	Alimentar	83.464,02		12.519,60	0,00	0,00	0,00	95.983,62
0002	RPm-0309/2009	0083700-20.2006.5.06.0211	14/06/2010	- 08:42:51	Alimentar	7.130,53		0,00	0,00	0,00	0,00	7.130,53
0003	RPm-0033/2010	0044500-69.2007.5.06.0211	19/07/2010	- 16:33:34	Alimentar	39.682,88		5.952,42	0,00	0,00	0,00	45.635,30
0004	RPm-0157/2010	0047800-05.2008.5.06.0211	21/10/2010	- 13:02:54	Alimentar	13.910,44		0,00	0,00	0,00	0,00	13.910,44
0005	RPm-0343/2010	0082400-18.2009.5.06.0211	20/05/2011	- 11:30:50	Alimentar	33.411,65		0,00	0,00	0,00	0,00	33.411,65
0006	RPm-0113/2011	0000100-96.2009.5.06.0211	28/06/2011	- 14:42:24	Alimentar	18.635,07		0,00	0,00	0,00	0,00	18.635,07
0007	RPm-0120/2011	0001900-96.2008.5.06.0211	28/06/2011	- 14:44:34	Alimentar	48.457,91		0,00	0,00	0,00	0,00	48.457,91
0008	RPm-0121/2011	0249300-88.2009.5.06.0211	28/06/2011	- 14:46:02	Alimentar	13.809,66		0,00	0,00	0,00	0,00	13.809,66
0009	RPm-0138/2011	0157300-06.2008.5.06.0211	29/06/2011	- 14:53:12	Alimentar	6.553,28		0,00	0,00	0,00	0,00	6.553,28
0010	RPm-0315/2009	0086900-98.2007.5.06.0211	20/09/2011	- 10:51:19	Alimentar	23.385,20		0,00	0,00	477,18	0,00	23.862,38
0011	RPm-0209/2011	0185400-68.2008.5.06.0211	02/02/2012	- 14:57:11	Alimentar	23.069,75		0,00	0,00	0,00	0,00	23.069,75
0012	RPm-0210/2011	9413700-10.2002.5.06.0211	02/02/2012	- 14:58:49	Alimentar	21.041,97		0,00	0,00	0,00	0,00	21.041,97
0013	RPm-0233/2011	0067200-10.2006.5.06.0211	02/02/2012	- 14:59:47	Alimentar	89.218,00		13.382,70	0,00	0,00	0,00	102.600,70
0014	RPm-0364/2011	0000854-04.2010.5.06.0211	27/03/2012	- 13:54:49	Alimentar	7.923,83		0,00	0,00	521,62	0,00	8.445,45
0015	RPm-0362/2011	0001095-75.2010.5.06.0211	28/03/2012	- 13:55:25	Alimentar	63.414,61		0,00	0,00	0,00	0,00	63.414,61
0016	RPm-0023/2012	0001098-30.2010.5.06.0211	04/06/2012	- 11:23:31	Alimentar	14.229,00		0,00	0,00	0,00	0,00	14.229,00
0017	RPm-0049/2012	0000853-19.2010.5.06.0211	25/06/2012	- 10:01:35	Alimentar	8.589,35		0,00	0,00	0,00	0,00	8.589,35
0018	RPm-0264/2012	0000074-93.2012.5.06.0211	04/02/2013	- 10:45:32	Alimentar	115.742,67		0,00	0,00	17.482,11	0,00	133.224,78
0019	RPm-0091/2013	0001098-59.2012.5.06.0211	21/06/2013	- 18:06:04	Alimentar	24.523,22		0,00	0,00	0,00	0,00	24.523,22
0020	RPm-0068/2013	0001145-24.2014.5.06.0211	17/06/2013	- 11:50:24	Comum	1.122.751,76		0,00	0,00	0,00	0,00	1.122.751,76
0021	RPm-0136/2015	0011145-24.2014.5.06.0211	03/11/2015	- 14:46:29	Alimentar	26.352,01		0,00	0,00	0,00	0,00	26.352,01
0022	RPm-0072/2016	0000669-87.2015.5.06.0211	18/05/2016	- 13:06:55	Alimentar	9.494,74		0,00	0,00	0,00	0,00	9.494,74
0023	RPm-0073/2016	0000661-66.2015.5.06.0211	18/05/2016	- 13:07:47	Alimentar	10.181,18		0,00	0,00	0,00	0,00	10.181,18
0024	RPm-0263/2016	0010901-95.2014.5.06.0211	26/09/2016	- 09:38:47	Alimentar	10.610,97		0,00	0,00	0,00	0,00	10.610,97
0025	RPm-0295/2016	0000118-44.2014.5.06.0211	10/11/2016	- 11:39:46	Alimentar	68.976,20		0,00	0,00	0,00	0,00	68.976,20
0026	RPm-0031/2017	0000053-78.2016.5.06.0211	13/02/2017	- 14:29:07	Alimentar	9.820,57		0,00	0,00	0,00	0,00	9.820,57
0027	RPm-0036/2017	0001258-79.2015.5.06.0211	20/02/2017	- 11:07:35	Alimentar	36.081,62		0,00	0,00	0,00	0,00	36.081,62
0028	RPm-0342/2018	0001551-15.2016.5.06.0211	04/10/2018	- 11:13:37	Alimentar	20.165,64		0,00	0,00	0,00	0,00	20.165,64
Executada MUNICÍPIO DE PAULISTA (REGIME ESPECIAL)												
Termo de Compromisso: 57/2006												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb.	Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.
0001	RPm-0043/2016	0000501-35.2013.5.06.0121	20/05/2016	- 08:05:53	Alimentar	51.166,26		0,00	0,00	0,00	0,00	51.166,26
0002	RPm-0045/2016	0001365-73.2013.5.06.0121	20/05/2016	- 08:06:22	Alimentar	88.763,51		0,00	0,00	0,00	0,00	88.763,51
0003	RPm-0048/2016	0001422-91.2013.5.06.0121	20/05/2016	- 08:09:35	Alimentar	196.072,21		0,00	0,00	0,00	0,00	196.072,21
0004	RPm-0111/2016	0000859-97.2013.5.06.0121	20/06/2016	- 08:42:19	Alimentar	91.797,05		0,00	0,00	0,00	0,00	91.797,05
0005	RPm-0109/2016	0000139-33.2013.5.06.0121	21/06/2016	- 08:47:18	Alimentar	53.621,18		0,00	0,00	0,00	0,00	53.621,18
0006	RPm-0110/2016	0000781-08.2013.5.06.0121	21/06/2016	- 08:48:08	Alimentar	108.303,15		0,00	0,00	0,00	0,00	108.303,15
0007	RPm-0153/2016	0000179-15.2013.5.06.0121	22/06/2016	- 14:00:17	Alimentar	49.869,69		0,00	0,00	0,00	0,00	49.869,69
0008	RPm-0154/2016	0000386-14.2013.5.06.0121	22/06/2016	- 14:12:20	Alimentar	138.639,34		0,00	0,00	0,00	0,00	138.639,34
0009	RPm-0155/2016	0001550-14.2013.5.06.0121	22/06/2016	- 14:13:57	Alimentar	53.248,78		0,00	0,00	0,00	0,00	53.248,78
0010	RPm-0173/2016	0000386-29.2013.5.06.0121	01/07/2016	- 08:29:00	Alimentar	52.661,69		0,00	0,00	0,00	0,00	52.661,69
0011	RPm-0316/2016	0001719-95.2013.5.06.0122	22/11/2016	- 09:43:28	Alimentar	31.886,38		0,00	0,00	0,00	0,00	31.886,38
0012	RPm-0174/2016	0000239-85.2013.5.06.0121	01/07/2016	- 08:32:00	Alimentar	36.884,28		0,00	0,00	0,00	0,00	36.884,28
0013	RPm-0175/2016	0000136-78.2013.5.06.0121	01/07/2016	- 08:35:00	Alimentar	55.002,79		0,00	0,00	0,00	0,00	55.002,79
0014	RPm-0179/2016	0000386-78.2013.5.06.0122	07/07/2016	- 11:39:00	Alimentar	35.806,71		0,00	0,00	0,00	0,00	35.806,71
0015	RPm-0180/2016	0000639-02.2013.5.06.0121	07/07/2016	- 11:43:00	Alimentar	54.442,38		0,00	0,00	0,00	0,00	54.442,38
0016	RPm-0181/2016	0000198-21.2013.5.06.0121	08/07/2016	- 11:47:00	Alimentar	42.948,05		0,00	0,00	0,00	0,00	42.948,05
0017	RPm-0202/2016	0000560-49.2015.5.06.0122	02/08/2016	- 14:15:00	Alimentar	40.326,28		0,00	0,00	0,00	0,00	40.326,28
0018	RPm-0222/2016	0000812-52.2015.5.06.0122	22/08/2016	- 09:31:00	Alimentar	42.948,36		0,00	0,00	0,00	0,00	42.948,36
0019	RPm-0225/2016	0001706-02.2013.5.06.0121	24/08/2016	- 13:12:00	Alimentar	108.755,93		0,00	0,00	0,00	0,00	108.755,93
0020	RPm-0234/2016	0000947-38.2013.5.06.0121	29/08/2016	- 08:54:14	Alimentar	203.684,38		0,00	0,00	0,00	0,00	203.684,38
0021	RPm-0252/2016	0000001-92.2015.5.06.0122	15/09/2016	- 13:45:05	Alimentar	46.835,03		0,00	0,00	0,00	0,00	46.835,03
0022	RPm-0268/2016	0000973-96.2014.5.06.0122	07/10/2016	- 09:15:07	Alimentar	38.501,74		0,00	0,00	0,00	0,00	38.501,74
0023	RPm-0272/2016	0000771-59.2013.5.06.0121	11/10/2016	- 10:20:09	Alimentar	90.533,20		0,00	0,00	0,00	0,00	90.533,20
0024	RPm-0273/2016	0000806-19.2013.5.06.0121	11/10/2016	- 10:28:32	Alimentar	124.013,58		0,00	0,00	0,00	0,00	124.013,58
0025	RPm-0274/2016	0000263-79.2014.5.06.0121	11/10/2016	- 11:40:34	Alimentar	52.634,03		0,00	0,00	0,00	0,00	52.634,03
0026	RPm-0275/2016	0000608-12.2013.5.06.0121	11/10/2016	- 11:48:47	Alimentar	54.528,48		0,00	0,00	0,00	0,00	54.528,48
0027	RPm-0276/2016	0001142-23.2013.5.06.0121	11/10/2016	- 11:58:58	Alimentar	57.795,43		0,00	0,00	0,00	0,00	57.795,43

0028	RPm-0307/2016	0000371-42.2013.5.06.0122	16/11/2016 - 09:10:19	Alimentar	44.957,56	0,00	0,00	0,00	0,00	44.957,56	---
0029	RPm-0308/2016	0000159-21.2013.5.06.0122	16/11/2016 - 09:20:45	Alimentar	33.981,13	0,00	0,00	0,00	0,00	33.981,13	---
0030	RPm-0332/2016	0001176-58.2014.5.06.0122	15/12/2016 - 14:31:04	Alimentar	30.767,61	0,00	0,00	0,00	0,00	30.767,61	---
0031	RPm-0334/2016	0000813-37.2015.5.06.0122	16/12/2016 - 07:59:52	Alimentar	53.701,67	0,00	0,00	0,00	0,00	53.701,67	---
0032	RPm-0343/2016	0000002-90.2015.5.06.0121	19/12/2016 - 14:33:43	Alimentar	42.062,31	0,00	0,00	0,00	0,00	42.062,31	---
0033	RPm-0344/2016	0000326-07.2014.5.06.0121	19/12/2016 - 14:49:59	Alimentar	50.657,87	0,00	0,00	0,00	0,00	50.657,87	---
0034	RPm-0345/2016	0000442-47.2013.5.06.0121	19/12/2016 - 15:33:44	Alimentar	40.959,45	0,00	0,00	0,00	0,00	40.959,45	---
0035	RPm-0346/2016	0000669-37.2013.5.06.0121	19/12/2016 - 15:38:25	Alimentar	54.502,17	0,00	0,00	0,00	0,00	54.502,17	---
0036	RPm-0006/2017	0000460-68.2013.5.06.0121	17/01/2017 - 12:49:32	Alimentar	64.471,25	0,00	0,00	0,00	0,00	64.471,25	---
0037	RPm-0008/2017	0001317-43.2015.5.06.0122	20/01/2017 - 14:00:05	Alimentar	39.436,57	0,00	0,00	0,00	0,00	39.436,57	---
0038	RPm-0010/2017	0000193-93.2013.5.06.0122	26/01/2017 - 10:09:36	Alimentar	44.942,94	0,00	0,00	0,00	0,00	44.942,94	---
0039	RPm-0050/2017	0000181-79.2013.5.06.0122	08/03/2017 - 07:39:25	Alimentar	46.120,35	0,00	0,00	0,00	0,00	46.120,35	---
0040	RPm-0053/2017	0000463-23.2013.5.06.0121	13/03/2017 - 12:57:30	Alimentar	47.860,64	0,00	0,00	0,00	0,00	47.860,64	---
0041	RPm-0057/2017	0000467-16.2013.5.06.0121	14/03/2017 - 14:25:18	Alimentar	35.273,37	0,00	0,00	0,00	0,00	35.273,37	---
0042	RPm-0058/2017	0000504-87.2013.5.06.0121	14/03/2017 - 14:34:59	Alimentar	63.518,66	0,00	0,00	0,00	0,00	63.518,66	---
0043	RPm-0133/2017	0001302-77.2015.5.06.0121	11/05/2017 - 08:56:30	Alimentar	32.040,52	0,00	0,00	0,00	0,00	32.040,52	---
0044	RPm-0134/2017	0001726-22.2015.5.06.0121	11/05/2017 - 09:03:46	Alimentar	51.006,42	0,00	0,00	0,00	0,00	51.006,42	---
0045	RPm-0217/2017	0000003-65.2015.5.06.0121	19/07/2017 - 11:27:12	Alimentar	82.785,79	0,00	0,00	0,00	0,00	82.785,79	---
0046	RPm-0277/2017	0001867-72.2014.5.06.0122	05/09/2017 - 14:05:41	Alimentar	68.309,64	0,00	0,00	0,00	0,00	68.309,64	---
0047	RPm-0290/2017	0000233-07.2015.5.06.0122	20/09/2017 - 13:59:05	Alimentar	146.064,45	0,00	0,00	0,00	0,00	146.064,45	---
0048	RPm-0297/2017	0000038-59.2014.5.06.0121	21/09/2017 - 08:34:59	Alimentar	130.404,94	0,00	0,00	0,00	0,00	130.404,94	---
0049	RPm-0336/2017	0000650-28.2013.5.06.0122	25/10/2017 - 11:42:20	Alimentar	57.282,66	0,00	0,00	0,00	0,00	57.282,66	---
0050	RPm-0337/2017	0000372-27.2013.5.06.0122	25/10/2017 - 11:56:48	Alimentar	38.025,02	0,00	0,00	0,00	0,00	38.025,02	---
0051	RPm-0338/2017	0001872-31.2013.5.06.0122	25/10/2017 - 12:04:38	Alimentar	60.827,66	0,00	0,00	0,00	0,00	60.827,66	---
0052	RPm-0350/2017	0000387-96.2013.5.06.0121	03/11/2017 - 10:50:10	Alimentar	58.160,92	0,00	0,00	0,00	0,00	58.160,92	---
0053	RPm-0351/2017	0001303-62.2015.5.06.0121	03/11/2017 - 10:59:26	Alimentar	39.870,84	0,00	0,00	0,00	0,00	39.870,84	---
0054	RPm-0352/2017	0000456-31.2013.5.06.0121	03/11/2017 - 11:07:28	Alimentar	41.396,06	0,00	0,00	0,00	0,00	41.396,06	---
0055	RPm-0353/2017	0000602-72.2013.5.06.0121	03/11/2017 - 11:15:59	Alimentar	173.061,51	0,00	0,00	0,00	0,00	173.061,51	---
0056	RPm-0090/2018	0001853-57.2015.5.06.0121	03/04/2018 - 07:38:09	Alimentar	128.905,65	0,00	0,00	0,00	0,00	128.905,65	---
0057	RPm-0139/2018	0000461-53.2013.5.06.0121	27/04/2018 - 08:43:26	Alimentar	54.891,25	0,00	0,00	0,00	0,00	54.891,25	---
0058	RPm-0140/2018	0000160-09.2013.5.06.0121	27/04/2018 - 08:50:01	Alimentar	69.699,07	0,00	0,00	0,00	0,00	69.699,07	---
0059	RPm-0214/2018	0001758-29.2012.5.06.0122	13/06/2018 - 09:48:40	Alimentar	33.254,61	0,00	0,00	0,00	0,00	33.254,61	---
0060	RPm-0218/2018	0001317-09.2016.5.06.0122	15/06/2018 - 12:43:25	Alimentar	147.589,06	0,00	0,00	0,00	0,00	147.589,06	---

Execuçãdo MUNICÍPIO DE PESQUEIRA (REGIME ESPECIAL)

Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Recob. - Hr Recob.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total	Dep.
0001	RPm-0034/2015	0000347-36.2013.5.06.0341	21/05/2015 - 11:08:00	Alimentar	74.823,40		0,00	0,00	0,00	0,00	74.823,40	---
0002	RPm-0056/2015	0000068-50.2013.5.06.0341	01/07/2015 - 11:03:00	Alimentar	19.665,38		0,00	0,00	0,00	0,00	19.665,38	---
0003	RPm-0066/2015	0001008-51.2014.5.06.0341	01/07/2015 - 11:28:00	Alimentar	18.040,47		0,00	0,00	0,00	0,00	18.040,47	---
0004	RPm-0067/2015	0010099-95.2014.5.06.0341	01/07/2015 - 11:42:00	Alimentar	6.886,26		0,00	0,00	0,00	0,00	6.886,26	---

0005	RPm-0075/2015	0000451-62.2012.5.06.0341	01/07/2015 - 14:48:00	Alimentar	30.350,45		0,00	0,00	0,00	0,00	30.350,45	---
0006	RPm-0110/2015	0010096-43.2014.5.06.0341	01/07/2015 - 14:50:00	Alimentar	14.925,29		0,00	0,00	0,00	0,00	14.925,29	---
0007	RPm-0161/2015	0000880-92.2013.5.06.0341	16/12/2015 - 11:39:00	Alimentar	24.929,26		0,00	0,00	0,00	0,00	24.929,26	---
0008	RPm-0178/2015	0010185-66.2014.5.06.0341	16/12/2015 - 12:45:00	Alimentar	12.618,15		0,00	0,00	0,00	0,00	12.618,15	---
0009	RPm-0183/2015	0000719-82.2013.5.06.0341	16/12/2015 - 13:13:00	Alimentar	9.920,73		0,00	0,00	0,00	0,00	9.920,73	---
0010	RPm-0005/2016	0000633-48.2012.5.06.0341	08/03/2016 - 16:07:00	Alimentar	24.677,36		0,00	0,00	0,00	0,00	24.677,36	---
0011	RPm-0135/2016	0000637-95.2012.5.06.0341	27/06/2016 - 14:01:00	Alimentar	75.319,11		0,00	0,00	6.088,13	0,00	81.407,24	---
0012	RPm-0248/2016	0000721-62.2013.5.06.0341	12/09/2016 - 11:58:44	Alimentar	27.337,10		0,00	0,00	0,00	0,00	27.337,10	---
0013	RPm-0071/2017	0000312-08.2015.5.06.0341	23/03/2017 - 11:20:41	Alimentar	101.953,01		0,00	0,00	17.127,36	0,00	119.080,37	---
0014	RPm-0147/2017	0000634-33.2012.5.06.0341	17/05/2017 - 13:24:08	Alimentar	18.245,58		0,00	0,00	0,00	0,00	18.245,58	---
0015	RPm-0148/2017	0000010-76.2015.5.06.0341	17/05/2017 - 13:42:43	Alimentar	16.697,61		0,00	0,00	0,00	0,00	16.697,61	---
0016	RPm-0164/2017	0000640-40.2012.5.06.0341	05/06/2017 - 10:55:40	Alimentar	20.623,72		0,00	0,00	0,00	0,00	20.623,72	---
0017	RPm-0203/2017	0000180-48.2015.5.06.0341	10/07/2017 - 09:32:20	Alimentar	9.388,85		0,00	0,00	0,00	0,00	9.388,85	---
0018	RPm-0204/2017	0000394-73.2014.5.06.0341	10/07/2017 - 09:50:48	Alimentar	9.848,54		0,00	0,00	0,00	0,00	9.848,54	---
0019	RPm-0256/2017	0010429-92.2014.5.06.0341	24/08/2017 - 11:28:27	Alimentar	67.778,06		0,00	0,00	8.486,30	0,00	76.264,36	---
0020	RPm-0257/2017	0000734-51.2013.5.06.0341	24/08/2017 - 11:45:38	Alimentar	28.294,80		0,00	0,00	0,00	0,00	28.294,80	---
0021	RPm-0286/2017	0000063-23.2016.5.06.0341	13/09/2017 - 13:58:54	Alimentar	11.561,83		0,00	0,00	0,00	0,00	11.561,83	---
0022	RPm-0305/2017	0000075-37.2016.5.06.0341	27/09/2017 - 07:18:13	Alimentar	17.271,07		0,00	0,00	0,00	0,00	17.271,07	---
0023	RPm-0334/2017	0000099-65.2016.5.06.0341	24/10/2017 - 12:57:15	Alimentar	29.542,18		0,00	0,00	0,00	0,00	29.542,18	---
0024	RPm-0339/2017	0000552-60.2016.5.06.0341	25/10/2017 - 12:14:01	Alimentar	16.887,96		0,00	0,00	0,00	0,00	16.887,96	---
0025	RPm-0354/2017	0000062-38.2016.5.06.0341	03/11/2017 - 11:27:57	Alimentar	11.587,71		0,00	0,00	0,00	0,00	11.587,71	---
0026	RPm-0363/2017	0000057-21.2013.5.06.0341	16/11/2017 - 07:42:06	Alimentar	25.698,40		0,00	0,00	0,00	0,00	25.698,40	---
0027	RPm-0364/2017	0000549-08.2016.5.06.0341	16/11/2017 - 07:49:59	Alimentar	38.262,05		0,00	0,00	0,00	0,00	38.262,05	---
0028	RPm-0001/2018	0000718-97.2013.5.06.0341	09/01/2018 - 07:16:11	Alimentar	27.820,06		0,00	0,00	0,00	0,00	27.820,06	---
0029	RPm-0123/2018	0000595-94.2016.5.06.0341	19/04/2018 - 11:08:38	Alimentar	21.692,02		0,00	0,00	0,00	0,00	21.692,02	---
0030	RPm-0202/2018	0000553-45.2016.5.06.0341	06/06/2018 - 08:32:01	Alimentar	42.042,82		0,00	0,00	7.095,68	0,00	49.138,50	---
0031	RPm-0207/2018	0000632-63.2012.5.06.0341	11/06/2018 - 10:40:18	Alimentar	28.801,49		0,00	0,00	0,00	0,00	28.801,49	---
0032	RPm-0306/2018	0001002-03.2016.5.06.0341	12/09/2018 - 11:21:25	Alimentar	81.396,25		0,00	0,00	12.643,89	0,00	94.040,14	---
0033	RPm-0317/2018	0000969-13.2016.5.06.0341	13/09/2018 - 09:33:46	Alimentar	99.438,13		0,00	0,00	14.635,80	0,00	114.073,93	---
0034	RPm-0323/2018	0001358-95.2016.5.06.0341	21/09/2018 - 13:46:47	Alimentar	22.561,79		0,00	0,00	0,00	0,00	22.561,79	---

Execuçãdo MUNICÍPIO DE PETROLINA (REGIME ESPECIAL)

Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Recob. - Hr Recob.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total	Dep.
0001	RPm-0185/2014	0000834-21.2012.5.06.0412	18/11/2014 - 16:03:00	Comum	104.923,72		0,00	0,00	0,00	0,00	104.923,72	---
0002	RPm-0171/2015	0000874-03.2012.5.06.0412	18/01/2016 - 15:26:00	Alimentar	23.229,58		0,00	0,00	0,00	0,00	23.229,58	---
0003	RPm-0162/2015	0000384-44.2013.5.06.0412	25/01/2016 - 15:24:00	Alimentar	23.998,89		0,00	0,00	0,00	0,00	23.998,89	---
0004	RPm-0174/2015	0000920-52.2013.5.06.0413	17/02/2016 - 14:03:00	Alimentar	22.803,39		0,00	0,00	0,00	0,00	22.803,39	---
0005	RPm-0172/2015	0000872-93.20										

0008	RPm-0158/2016	0000138-45.2013.5.06.0413	29/06/2016 - 13:10:00	Alimentar	18.681,15		0,00	0,00	0,00	0,00	18.681,15	---
0009	RPm-0140/2016	0000710-36.2015.5.06.0411	27/06/2016 - 08:16:00	Comum	151.020,98		0,00	0,00	0,00	0,00	151.020,98	---
0010	RPm-0228/2016	0000147-70.2014.5.06.0413	25/08/2016 - 14:33:00	Alimentar	9.994,14		0,00	0,00	0,00	0,00	9.994,14	---
0011	RPm-0098/2017	0000578-44.2013.5.06.0412	11/04/2017 - 14:34:02	Alimentar	35.957,87		0,00	0,00	0,00	0,00	35.957,87	---
0012	RPm-0144/2017	0001190-42.2014.5.06.0413	18/05/2017 - 13:35:28	Alimentar	116.632,72	17.494,91	0,00	0,00	0,00	0,00	134.127,63	---
0013	RPm-0231/2017	0000624-96.2014.5.06.0412	04/08/2017 - 13:29:53	Alimentar	8.984,29		0,00	0,00	0,00	0,00	8.984,29	---
0014	RPm-0355/2017	0000963-52.2014.5.06.0413	09/11/2017 - 12:13:16	Alimentar	12.741,10		0,00	0,00	0,00	0,00	12.741,10	---
0015	RPm-0145/2018	0000813-09.2016.5.06.0411	30/04/2018 - 14:05:36	Comum	221.989,33		0,00	0,00	0,00	0,00	221.989,33	---
0016	RPm-0146/2018	0001258-61.2015.5.06.0411	30/04/2018 - 14:24:45	Comum	202.645,62		0,00	0,00	0,00	0,00	202.645,62	---
0017	RPm-0314/2018	0000538-88.2015.5.06.0413	13/09/2018 - 08:41:31	Alimentar	12.282,58		0,00	0,00	0,00	0,00	12.282,58	---
Executada MUNICIPIO DE POÇÃO (REGIME ESPECIAL)												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.	
0001	RPm-0287/2009	0018800-55.2008.5.06.0341	10/12/2009 - 15:15:00	Alimentar	23.968,38		0,00	0,00	0,00	0,00	23.968,38	Sim
0002	RPm-0096/2010	0042600-88.2003.5.06.0341	21/09/2010 - 14:19:00	Comum	0,00		0,00	0,00	5.511,75	0,00	5.511,75	---
Executada MUNICIPIO DE PRIMAVERA (REGIME ESPECIAL)												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.	
0001	RPm-0219/2017	0000805-91.2016.5.06.0262	19/07/2017 - 13:57:24	Alimentar	43.768,29		0,00	0,00	0,00	0,00	43.768,29	---
0002	RPm-0238/2017	0001088-60.2015.5.06.0262	08/08/2017 - 10:58:13	Alimentar	27.188,39		0,00	0,00	0,00	0,00	27.188,39	---
0003	RPm-0291/2017	0000827-52.2016.5.06.0262	20/09/2017 - 14:11:09	Alimentar	11.428,29		0,00	0,00	0,00	0,00	11.428,29	---
0004	RPm-0366/2017	0000733-07.2016.5.06.0262	16/11/2017 - 08:12:17	Alimentar	32.700,04		0,00	0,00	0,00	0,00	32.700,04	---
0005	RPm-0375/2017	0000832-74.2016.5.06.0262	23/11/2017 - 09:01:44	Alimentar	34.622,27		0,00	0,00	0,00	0,00	34.622,27	---
0006	RPm-0082/2018	0000818-90.2016.5.06.0262	20/03/2018 - 11:30:19	Alimentar	22.643,44		0,00	0,00	0,00	0,00	22.643,44	---
0007	RPm-0154/2018	0000779-96.2016.5.06.0261	03/05/2018 - 07:27:09	Alimentar	18.654,18		0,00	0,00	0,00	0,00	18.654,18	---
0008	RPm-0319/2018	0000017-43.2017.5.06.0262	21/09/2018 - 12:13:29	Alimentar	17.311,07		0,00	0,00	0,00	0,00	17.311,07	---
Executada MUNICIPIO DE RIBEIRÃO												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.	
0001	RPm-0116/2017	0001140-81.2014.5.06.0262	02/05/2017 - 12:26:01	Alimentar	57.511,25		0,00	0,00	0,00	0,00	57.511,25	---
Executada MUNICIPIO DE RIO FORMOSO (REGIME ESPECIAL)												
Nº	Precatório	Nº Proc. na Vara	Dt Receb. - Hr Receb.	Natur. Créd.	Valor Exq.	Desc. Fazen.	Hon. Adv.	Hon. Per. (1)	Cont.Prev.	Custas	Total Dep.	
0001	RPm-0270/2012	0001100-23.2006.5.06.0261	12/04/2013 - 12:05:00	Alimentar	19.244,51		0,00	0,00	6.839,44	0,00	26.083,95	Sim