

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS

Gabinete do Conselheiro Edson José Ferrari

Processo nº 201300047004325

Processo nº: 201300047004325

Assunto: Auditoria de Regularidade no Pagamento dos Precatórios

Interessado: Gerência de Fiscalização

Relator: Conselheiro Edson José Ferrari

Auditor: Marcos Antônio Borges

Procurador: Silvestre Gomes dos Anjos

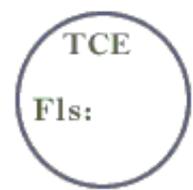
RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria de regularidade (Relatório nº 002/2014) realizada na operacionalização do pagamento dos precatórios, determinada pela Resolução Administrativa nº 004/2013, que estabeleceu o Plano Anual de Fiscalização Estadual para o exercício de 2013.

Essa auditoria apontou os seguintes achados: **a)** como o mais importante, a não instituição do sistema único de controle de requisitórios judiciais, estabelecido pelo Decreto nº 7.076/2010; **b)** a não contabilização da dívida proveniente dos precatórios nos balanços do Estado; **c)** a diferença no saldo dos precatórios anteriores a 05/05/2000, no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, III Quadrimestre 2012; **d)** e a redução do estoque da dívida dos precatórios inferior aos repasses realizados para seu pagamento, bem como o aumento injustificado da dívida.

Instaurado o contraditório, as razões de justificativas foram examinadas pela Gerência de Fiscalização (Instrução Técnica nº 3/2016, fls. TCE 207219) e pelo Serviço de Contas do Governo (Instrução Técnica nº 20/2016, fls. TCE 223/239) que as acolheram parcialmente, propondo uma série de encaminhamento que foi ratificada pela Auditoria em sua Manifestação Conclusiva de Auditoria 836/2016, nos seguintes termos:

“a) Determine ao TJ-GO, à PGE e a SEFAZ que observem rigorosamente a Lei Estadual nº 17.034/2010 e alterações subsequentes, bem como o Decreto Estadual nº 7.076/2010, artigo 4º, de modo a instituir o Sistema de Controle de Requisitórios Judiciais, no prazo a ser definido pelo plenário deste Tribunal, sob pena de aplicação de multa prevista no artigo 112, VII, da Lei Orgânica do TCE/GO aos respectivos gestores;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS

Gabinete do Conselheiro Edson José Ferrari

Processo nº 201300047004325

b) Determine ao Poder Executivo, por meio da SEFAZ, para que estabeleça um cronograma de recomposição integral dos valores sacados das contas de depósito judicial e não repassados ao pagamento de precatórios, sem prejuízo do repasse mensal mínimo exigido pela opção do Regime Especial de pagamento de precatórios e restitua o valor da Lei nº 151/2015 destinado indevidamente ao pagamento da dívida, até o fim do exercício de 2016, sob pena de responsabilização por crime de apropriação indébita;

c) Determine ao Poder Executivo que efetue depósitos mensais para o cumprimento do Regime Especial de pagamento dos precatórios, observando o prazo estipulado pelo STF (exercício financeiro de 2020), em modulação dos efeitos da decisão no tocante ao pagamento de precatórios;

d) Determine ao TJ-GO que efetue a prestação de contas para o TCE-GO dos recursos recebidos e utilizados para pagamentos de precatórios, juntamente com a sua prestação de contas anual do TJ-GO;

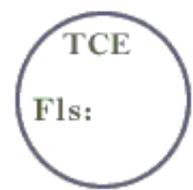
e) Determine ao Tesouro Estadual que reconheça em seus demonstrativos contábeis a Conta Especial, nº 10.774-0, tendo em vista que o não reconhecimento da conta especial no ativo da SEFAZ e dos precatórios judiciais no passivo do Tesouro prejudica a transparência das informações contábeis, bem como a análise dos balanços;

f) Determine ao Tesouro Estadual que efetue a escrituração contábil dos beneficiários de precatórios judiciais e respectiva provisão para as demandas judiciais dessa natureza em obediência ao artigo 10 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e efetivo cumprimento do artigo 100 da Constituição Federal, passando a efetuar contabilmente o registro de todas as movimentações que afetam a conta;

g) Adote o instrumento de fiscalização de Acompanhamento, nos termos do art. 242, I, do Regimento Interno do TCE/GO, diante da ausência de evidências apropriadas e suficientes para conclusão acerca dos precatórios no estado, da necessidade de verificar o cumprimento da modulação dos efeitos da decisão do STF e de monitorar e avaliar a instituição do sistema único de controle de requisitórios judiciais;

h) Solicite ao Serviço de Contas dos Gestores deste Tribunal de Contas que verifique nas prestações de contas do TJ-GO os recursos despendidos com precatórios;

i) Solicite ao Serviço de Contas dos Gestores deste Tribunal de Contas que verifique nas prestações de contas anuais da PGE as exigências



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

Gabinete do Conselheiro Edson José Ferrari

Processo nº 201300047004325

contidas no Decreto nº 7.076/2010 relacionados à administração dos precatórios e outras normas correlacionadas no decreto".

A intervenção do Ministério Público de Contas nesse tipo de demanda é dispensada, nos termos do art. 70, do Regimento do Tribunal de Contas.

É o relatório.

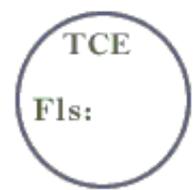
VOTO

Inicialmente, esclareço que é da competência deste Tribunal de Contas realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias, ou outro procedimento de fiscalização, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como nas unidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, nos termos do art. 85, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

Nos termos regimentais, as auditorias deverão estar previstas em Plano Anual de Fiscalização, como é o caso destes autos, nos termos da Resolução Administrativa nº 004/2013, que estabeleceu o Plano Anual de Fiscalização Estadual para o exercício de 2013.

Os achados dessa auditoria, como já dito, são: 1º) como o mais importante, a não instituição do sistema único de controle de requisitórios judiciais, estabelecido pelo Decreto nº 7.076/2010 (item 3.1.1); b) a não contabilização da dívida proveniente dos precatórios nos balanços do Estado (item 3.2.1); c) a diferença no saldo dos precatórios anteriores a 05/05/2000, no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, III Quadrimestre 2012 (item 3.3.1); d) e a redução do estoque da dívida dos precatórios inferior aos repasses realizados para seu pagamento, bem como o aumento injustificado da dívida (item 3.4.1).

Pois bem. O tema precatório foi inicialmente regulamentado no art. 100, da CF, mas alterado por várias emendas constitucionais, inclusive pela Emenda Constitucional nº 62, de 09/12/2009, que instituiu o regime especial de pagamento de precatórios pelo prazo de até 15 (quinze) anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

Gabinete do Conselheiro Edson José Ferrari

Processo nº 201300047004325

Para Regis Fernandes de Oliveira (in Curso de Direito Financeiro, Ed. RT, 2006, pág. 523) "*Precatório ou ofício precatório é a solicitação que o juiz da execução faz ao presidente do tribunal respectivo para que este requirite verba necessária ao pagamento de credor de pessoa jurídica de direito público, em face de decisão judicial transitada em julgado*".

Este entendimento sofreu pequenas modificações com o advento da EC nº 62/2009, mas permanece a ideia.

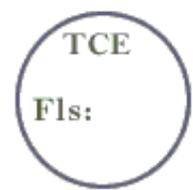
Em linguagem mais simples, então, precatório judicial é o instrumento através do qual se cobra um débito da Administração Pública (Fazenda Pública), em virtude de decisão judicial, que pode ter natureza alimentícia (ordem cronológica própria) e não alimentícia (outra ordem cronológica), desta última distinguindo ainda os pagamentos das obrigações definidas em lei como de pequeno valor (RPV), que não ingressam na lista dos precatórios.

Trata-se, portanto, segundo a doutrina do processo civil, de um procedimento especial para as execuções por quantia certa contra a Fazenda Pública, o qual não tem a natureza própria de execução forçada, visto que se faz sem penhora e arrematação, vale dizer, sem expropriação ou transferência forçada de bens. Realiza-se por meio de simples requisição de pagamento feita pelo Poder Judiciário que, inclusive, administra a conta especial dos repasses feitos pelo Poder Executivo, através da SEFAZ, para pagamento dos precatórios.

A presente auditoria teve como finalidade analisar a nova sistemática adotada para o pagamento dos precatórios no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, da Secretaria de Estado da Fazenda e da Procuradoria-Geral do Estado, em face do regime especial de pagamento dos precatórios introduzido pela EC nº 62/2009 e adotado pelo Estado de Goiás, a partir de três premissas básicas:

- a) Os pagamentos de precatórios efetuados no âmbito do Estado de Goiás atendem a legislação vigente?
- b) Foi instituído, no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, o Sistema Único de Controle de Requisitórios Judiciais conforme disposto no Decreto nº 7.076/2010? Como funciona?
- c) Como vem sendo registrado a dívida com precatório nos balanços do Estado de Goiás?

Não obstante ser a primeira auditoria realizada nesta área, os resultados se mostraram satisfatórios pelo esforço e mérito da equipe de auditoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS
Gabinete do Conselheiro Edson José Ferrari

Processo nº 201300047004325

Trata-se de um procedimento que além de envolver dois Poderes estruturais do Estado, tem uma série de requisitos a serem observados, como decisão transitada em julgado, ordem cronológica de apresentação dos precatórios comuns; sendo que os precatórios alimentares (decisões sobre salários, pensões, aposentadorias, indenizações por morte ou invalidez, benefícios previdenciários, créditos trabalhistas, entre outros) têm preferência sobre os comuns, com organização de fila por ordem cronológica a cada ano. Ainda existe a possibilidade de adiantamento do precatório alimentar quando o credor tiver 60 (sessenta) anos ou mais ou doença grave, sem esquecer das requisições de pequeno valor.

Há muito mais. Como por exemplo as requisições recebidas pelo Tribunal até o dia 1º de julho de um determinado ano, são convertidas em precatórios e incluídas na proposta orçamentária do ano seguinte. Já as requisições recebidas após esse prazo, são convertidas em precatórios e incluídas na proposta orçamentária do ano subsequente. Utilização do precatório para compra de imóveis públicos, deságio, etc.

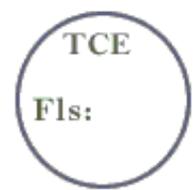
A equipe de auditoria não se intimidou.

Como resultado positivo, cito: *“desde a entrada em vigor da EC nº 62/2009, tendo o Estado de Goiás optado pelo regime especial de pagamento de precatórios, o Tesouro Estadual já repassou para pagamento dos precatórios pendentes de pagamento, ou seja, daqueles constantes do estoque da dívida, a quantia de R\$ 264.194.442,81, nos exercícios de 2010 a 2013, sendo que a estimativa referente aos repasses devidos era de R\$ 256.505.704,06. Significa dizer que o Estado de Goiás vem cumprindo ao que dispõe a Emenda nº 62/2009”*.

Apurou também que foram realizadas inúmeras audiências de conciliação para a celebração de acordos para recebimento do precatório com deságio, resultando numa economia média de mais de 63,95% para o Erário.

Constatou ainda que as requisições de pequeno valor (RPVs) têm sido pagas num prazo médio de 45 dias e no máximo de 60 dias.

Como resultado negativo, os seguintes achados: 1º) como o mais importante, a não instituição do sistema único de controle de requisitórios judiciais, estabelecido pelo Decreto nº 7.076/2010 (item 3.1.1); b) a não contabilização da dívida proveniente dos precatórios nos balanços do Estado (item 3.2.1); c) a diferença no saldo dos precatórios anteriores a 05/05/2000, no Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, III Quadrimestre 2012 (item 3.3.1); d) e a redução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS

Gabinete do Conselheiro Edson José Ferrari

Processo nº 201300047004325

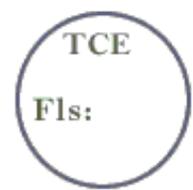
do estoque da dívida dos precatórios inferior aos repasses realizados para seu pagamento, bem como o aumento injustificado da dívida (item 3.4.1).

A implantação do Sistema Único de Controle de Requisitórios Judiciais é uma exigência do Decreto nº 7.076, de 2010, no seu art. 4º, o qual será administrado pela Procuradoria-Geral do Estado e hospedado na Secretaria da Fazenda. Trata-se de uma necessidade justamente para controle dos precatórios e seu pagamento, a fim de evitar divergência de informações repassadas, como também para permitir a uniformização de procedimentos, facilitar a operacionalização e o controle das movimentações, propiciar as informações necessárias para os trabalhos das assessorias jurídicas e subsidiariamente fornecer registros de entrada para a contabilidade, o que conseqüentemente cumpre a norma do art. 10, da LRF.

Os demais achados foram parcialmente justificados ou esclarecidos, mas com sugestão de aprimoramento nos controles, na forma de recomendação, as quais acato, com exclusão dos dois últimos, por ser inerente às atribuições do Serviço de Contas dos Gestores.

O Serviço de Contas do Governo, auxiliando a equipe de auditoria no exame das razões de justificativas, levantou uma questão interessante. A Lei Complementar nº 151/2015 autorizou os Estados a utilizarem o saldo dos depósitos judiciais para pagamentos de precatórios e, somente após a extinção de tais débitos, é que o remanescente poderá ser utilizado para outros fins. Como houve desvio de finalidade na utilização desses recursos, o Serviço de Contas do Governo sugere determinar a recomposição integral dos valores desviados ainda neste exercício financeiro de 2016, que também acato, estabelecendo, entretanto, um prazo mais elástico para esse desiderato, por exemplo, até o final do exercício de 2017. Aliás, essa medida foi objeto de uma das recomendações do Parecer Prévio das contas do governo relativa ao exercício de 2015.

Como ponto de partida, reputo que essa auditoria de regularidade alcançou resultados positivos, na medida em que possibilitou aos Analistas de Controle Externo conhecer o complexo tema precatório e sua operacionalização envolvendo o Poder Judiciário e o Poder Executivo, por intermédio da Secretaria da Fazenda e da Procuradoria-Geral do Estado, cada qual com suas obrigações constitucionais, legais e pactuadas mediante a celebração de convênio para ajustar as atribuições de cada órgão e Poder. Possibilitou ainda à equipe de auditoria constatar acertos que devem ser mantidos e aprimorados; como também pontos negativos que devem ser evitados e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS

Gabinete do Conselheiro Edson José Ferrari

Processo nº 201300047004325

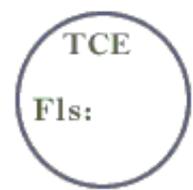
sanados para dar maior transparência à inscrição, ordem cronológica, pagamento e contabilização das operações envolvendo os resgates dos precatórios, que é uma operação vinculada e obrigatória.

É certo que a LRF, preocupada com o crescimento acentuado da dívida pública representada por condenações judiciais, inovou o conceito de dívida consolidada, prescrevendo no § 7º, do art. 30, que *“os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites”*.

Ao lado disso, o STF modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade da EC nº 62/2009, que a doutrina chamava de calote dos precatórios, para manter o regime especial criado pela emenda pelo período de 5 (cinco) anos, contados a partir de janeiro de 2016, portanto, em operação até dezembro de 2020.

Por último, o regime dos precatórios não pode mais ser visto como algo totalmente ineficaz e sem credibilidade, isso devido a morosidade que amarra esse sistema. O precatório não pode mais ser visto como um meio que a Fazenda Pública encontra para postergar, quase que infinitamente, suas dívidas e obrigações. O precatório não pode mais ser visto como um verdadeiro calote oficial, caindo em descrédito a força que a Justiça tem em face do Poder Público. Isso não prejudica apenas os interesses dos credores (que, às vezes, morrem na fila dos precatórios), mas, outros interesses públicos, como a força da coisa julgada, o endividamento público e os direitos e as garantias fundamentais, sem dizer que o desatendimento de um precatório poderá ensejar a intervenção federal ou estadual, conforme o caso (CF, arts. 34,VI e 35, IV).

Neste contexto, reputo de fundamental importância a manutenção da fiscalização por parte deste Tribunal de Contas acerca desse tema – precatório. Não obstante, o monitoramento das recomendações do dispositivo desta decisão, necessário se faz a instituição de um acompanhamento de *per si* nos pagamentos dos precatórios, sem deixar de considerar uma nova inclusão em plano de fiscalização, a realização de outra auditoria de regularidade ou conformidade, até o exercício de 2020, prazo final da modulação dos efeitos da decisão do STF que considerou inconstitucional a EC nº 62/2009, para quando um novo modelo de resgate dos precatórios for instituído, o Tribunal de Contas tenha conhecimento, informações e dados suficientes para acompanhar, recomendar e fiscalizar a transição dos regimes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS

Gabinete do Conselheiro Edson José Ferrari

Processo nº 201300047004325

Do exposto, acato, em parte, a sugestão da Gerência de Fiscalização, do Serviço de Contas do Governo e da Auditoria, para VOTAR pelo conhecimento do Relatório de Regularidade nº 002/2013, realizada na operacionalização do pagamento dos Precatórios, para expedir as seguintes recomendações:

I) Determinar ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, à Procuradoria-Geral do Estado e à Secretaria de Estado da Fazenda para que observem a Lei estadual nº 17.034/2010 e alterações subsequentes, bem como o Decreto estadual nº 7.076/2010, art. 4º, de modo a instituir o Sistema de Controle de Requisitórios Judiciais, no prazo de 6 (seis) meses, a contar da publicação desta decisão, sob pena de aplicação de multa;

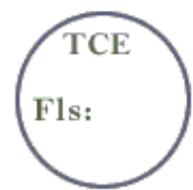
II) Determinar ao Poder Executivo, por meio da SEFAZ, para que estabeleça um cronograma de recomposição integral dos valores sacados das contas de depósito judicial e não repassados ao pagamento de precatórios, sem prejuízo do repasse mensal mínimo exigido pela opção do Regime Especial de pagamento de precatórios e restitua o valor da Lei Complementar nº 151/2015, destinado indevidamente ao pagamento da dívida, até o fim do exercício de 2017, informando ao Tribunal de Contas o respectivo cronograma, bem como os respectivos reembolso mensal, sob pena de responsabilização por crime de apropriação indébita;

III) Determinar ao Poder Executivo que efetue depósitos mensais para o cumprimento do Regime Especial de pagamento dos precatórios, observando o prazo estipulado pelo STF (exercício financeiro de 2020), na modulação dos efeitos da decisão que considerou inconstitucional a EC nº 62/2009:

IV) Determinar ao Tribunal de Justiça do Estado de Goiás que preste contas a este Tribunal de Contas dos recursos recebidos e utilizados para pagamentos de precatórios, juntamente com a sua prestação de contas anual;

V) Determinar ao Tesouro Estadual que reconheça em seus demonstrativos contábeis a Conta Especial nº 10.774-0, tendo em vista que o não reconhecimento da conta especial no ativo da SEFAZ e dos precatórios judiciais no passivo do Tesouro, prejudica a transparência das informações contábeis, bem como a análise dos balanços;

VI) Determinar ao Tesouro Estadual que efetue a escrituração contábil dos beneficiários de precatórios judiciais e respectiva provisão para as demandas judiciais dessa natureza em obediência ao art. 10, da LC nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIAS
Gabinete do Conselheiro Edson José Ferrari

Processo nº 201300047004325

101/2000, e efetivo cumprimento do art. 100, da CF, passando a efetuar contabilmente o registro de todas as movimentações que afetam a conta;

VII) Adotar o instrumento de fiscalização de acompanhamento, nos termos do art. 242, I, do Regimento do Tribunal de Contas, diante da ausência de evidências apropriadas e suficientes para a conclusão acerca dos precatórios no Estado, da necessidade de verificar o cumprimento da modulação dos efeitos da decisão do STF e de monitorar e avaliar a instituição do sistema único de controle de requisitórios judiciais.

É como encaminhamento o meu voto, Sra. Presidente.

Goiânia, aos 21 de novembro de 2016.

Conselheiro Edson José Ferrari
RELATOR

teo