

Governança e Transparência em Precatórios: proposta de matriz aplicada ao TJCE

ANA CLÉCIA SILVA RUFINO

UECE - UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ

NAYANA DE ALMEIDA ADRIANO

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

JOELMA LEITE CASTELO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - UFC

Introdução

A gestão de precatórios no Poder Judiciário envolve grande volume de processos, cálculos e pagamentos, exigindo transparência e controles para reduzir morosidade e incerteza. No Ceará, a criação do Sistema de Controle Interno e do Núcleo de Governança na Assessoria de Precatórios reforça a atuação de órgãos de controle e a adoção de mecanismos de governança. Este estudo, sob a ótica da Controladoria Pública, analisa a página de precatórios do TJCE para identificar práticas divulgadas, lacunas e efeitos na previsibilidade do atendimento. Relação entre padronização, publicidade e decisão.

Problema de Pesquisa e Objetivo

Problema: como a Controladoria Pública pode contribuir para aprimorar processos de cálculo e pagamento de precatórios, promovendo eficiência, transparência, padronização, controle e compliance no TJCE? Obj. geral: analisar eficiência e transparência no Judiciário do Ceará, sob ótica da Controladoria Pública. Objetivos específicos: verificar, na página oficial, a existência de (1) fluxograma; (2) organograma/segregação; (3) checklist; (4) listas cronológicas; (5) informações de pagamentos; (6) saldos do regime especial, destacando efeitos sobre previsibilidade, decisão e gestão de riscos

Fundamentação Teórica

A fundamentação abrange: (i) precatórios no ordenamento, como requisições expedidas pelo Judiciário à Fazenda Pública; (ii) dimensões jurídica, social e econômica; (iii) especificidades do TJCE diante do volume, cálculos e fluxo de pagamentos; (iv) Controladoria Pública e atuação de órgãos de controle na padronização de rotinas; (v) publicidade e transparência em portais institucionais. Integra-se o marco estadual (Lei 18.561/2023), que institui o Sistema de Controle Interno e cria núcleo na Assessoria de Precatórios, reforçando mecanismos de governança e responsabilidade e tomada de decisão.

Metodologia

Abordagem qualitativa, exploratório-descritiva, com revisão bibliográfica e documental e análise de conteúdo de dados públicos no portal de precatórios do TJCE. O procedimento verificou seis critérios observáveis de governança e controle na página oficial: (1) fluxograma do processo; (2) organograma/segregação de funções; (3) checklist de conformidade; (4) listas cronológicas; (5) informações de pagamentos; (6) saldos/atualização do regime especial. Buscou-se presença/ausência e evidências públicas. Dupla checagem assegurou consistência e reprodutibilidade do protocolo de coleta. Registro.

Análise e Discussão dos Resultados

Os achados indicam maturidade assimétrica. Itens visíveis e úteis ao público: consultas às listas cronológicas (com ferramenta PowerBI por ente e exercício), informações de pagamentos e saldos do Regime Especial, atualizadas e organizadas. Itens não observáveis na página: fluxograma do processo, organograma/segregação de funções e checklist padronizado. Discute-se o efeito dessas lacunas sobre previsibilidade, padronização, risco operacional e atendimento aos jurisdicionados, conectando transparência de resultados à necessidade de mecanismos de governança, compliance e tomada de decisão.

Considerações Finais

Conclui-se que a publicidade de listas, pagamentos e saldos pelo TJCE favorece credibilidade e controle social; entretanto, a ausência de fluxogramas, organograma/segregação e checklists padronizados limita eficiência e previsibilidade do processo. Recomenda-se publicar o fluxo com etapas e responsáveis, explicitar a divisão de funções e institucionalizar checklists para as unidades requisitantes, mantendo e aprimorando os painéis existentes. A Controladoria Pública pode otimizar rotinas, reduzir custos e reforçar transparência, mecanismos de governança, compliance e tomada de decisão eficaz.

Referências

ALBUQUERQUE, Francivaldo dos Santos; LIBONATI, Jeronymo José; SILVA, Alexandre César Batista da. Gestão de riscos no setor público: um estudo jurídico/contábil sobre causas recorrentes de precatórios alimentares em municípios brasileiros. Revista DCS, v. 18, n. 65, 2021. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. _ Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Altera o sistema de previdência social e dá outras providências. _ Emenda Constitucional nº 30, de 13 de setembro de 2000. Altera a redação do art. 100 da Constituição

Palavras Chave

Governança, Transparência, Precatório

GOVERNANÇA E TRANSPARÊNCIA EM PRECATÓRIOS: PROPOSTA DE MATRIZ APLICADA AO TJCE

1 INTRODUÇÃO

Na Administração Pública, em todos os Poderes, é essencial a atuação de órgão responsável pelo controle interno, voltado a garantir o cumprimento da missão institucional e o alcance dos objetivos. Nesse contexto, a Controladoria Governamental assume papel central na gestão, assegurando conformidade às normas que regem a estrutura administrativa e subsidiando informações relevantes à tomada de decisões (Lima et al., 2022), compondo mecanismos de governança que fortalecem previsibilidade e accountability.

Previsto na Constituição Federal de 1988, precatório é requisição de pagamento expedida pelo Poder Judiciário contra a Fazenda Pública (Faim Filho, 2014). Conforme Albuquerque et al. (2021), o instituto apresenta dimensões jurídica, social e econômica: juridicamente, traduz dívida reconhecida em favor do particular; socialmente, busca o ressarcimento de direitos lesados; economicamente, constitui despesa obrigatória que integra a Lei Orçamentária Anual dos entes.

A gestão dessas requisições pelo Judiciário é tarefa complexa, dada a elevada quantidade de processos, os cálculos envolvidos e o gerenciamento do fluxo de pagamentos. Ferramentas de controle e transparência ativa tornam-se, portanto, necessárias para reduzir morosidade, padronizar rotinas e mitigar riscos operacionais, compondo estruturas e mecanismos de governança aderentes a boas práticas.

No Estado do Ceará, a Lei nº 18.561/2023 instituiu o Sistema de Controle Interno no âmbito do Poder Judiciário. A partir desse marco, foram criadas unidades dedicadas de controle interno em diversos setores administrativos do Tribunal de Justiça, entre elas o Núcleo de Governança e Controle Interno na Assessoria de Precatórios, fortalecendo a coordenação entre órgãos de controle, áreas finalísticas e gestão.

O pagamento de precatórios configura obrigação financeira relevante para os entes públicos e, por sua natureza judicial, envolve diretamente o Poder Judiciário—especialmente os setores de elaboração e controle de cálculos e pagamentos. Observa-se, contudo, que os processos administrativos relacionados a precatórios ainda enfrentam desafios de eficiência operacional, padronização de procedimentos e transparência das informações disponibilizadas a jurisdicionados e órgãos de controle externo, com impactos em *compliance* e tomada de decisão.

A Controladoria Pública, enquanto instrumento de fiscalização e aprimoramento da gestão, tem potencial para estruturar processos internos mais eficazes e transparentes, inclusive no âmbito do próprio Judiciário. Este trabalho é desenvolvido sob a ótica do Poder Judiciário, com foco na gestão de precatórios e na identificação de práticas suscetíveis de aprimoramento por meio de mecanismos de controle e governança.

Formula-se, assim, o problema de pesquisa: como a Controladoria Pública pode contribuir para o aprimoramento dos processos de cálculo e pagamento de precatórios, promovendo eficiência, transparência e controle na gestão desses passivos judiciais? Para respondê-lo, o estudo tem como objetivo geral demonstrar o papel da Controladoria Pública na melhoria dos procedimentos de apuração e pagamento de precatórios no Poder Judiciário e, como objetivos específicos, identificar práticas de controle e avaliar o impacto da adoção desses mecanismos sobre transparência e eficiência na gestão de precatórios do TJCE.

Justifica-se o trabalho pela necessidade de tratar a intersecção entre controladoria e gestão de precatórios, contribuindo para a melhoria da administração pública, especialmente quanto à previsibilidade, controle e transparência dos fluxos financeiros decorrentes de decisões judiciais.

O artigo organiza-se em: introdução; referencial teórico (precatórios no ordenamento brasileiro; Controladoria Pública; eficiência e transparência na gestão de precatórios); metodologia; resultados e conclusão.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção sistematiza os fundamentos da governança e da transparência na gestão de precatórios no Poder Judiciário: (i) enquadramento jurídico e dimensões do instituto; (ii) papel da Controladoria Pública como órgão de controle interno (padronização e suporte informacional); e (iii) princípios de eficiência e transparência como eixos dos fluxos processuais e da publicidade ativa.

2.1 PRECATÓRIOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Precatório é requisição formal de pagamento emitida pelo Tribunal de Justiça contra as Fazendas Públicas, referente a dívida judicial definitiva e a ser orçamentada (Albuquerque, 2020). A matéria sofreu alterações constitucionais: EC 20/1988 (criação da RPV e pagamento após trânsito em julgado; Romano Júnior, 2018), EC 30 (atualização dos débitos no pagamento), e EC 62/2009, que transferiu aos Tribunais de Justiça a gestão dos pagamentos e instituiu o Regime Especial (ADCT, art. 97).

2.1.1 Regime Geral

No Regime Geral, após o trânsito em julgado, o precatório apresentado até 2 de abril (EC 114/2021) deve ser inscrito para pagamento até o fim do exercício seguinte; apresentações posteriores entram no orçamento do exercício subsequente.

2.1.2 Regime Especial

Desde a EC 62/2009, entes em mora aderem a regime com inclusão de todos os precatórios do período, administração pelo TJ, possibilidade de sequestro por não alocar recursos e vinculação à RCL (Albuquerque, 2020). O art. 101 (EC 94/2016; EC 109/2021) prevê depósitos mensais em conta do TJ, de 1/12 do valor calculado sobre a RCL, suficientes para quitar a dívida até 31/12/2029, nunca inferiores a 1%. Há críticas: “inversão de vantagens” ao premiar entes em mora (Faim Filho, 2014) e ineficiência decorrente de prorrogações sucessivas (Lima, 2024).

2.2 CONTROLADORIA PÚBLICA

A administração pública demanda, além de controles formais, controles gerenciais voltados a resultados, prevenção de problemas e correção de distorções (Gerigk et al., 2007). A Controladoria Pública atua como ferramenta de gestão para assegurar objetivos, eficiência e transparência; o controle requer sistema de informação e avaliação sob pena de improvisação (Lima et al., 2022). Tais mecanismos contribuem para padronizar procedimentos, reduzir falhas e ampliar a transparência na gestão de precatórios.

2.3 EFICIÊNCIA E TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO DE PRECATÓRIOS

A gestão de precatórios envolve montantes elevados e repercute na credibilidade do Judiciário e no direito dos credores; por isso, demanda controle interno e práticas de controladoria com foco em transparência e legalidade. Eficiência e transparência devem nortear a gestão. Do ponto de vista econômico-gerencial, há ineficiências quando existem valores depositados e não pagos e aumento de dívidas por juros de mora (Ferreira, 2017); ademais, o modelo não tem sido plenamente eficiente frente ao crescimento das dívidas (Santanna, 2016).

O referencial articula: (i) base constitucional/infracostitucional dos precatórios; (ii) Controladoria como vetor de conformidade, padronização e apoio informacional; e (iii) centralidade de eficiência e transparência para accountability e decisão. Daí derivam os critérios empíricos da análise — fluxograma, segregação de funções/organograma, checklist, listas cronológicas, informações de pagamentos e saldos do Regime Especial — para avaliar mecanismos de governança e seus efeitos sobre compliance, riscos operacionais e previsibilidade.

2 METODOLOGIA

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, orientada à compreensão dos mecanismos de gestão de precatórios no âmbito do Poder Judiciário sob o enfoque da Controladoria Pública. O estudo fundamenta-se em pesquisa bibliográfica e documental, contemplando publicações de controladoria pública e administração, bem como legislação e normas constitucionais pertinentes ao tema, de modo a sustentar a análise das estruturas e mecanismos de governança associados à transparência, à padronização processual e ao suporte informacional à tomada de decisão. Para verificar transparência e disponibilidade de informações, foram examinados dados públicos no site oficial do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), em página específica de precatórios: <https://www.tjce.jus.br/precatorios>.

Foram priorizados os conteúdos referentes a relatórios de precatórios, informações sobre a gestão do Regime Especial e ordem cronológica de pagamentos. Essa estratégia busca assegurar objetividade e aderência ao princípio da publicidade, permitindo identificar boas práticas e limitações na forma de divulgação ao cidadão e aos órgãos de controle externo, em consonância com a perspectiva de governança informacional. A análise foi conduzida por análise de conteúdo, orientada a evidenciar em que medida mecanismos de controladoria contribuem para aprimorar a gestão de precatórios e fortalecer a transparência institucional. Adotaram-se critérios observáveis de governança e controle diretamente verificáveis na página institucional, a saber:

(1) Mapeamento do processo – existência de fluxograma contemplando etapas do recebimento ao pagamento; (2) Segregação de funções – organograma e divisão setorial explícita; (3) Checklist de conformidade – lista padronizada de documentos para unidades requisitantes; (4) Consulta Listas cronológicas – consulta organizada por ente e exercício; (5) Informações de pagamentos – relatórios, mapas e estatísticas; (6) Saldo das contas Especiais – informações sobre contas especiais e respectivas atualizações.

O procedimento consistiu na busca sistemática e no registro de presença/ausência de cada tópico nas informações disponibilizadas no sítio oficial, com descrição das evidências públicas localizadas. A partir dessa verificação, a interpretação foi estruturada para responder à questão central: como os mecanismos de controle podem contribuir para a gestão de precatórios no TJCE, com atenção aos impactos em eficiência, padronização, *compliance*, riscos operacionais e previsibilidade decisória.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A análise baseou-se em evidências públicas do portal de precatórios do TJCE, organizadas nos seis tópicos definidos no método. Observou-se maturidade assimétrica: transparência de resultados bem estruturada (tópicos 4–6) e lacunas de governança processual

(tópicos 1–3). No TJCE, a gestão de precatórios é realizada por Assessoria especializada que integra o Gabinete da Presidência. Nesse sentido, o quadro a seguir sintetiza os resultados obtidos na presente pesquisa:

Tabela 01: Resultados

Tópicos analisados	Procedimento metodológico	Resultado obtido
1 Mapeamento do processo	Verificação no <i>site</i>	Não observável
2 Segregação de funções	Verificação no <i>site</i>	Não observável
3 Checklist de conformidade	Verificação no <i>site</i>	Não observável
4 Consultar listas cronológicas	Verificação no <i>site</i>	Observável satisfatoriamente
5 Informações de pagamento	Verificação no <i>site</i>	Observável satisfatoriamente
6 Saldo das contas especiais	Verificação no <i>site</i>	Observável satisfatoriamente

Fonte: autores

(1) Mapeamento do processo. Não se identificou fluxograma público que detalhe as etapas do recebimento ao pagamento. A ausência limita padronização e previsibilidade para credores e devedores; à luz de Gerigk et al. (2007), a falta de instrumentos gerenciais dificulta detecção precoce de problemas, e, conforme Lima et al. (2022), a eficácia do controle requer sistema de informação e avaliação, sob pena de aumento de riscos operacionais.

(2) Segregação de funções. Não foi possível confirmar organograma e segregação explícita de papéis (protocolo, análise jurídica, cálculos, autorização e pagamento). A lacuna fragiliza compliance e controle interno (Gerigk et al., 2007; Lima et al., 2022), com efeitos sobre a racionalidade decisória e a accountability.

(3) Checklist de conformidade. Não há lista padronizada de documentos para unidades requisitantes. A ausência tende a elevar retrabalho e morosidade; no plano econômico, atrasos ampliam o custo do passivo por juros de mora (Ferreira, 2017). Do ponto de vista gerencial, checklists são artefatos mínimos de padronização e avaliação (Gerigk et al., 2007; Lima et al., 2022).

(4) Listas cronológicas. As consultas por ente e exercício, em painéis Power BI, estão disponíveis e organizadas, inclusive com identificação dos entes sujeitos ao Regime Especial. Isso reforça o princípio da publicidade, alinha expectativas e sustenta a legitimidade do ordenamento com base no art. 100 (cf. Faim Filho, 2014; Romano Júnior, 2019). Santanna (2016), entretanto, alerta que o desenho institucional nem sempre se mostra eficiente diante do crescimento das dívidas.

(5) Informações de pagamento. Mapas anuais e estatísticas por exercício/ente permitem acompanhar volumes pagos, saldos e séries, aprimorando transparência de execução e tomada de decisão (Lima et al., 2022) e mitigando assimetrias sobre valores depositados e liquidações (Ferreira, 2017). Sem os mecanismos processuais dos itens 1–3, porém, persistem riscos de ineficiência interna.

(6) Saldos das contas especiais. Painéis com atualização mensal dos saldos dos entes no Regime Especial reforçam a governança interinstitucional introduzida pela EC 62/2009 (cf. Albuquerque, 2020). A série permite relacionar RCL, depósitos e trajetória de quitação; ainda assim, Lima (2024) aponta ineficiências decorrentes de prorrogações sucessivas, e Faim Filho (2014) problematiza a “inversão de vantagens” ao premiar entes em mora.

Também constam Mapas Estatísticos anuais a partir de 2020 dos entes do Regime Especial, com discriminação de total de precatórios requisitados, percentual de RCL informando o valor suficiente à quitação da dívida e o efetivamente praticado com base na legislação atinente, parcelas mensais e montante pago anualmente, e ainda a previsão de saída do regime com a quitação da dívida.

Foi possível ainda realizar a consulta de precatórios pagos, verificando, também através de painéis de power BI, por exercício e ente. Sendo possível, ainda, visualizar painel com a Consolidação das informações de pagamento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo evidenciou que mecanismos de controladoria contribuem para aprimorar a gestão de precatórios no TJCE: há transparência de resultados (listas cronológicas, informações de pagamento e saldos do Regime Especial), o que fortalece publicidade, accountability e previsibilidade; porém, persistem lacunas de governança processual — ausência de fluxograma, segregação de funções/organograma e checklist de conformidade. Recomenda-se publicar o fluxo com etapas, prazos e responsáveis, explicitar papéis e estruturas, e instituir checklist padronizado, mantendo e aprimorando os painéis existentes, a fim de reforçar *compliance*, gestão de riscos e coordenação interna.

Como limitações, registra-se o uso exclusivo de informações públicas, sem acesso a dados internos nem avaliação longitudinal. Para pesquisas futuras, recomenda-se realizar investigação interna (questionários/entrevistas), definir e monitorar indicadores de morosidade e desempenho e conduzir estudos comparativos entre tribunais. Em síntese, a padronização de rotinas e a governança informacional constituem vetores críticos para a eficiência, a transparência e a qualidade decisória, fortalecendo a sustentabilidade institucional e a confiança social.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Francivaldo dos Santos. *Modelo de gerenciamento de riscos aplicado a precatórios alimentares de municípios brasileiros*. 2020. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/39821>>. Acesso em: 23 set. 2025.

ALBUQUERQUE, Francivaldo dos Santos; LIBONATI, Jeronymo José; SILVA, Alexandre César Batista da. Gestão de riscos no setor público: um estudo jurídico/contábil sobre causas recorrentes de precatórios alimentares em municípios brasileiros. **Revista DCS**, v. 18, n. 65, 2021.

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

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20**, de 15 de dezembro de 1998. Altera o sistema de previdência social e dá outras providências.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 30**, de 13 de setembro de 2000. Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatório judicial.

BRASIL. **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 regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 94**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o art. 100 da Constituição Federal para dispor sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais; e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir regime especial de pagamento para os casos em mora.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109**, de 15 de março de 2021. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta os arts. 164-A e 167-A a 167-G; e dá outras providências.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 114**, de 16 de dezembro de 2021. Estabelece novo regime de pagamentos de precatórios, modifica normas relativas ao Novo Regime Fiscal e autoriza o parcelamento de débitos previdenciários dos Municípios.

CEARÁ (Estado). **Lei nº 18.561, de 2023**. Institui o Sistema de Controle Interno no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará. Fortaleza, 2023.

FAIM FILHO, Eurípedes G. Requisitórios e Requisições de Pequeno Valor: um tema de Direito Financeiro. 2014. 295 f. Tese (Doutorado em Direito) — Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

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. 64 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

GERIGK, Willson; TARIFA, Marcelo Resquetti; ALMEIDA, Lauro Brito de; ESPEJO, Márcia Maria dos Santos Bortolucci. Controladoria pública municipal na perspectiva dos profissionais do controle externo. **ABCustos**, v. 2, n. 3, p. 1–22, set./dez. 2007. Disponível em: <https://revista.abcustos.org.br/abcustos/article/download/30/669/3110>. Acesso em: 23 set. 2025.

LIMA, Brígida Antônia Nascimento et al. Os benefícios da controladoria e da governança na administração pública. **Revista Científica da Faculdade Quirinópolis**, v. 1, n. 12, p. 737–777, 2022.