

O custo da morosidade no pagamento dos precatórios do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte

Daniele da Rocha Carvalho (UFRN) - drc_rn@yahoo.com.br

Jéssica Moura de Medeiros (UFRN) - jessica_lirou@hotmail.com

Resumo:

No setor público os custos tornam-se importantes também por uma questão social, pois uma má gestão acarreta efeitos que impactam diretamente na sociedade. O objetivo desse trabalho foi identificar os principais fatores que provocam a morosidade no pagamento dos precatórios no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, entre 2013 e 2017. A pesquisa foi classificada em relação aos seus objetivos como descritiva; quanto aos procedimentos como pesquisa de levantamento, bibliográfica, documental e estudo de caso; e quanto à abordagem do problema como qualitativa e quantitativa. A amostra foram os processos cujos devedores eram o Estado do Rio Grande do Norte e o município de Natal. Como principais resultados, verificou-se que o tempo médio geral para a ocorrência do pagamento dos precatórios é de aproximadamente 12 anos. No decorrer do período em análise foram pagos 595 processos no total. O valor total pago durante esse período foi R\$ 110.297.850,30. O ano no qual foram pagos mais processos foi o de 2014 sendo 2017 o ano que teve a menor quantidade de processos pagos. Dos processos pagos no período, 279 foram ações movidas contra o Estado, representando 46,90%, e 316 contra o município de Natal, representando 53,10%. Quanto à morosidade, identificou-se que o maior tempo de fila dos processos de precatórios ocorre entre a Vara e a entrada da requisição na Divisão de Precatórios. Os principais motivos dessa demora são a grande quantidade de processos em relação ao número de servidores e a ausência de divisão das tarefas.

Palavras-chave: *Precatórios. Morosidade. Pagamento.*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

O custo da morosidade no pagamento dos precatórios do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte

Resumo

No setor público os custos tornam-se importantes também por uma questão social, pois uma má gestão acarreta efeitos que impactam diretamente na sociedade. O objetivo desse trabalho foi identificar os principais fatores que provocam a morosidade no pagamento dos precatórios no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, entre 2013 e 2017. A pesquisa foi classificada em relação aos seus objetivos como descritiva; quanto aos procedimentos como pesquisa de levantamento, bibliográfica, documental e estudo de caso; e quanto à abordagem do problema como qualitativa e quantitativa. A amostra foram os processos cujos devedores eram o Estado do Rio Grande do Norte e o município de Natal. Como principais resultados, verificou-se que o tempo médio geral para a ocorrência do pagamento dos precatórios é de aproximadamente 12 anos. No decorrer do período em análise foram pagos 595 processos no total. O valor total pago durante esse período foi R\$ 110.297.850,30. O ano no qual foram pagos mais processos foi o de 2014 sendo 2017 o ano que teve a menor quantidade de processos pagos. Dos processos pagos no período, 279 foram ações movidas contra o Estado, representando 46,90%, e 316 contra o município de Natal, representando 53,10%. Quanto à morosidade, identificou-se que o maior tempo de fila dos processos de precatórios ocorre entre a Vara e a entrada da requisição na Divisão de Precatórios. Os principais motivos dessa demora são a grande quantidade de processos em relação ao número de servidores e a ausência de divisão das tarefas.

Palavras-chaves: Precatórios. Morosidade. Pagamento.

Área Temática: Custos aplicados ao setor público

1 Introdução

O tema de custos na administração pública vem se tornando bastante relevante na Contabilidade Pública. A Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece em seu art. 50, § 3º, que: “A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.” Essa imposição legal tem como principal objetivo a busca da eficiência e da transparência das contas públicas.

A Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 1.366/11, aprovou a criação da Norma NBC T 16.11. Esta norma é relevante para a administração pública, pois tem o intuito de proporcionar a melhoria da gestão dos custos no setor público e, além do controle contábil e financeiro, o Sistema de Custos possibilita o controle gerencial. No âmbito do Tribunal de Justiça, o conceito de Custos da prestação de serviços, se torna o mais relevante devido à principal finalidade desse órgão que é a prestação de serviços jurisdicionais à sociedade. Conforme o art. 9 da NBC T 16.11, os custos da prestação de serviços são os incorridos no processo de obtenção de bens e serviços e outros objetos de custos, e que correspondem ao somatório dos elementos de custo, ligados à prestação daquele serviço. (CFC, 2011)

Um dos fatores que provocam o aumento dos custos é a morosidade. Silva (2010) estudou a morosidade sob a perspectiva jurídica, a partir da Emenda Constitucional nº 62/2009 e, como resultado, verificou que um dos principais problemas para a morosidade da fila de precatórios é provocada pela legislação vigente no atual ordenamento jurídico, aliada à impunidade dos gestores que estão inadimplentes com o pagamento dos precatórios.

O instituto do precatório os aspectos jurídico, social e econômico. Juridicamente, o precatório corresponde a uma dívida reconhecida pelo Poder Judiciário contra a Fazenda Pública e a favor do particular. Do ponto de vista social, tem como essência o ressarcimento aos cidadãos os quais tiveram um direito que foi lesado devido a ação estatal. Por fim, tem o aspecto econômico, uma vez que as dívidas oriundas de condenações judiciais constituem despesa obrigatória dos entes públicos e integram a Lei Orçamentária Anual destes.

Desta forma, se propõe o problema de pesquisa: quais fatores provocam morosidades nos pagamentos dos precatórios do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Norte?

Utilizando a tipologia proposta por Beuren (2009), essa pesquisa se classifica quanto aos seus objetivos como descritiva; quanto aos procedimentos como pesquisa de levantamento, bibliográfica, documental e estudo de caso; e quanto à abordagem do problema como qualitativa e quantitativa.

O universo da pesquisa são os processos de Precatórios e de Requisições de Pequeno Valor pagos pelo estado do Rio Grande do Norte e seus Municípios por intermédio do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Norte (TJRN). A amostra foi não probabilística, composta pelos processos de precatórios executados contra o estado do RN e o município de Natal pagos por meio do TJRN no período de 2013 a 2017. A seleção dessa amostra se justifica, pois esses processos foram os mais relevantes tanto em valor quanto em quantidade no universo de todos os processos processados na divisão de precatórios durante esse período. Já a escolha desse período é justificada pelo fato do controle interno dos pagamentos só terem sido implantados a partir de 2013.

Os instrumentos de pesquisa utilizados foram a observação simples e entrevistas não estruturadas, realizadas com os servidores da 4ª Vara da Fazenda Pública e com os servidores do Setor de Cálculos da Divisão de Precatórios do TJRN.

Para a análise documental da pesquisa foram utilizadas planilhas de controle de pagamentos mantidas pelo Setor de Cálculos da Divisão de Precatórios, além de dados obtidos em consultas processuais no portal E-SAJ (Sistema de Automação da Justiça).

2 Referencial teórico

2.1 Custos na administração pública

A temática da necessidade de um controle de Custos na Administração é discutida desde a década de 1960. O Decreto-Lei nº 200/1967, em seu art.79 determina que “A contabilidade apurará os custos dos serviços de forma a evidenciar os resultados da gestão”.

Diante da importância do tema de custos no setor público, Fernandes e Slomski (2009) buscaram refletir sobre as condições de monitoramento e avaliação do custeio operacional nas organizações públicas brasileiras e estabelecer uma relação com a efetividade do próprio processo de melhoria da qualidade da gestão pública. Por meio de uma pesquisa empírica junto a 16 organizações públicas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das esferas Federal, Estadual e Municipal, tendo como período de análise os meses de maio a novembro de 2008, concluíram que 13 entidades (81,2% da amostra) utilizavam algum sistema de custeio para controlar os seus custos, e que, quanto à eficiência, 5 dessas organizações (31,2%) avaliaram seus programas de melhoria utilizados na prestação dos seus serviços.

Santana, Almeida e Gonçalves (2014) mostraram, através da pesquisa bibliográfica e documental, a funcionalidade do sistema de custos como uma importante ferramenta de apoio à tomada de decisão. A partir dessa pesquisa, foram verificados diversos métodos de custeio existentes. Ressaltam também, com base na Lei nº 4.320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal, a necessidade da implantação de um sistema de custos nas entidades públicas com o objetivo de um melhor acompanhamento financeiro, orçamentário e patrimonial dos recursos, culminando com a melhor eficiência na prestação dos serviços públicos em prol da sociedade.

Baiense e Rosa (2017) buscaram identificar, nos Tribunais de Justiça dos Estados e Distrito Federal, a utilização de ferramentas para a execução do planejamento estratégico, bem como o uso de sistemas de custos por parte desses tribunais. A partir dos dados extraídos dos Planejamentos Estratégicos desses tribunais, constatou-se que dos 27 Tribunais de Justiça existentes no Brasil, 59% incluíram a gestão de custos no mapa estratégico por meio de macro desafios. Porém, 89% dos Tribunais de Justiça que abordaram a gestão de custos em seus planejamentos, ainda não iniciaram a efetiva implantação dos sistemas de custos.

Freire (2016) buscou calcular o custo dos processos de Execução Fiscal no âmbito do TJRN. A partir de algumas variáveis que geram custos como, por exemplo, material de consumo, auxílio transporte e quantidade de horas utilizadas para a execução dos serviços.

A pesquisa de Ferreira (2017) analisou os fatores que caracterizam e influenciam a gestão dos precatórios na Divisão de Precatórios do TJRN. Algumas das principais variáveis utilizadas nos cálculos foram a quantidade de servidores e a formação do Magistrado, que foram variáveis que impactaram negativamente no desempenho. O autor constatou que o tempo de pagamento dos débitos demora, em média, quatro vezes mais que o esperado.

2.2 Execução contra a Fazenda Pública

A Execução em face da Fazenda Pública tem como base legal os artigos 730 e 731 do Código de Processo Civil, conforme redação a seguir:

Art. 730. Na execução por quantia certa contra a Fazenda Pública, citar-se-á a devedora para opor embargos em 10 (dez) dias; se esta não os opuser, no prazo legal, observar-se-ão as seguintes regras:

I - o juiz requisitará o pagamento por intermédio do presidente do tribunal competente;

II - far-se-á o pagamento na ordem de apresentação do precatório e à conta do respectivo crédito.

Art. 731. Se o credor for preterido no seu direito de preferência, o presidente do tribunal, que expediu a ordem, poderá, depois de ouvido o chefe do Ministério Público, ordenar o sequestro da quantia necessária para satisfazer o débito.

Um dos principais motivos da existência do instituto do Precatório é a impenhorabilidade dos bens do Estado, uma vez que são públicos. Com fulcro no art. 98 da Lei 10.406/2002, “são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”.

Ainda especifica o art. 98 da referida Lei que são bens públicos “II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias”.

Exemplos desses bens são móveis e imóveis dos órgãos públicos tais como veículos, prédios e terrenos, os quais são utilizados na prestação dos serviços públicos em favor da sociedade. Assim dispõe o próprio Código de Processo Civil, art. 648 que “não estão sujeitos à execução os bens que a lei considera impenhoráveis ou inalienáveis”. Portanto, em virtude das características desses bens, os títulos judiciais contra a Fazenda são liquidados a partir do pagamento por meio de precatórios. Mas, para que isso aconteça, o arcabouço legal traz prerrogativas em favor da Fazenda Pública, conforme exposto a seguir.

2.3 Prerrogativas conferidas à Fazenda Pública

O art. 5º da Constituição Federal (CF) diz que todos são iguais perante a lei. Com o intuito de garantir essa igualdade material no processo, onde o Estado se encontra como parte

ré e também para fazer com que prevaleça o princípio do interesse público sobre o privado na relação processual, são garantidas algumas prerrogativas à Fazenda Pública.

Segundo Carvalho (1982, p.3) “a Fazenda Pública foi coroada com o prazo maior que o da parte comum, para contestar e apelar”. O art. 188 do Código de Processo Civil de 1973 estabelece que “Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público”.

Uma justificativa para a dilatação dos prazos para a Fazenda é o fato do poder público ser o guardião dos interesses da coletividade. Considerando que existem diversos processos de particulares contra os entes públicos, os prazos mais amplos podem proporcionar a chance de ser estabelecido um valor adequado do precatório devido ao beneficiário, evitando o seu enriquecimento ilícito em desfavor do erário.

2.4 Precatório e sua legislação

Segundo Carvalho (1982), o vocábulo “precatório” deriva do termo em latim “*precoratorius*”, o qual significa rogar, pedir. Ele existe porque o Estado foi parte vencida em um processo judicial. Em sua essência, o termo precatório é o nome dado a uma ordem de pagamento de débitos onde o devedor é um ente público da Administração Direta que engloba a União, Distrito Federal, Estados e Municípios ou da Administração Indireta (autarquias e fundações públicas de direito público).

O surgimento da dívida contra o poder público ocorre na fase de execução processual, quando o Juiz profere uma sentença e com o trânsito em julgado dessa, isto é, quando não couber mais recurso, a Fazenda Pública é condenada a pagar o valor devido à parte que venceu o processo.

O precatório é um instrumento tipicamente brasileiro, e na atual Constituição Federal de 1988, os precatórios são tratados no art. 100, com as alterações das Emendas Constitucionais nº 20/1998, 30/2000, 37/2002 e 62/2009. A principal justificativa para o surgimento do pagamento das condenações dos entes públicos por meio de precatórios é evitar a discricionariedade do administrador público no processo de pagamento dos créditos devidos pela Fazenda Pública, estabelecendo uma ordem cronológica de pagamentos.

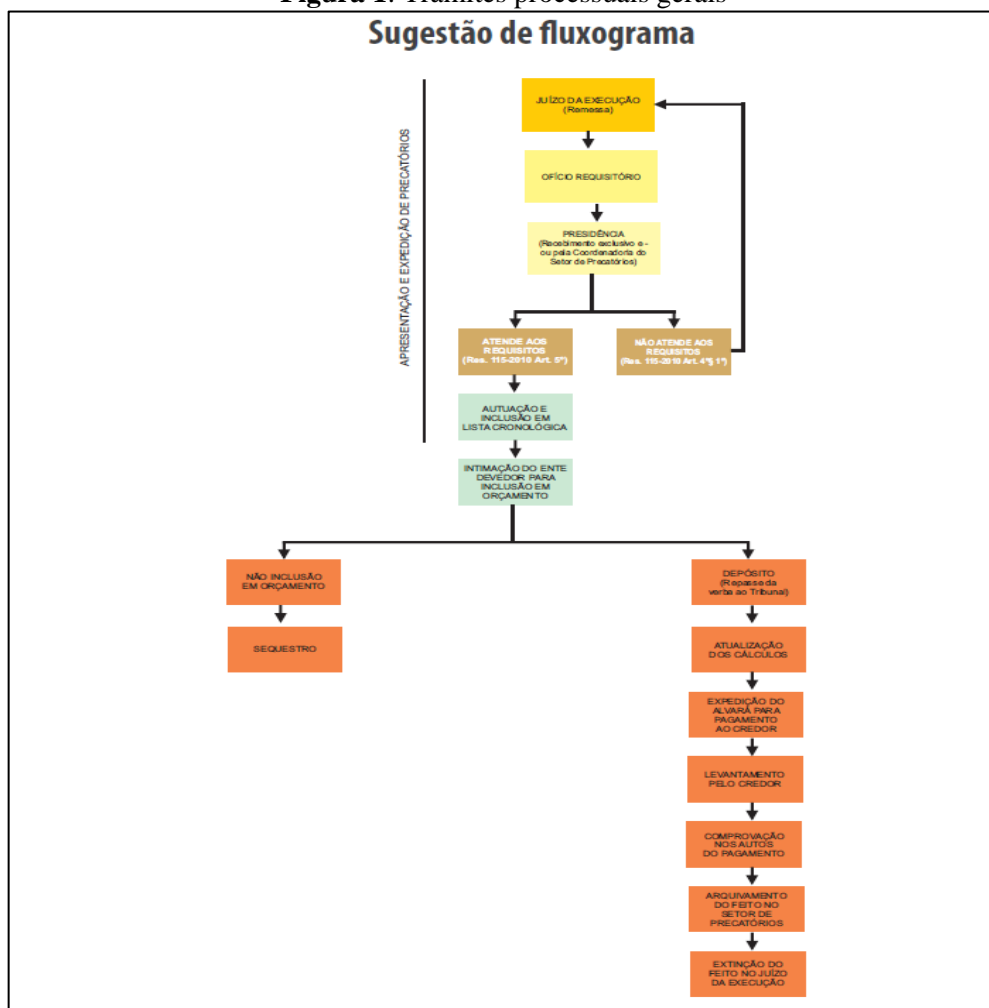
Existem dois tipos de precatórios: o alimentar e o comum. A natureza do crédito do precatório é determinada no ato de preenchimento do Ofício Requisitório, só podendo ser alterada por decisão judicial. E esta natureza é determinada com base na essência do direito que está sendo preterido pela parte autora da ação judicial.

A Constituição Federal de 1988 define que os precatórios alimentares possuem como origem salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, além de benefícios previdenciários e indenizações por morte ou invalidez. Segundo Pereira (2008), o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça possuem o entendimento que os honorários advocatícios também são tratados como verba alimentar.

Por outro lado, as dívidas de natureza não alimentares (ou comuns) são de caráter residual, ou seja, os débitos que não se encaixam na classificação de alimentar são considerados de natureza comum e alguns exemplos compreendem a desapropriação de áreas consideradas de utilidade pública, áreas de proteção ambiental, inadimplemento de contratos com os entes públicos, entre outros casos.

2.5 Trâmite Processual

O trâmite processual de uma ação de precatório tem duas fases: o processo ordinário e de execução de sentença; e o processamento do precatório. A primeira fase processual é a ação ordinária seguida da execução de sentença. Esta fase ocorre nos juízos de origem que são as Varas de Fazenda Pública, indicada pela Figura 1 do fluxograma abaixo (juízo da execução).

Figura 1: Trâmites processuais gerais

Fonte: CNJ (201-)

A segunda fase está dividida em algumas atividades, conforme segue:

OFÍCIO REQUISITÓRIO: a primeira atividade da segunda fase é de responsabilidade do Juiz da Vara onde houve a entrada do processo de execução, que envia o Ofício Requisitório de Precatório ao Presidente do TJRN por intermédio da Divisão de Precatórios. Esse envio ocorre pelo Sistema de Gerenciamento de Precatórios (SIGPRE).

PRESIDÊNCIA: A presidência do Tribunal de Justiça ou o chefe da Divisão de precatórios recebe o Ofício de Precatório enviado pelo Juiz da Vara. É nessa atividade que realmente se inicia a responsabilidade da Divisão de Precatórios.

Após passar por essa fase, já dentro da Divisão de Precatórios, duas atividades são desenvolvidas:

- Atende aos critérios – se o ofício atender aos requisitos estabelecidos no art. 5º da Resolução 115/2010 do CNJ, o processo é autuado para inclusão em lista cronológica.
- Não atende aos critérios – na hipótese do ofício não obedecer aos requisitos estabelecidos no art. 5º da Resolução 115/2010 do CNJ, deverá retornar ao Juízo da Execução para retificação.

Caso o ofício de precatório retorne ao Juízo de origem a data que o Tribunal de Justiça considerará para recebimento é a data na qual o ofício foi enviado com todas as informações completas, sendo desconsiderada a data de envio do ofício incompleto.

As demais atividades desenvolvidas no âmbito da Divisão de Precatórios serão apresentadas na análise de dados deste trabalho.

2.6 Prioridades no pagamento dos precatórios

No tocante às prioridades, a Resolução nº 08/2015 do Tribunal define que:

Art. 19. O pagamento dos precatórios de natureza alimentícia far-se-á com prioridade sobre todos os demais, respeitando-se a preferência devida aos portadores de doença grave e, em seguida, aos idosos com 60 anos de idade ou mais, conforme regramento constitucional e regulamentação própria do Conselho Nacional de Justiça.

Art. 20. A idade do beneficiário, para efeito de pagamento preferencial nos precatórios alimentares, de que trata o § 2º do art. 100 da Constituição Federal, será aferida com base na data de nascimento contida no ofício precatório, independente de requerimento expresso, passando a compor, imediatamente, a ordem cronológica para adiantamentos preferenciais.

Parágrafo único. Sendo alcançada a idade referida no dispositivo constitucional supra depois de apresentado o ofício precatório, a inclusão do beneficiário na lista de pagamento preferencial dependerá de requerimento neste sentido.

Art. 21. O deferimento da preferência por doença grave impede novo deferimento, no mesmo precatório, de preferência por motivo de idade e vice-versa.

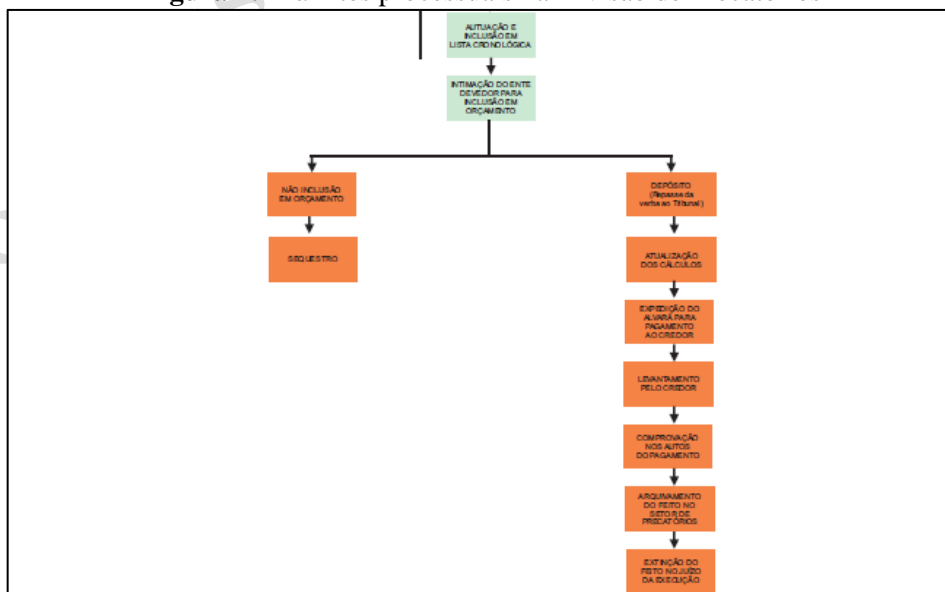
Outra lei que fornece respaldo aos credores que possuem prioridade por idade é a Lei nº 10.173/2001, que acrescentou ao Código de Processo Civil que os procedimentos nos quais “figure como parte ou interveniente pessoa com idade igual ou superior a sessenta e cinco anos terão prioridade na tramitação de todos os atos e diligências em qualquer instância”.

Outras leis também tratam de prioridades nos processos de precatórios, tais como as leis estaduais 10.166/2017, 10.741/2003 e 10.173/2001. Há também a Recomendação nº 14/2011, que orienta aos Tribunais dar prioridade aos processos e procedimentos em que figure como parte interveniente pessoa com mais de 60 anos, em qualquer instância.

3 Resultados e discussão

3.1 Trâmites processuais na divisão de precatórios

Figura 2: Trâmites processuais na Divisão de Precatórios



Fonte: CNJ (201-).

De acordo com o fluxograma apresentado na Figura 2, o processo, ao entrar na Divisão de Precatório, passa pelas seguintes atividades:

- **AUTUAÇÃO E INCLUSÃO EM LISTA CRONOLÓGICA:** os ofícios de precatórios em situação regular são autuados pela Divisão de Precatórios e incluídos na lista cronológica de pagamento.
- **INTIMAÇÃO DO ENTE DEVEDOR PARA INCLUSÃO EM ORÇAMENTO:** será realizada a intimação do ente devedor pelo TJRN. Vale observar que somente ocorrerá a intimação dos processos recebidos pela Divisão de Precatórios até o dia 1º de julho do ano corrente. Após a intimação, o ente devedor deve incluir o débito judicial em seu orçamento do ano subsequente.
- **SEQUESTRO:** caso o ente devedor não inclua o valor do precatório no orçamento, o Tribunal poderá realizar o sequestro do valor na conta do ente destinada ao pagamento dos precatórios.
- **INCLUSÃO EM ORÇAMENTO:** Quando o ente devedor inclui o valor do precatório em seu orçamento o processo seguirá o procedimento mais usual. O TJRN será o responsável pela abertura de uma conta judicial vinculada a cada processo para que o ente devedor realize o depósito do valor do precatório devido. O ente devedor deverá repassar os recursos destinados à liquidação do precatório ao TJ.
- **ATUALIZAÇÃO DOS CÁLCULOS:** o Setor de Cálculos da Divisão realiza a atualização do valor, com a devida correção monetária, com o auxílio de uma planilha padronizada. A correção monetária compreende o período desde a realização do cálculo até a expedição do ofício.
- **EXPEDIÇÃO DO ALVARÁ PARA PAGAMENTO:** a concretização do pagamento acontece com a expedição do Alvará de pagamento em nome do beneficiário, precedida da comprovação de pagamento nos autos.
- **ARQUIVAMENTO E EXTINÇÃO DO FEITO:** Por fim, é feito o arquivamento do processo no Setor de Precatórios e extinto o feito no Juízo de origem, ocorrendo a finalização da prestação jurisdicional.

A Tabela 1 apresenta os valores dos precatórios no período de 2013 a 2017, por natureza.

Tabela 1 – Valores dos precatórios no período de 2013 a 2017, por natureza

Ano de Pagamento	Valores		Quantidade de processos			
	Homologado	Pago	Natureza		Efetiva	Em aberto
			Alimentar	Comum		
2013	R\$ 2.721.360,70	R\$ 3.703.285,36	38	1	34	5
2014	R\$ 27.794.870,01	R\$ 41.131.909,77	269	12	221	60
2015	R\$ 28.288.049,07	R\$ 41.524.520,69	205	10	153	62
2016	R\$ 14.183.626,17	R\$ 23.540.311,91	32	6	31	7
2017	R\$ 1.078.795,49	R\$ 1.400.842,77	22	0	15	7

Fonte: elaborada pelas autoras

Na Tabela 1 são identificados o ano de pagamento, o valor homologado e o valor pago. O ano de pagamento refere-se ao ano no qual o ente devedor repassa o dinheiro para quitar o precatório ao TJRN, que realiza os trâmites do pagamento. O valor homologado corresponde ao valor inicial do débito de precatório determinado na Sentença Homologatória proferida pelo juízo originário do processo, e o valor pago que corresponde ao valor que a

parte autora do processo recebeu. O valor pago corresponde ao valor atualizado do débito no momento do pagamento, acrescido dos juros moratórios.

Quanto à atualização dos valores, a Resolução nº 08/2015-TJ, de 23 de junho de 2015, dispõe sobre o tema em seu art. 15 asseverando que “Os valores requisitados serão atualizados monetariamente, desde a data base, informada pelo juízo da execução no ofício precatório, até a data do efetivo pagamento, mediante depósito bancário em nome do beneficiário”.

Os índices de atualização monetária utilizados são os estabelecidos pela EC nº 62/2009 e é utilizada a Tabela de Correção Monetária da Justiça Federal – Ações Condenatórias em Geral. A referida Resolução ainda acrescenta que “São devidos juros de mora quando o pagamento do precatório ocorrer após o final do exercício seguinte à expedição”.

A Tabela 1 apresenta um panorama geral dos processos de precatórios que foram pagos de 2013 a 2017. Foram pagos durante esse período 595 processos, totalizando R\$ 111.300.870,43. O ano no qual foram pagos mais processos foi o de 2014 (281 processos) e o ano que apresentou o maior valor monetário pago foi o de 2015, totalizando R\$ 41.524.520,69 correspondendo a um percentual de 37,30% em relação ao total. O ano de 2017 teve a menor quantidade de processos pagos (22 processos), e valor de R\$ 1.400.842,77, sendo o menor em valor monetário e representando, aproximadamente, 12,60% do total pago.

Dos processos pagos no período de 2013 a 2017, 279 foram ações movidas contra o Estado, 46,90% do total, e 316 tiveram como ente devedor o município, com um percentual de 53,10% em relação ao total.

Identificou-se que a maior parte dos processos pagos foram de natureza alimentar, 566 processos, representando 95,12% do total, e apenas 29 foram de comum. Fazendo uma comparação com os estudos de Cid (2017) em relação à natureza, o autor verificou que aproximadamente 86% dos processos de precatórios julgados pela Justiça Federal contra a Administração Indireta são processos previdenciários, os quais se enquadram na natureza alimentar explicada anteriormente.

Os processos que se encontram “em aberto” são processos de natureza alimentar cujos autores possuem prioridade por idade ou por doença grave, e já ocorreram os pagamentos da prioridade pela lista de prioridades. Esses processos “em aberto” agora figuram na lista geral de precatórios controlada pela Divisão aguardando o pagamento do saldo total remanescente.

3.2 Custos iniciais dos processos e suas atualizações

Tabela 2 – Análise dos custos

Ano	Valor Homologado	Valor Atualizado	Incremento (%)	Valor Pago	(%) pago
2013	R\$ 2.721.360,70	R\$ 4.012.423,61	47,77%	R\$ 3.703.285,36	92,30%
2014	R\$ 27.794.870,01	R\$ 52.690.030,02	89,56%	R\$ 41.131.909,77	89%
2015	R\$ 28.288.049,07	R\$ 46.672.317,52	72,28%	R\$ 41.524.520,69	96,33%
2016	R\$ 14.183.626,17	R\$ 24.436.146,10	65%	R\$ 23.540.311,91	78,06%
2017	R\$ 1.078.795,49	R\$ 1.849.448,93	71,43%	R\$ 1.400.842,77	75,74%

Fonte: elaborada pelas autoras

Na Tabela 2 são evidenciados os valores homologados, valores atualizados e valores pagos dos precatórios dos anos 2013 a 2017. O valor homologado corresponde ao valor inicial do débito de precatório determinado na Sentença Homologatória e o valor atualizado refere-se ao montante do débito no momento do pagamento, que corresponde ao valor principal do precatório, atualizado monetariamente somado aos juros moratórios calculados. A atualização monetária ocorre desde a data base do cálculo homologado no processo inicial que tramitou na vara até o momento do pagamento, conforme art. 15 da Resolução nº 08/2015-TJ.

Em decorrência do art.100, § 5º da Constituição Federal, pelo fato de o ente devedor possuir o prazo para pagamento até o final do exercício seguinte à inclusão do orçamento que corresponde à chamada “graça constitucional”, os juros são aplicados desde o fim da graça constitucional até o momento em que é depositado o valor na conta judicial vinculada ao processo, conforme art. 17 da Resolução nº 08/2015-TJ.

A diferença entre o valor atualizado e o valor homologado em 2013 foi de R\$ 1.291.062,91, o que representa um incremento de 47,44%. Essa diferença é provocada por atualização monetária e juros de mora. Do total atualizado, aproximadamente 92,30% foi pago.

Percebe-se que a diferença entre o valor atualizado e o valor homologado em 2014 foi de R\$ 24.895.160,01, o que representa um incremento de 89,56%. Do total atualizado, aproximadamente 89 % foi pago.

Nota-se que a diferença entre o valor atualizado e o valor homologado em 2015 foi de R\$ 18.384.268,45, o que representa um incremento de 72,28%. Do total atualizado, aproximadamente 96,33% foi pago.

Em 2016, a diferença entre o valor atualizado e o valor homologado foi de R\$ 10.252.519,93, o que representa um incremento de 65%. Do total atualizado, aproximadamente 78,06% foi pago.

A diferença calculada entre o valor atualizado e o valor homologado em 2017 foi de R\$ 770.653,44, o que representa um incremento de 71,43%.

Dessa forma, é nítido que o período transcorrido entre a homologação do cálculo impacta no aumento do custo, tanto do ente devedor, quanto no custo do Tribunal.

3.3 Tempo de fila entre a vara e os setores da divisão de precatórios

A partir de entrevistas informais com os servidores da 4ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal, identificou-se que dentro da vara são executadas diversas atividades, dentre as quais as principais são:

- I) Ajuizamento da ação: ocorre no protocolo geral do fórum, é o momento onde se inicia o processo com a apresentação da Petição Inicial pelo autor do processo;
- II) Distribuição dos processos: é realizada logo após o protocolo da ação, de forma imediata e aleatória com destino a alguma Vara da Fazenda Pública;
- III) Citação do ente devedor através de seus representantes (Procuradoria Geral do Município ou Procuradoria Geral do Estado): ato pelo qual o devedor é notificado pessoalmente que existe uma demanda contra ele;
- IV) Apresentação da defesa pelo réu;
- V) Juiz profere a Sentença;
- VI) Prazo para a Fazenda apelar quando a Sentença for favorável ao autor;
- VII) Prazo para Contestação pelo autor;
- VIII) Execução de Sentença de mérito;
- IX) Embargos à Execução;
- X) Sentença Homologatória dos valores apresentados pelo autor ou réu; e
- XI) Expedição do Ofício Requisitório de Precatório.

Tempo de fila é o tempo médio que os processos ficam sem movimentação entre uma atividade e outra. Com base em entrevista não estruturada com os servidores da 4ª Vara da Fazenda Pública, as atividades que demandam maior tempo de fila são a expedição de Sentença, em média 5 anos, e do Ofício Requisitório de Precatório, em média 3 anos.

O principal motivo da demora na fila de processos conclusos para Sentença é que na Vara existe apenas um Juiz para realizar essa atividade, ficando sobrecarregado em relação à quantidade de processos existentes. Quanto ao motivo para o tempo de fila da expedição do

Ofício Requisitório de Precatório é o fato das tarefas existentes na Vara não serem divididas, e cada servidor desempenha determinadas tarefas, fazendo com que o andamento seja mais demorado.

Outros motivos de morosidade identificados entre a saída da Vara e a entrada na Divisão a partir das entrevistas são:

- A quantidade reduzida de servidores (5 servidores) para a grande quantidade de processos, principalmente físicos, que tramitam na Vara, pois exigem uma tramitação bem mais morosa que os processos eletrônicos. O tempo de espera dos processos para que possa ser realizada a próxima tarefa é alto, pois o número de processos físicos existente é de aproximadamente 3000 processos na 4ª Vara da Fazenda Pública. Esse número relacionado à quantidade de servidores para atender a demanda é muito alto;
- Os advogados às vezes demoram a prosseguir com a Execução de Sentença, ou apresentam documentos insuficientes e planilhas de cálculos equivocadas nos processos;
- O sistema SIGPRE, por onde são enviados os ofícios de precatórios, fica instável, principalmente na época que está acabando o prazo para o envio. Este prazo é até 1º de julho de cada ano;
- Quando o processo precisar ter reexame devido ao alto valor de Execução contra a Fazenda, irá ser remetido às instâncias superiores (TJ, STJ e STF) dependendo do caso concreto, pode demorar, em média, 5 anos para voltar para a Vara; e
- Atendimento ao público realizado na Secretaria da 4ª Vara da Fazenda que demanda um tempo considerável da jornada de trabalho dos servidores. O horário do atendimento ocorre de segunda-feira a quinta-feira de 8h às 15h, e sexta-feira de 7h às 14h. Os servidores da 4ª Vara possuem uma escala de atendimento, no entanto como a quantidade de pessoas é grande todos os dias, consome o tempo de trabalho que deveria ser usado diretamente nas atividades processuais.

O art. 188 do Código de Processo Civil de 1973 estabelece que “Computar-se-á em quádruplo o prazo para contestar e em dobro para recorrer quando a parte for a Fazenda Pública ou o Ministério Público.”. Esse foi outro fator identificado que gera lentidão nos trâmites processuais e contribui para a demora do pagamento dos precatórios. E com base no Princípio da Publicidade, expresso no art. 37 da Constituição de 1988, a Administração Pública precisa publicar os seus atos. Pela aplicação do citado princípio, as decisões proferidas nos processos devem ser publicadas no Diário da Justiça e isso também é um fator que contribui devido aos prazos que as partes possuem para tomarem ciência dos atos proferidos e se manifestarem no processo.

No que tange ao âmbito da Divisão de Precatórios, são executadas diversas atividades, dentre as quais estão: Autuação; Intimação do ente devedor; Pagamento; Atualização do cálculo; Expedição de Alvará; e Arquivamento.

O tempo geral médio entre a entrada do processo na Vara de origem e o seu arquivamento é de aproximadamente 16 anos, tendo como menor tempo geral 4 anos, e maior tempo 35 anos. O tempo de fila médio encontrado entre a entrada do processo na Vara e o pagamento foi de aproximadamente 12 anos, sendo o menor tempo 2 anos, e o maior 33 anos.

O tempo de fila médio geral que levou entre o trâmite processual e o envio do ofício de precatório para a Divisão foi de aproximadamente 7 anos, existindo processos que se iniciaram e tiveram o ofício expedido no mesmo ano e não apresentaram tempo de fila, e processos que levaram 27 anos para transitar em julgado e terem seus ofícios de precatórios expedidos.

Entre envio do ofício pelo juízo e a autuação na Divisão de Precatórios, o prazo médio é de 5 dias, conforme dados extraídos do Sistema SAJ. A autuação e a inclusão em lista cronológica ocorrem geralmente no mesmo ano também. Entre a intimação do ente devedor e o pagamento, o tempo médio de aproximadamente 5 anos, existindo processos que foram pagos em 1 ano, e processos que demoraram até 15 anos para serem quitados.

Valendo-se novamente da Resolução nº 08/2015, tem-se que:

Art. 13, § 1º O Tribunal comunicará, anualmente, até 20 de julho, por ofício requisitório ou por meio eletrônico equivalente, à entidade devedora, os precatórios apresentados até 1º de julho, listados em ordem cronológica com finalidade de inclusão na proposta orçamentária do exercício subsequente, fornecendo informações para a completa individualização da requisição de pagamento. § 2º Para efeito de mora, considera-se incluído no orçamento do ano seguinte os ofícios requisitórios encaminhados até 20 de julho à entidade devedora.

Recebendo o ofício neste prazo o ente devedor, tem até o final do exercício financeiro subsequente para quitar o precatório, com fulcro no art.100, § 5º da CF/88.

No entanto, pode-se observar que esse prazo de pagamento não é cumprido pelo ente devedor. A ordem cronológica de pagamento deve ser seguida rigorosamente, sendo assim, existindo processo de valor mais baixo e existindo recurso para quitar esse processo, o mesmo não pode ser pago antes do processo que figura em posição anterior na lista ser quitado.

Um dos principais motivos da morosidade entre a data do alvará o arquivamento é o pagamento da prioridade dos precatórios de natureza alimentar. A média de tempo entre o pagamento e o arquivamento de 2013 a 2017 foi de aproximadamente 2,5 anos, existindo processos que foram arquivados no mesmo ano de pagamento e outros que demoraram 5 anos.

Os processos que estão em aberto são precatórios que possuem prioridades (por idade ou por doença grave) e foi pago um adiantamento no rito de RPV (sem entrar no orçamento). Ao ser autuado pela Divisão, os processos que possuem prioridade entram na lista de prioridades e na lista geral de precatórios. Quando o limite de prioridade é pago, existem duas situações: I) Se o valor adiantado quitou todo o valor do ofício de precatório, o processo sai de ambas as listas; e II) Se foi paga a prioridade, mas ainda existe saldo remanescente, o processo sai da lista de prioridades e continua na lista geral de pagamento de precatórios, controlada pela Divisão.

A Tabela 3 apresenta um resumo da morosidade processual entre os anos de 2013 e 2017, e permite uma comparação entre o estado do RN e o município de Natal. Os maiores tempos identificados foram 10 anos entre a saída do processo na Vara e a entrada na Divisão (estado), 8 anos entre a entrada na Divisão e o pagamento (estado) e 8 anos entre a intimação do ente devedor e o pagamento (estado).

Tabela 3 – Resumo da morosidade

Tramitação entre Vara e Divisão				
2013	2014	2015	2016	2017
RN – 8 anos	RN – 7 anos	RN – 8 anos	RN – 8 anos	RN – 10 anos
Natal – 8 anos	Natal – 7 anos	Natal – 7 anos	Natal – 7 anos	Natal – 7 anos
Tramitação entre Divisão e Devedor				
2013	2014	2015	2016	2017
RN – 8 anos	RN – 6 anos	RN – 5 anos	RN – 8 anos	RN – 6 anos
Natal – 3 anos	Natal – 4 anos	Natal – 5 anos	Natal – 7 anos	Natal – 5 anos
Tramitação entre Devedor e Pagamento				
2013	2014	2015	2016	2017
RN – 7 anos	RN – 6 anos	RN – 5 anos	RN – 8 anos	RN – 6 anos
Natal – 3 anos	Natal – 4 anos	Natal – 5 anos	Natal – 6 anos	Natal – 5 anos

Fonte: elaborada pelas autoras

Os principais motivos da demora encontrada entre o início da ação e o pagamento estão relacionados principalmente ao trabalho executado nas Varas de origem dos processos. Os mais relevantes são a ausência de divisão de tarefas, a grande quantidade de processos em trâmite e o número reduzidos de servidores.

3.4 Evidenciação dos precatórios nas demonstrações financeiras do estado e do município

Através de uma pesquisa no Portal da Transparência do Estado do Rio Grande do Norte e do Município de Natal foi verificado que os entes devedores analisados no presente trabalho registram os valores de precatórios em seus Balanços Patrimoniais no grupo Passivo Permanente. No entanto, essa evidenciação não é suficiente para oferecer informações completas aos usuários.

A Tabela 4 apresenta os saldos de precatórios em 31 de dezembro dos anos de 2013 a 2017 evidenciados nos Balanços Patrimoniais do Estado do Rio Grande do Norte.

Tabela 4: Saldo de precatórios do estado.

Ano	Saldo de Precatórios
2013	R\$ 254.815.170,05
2014	R\$ 471.223.622,27
2015	R\$ 373.081.583,08
2016	R\$ 408.609.271,64
2017	R\$ 463.194.083,39

Fonte: Rio Grande do Norte (2013-2017).

Com base na tabela acima, o saldo na conta de precatórios do estado do Rio Grande do Norte aumentou aproximadamente em 81,77% durante os anos analisados.

A Tabela 5 apresenta os saldos de precatórios em 31 de dezembro dos anos de 2013 a 2017 evidenciados nos Balanços Patrimoniais do município de Natal.

Tabela 5: Saldo de precatórios do município

Ano	Saldo de Precatórios
2013	R\$ 18.000.000,00
2014	R\$ 21.295.000,00
2015	R\$ 98.967.557,11
2016	R\$ 80.493.998,50
2017	R\$ 178.546.777,77

Fonte: Prefeitura Municipal do Natal (2013-2017)

Analisando os saldos da conta de precatórios do município de Natal pode-se constatar que houve um aumento considerável da dívida entre 2013 e 2017 de, aproximadamente, 891,92%.

4 Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo geral levantar os principais fatores de morosidade que dificultam o pagamento dos precatórios no âmbito da Divisão de Precatórios do TJRN.

Como resultado da pesquisa, foi constatado que a maior parte da morosidade na quitação dos débitos ocorre na tramitação processual nas Varas da Fazenda Pública. Os principais motivos dessa morosidade são a grande quantidade de processos que tramitam nos Juízos e a quantidade insuficiente de servidores, que dificultam o trabalho. Porém, o principal problema encontrado nas Varas da Fazenda Pública, relacionado diretamente aos processos que irão ser pagos pelo rito de precatórios, é a falta de servidores capacitados para a análise

dos processos, seguida da expedição dos Ofícios Requisitórios de Precatórios para a Divisão de Precatórios do Tribunal.

Já na Divisão, pode-se constatar que a principal demora ocorre entre a intimação do ente devedor e o pagamento, devido à inadimplência dos entes devedores analisados, demonstrando que eles não cumprem o prazo constitucional estabelecido para o pagamento dos precatórios. A principal consequência dessa demora é o aumento do gasto por parte dos entes devedores, devido ao aumento considerável dos valores atualizados e o aumento dos custos do Tribunal devido à grande quantidade de processos parados.

Como sugestões para os fatores de morosidade identificados, pode-se tentar dar andamento o mais rápido possível aos processos físicos para que só existam, em um futuro próximo, apenas processos eletrônicos, os quais, via de regra, têm uma tramitação mais rápida. Outra melhora bastante significativa, seria a capacitação dos servidores para realizarem a expedição dos Ofícios Requisitórios de Precatórios ao TJRN, pois, com base na entrevista realizada, pode-se constatar que existe somente um servidor da Vara atualmente responsável por essa atividade.

Além disso, a atividade de atendimento ao público poderia ter seu horário reduzido no âmbito da Vara da Fazenda e, para que não ocorra prejuízo da prestação do serviço, sugere-se a implantação de um setor de atendimento à população que busca informações sobre os seus processos em andamento na Justiça Estadual. Atualmente, além do atendimento ao público realizado pelas Secretarias Judiciárias das Varas, foi implantada a Central de Atendimento ao Jurisdicionado ou “Disque Justiça”, por meio da Resolução nº 9/2017 do TJRN, com o intuito de melhorar a prestação dos serviços aos jurisdicionados.

Comparando com o presente trabalho com os estudos anteriores, os resultados encontrados nesta pesquisa dos fatores que influenciam o andamento dos processos de precatórios são semelhantes a Freire (2016) e Ferreira (2017) no tocante à quantidade de servidores disponíveis e ao prazo de quitação dos débitos.

Uma das principais limitações encontradas foi a falta de informações que permitam a análise dos fatores que causam morosidade na efetivação do pagamento por parte dos entes devedores.

Recomenda-se para os próximos trabalhos que sejam calculados o tempo do trâmite processual e o custo dos processos com base nas atividades realizadas no âmbito das demais Varas da Fazenda Pública da Comarca de Natal, para permitir uma comparabilidade e melhorias nos processos, sendo possível mensurar o impacto dos processos no orçamento do TJRN.

Referências

BAIENSE, Ellen White; ROSA, Fabricia Silva da. O uso de sistemas de custos no contexto da administração pública: um estudo sobre os Tribunais de Justiça Estaduais do Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 24., 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Associação Brasileira de Custos, 2017.

BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: Teoria e prática**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 35. ed. Brasília: Senado Federal, 2012.

_____. **Emenda constitucional nº 62**, de 9 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc62.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 94**, em 15 de dezembro de 2016. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/EMC94_15.12.2016/EMC94.asp>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. **Decreto-lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. **Lei nº 10.173, de 9 de Janeiro de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10173.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.

CARVALHO, Vladimir Souza. Iniciação ao Estudo do Precatório. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 19, n. 76, p.325-364, dez. 1982.

CID, Maximillian Moraes. **Precatórios da Justiça Federal no Orçamento da União de 2014: diagnóstico sobre composição, distribuição, custo, origem e duração processual**. 2015. ix, 70 f., il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

CID, Maximillian Moraes *et al.* Dívida Pública, Transparência e Accountability: Os Precatórios na Administração Federal. In: SemeAD, 20., São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2017.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Resoluções e Ementas do CFC**. 2011. Disponível em: <http://www1.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2011/001366>. Acesso em: 10 jun. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Precatórios: Racionalização de procedimentos**. [201-].

DICIO. **Significado de Fazenda Pública**. Disponível em: <<https://www.dicio.com.br/fazenda-publica/>> Acesso em 17 de junho de 2018.

FERNANDES, Júlio César de Campos; SLOMSKI, Valmor. Gestão de custos pela melhoria da qualidade na administração pública: um estudo empírico entre organizações brasileiras. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2., 2009, Brasília. **Anais...** Brasília, 2009.

FERREIRA, Daniel Augusto Celestino. **Análise dos determinantes de desempenho da gestão de precatórios e requisições de pequeno valor no âmbito do Tribunal de Justiça do RN**. 2017. 64f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

FREIRE, Hugo Barros Dias. **Apuração do custo global das principais atividades referentes aos processos de execução fiscal do Rio Grande do Norte**. 2016. 63f. Trabalho

de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis), Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

PEREIRA, Hélio do Valle. **Manual da Fazenda Pública em Juízo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DO NATAL. **Relatórios Contábeis**. Disponível em: <http://natal.rn.gov.br/transis/contabilidade>. Acesso em: 09 jun. 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. Controladoria Geral. **Balancos**. Disponível em: <http://www.control.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=PASTAC&TARG=896&ACT=&PAGE=&PARM=&LBL=Balan%E7os>. Acesso em: 09 jun. 2018.

SANTANA, Allisson de Jesus. O Sistema de Custo na Administração Pública: Uma Importante Ferramenta de Apoio à Tomada de Decisões. **Revista Eletrônica da Fanese**, Aracaju, v. 3, n. 1, pp.1-21, set. 2014.

SANTANA, Allison de Jesus; ALMEIDA, Alex Santos; GONÇALVES, Cleaylton Ribeiro de Medeiros. O sistema de custo na administração pública: uma importante ferramenta de apoio à tomada de decisões. **Revista Eletrônica da Fanese**, Aracaju, v. 3, n. 1, 2014.

SILVA, Edson Senna Martins da. **A Morosidade nos Pagamentos dos Precatórios e a Emenda Constitucional nº 62/2009**. 2010. 75 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade do Sul de Santa Catarina, Palhoça, 2010.