

GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO JURÍDICO/CONTÁBIL SOBRE CAUSAS RECORRENTES DE PRECATÓRIOS ALIMENTARES EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS ^{1(*)}

RISK MANAGEMENT IN THE PUBLIC SECTOR: A LEGAL/ACCOUNTING STUDY ON RECURRING CAUSES OF FOOD PRECAUTIONS IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES

GESTIÓN DE RIESGOS EN EL SECTOR PÚBLICO: UN ESTUDIO LEGAL/CONTABLE SOBRE LAS CAUSAS RECURRENTES DE LAS PRECAUCIONES ALIMENTARIAS EN LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS

Francivaldo dos Santos Albuquerque ¹

Jeronymo José Libonati ²

Alexandre César Batista da Silva ³

RESUMO

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. Assim, 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. Assim, este estudo foi concebido com o objetivo de analisar causas recorrentes nos eventos que deram origem aos precatórios alimentícios de municípios brasileiros. A metodologia utilizada nesta pesquisa foi o estudo multicase, 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 13 pessoas, sendo 9 delas funcionários das prefeituras, dentre os quais Procuradores e Controladores. Na análise dos dados, utilizou-se a análise de conteúdo. Os resultados foram evidenciados a partir da categoria de análise: diagnóstico de campo. Os achados da pesquisa

(*) Recibido: 19/07/2021 | Aceptado: 10/08/2021 | Publicación en línea: 22/09/2021.



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

¹ Doutor em Ciências Contábeis, Universidade Federal do Pará, <https://orcid.org/0000-0003-4313-0641>

² Doutor em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, <https://orcid.org/0000-0001-9164-9144>

³ Doutor em Ciências Contábeis, Universidade Federal de Pernambuco, <https://orcid.org/0000-0001-7411-8579>

foram, dentre outros: os precatórios alimentares se originam no desrespeito às normas e na inobservância de deveres; o tempo dos processos é, em média, de 13,6 anos e, por isso, seus valores aumentam consideravelmente. Foi possível identificar a necessidade do gerenciamento dos riscos oriundos de precatórios alimentares em governos municipais, especialmente aqueles originados de falhas causadas por servidor público no exercício de suas funções.

Palavras-chave: Gestão de riscos. Setor público. Precatório alimentar. Governança. Controle.

ABSTRACT

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 respond appropriately to these threats. Thus, the precatory is understood as the materialization of the risk. The food precatory, one of the two existing types, arises from the conviction for damage caused to an individual, in situations involving salaries, wages, earnings, among others. Therefore, this study was designed with the objective of analyzing recurring causes in the events that gave rise to food precatory in Brazilian municipalities. The methodology used in this research was a multi-case study, in six city halls in 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. 25 sets of legal processes were used, from which information was extracted about the causes of the events that led to court orders, the life cycle of the processes, pecuniary values, among others. 13 people were interviewed, 9 of them city hall employees, including Attorneys and Controllers. In data analysis, content analysis was used. The results were highlighted based on the analysis category: field diagnosis. The research findings were, among others: food precatory originate from disrespect for norms and non-observance of duties; The process time is, on average, 13.6 years and, therefore, their values increase considerably. It was possible to identify the need to manage risks arising from food court orders in municipal governments, especially those arising from failures caused by public servants in the exercise of their duties.

Keywords: Risk management. Public sector. Food precatory. Governance. Control.

RESUMEN

La gestión de riesgos en el sector público tiene como objetivo identificar y evaluar eventos que puedan amenazar el logro de los objetivos de la entidad, con el fin de responder adecuadamente a estas amenazas. Así, el precatório es entendido como la materialización del riesgo. La precatória alimentaria, uno de los dos tipos existentes, surge de la condena por daño causado a un particular, en situaciones que involucran sueldos, jornales, ganancias, entre otras. Por lo tanto, este estudio fue diseñado con el objetivo de analizar causas recurrentes en los eventos que dieron origen al precatório alimentario en municipios brasileños. La metodología utilizada en esta investigación fue un estudio de casos múltiples, en seis ayuntamientos del Estado de Pernambuco, catalogados como deudores de precatório por el TJPE el 02/02/2018. Las fuentes de información fueron de dos tipos: contenido procesal y entrevistas. Se utilizaron 25 conjuntos de procesos judiciales, de los cuales se extrajo información sobre las causas de los hechos que dieron lugar a órdenes judiciales, el ciclo de vida de los procesos, valores pecuniarios, entre otros. Se entrevistó a 13 personas, 9 de ellas empleados del Ayuntamiento, entre Procuradores y Contraloristas. Así, En el análisis de datos se utilizó el análisis de contenido. Los resultados se destacaron con base en la categoría de análisis: diagnóstico de campo. Los hallazgos de la investigación fueron, entre otros: las órdenes del patio de comidas se originan por falta de respeto a las normas e incumplimiento de deberes; El tiempo de proceso es, en promedio, de 13,6 años y, por tanto, sus valores aumentan considerablemente. Se logró identificar la necesidad de gestionar los riesgos derivados de las órdenes de los patios de comidas en los gobiernos municipales, especialmente aquellos derivados de fallas ocasionadas por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Palabras clave: Gestión de riesgos. Sector público. Precatoria alimentaria. Gobernancia. Control.

1 INTRODUÇÃO

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. 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).

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. Assim, a governança corporativa, 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 & Profirou, 2015; Johnston, 2015; Lynn Jr. & Malinowska, 2018).

É sobre esses objetivos estratégicos que a gestão de riscos opera e ganha relevância no processo administrativo, tendo como premissa garantir que tais objetivos sejam alcançados por meio de procedimentos de gerenciamento dos eventos capazes de afetá-los (Osborne & Flaming, 2015).

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

incentivador da sua implantação, sendo o Tribunal de Contas da União (TCU) um dos órgãos públicos mais atuantes nesse assunto, tendo em vista muitas obras públicas paradas em todo o país. Somente em 2019, mais de 14 mil contratos estavam paralisados (TCU, 2019).

Esse é um tipo de materialização de riscos no setor público brasileiro que é constantemente evidenciado. 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 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 recorrentes nos últimos anos, dada a situação de endividamento das prefeituras brasileiras, que tem se agravado em função da crise econômica vivenciada no 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 esse quadro.

No Brasil existem dois tipos de precatórios definidos na Constituição Federativa do Brasil (CF, 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, [...]” (CF, 1988, Art. 100, § 1º-A). Os precatórios alimentares, portanto, são aqueles que resultam de danos causados por ente público a pessoas físicas.

Assim, entende-se neste estudo 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. Considerando o contexto apresentado, esta pesquisa tem por objetivo **analisar causas recorrentes nos eventos que deram origem aos precatórios alimentares dos municípios brasileiros**. Neste sentido, este trabalho buscou responder 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.

2 GESTÃO DE RISCO NO SETOR PÚBLICO

A literatura acadêmica, em linhas gerais, trata da gestão de risco como um mecanismo utilizado pelas organizações para identificar e lidar com incertezas que ameaçam seu sucesso e, a partir disso, decidir sobre as respostas adequadas e eficazes (Ene & Dobre, 2006; Sarens, De Visscher & Van Gils, 2010). Portanto, trata-se do controle sobre a estratégia organizacional, incluindo todas as ameaças e oportunidades potenciais e os métodos e ferramentas de apoio capazes de identificar e controlar o risco a um nível aceitável (Alhawari *et al.*, 2012; Palermo, 2017).

Gerenciar risco, portanto, pressupõe julgamento de alternativas para lidar com incertezas sobre o alcance dos objetivos organizacionais. Tais objetivos, no setor público, representam as demandas da sociedade por serviços, que 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 tal, a gestão pública utiliza ferramentas e conceitos do setor privado, dentre os quais a governança corporativa, que se refere ao compartilhamento do direcionamento tanto do governo quanto de organizações da sociedade civil e empresas em prol de objetivos sociais e comunitários (Lynn Jr., 2018).

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. Então, essa governança se ocupa do direcionamento relacionado a definir, conforme Graham, Amos e Plumptre (2003), “quem tem influência, quem decide e como os tomadores de decisão são responsabilizados”.

Para que a governança contribua para o alcance dos objetivos do setor público, o sistema de controle desse setor tem papel fundamental. O controle tem como premissa administrativa a comparação entre o que é planejado com o que é executado, mensurando e qualificando o resultado. 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).

O controle da Administração Pública brasileira 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). A partir dessa lei, o sistema de controle passou a ser segregado entre controle interno e controle externo (CONACI, 2014; Lino et al., 2019). Para o objetivo deste estudo, será abordado apenas o 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, buscando fornecer garantia razoável de que os objetivos organizacionais serão alcançados (Beuren & Zonnato, 2014; Ujkani & Vokshi, 2019).

O controle interno orientado à gestão de riscos 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), o controle é baseado na conformidade.

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 n. 8.666,1993) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, 2000) ganham destaque na gestão pública, tendo em vista que seu descumprimento gera crime de responsabilidade, a exemplo da improbidade administrativa, cuja pena é a destituição do cargo, conforme Lei n. 1.079 (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.

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, como no caso dos precatórios alimentares, mas especialmente em riscos gerenciais em decorrência dos retornos desejados pela gestão. Portanto, a depender do tipo de risco, se legal ou gerencial, há a necessidade de resposta compatível com os objetivos traçados pela gestão.

3 PRECATÓRIO ALIMENTAR

O termo precatório é 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 existam mais recursos e cujos valores deverão constar em sua lei orçamentária (Theodoro Jr., 2005; Bugarin & Meneguim, 2012; Faim Filho, 2014; Leite, 2017).

Os precatórios 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 da Lei n. 10.406 (2002) e impenhorabilidade dos bens públicos, art. 649, I, da Lei n. 13.105(2015):

- O princípio da legalidade toca o precatório por estabelecer a obrigatoriedade de previsão em lei de todas as despesas públicas;
- 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.
- O princípio da isonomia, previsto no art. 5º (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 (precatório do tipo alimentar, preferência prevista no art. 100 da CF/1988);
- A inalienabilidade dos bens públicos submetidos ao interesse público está prevista no art. 100 da Lei n. 10.406 (2002). No referido artigo 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;
- A impenhorabilidade está prevista na Lei n. 13.105 (2015), art. 833, inciso I e decorre da condição inalienável dos bens públicos.

Assim, 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, bem como deve atender aos preceitos elencados nos princípios citados anteriormente.

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 (Faim Filho, 2014; Leite, 2017).

Considerando os fundamentos do precatório, está em vigor a seguinte divisão: a) precatório alimentar ou alimentício e; b) precatório não-alimentício, que por exclusão foi definido como comum (Leite, 2017). Interessa para este estudo apenas os débitos de natureza alimentícia, cuja previsão está no § 1º-A, do art. 100 da CF/88, segundo o qual:

“§ 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 busca por reparação segue um longo percurso, que passa por quatro etapas:

i) *etapa processual de conhecimento*: começa com a petição inicial da parte ofendida ao Poder Judiciário. Nessa fase, as partes expõem seus argumentos e contra-argumentos, apresentam recursos etc.;

ii) *etapa administrativa*: na qual ocorre a sentença inicial, os recursos, o trânsito em julgado, a execução e o cumprimento da sentença, a homologação dos cálculos, a petição do juiz do processo ao Presidente do TJ, que expede o precatório;

iii) *etapa orçamentária*: na qual o Poder Judiciário comunica ao Executivo o precatório, que faz o registro da dívida no seu orçamento (obedecendo os prazos da legislação orçamentária);

iv) *etapa financeira*: que obedece aos estágios da despesa, conforme Lei n. 4.320 (1964), de empenho, liquidação e pagamento à parte vencedora da lide.

Os pagamentos de precatório seguem uma ordem de preferência, sendo os precatórios alimentícios preferenciais 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 Requisição de Pequeno Valor (RPV). O que significa dizer que os detentores de créditos de precatórios alimentícios 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 RPV tem previsão no art. 87 do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias (ADCT) que, no caso dos municípios, será de trinta salários-mínimos. Esse parâmetro serve para os municípios que não instituíram lei própria para tratar dessa matéria.

O percurso do processo do precatório alimentício até o seu desfecho, com o pagamento à parte ofendida é longo, pois dentre outros fatores, 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, conforme Lei n. 13.105 (2015). Portanto, o recurso pelo governo é obrigatório. Dessa forma, os precatórios deverão chegar, em regra, à segunda instância.

3 METODOLOGIA

Este trabalho é parte da tese de doutorado intitulada “Modelo de Gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares de municípios brasileiros”, desenvolvida no Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Pernambuco. 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 riscos.

A pesquisa é empírica e de natureza qualitativa, cujos 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 procedimentos utilizados nesta investigação foram o estudo multicasos e o de levantamento, documental e discursivo. O método de estudo multicasos mostrou-se pertinente, pois 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).

As unidades-caso deste estudo, seis prefeituras do estado de Pernambuco, foram selecionadas de forma não-probabilística. Esse tipo de seleção tem sua lógica e poder na escolha de casos ricos em informações para um estudo aprofundado (Patton, 2015). A seleção 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. 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.

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 pesquisado, completam os critérios de seleção do estudo.

Os seis municípios do estado de Pernambuco selecionados receberam a denominação de 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 alimentícios e 30 os precatórios comuns. Porém, só foi possível coletar informações em 51 conjuntos de processos (originários e precatórios) entre alimentícios (28 processos) e comuns (23 processos).

Considerando os critérios de disponibilidade e completude dos dados para inclusão/exclusão, restaram 25 conjuntos de processos alimentícios (originários e de precatórios) aptos para análise, dos seis municípios que compõem o estudo. O período de cobertura desses processos é de aproximadamente 25 anos, sendo esse o maior tempo entre os processos analisados (1993 a 2018).

O levantamento teve início no mês de março e finalizou no mês de junho de 2019, e 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); documentos de planejamento municipais, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA); Relatórios de Gestão Fiscal (RGF).

Para a coleta de dados por meio de entrevistas foi elaborado um instrumento, que considerou a literatura e os dados obtidos dos processos e da abordagem inicial feita ao Núcleo de Precatórios do TJPE. A etapa seguinte consistiu em validar o instrumento por intermédio do escrutínio de especialistas na tomada de contas do setor público (TCU, CGU), de pessoas envolvidas com gestão de risco no setor público (UFPE, IFAL, UFPA, USP) e no setor privado (ITEP), bem como pessoas ligadas ao estudo de 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. No total foram realizadas 13 entrevistas, sendo quatro com pessoas vinculadas aos tribunais e nove com pessoas vinculadas às prefeituras.

A análise de conteúdo foi o método escolhido para analisar os dados, 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). Optou-se pela análise categorial temática e seguiram-se as orientações de Bardin (2011) quanto às etapas desse método: pré-análise, descrição analítica e análise e interpretação dos resultados.

Com base nos resultados pretendidos e como 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, como proposto por Esteves (2006). Os conjuntos de processos foram numerados (de 01 a 25) e os municípios receberam a identificação de A a F. Para as entrevistas foram utilizados os códigos dos municípios e dos entrevistados.

Após a codificação das 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.

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. Neste estudo, considerando o objetivo proposto, foi desenvolvida a categoria de análise: *diagnóstico de campo*. Das análises dessa categoria foram identificadas lacunas relevantes, as quais foram organizadas em dimensões de análise.

5 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Por meio da análise processual realizada, foi possível observar que 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.

Embora paradoxal, observou-se que os precatórios alimentares se originam no desrespeito às normas (especialmente aquelas associadas às relações de trabalho) e na inobservância de deveres. Realmente, o não reconhecimento de direito adquirido afigurou-se recorrente na coleta realizada.

É como se o Estado auto sabotasse a sua tarefa de guardião e garantidor do cumprimento da lei, apostando na inação do servidor ante o exercício de seu direito por falta de fé na Justiça, de que irão conseguir um processo em tempo razoável, ou uma reparação, pois a obtenção de uma sentença favorável em processo impetrado contra o Estado não significa 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 passa para receber o que lhe é devido.

Os processos analisados e as falas dos entrevistados direcionam ao entendimento de que, com relação aos precatórios alimentares, uma gestão eficaz de riscos 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.

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, foram identificados os seguintes eventos deflagradores de riscos (Quadro 1).

Quadro 1 – Eventos deflagradores de risco

Não reconhecimento de diferenças salariais e consequente repercussão nas verbas trabalhistas;	Desligamento de servidor estável;
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 reconhecimento de direitos de servidores públicos (se referem a benefícios obrigatórios: férias, licença-prêmio etc.);	Acidentes em geral (responsabilidade civil por causação de dano moral, dano material, estéticos, incluindo indenização a herdeiros);
Não pagamento de adicional de insalubridade;	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.
--	---

Fonte: Elaboração própria (2020).

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.

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. 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 o pagamento da folha de salários, conforme prevê a Emenda Constitucional nº 94 e o art. 104 da Constituição Federal de 1988 (EC nº 94, 2006; CF, 1988).

Da perspectiva do TRT6, conforme EC nº 62 (2009), 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 pôde ser verificado no município “E” que teve: 6 precatórios em 2015 no valor total de R\$ 306.860,95; já em 2016 foram 55 precatórios no valor total de R\$ 3.412.106,71; em 2017 um total de 63 precatórios totalizando R\$ 3.982.909,30; e em 2018 teve 60 precatórios que totalizaram R\$ 4.098.489,43, de acordo com os Relatórios de Precatórios Pendentes do TRT6 (2015; 2016; 2017 e 2018), obtidos no site do TRT6 (<https://pje.trt6.jus.br/gprec-frontend/precatorio>).

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 riscos. 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, conforme pode-se constatar no sítio eletrônico do TRT6 (<https://www.trt6.jus.br/portal/noticias/2020/10/15/ej6-realiza-capacitacao-sobre-sistema-de-gestao-de-precatorio-gprec>).

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 (EC nº62, 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 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.

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.

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 em princípio favoreceria de imediato sua mitigação, não fossem os motivos que desencadeiam os fatos deflagradores de risco.

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, tendo em vista o que prevê a legislação sobre o não pagamento de precatório (EC nº 94, 2006; CF, 1988).

Por outro lado, a postergação do pagamento é uma prática recorrente, que pode ser percebida a partir dos processos, representados pelos vários eventos deflagradores de risco, dentre os quais o não reconhecimento de direitos dos servidores públicos da prefeitura.

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 pesquisados é de 13,68 anos, decurso de tempo que 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 dá 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. Em função do tempo processual demandado, 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.

Já com relação a lacunas gerenciais relativas a cuidados concretos para evitação do ajuizamento de ações contra as prefeituras, constatou-se essa realidade em cinco das unidades-caso. 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 à 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.

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.

6 CONCLUSÃO

Esta pesquisa foi concebida com o objetivo de analisar causas recorrentes nos eventos que deram origem aos precatórios alimentares dos municípios brasileiros. 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 das prefeituras municipais. 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.

Com a execução da pesquisa, 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. Verificou-se que o tempo dos processos de precatório alimentar é em média de 13,6 anos. Por esse motivo, foram observados aumentos expressivos nos valores devidos 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.

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. Nas falas dos entrevistados foram localizados diferentes problemas vinculados a possíveis eventos deflagradores de riscos, lacunas de controle, desafios ao controle, ausências procedimentais, dentre outros.

Ao final, verificou-se a necessidade de gerenciar riscos de precatório alimentar em governos locais, especialmente aqueles oriundos de falhas causadas por servidor público no exercício de suas funções. O diagnóstico aprofundado das dificuldades enfrentadas pelos governos locais pesquisados em relação às causas recorrentes de precatórios alimentares é a principal contribuição deste estudo. A partir do qual, é potencializado um repertório de desafios à gestão de riscos nesses tipos de governos.

Como limitações da pesquisa destacam-se que:

Não foi possível acessar fisicamente a totalidade dos processos judiciais das prefeituras pesquisadas, 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);

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.

REFERÊNCIAS

- Alhawari, S., Karadsheh, L., Talet, A. N., & Mansour, E. (2012). Knowledge-Based Risk Management framework for Information Technology Project. *International Journal of Information Management*. V. 32, pp. 50– 65. Doi:10.1016/j.ijinfomgt.2011.07.002
- Amado, J., Costa, A. P., & Crusoé, N. (2014). A técnica da análise de conteúdo. In J. Amado. (Coord.) *Manual de investigação qualitativa em educação*. 2ª Ed. Coimbra: University Press.
- Arena, M., Arnaboldi, M., & Palermo, T. (2017). The dynamics of (dis)integrated risk management: A comparative field study. *Accounting, Organizations and*

Society.XXX, pp. 1 – 17.<https://doi.org/10.1016/j.aos.2017.08.006>

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.

Beuren, I. M., & Zonnato, V. C. S. (2014). Perfil dos artigos sobre controle interno no setor público em periódicos nacionais e internacionais. *Rev. Adm. Pública*. V. 48, n. 5, pp. 1135-1163, set/out.:<http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121527>

Bugarim, M., & Meneguim, F. (2015). A Emenda Constitucional dos precatórios: Histórico, incentivos e leilões de deságio. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 42, n.4, pp.671-699, out.-dez.

Carpinteiro, S., & Petersen, O. H. (2015). Bundling and Unbundling in Public-Private Partnerships: Implications for Risk Sharing in Urban Transport Projects. *Project Management Journal*, v. 46, n. 4, pp. 35-46. DOI: 10.1002/pmj.21508

Carvalho, P. B., & Aquino, S. S. (2020). 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, pp. 81-99, Jan./Abr. <http://dx.doi.org/10.5380/rfdufpr.v65i1.67676>.

Cheng, T. C. E., Yip, F. K., & Yeung, A. C. L. (2012). Supply risk management via guanxi in the Chinese business context: The buyer's perspective. *Int. J. Production Economics*. V. 139, pp. 3-13, 2012. Doi: 10.1016/j.ijpe.2011.03.017

CMN - Confederação Nacional de Municípios. **Estudos Técnicos**. Janeiro de 2017

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.

CF. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

EC nº 62. Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

EC nº 94. Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016. Altera o art. 100 da Constituição Federal, para dispor sobre 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.

- Ene, N. C., & Dobrea, C. R. (2006). Adapting Risk Management Principles to the Public Sector Reforms. *Administrative & Management Public*, 6.
- Faim Filho, E. G. (2014). Requisitórios e Requisições de Pequeno Valor: um tema de Direito Financeiro. Tese (Doutorado), 295 ff. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2014.
- Ferry, L., & Ahrens, T. (2016). 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
- Fortini, C., & Shermam, A. (2017). Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Interesse Público*. Ano 19, n. 102, pp. 27 – 44, Mar./Abr.
- Graham, J., Amos, B., & Plumptre, T. (2003). Governance principles for protected areas in the 21st Century. Prepared for The *Fifth World Parks Congress Durban*, South Africa.
- Grey, D. E. (2012). *Pesquisa no mundo real*. Porto Alegre: Penso.
- Hintea, C. E., Profiroiu, C. M., & Ţiclaş, T. C. (2015). Strategic Planning and Public Management Reform: The Case of Romania. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. Special Issue, pp. 30-44.
- Johston, K. (2015). Public governance: the government of non-state actors in 'partnerships'. *Public Money & Management*. V. 35, I. 1, pp. 15-22. - DOI: 10.1080/09540962.2015.986860
- Kaplan, R. S., & Mikes, A. (2012). Managing Risks: A New Framework. *Harvard Business*, June Issue.
- Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950*. (1950). Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1079-10-abril-1950-363423-norma-actualizada-pl.html>
- Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964*. (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. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm
- Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993*. (1993). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm

- Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.* (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm
- Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.* (2002). Institui o Código Civil. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm
- Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015.* (2015). Código de Processo Civil. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm
- Leite, H. (2017). *Manual de Direito Financeiro*. 6 ed. Ver. Ampl. e atual. Salvador: JuaPODIVM.
- Lima, M. de A. B. (2009). *Modelo DZ administração pública: as 14 soluções para uma gestão pública inovadora, empreendedora e cidadã*. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais.
- Lino, A. F., Carvalho, L. B. de, Aquino, A. C. B. de, & Azevedo, R. R. de. (2019). 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. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170404>
- Lynn Jr, L. E., & Malnowska, A. (2018). How are Patterns of Public Governance Changing in the US and the EU? It's Complicated. *Journal of Comparative Policy Analysis*. V. 20, n. 1, 36–55. <https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1413867>
- Marolt, M. & et al. (2016). Business Model Innovation: Insights from a Multiple Case Study of Slovenian SMEs. *Organizacija*, V. 49, n. 3, August.
- Masegare, P., & Ngoepo, M. (2018). A framework for incorporating implementation indicators of corporate governance for municipalities in South Africa, Corporate Governance: *The International Journal of Business in Society*. <https://doi.org/10.1108/CG-11-2016-0216>
- Mota, P. R. de M. (2013). O estado da arte da gestão pública. *RAE*, v. 53, n. 1, pp. 82 – 90.
- Nowell, B., & Albrecht, K. (2018). A Reviewer's Guide to Qualitative Rigor. *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp. 1–16. Doi:10.1093/jopart/muy052.

- Oguisso, T., & Schmidt, M. J. (1999). Sobre a elaboração das normas jurídicas. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*. V.33, n.2, pp. 175-85, Jun.
- Osborne, S., & Fleming, S. (2015). Conceptualizing Risk and Social Innovation: An Integrated Framework for Risk Governance. *Society and Economy*. V. 37, n. 2, pp. 165-182. DOI: 10.1556/204.2015.37.2.2
- Palermo, T. (2014). Accountability and Expertise in Public Sector Risk Management: A Case Study. *Financial Accountability & Management*. V. 30, n. 3, August, 0267-4424.
- Palermo, T. (2017). 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*.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods: Integrating theory and practice*. 4 ed. Thousand Oaks: California.
- Richardson, R. J. (2012). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3ª Ed. São Paulo: Atlas.
- Sarens, G., De Visscher, C., & Van Gils, D. (2010). 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*.
- Siconfi. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. (2018). *Relatório de Gestão Fiscal (RGF)*. Recuperado de <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=EaxP8WbsXjo7uki p5BRDFIDl.node2>
- Silva, A. H. C., Abreu, C. L. de, & Couto, D. C. de F. (2017). 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, pp. 20- 38, Mai./Ago.
- Souza, F. S. R. N. de; Braga, M. V. de A., Cunha, A. S. M. da, Sales, P. D. B. de. (2020). Incorporação de modelos internacionais de gerenciamento de riscos na normativa federal. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, pp. 59 -78, Jan./Fev. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180117>.
- Theodoro Júnior, H. (2005). A Execução contra a Fazenda Pública e os Crônicos Problemas do Precatório. In O. Vaz (Coord.). *Precatórios – Problemas e Soluções*. Belo Horizonte: Del Rey; Centro Jurídico Brasileiro.
- TCU. 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/%20DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=e62497d0-8152-11e9-acc9-c9d47db6992f>

Ujkani, S., &Vokshi, N. B. (2019). An Overview on the Development of Internal Control in Public Sector Entities: Evidence from Kosovo. *International Journal of Economics and Business Administration*. V. VII, I. 4, pp. 320 – 335.

Walravens, N. (2012). 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*. V. 7, I. 3, pp. 121-135, December. DOI: 10.4067/S0718-18762012000300011.