

## VOTO

Cuida-se de fiscalização, na modalidade auditoria de conformidade, por meio da qual este Tribunal verificou aspectos relacionados ao pagamento de precatórios (PRC) e de requisições de pequeno valor (RPV).

2. Visando atingir esse objetivo, a Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin) avaliou o cumprimento da Resolução-CJF 300/2014, do Conselho da Justiça Federal (CJF), e da legislação que rege a cessão de uso de espaços físicos a instituições financeiras no âmbito dos órgãos da Justiça Federal. Examinou, também, (a) a conformidade dos pagamentos e dos procedimentos realizados para o depósito e o pagamento de precatórios (PRC) e de requisições de pequeno valor (RPV) e (b) os controles internos associados ao tema.

3. A referida Resolução-CJF 300/2014 dispõe sobre os ajustes que tenham por objeto a administração dos depósitos de precatórios e requisições de pequeno valor, serviço de pagamento de pessoal e cessão de espaço físico, no âmbito do CJF e nas unidades da Justiça Federal de primeiro e segundo grau, prevendo em seu art. 2º que as receitas provenientes de tais ajustes “*deverão ser aplicadas em projetos e atividades que traduzam a consecução do interesse público primário do órgão, com reflexos na efetiva e direta melhoria da prestação jurisdicional, sendo vedada sua utilização em despesas com pessoal e benefícios assistenciais*”.

4. Ainda contextualizando o objeto da fiscalização, convém destacar que os contratos firmados entre o Conselho de Justiça Federal, os Tribunais Regionais Federais e os bancos públicos federais, cujos objetivos são viabilizar ao CJF e aos órgãos da Justiça Federal de primeiro e segundo grau condições econômicas e financeiras para a aquisição de bens, contratação de serviços e realização de obras, voltados para a modernização das instituições e a melhoria da prestação jurisdicional, conforme planejamentos plurianuais e planos de ação aprovados pelo Plenário do CJF, foram objeto de fiscalização em virtude de sua magnitude, pois somados chegam à cifra de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais).

5. O exame da cessão de espaços físicos da Justiça Federal aos bancos públicos também se mostrou pertinente, pois em virtude dos contratos celebrados para a administração de precatórios e de RPV, muitas vezes ocorrem sem que sejam observadas as normas de regência.

6. Ou seja, o escopo da presente fiscalização é amplo, relevante, abrange tanto a regularidade na execução dos contratos firmados pela Justiça Federal para a gestão de precatórios e RPV, como a adequação das cessões de uso para instituições financeiras detentoras de direitos de administração desses valores e os controles internos dos órgãos envolvidos. Note-se que apenas nos anos de 2015 e 2016 foram pagos cerca de R\$ 30 bilhões em precatórios. O valor total fiscalizado ultrapassou os R\$ 200 bilhões.

## II

7. Visando o atingimento do objetivo proposto, a unidade técnica formulou 3 (três) questões de auditoria: (a) Há regularidade na execução dos contratos firmados entre o CJF, TRF e bancos públicos para captação e manutenção de saldos de PRC e RPV?; (b) Há regularidade nas cessões de uso para as instituições financeiras detentoras de direitos de administração de depósitos de PRC e RPV?; (c) Os controles internos associados aos pagamentos de PRC e RPV são adequados e suficientes para mitigar os riscos de litispendências e pagamentos irregulares?

8. Iniciados os trabalhos de campo, os quais foram amparados em diversos estudos prévios e entrevistas, foram identificadas falhas correlacionadas a três aspectos distintos, a saber. Primeiro, foram observadas impropriedades nas cessões de uso de espaços específicos aos bancos públicos. Segundo, foram observados problemas nos controles destinados a mitigar os riscos na gestão de PRC e RPV. Terceiro, foram identificadas falhas não decorrentes da investigação das questões de auditoria.
9. Especificamente quanto às primeiras falhas pontuadas, aquelas relacionadas à cessão de uso de espaços específicos, identificou-se que, em alguns casos, há gratuidade em cessões de uso, muito embora tal prática vá de encontro ao art. 13, VIII, do Decreto 3.725/2001 e aos Acórdãos 1952/2011, 267/2016, ambos do Plenário.
10. Além disso, também foram observadas situações nas quais há ausência de formalização de cessões de uso, motivo pelo qual a unidade instrutiva, com acerto, propõe que sejam exaradas determinações corretivas aos órgãos envolvidos.
11. Passando aos problemas observados nos controles destinados a mitigar os riscos (IV.2.) na gestão de PRC e RPV, os trabalhos de campo permitiram ao Tribunal identificar diversas oportunidades de aprimoramento.
12. Nesse sentido, destaco que foram identificadas fragilidades concernentes (a) aos controles de geração da informação dos valores a serem pagos (IV. 2.1.), aos controles sobre os pagamentos e levantamentos de PRC e RPV (IV.2.2); aos controles internos associados à correção dos cálculos (IV.2.3); aos controles internos para prevenir litispendência irregular (IV.2.4); e aos controles internos associados à tempestividade dos pagamentos (IV.2.5).
13. Especificamente quanto os controles de geração dos valores a serem pagos, os problemas identificados pela SecexAdmin foram segregados em 5 (cinco) categorias distintas, a saber: (a) baixa difusão das capacidades técnicas relacionadas à execução das atividades de gestão de precatórios entre os diversos agentes (IV. 2.1.1); (b) ausência de mensuração dos resultados relacionados à gestão dos precatórios (IV.2.1.2); (c) fragilidades na gestão de riscos da Justiça Federal (IV.2.1.3); (d) vulnerabilidades dos dados de autuação e pagamento de PRC e RPV (IV.2.1.4); e (e) desarticulação da base de dados para autuação e pagamento de PRC e RPV (IV.2.1.5).
14. Conforme se depreende dos itens acima enumerados, os problemas nos controles de geração dos valores a serem pagos não se restringem a uma área específica dos tribunais. Ao contrário, abrangem seus servidores, os quais não estão capacitados de forma adequada, seus gestores e, por fim, a área de tecnologia da informação, a qual não realiza **backups** dos arquivos e mantém a base de dados desarticulada, isto é, não integrada.
15. Nesse cenário, mostram-se adequadas as propostas consignadas pela unidade instrutiva, no sentido de serem exaradas recomendações afetas à área de pessoal, bem como determinações de que seja criado um plano de ação com vistas a mitigar os riscos ora identificados por esse Tribunal.
16. Passando aos controles sobre os pagamentos e levantamentos de PRC e RPV (IV.2.2.), deve ser ressaltado que os achados de auditoria evidenciam grandes riscos, concernentes à inclusão indevida de beneficiário, à ausência de especificação dos beneficiários e, por fim, ao levantamento de valores por agente não competente.
17. Com efeito, os exames evidenciaram a realização de pagamentos sem evidenciação contábil (IV.2.2.1), a emissão de pagamentos a pessoas não registradas na Receita Federal do Brasil (IV.2.2.2), e, por fim, ocorrência de pagamentos a beneficiários cadastrados como falecidos no Sisobi (Sistema de Controle de Óbitos) (IV.2.2.3).

18. Sobre esse tema, destaco, quanto à realização de pagamentos sem evidenciação contábil (IV.2.2.1), que foram identificados no TRF1 e no TRF5 pagamentos nos quais figuram como beneficiários tribunais de justiça e seções judiciárias.

19. Tal situação, conforme registro realizado pela SecexAdmin, não se coaduna com o disposto no art. 10 da Lei Complementar 101/2001, o qual prescreve que a execução orçamentária deverá evidenciar os beneficiários dos pagamentos das sentenças judiciais. Também não se alinha à portaria-STN 437/2012 e às Normas Brasileiras Aplicadas ao Setor Público, motivo pelo qual deve ser exarada determinação corretiva.

20. Igualmente merecedora de destaque é a emissão de pagamentos a pessoas não registradas na Receita Federal (IV.2.2.2), pois, muito embora os órgãos fiscalizados tivessem informado que validam o CPF e o CNPJ dos credores com os registros existentes na base de dados daquele órgão, foram identificadas diversas situações nas quais foram promovidos pagamentos a CPF e CNPJ inválidos. Em números exatos, foram observados 1.363 pagamentos que, somados, chegam ao montante de R\$ 35.231.108,00.

21. Questionados acerca dessa grave constatação, os órgãos fiscalizados informaram que ela decorre dos seguintes fatores: (a) importação, pelos atuais sistemas de gestão de precatórios, de cadastros processuais antigos, prévios à implementação de crítica de sistema sobre a validade dos CPF e CNPJ; (b) crítica de sistema implementada sobre a validade do dígito verificador dos CPF e CNPJ e, não, sobre a existência do referido registro; (c) entendimento pelas áreas administrativas de que a responsabilidade por garantir que o recurso seja pago a CPF e CNPJ válido é dos bancos.

22. Esse contexto evidencia a insuficiência dos controles adotados no âmbito da Justiça Federal para garantir a validade dos CPF e CNPJ dos beneficiários de depósitos de PRC e RPV, motivo pelo qual deve ser exarada determinação corretiva aos órgãos envolvidos para aprimorar os controles e para apurar os indícios de irregularidade identificados pela equipe de auditoria.

23. Igualmente grave é a constatação de que houve pagamentos a beneficiários cadastrados como falecidos no Sisobi. Sobre o tema, consignou a unidade técnica:

*“140. [...] Em análise aos dados, identificaram-se, entre 2008 e 2016, 121.836 OB, totalizando R\$ 3.289.038.854,86 (Apêndice F, Tabelas 9 e 10), emitidas para pagamentos de PRC e RPV a beneficiários já cadastrados como falecidos no SISOBI, e cujos levantamentos, por consequência, deixaram de exigir apresentação de alvará judicial. Das OB expedidas nessas situações, R\$ 1.360.998.895,62 (41,38%) foram depositadas no BB e R\$ 1.928.039.959,24 (58,62%) na CEF.*

*141. Destes valores, R\$ 1.812.910.168 (55,12%) referiam-se a OB emitidas a beneficiários com registros de falecimento prévios à data da certidão de trânsito em julgado; R\$ 811.859.646,6 (24,68%) referiam-se a OB emitidas a beneficiários com registros de falecimento posteriores ao trânsito em julgado, mas prévios à autuação do requisitório nos TRF; R\$ 661.232.694,9 (20,10%) referiam-se a OB emitidas a beneficiários com registros de falecimento entre a autuação do PRC ou RPV no TRF e a emissão da OB (depósito); e R\$ 3.036.345,21 (0,09%) referiam-se a OB emitidas a beneficiários com registros de falecimento na mesma data da expedição da OB.”*

24. Ora, tais constatações são gravíssimas e reforçam a convicção de que os controles internos dos órgãos fiscalizados são falhos, merecedores de grande aprimoramento.

25. Sobre o tema, cabe observar que a SecexAdmin solicitou ao Conselho da Justiça Federal que requisitasse à Caixa e ao Banco do Brasil a relação dos depósitos bancários realizados em nome de

beneficiários registrados como falecidos no SISOBI, incluindo, por parte dos bancos, as datas em que os depósitos foram levantados e os nomes e CPF de quem realizou os saques dos valores.

26. Não obstante tal demanda, a Caixa apenas apresentou informações sobre uma pequena parcela dos dados questionados, isto é, das 75 mil operações indagadas, somente foram fornecidas respostas para aproximadamente 10 mil destas. Avaliadas as informações fornecidas pela instituição financeira, observou-se que (a) 25,42% desses levantamentos foram realizados pelo próprio beneficiário cadastrado como falecido no Sisobi; (b) 23,41% dos levantamentos foram realizados sem que houvesse informação sobre o nome ou mesmo o CPF de quem realizou o saque; (c) 0,7% foram levantados com CPF genérico.

27. O Banco do Brasil, por seu turno, apresentou informações mais completas, tendo a unidade técnica concluído que: *“dos R\$ 195.274.044,83 questionados (13.019-RPV e 2421-PRC), R\$ 111.685.516,28 (57,19%) tinham levantamento por beneficiário registrado como falecido no SISOBI; R\$ 37.754.376,77 (19,13%) tiveram levantamento por procurador; R\$ 15.158.682,84 (7,76%) referiam-se a tributos, devoluções e previdência social; e R\$ 30.675.468,94 (15,71%) referiam-se a levantamentos por representantes legais”.*

28. Como visto, as informações apresentadas pelas instituições financeiras fomentam a percepção de que devem ser adotadas ações com vistas ao aprimoramento dos controles, de modo que tais levantamentos indevidos não continuem.

29. De fato, há insuficiência nos controles de processamento dos requisitórios em nome de credor falecido, bem como podem ser verificadas fragilidades nos controles bancários e na supervisão da gestão dos contratos de administração dos depósitos de PRC e RPV pelos TRF. Vislumbro, na linha do que registrou a unidade técnica, indícios de erros ou de fraudes associadas a levantamentos por beneficiários registrados como falecidos no SISOBI, ou por procuradores com poder de mandato expirado.

30. Devem, portanto, ser exaradas determinações corretivas ao Conselho da Justiça Federal e aos TRFs, bem como aos bancos públicos envolvidos, sem embargo de o Ministério Público Federal ser cientificado dos indícios de fraude identificados no curso do presente trabalho de fiscalização.

31. Passando aos controles internos associados à correção dos cálculos (IV.2.3), os trabalhos de campo identificaram que aqueles destinados a prevenir erros nas atualizações monetárias (IV.2.3.1) são insuficientes, não contemplam todos os dados necessários para validar a regularidade de todo o ciclo de atualização monetária dos valores a serem pagos. Necessário, pois, que sejam exaradas determinações aos órgãos responsáveis pelos cálculos.

32. Ainda quanto aos controles internos, verificou-se sua fragilidade para prevenir litispendência irregular (IV. 2.4), a qual pode ser entendida como a impetração de diversas ações judiciais com o mesmo fundamento jurídico, prática essa que pode culminar na condenação da União a promover pagamentos em duplicidade.

33. Sobre o tema, bem anotou a unidade técnica que a identificação dessa prática compete, primordialmente, à Advocacia Geral da União (AGU), órgão responsável pela defesa judicial dos interesses da União. Todavia, considerando que a litispendência pode ser conhecida de ofício pelo juiz, é de bom alvitre que os órgãos fiscalizados também contribuam para coibir tal prática.

34. E nesse sentido, a AGU sugeriu algumas ações que poderiam contribuir para a identificação da litispendência irregular, quais sejam: a) o uso da Tabela Única de Assuntos do CNJ, nos termos da Resolução-CNJ 46/2007; b) a padronização do número da ação judicial de origem, nos termos da Resolução-CNJ 65/2008; e c) maior controle do cadastro de CPF de beneficiários em ações coletivas (sindicatos, associações etc.).

35. Assim, considerando que tais ações ainda não foram implementadas pelos órgãos fiscalizados, devem prosperar as propostas destinadas a fomentar a utilização da numeração única e as tabelas únicas de assuntos (IV.2.4.2).
36. Passando aos controles internos associados à tempestividade dos pagamentos (IV.2.5), os exames promovidos identificaram riscos de serem pagos, desnecessariamente, juros de mora.
37. Nesse ponto, observou-se que o prazo para o pagamento de requisições de pequeno valor algumas vezes ultrapassou o limite de 60 (sessenta) dias constante da Lei 10.259/2001, expondo a União ao pagamento de juros de mora. Em virtude dessa constatação, os órgãos fiscalizados informaram que tais moras decorreram de fatores alheios à sua esfera de ação, tais como problemas orçamentários.
38. Sobre o tema, bem registrou a SecexAdmin que STN deve ser cientificada do problema, devendo ao Conselho Federal de Justiça ser recomendado que uniformize os controles relativos à estimativa de despesa com RPV, com vistas a atribuir-lhes maior confiabilidade e prevenir a necessidade de abertura sucessiva de créditos suplementares e reduzir os riscos de atraso nos repasses.
39. Conforme antecipado, no curso dos trabalhos de campo a unidade técnica identificou outros achados de auditoria que não se decorreram das questões de auditoria previamente formuladas, quais sejam: (a) impropriedades no cumprimento da Resolução-CJF 300/2014; e (b) ausência de reajuste nos contratos para administração dos valores de PRC e RPV.
40. O primeiro achado, já identificado pelo TCU por ocasião do Acórdão 267/2016-Plenário, refere-se ao fato de a norma não discorrer sobre a regulamentação da cessão de uso de espaço físico, muito embora exista previsão para tanto no seu art. 1º. Todavia, anotado pela SecexAdmin, essa ausência não prejudica o controle, a cessão propriamente dita, pois esse tema é objeto de diversos outros normativos, tais como a Lei 8.666/1993, a Lei 9.636/1998 e o Decreto 3.725/2001.
41. O segundo achado, contudo, é potencialmente danoso para a Administração Pública, pois os contratos celebrados com o Banco do Brasil e com a Caixa Econômica Federal para administrar os valores relativos a depósitos de PRC e RPV não possuem cláusula de reajuste anual dos valores, levando ao desequilíbrio da equação econômico-financeira do contrato em virtude da não atualização dos valores repassados à União.
42. Importante, então, que seja exarada determinação aos órgãos envolvidos para que aditem os referidos contratos, neles incluindo cláusula de reajuste anual, em atenção ao disposto no art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993.
43. Por fim, convém anotar que aos gestores, em atenção aos normativos de auditoria deste Tribunal, foi franqueada a oportunidade de se manifestarem sobre o relatório preliminar de auditoria, ocasião na qual a AGU apresentou sugestão para a inserção de proposta ao CJF para elaboração de ato normativo que discipline a destinação de parte dos valores arrecadados com os contratos celebrados com o BB e a CEF ao desenvolvimento de sistemas de controle e gestão de Precatórios/RPV mais eficientes, que garantam a interoperabilidade com os sistemas da AGU e SOF, a fim de tornar mais ágil, confiável e eficiente a troca de informações a respeito das requisições de pagamento.
43. Quanto ao tema, pondero que não compete ao Tribunal decidir como serão dispendidos tais recursos. Todavia, tal sugestão vai ao encontro dos anseios da sociedade, motivo pelo qual julgo que pode ser dirigida ao CJF recomendação nesse sentido.
44. Dito isso, feita essa breve síntese do trabalho de fiscalização elaborado pela SecexAdmin, ao qual rendo meus elogios pela pertinência e adequação, voto por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à deliberação deste colegiado.



TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 6 de dezembro de 2017.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator