



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Rua José Camacho, n.º 585 - Bairro Olaria - CEP 76801-330 - Porto Velho - RO - www.tjro.jus.br  
- Criada conforme Resolução N. 100/2019-PR.

## RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 11 / 2023 - AUDIGES/AUDINT/PRESI/TJRO

### AValiação DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

#### Composição da Equipe de Avaliação:

Simara Jandira Castro de Souza - Auditora Chefe - Supervisora da Auditoria  
Everton Batista Sousa - Coordenador - Responsável pela Auditoria - Audiges

#### Lista de siglas

**AUDIGES** - Auditoria de Gestão  
**AUDINT** - Auditoria Interna  
**DCFPM** - Divisão de Controle de Folha de Pagamento de Magistrados  
**DICONT** - Divisão de Contabilidade  
**DLP** - Despesa Líquida com Pessoal  
**IPERON** - Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia  
**LRF** - Lei de Responsabilidade Fiscal  
**MDF** - Manual de Demonstrativos Fiscais  
**PJRO** - Poder judiciário do Estado de Rondônia  
**PRESI** - Presidência  
**PGE-RO** - Procuradoria Geral do Estado de Rondônia  
**RCL** - Receita Corrente Líquida  
**RGF** - Relatório de Gestão Fiscal  
**SEI** - Sistema Eletrônico de Informações  
**SEFIN** - Secretaria de Estado de Finanças  
**SIGEF** - Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal  
**SGP** - Secretaria de Gestão de Pessoas  
**STN** - Secretaria do Tesouro Nacional  
**TBDP** - Total Bruto da Despesa com Pessoal  
**TCE-RO** - Tribunal de Contas do Estado de Rondônia  
**TJRO** - Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia

#### SUMÁRIO EXECUTIVO



#### QUAIS FORAM AS RECOMENDAÇÕES RESULTANTES DO TRABALHO?

Diante do exposto, foram propostas as seguintes recomendações:

**R1 - Que a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF**



## Relatório:

### RELATÓRIO DE AUDITORIA Nº 11 / 2023 - AUDIGES/AUDINT/PRESI/TJRO

Processo SEI! n.0014754-48.2022.8.22.8000

## Unidade Responsável:

AUDITORIA DE GESTÃO/AUDIGES

## O QUE FOI AUDITADO?

Trata-se de auditoria de conformidade nas demonstrações contábeis e notas explicativas do exercício de 2022, conforme consta no Plano Anual de Auditoria Interna - [PAAI 2022](#), cujo objetivo consistiu em avaliar a confiabilidade das demonstrações contábeis como suporte a prestação de contas e tomada de decisão.

Após a etapa de levantamento de informações do objeto da auditoria, conforme Avaliação 14 (3037754) e Programa de Auditoria n. 11 (3037759), definiu-se as seguintes questões baseadas nos riscos mais críticos do processo:

1. Existe monitoramento da gestão dos créditos inscritos em dívida ativa do PJRO?
2. A arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa do PJRO são efetivos?
3. A metodologia de contabilização dos ajustes de perdas são apresentadas em Notas Explicativas?

## QUAIS FORAM AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA AUDINT

Os testes de auditoria indicaram as seguintes constatações:

1. baixa arrecadação da dívida ativa não tributária (custas e emolumentos);

Constatou-se que foi arrecadado em 2022, o montante de R\$ 3.385.692,63 referente as receitas de Dívida Ativa não tributária (custas e emolumentos), o equivalente a apenas **0,55%** do estoque da dívida ativa, abaixo do índice de 20% considerado **aceitável** pela jurisprudência do TCE-RO, para recuperação de créditos inscritos, conforme [Acórdão APL - TC 00170/23](#).

O saldo inscrito da Dívida Ativa não tributária (custas e emolumentos) até 2021 foi de R\$ 615.039.739,47, conforme apresentado no Balanço Patrimonial FUJU 2021 id (2632024), 2022 (id 3223070) e no relatório Saldo do Estoque

solicite à PGE, o acesso no perfil de consulta do Sistema de Dívida Ativa do Estado de Rondônia - Sitafe web e Mapinguari, nos termos do art.28, inciso V da LC n. [620/2011](#), com o objetivo de possibilitar o monitoramento deste PJRO, da arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa, saldo do estoque, ações de cobranças em andamento para cada certidão inscrita, prazo prescricional próximo do vencimento, créditos de maior materialidade;

**R2 - Que a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF** solicite à PGE informações dos processos de execução fiscal ajuizados nos últimos cinco anos, referente as 384 certidões de dívida ativa cujo valor está acima de 1.000 UPF, conforme estudo apresentado (3022341).

**R3 - Que a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF** solicite à PGE o encaminhamento do relatório anual sobre o desempenho da recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa deste PJRO, conforme no Item III, Anexo I, da IN 65/2019/TCE-RO, bem como Acórdão APL-TC 00128/23.

**R4 - Que a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF** solicite à PGE informações visando identificar se as certidões de dívida ativa deste PJRO estão vinculadas ao sistema de emissão de [certidão negativa de débitos estaduais](#);

**R5- Que a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF** aperfeiçoe os controles de monitoramento, tais como: consulta ao banco de dados de [tabelionato de protesto](#), com o objetivo de identificar se a inscrição dos créditos em dívida ativa são realizados tempestivamente pelas unidades judiciárias, tendo em vista que o atraso na inscrição e protesto diminui o prazo prescricional para a cobrança judicial e extrajudicial.

**R6- Que a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF** avalie se o Programa de Recuperação de Crédito da Justiça Estadual - REJUS/TJRO (SEI 0005476-23.2022.8.22.8000), estabelece medidas sancionatórias para a hipótese de descumprimento das condições da adesão, tendo em vista a [avaliação da Gestão Tributária Federal - TCU](#), no qual identificou-se a utilização do Refis para postergação de dívidas (adesão e posterior desistência), sendo a exigência tributária suspensa e obtenção de regularidade perante o Fisco.

**R6 - Que a Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF** avalie se o Programa de Recuperação de Crédito da Justiça Estadual - REJUS/TJRO (SEI 0005476-23.2022.8.22.8000), estabelece medidas sancionatórias para a hipótese de descumprimento das condições da adesão, tendo em vista a [avaliação da Gestão Tributária Federal - TCU](#), no qual identificou-se a utilização do Refis para postergação de dívidas (adesão e posterior desistência), sendo a exigência tributária suspensa e obtenção de regularidade perante o Fisco.

**R7 - Que a Presidência** avalie a possibilidade de realização de cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa deste PJRO, pela Procuradoria Geral do Estado junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (PGETJ), nos termos do art.1º, I da Portaria PGE nº 545 /2021 c/c art. 3º, parágrafo único, inciso I do ATO N. 23/2022-PR.

**R8 - Que a Presidência** avalie a possibilidade de solicitar a atuação da PGETJ junto à PGE-RO, tendo em vista a ausência de resposta a solicitação deste PJRO, conforme consta na informação 16237 (1536488), destacando que a situação tem superavaliado o saldo de dívida ativa deste PJRO.

## QUAIS OS BENEFÍCIOS ESTIMADOS DECORRENTES DO TRABALHO DE AUDITORIA?

Os principais benefícios estimados decorrente do trabalho de auditoria, consistem em:

- 1.Promover o acesso às informações de gestão da dívida ativa - Sitafe web e Mapinguari;
- 2.Promover o monitoramento das ações de cobranças judiciais e extrajudiciais da PGE;

2021 id (3086812).

Entretanto, do referido saldo foi deduzido o montante de **R\$ 134.273.165,72** referente a ajustes para perdas, conforme consta no Relatório de Perdas 2021 (3086820). Não foi identificado no referido relatório, bem como em notas explicativas, as causas que deram origem ao ajuste de perdas.

Assim, com vistas a agregar valor à gestão, referente aos controles internos da Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil, a Audint formulou as seguintes recomendações:

3. Promover o aperfeiçoamento normativo da minuta do Programa de Recuperação de Crédito da Justiça Estadual - REJUS/TJRO (SEI 0005476-23.2022.8.22.8000);

4. Promover o aumento da eficácia da arrecadação da dívida ativa deste PJRO.

Observa-se que a política de priorização de ações de cobrança pela PGE, por meio do ajuizamento de execuções fiscais contra devedores que acumulam débitos maiores que 1.000 UPF, pode ter prejudicado a recuperabilidade dos créditos do PJRO, pois o perfil da dívida Ativa deste PJRO id (3022341) é composto de 91% por débitos individuais até R\$ 5.000,00, sendo que o montante total das certidões inscritas nesta faixa de até R\$5.000,00 equivale a R\$ 49.151.037,15 (quarenta e nove milhões, cento e cinquenta e um mil, trinta e sete reais e quinze centavos).

Desta forma, observa-se a necessidade de aperfeiçoamento das medidas extrajudiciais e judiciais de cobrança, com o objetivo de aumentar o **índice médio** de recuperabilidade dos créditos inscritos e consequentemente reduzir as perdas de arrecadação de dívida ativa.

### QUAIS SERÃO OS PRÓXIMOS PASSOS?

Após a comunicação dos resultados do presente relatório, será concedido prazo para apresentação de plano de ação para a implementação de melhorias, as quais serão objeto de monitoramento pela Audint.

## 1 - INTRODUÇÃO

Trata-se de auditoria de conformidade nas demonstrações contábeis e notas explicativas do exercício de 2022, conforme consta no Plano Anual de Auditoria Interna -[PAAI 2022](#), cujo objetivo consistiu em avaliar a confiabilidade das demonstrações contábeis como suporte a prestação de contas e tomada de decisão.

Após a etapa de levantamento de informações do objeto da auditoria, conforme Avaliação 14 (3037754) e Programa de Auditoria n. 11 (3037759), definiu-se as seguintes questões:

1. Existe monitoramento da gestão dos créditos inscritos em dívida ativa do PJRO?
2. A arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa do PJRO são efetivos?
3. A metodologia de contabilização dos ajustes de perdas são apresentadas em Notas Explicativas?

O Processo de inscrição de créditos em dívida ativa no âmbito do PJRO, está regulamentado pelo [PROVIMENTO CONJUNTO PRESIDÊNCIA E CORREGEDORIA Nº 002/2017](#). Assim, os procedimentos extrajudiciais de cobrança se iniciam após o trânsito em julgado do processo judicial, no qual as unidades judiciárias: cartório, escritania, departamento, secretaria ou Central de Processos Eletrônicos - CPE, procedem a intimação do devedor para o pagamento das custas no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de protesto e inscrição na dívida ativa.

Expirado o prazo sem o devido pagamento, a unidade judiciária expedirá a certidão de débito judicial, a qual será encaminhada para o tabelionato da comarca em que tramitou o processo, com cópia do ato judicial (sentença ou acórdão) e com boleto para pagamento da dívida.

Decorrido o prazo de 15 dias do comunicado do tabelionato à unidade judiciária acerca da realização do protesto, o débito será encaminhado para a Procuradoria Geral de Estado -RO, com a informação de que **já foi protestado**, e o **processo será arquivado**, dando início a fase de cobrança judicial pela PGE-RO.

Desta forma, compete a PGE a cobrança judicial, nos seguintes termos da [LC N. 620/2011](#):

Art. 28. Compete à Procuradoria de Ativos Financeiros - PGE-RO:

[...]

II - efetuar a **cobrança judicial e extrajudicial** da Dívida Ativa da Administração Pública Estadual;

V - emitir informações sobre inscrições de dívida ativa recebidas e registradas pela Procuradoria Geral do Estado, quando solicitadas ou requisitadas por outros órgãos ou departamento dos Poderes;

Os critérios de cobranças dos créditos inscritos em dívida ativa estão disciplinados na [RESOLUÇÃO Nº 09-CSPGE/2019/PGE-GAB](#), nos seguintes termos:

Art. 4o. Os órgãos da Procuradoria Geral do Estado, na forma da permissão da lei 3.505 de 03 de fevereiro de 2015, **não proporão ações**, interporão recursos, assim como **deverão desistir das ações** e dos respectivos recursos, quando o **valor total atualizado** de créditos do Estado, relativos a **um mesmo devedor**, for igual ou inferior a **1.000** (Hum mil) UPF's.

§ 1o. A desistência ou não promoção de ação judicial não desobriga a continuidade do processo de cobrança pela via extrajudicial, salvo o disposto no Art. 5o;

§ 2o. Mediante justificativa circunstanciada, aprovada pelo diretor da área, poderá o Procurador do Estado promover ou continuar a cobrança judicial em casos específicos;

§ 3o. Os Procuradores do Estado ficam autorizados a não propor ações, a não interpor recursos, assim como a desistir das ações e dos respectivos recursos, não executando ações materiais de cobrança quando o valor total atualizado de créditos do Estado ou entidade representada, relativos a um mesmo devedor, for igual ou inferior a 10 (dez) UPF's.

§ 4o. No caso de ações ajuizadas em relação a um mesmo devedor, para os fins dos limites indicados, deve ser considerada a soma dos respectivos créditos consolidados.

Art. 13. Os créditos inscritos em dívida ativa serão classificados, em ordem decrescente de recuperabilidade, observando as seguintes classes (rating):

I - A: créditos com alta perspectiva de recuperação;

II - B: créditos com média perspectiva de recuperação;

III - C: créditos com baixa perspectiva de recuperação;

IV - D: créditos considerados irrecuperáveis.

Art. 16. Os Procuradores do Estado deverão priorizar, nas ações materiais de cobrança, aquelas com maior classificação de perspectiva de recuperação.

Parágrafo único. Os créditos classificados com rating C e D poderão ter sua cobrança suspensa ou postergada, devendo permanecer em conta de controle até sua extinção ou reclassificação.

A Seção de Fiscalização Judicial - Sefijud/SOF apresentou estudo técnico em 7/11/2022, que demonstra o perfil da dívida Ativa deste PJRO id (3022341):

## Composição do Estoque da Dívida Ativa do PJRO

Ano	5508	5510	5516	5517	Total Geral
2006 a 2017	23.511.928,88	114.864.259,81	1.762.583,94	849.573,07	140.988.345,70
2018	2.916.082,94	11.087.363,25	20.872,66	0,00	14.024.318,85
2019	532.712,96	10.480.994,56	51.100,09	0,00	11.064.807,61
2020	168.516,91	7.929.974,45	10.956,67	0,00	8.109.448,03
2021	2.278.646,80	6.986.960,30	234.163,80	3.404,13	9.503.175,03
2022	857.454,28	3.355.817,11	33.109,83	0,00	4.246.381,22
<b>Total Geral</b>	<b>30.265.342,77</b>	<b>154.705.369,48</b>	<b>2.112.786,99</b>	<b>852.977,20</b>	<b>187.936.476,44</b>
<b>Percentual</b>	<b>16,10%</b>	<b>82,32%</b>	<b>1,12%</b>	<b>0,45%</b>	<b>100,00%</b>
5508 - Dívida Ativa não Tributária TJ/RO (multa contratual)			5516 - Dívida Ativa não Tributária Ressarcimento TJ/RO		
5510 - Dívida Ativa não Tributária Custas Processuais			5517 - Dívida Ativa Custas Extra-Judiciais - TJ-RO		

## Quantidade de CDAs Inscritas

Faixa de Valores	Quantidade de CDAs inscritas	Valores Inscritos em D.A.
Até R\$ 1.000,00	35.674	14.501.934,44
de R\$ 1.000,00 a 5.000,00	16.541	34.649.102,71
de R\$ 5.000,00 a 10.000,00	2.489	17.452.251,65
de R\$ 10.000,00 a 50.000,00	2.389	52.669.478,27
de 50.000,00 a 100.000,00	314	21.345.158,10
acima de 100.000,00	170	47.318.551,27
<b>Total Geral</b>	<b>57.577</b>	<b>187.936.476,44</b>

## Índice de Recuperação

Ano	Índice de Recuperação (Inscrições anuais)	Índice de Recuperação (estoque em 2022)
2018	13,99%	0,55%
2019	14,39%	0,73%
2020	26,65%	1,10%
2021	23,96%	0,92%
2022	35,22%	0,80%

A Contabilidade Geral do Estado - Coges apresentou no relatório contábil de propósito geral do exercício de 2022, o seguinte [saldo de estoque deste PJRO](#):

Tabela 118: Estoque da dívida ativa, por órgão de origem

Ord	Órgão de Origem do crédito	Valor do crédito R\$	%Total
1	SEFIN	12.577.102.427,11	77,67%
2	IDARON	42.243.171,06	0,26%
3	DETRAN	211.659.987,37	1,31%
4	AGEVISA	183.495,53	0,0011%
5	DER	3.771.224,22	0,023%
6	SEDES	508.514,91	0,0031%
7	SEDAM	910.651.645,19	5,62%
8	TCE/RO	1.864.047.500,43	11,51%
9	FUJU/TJ	582.018.550,87	3,59%
<b>Total</b>		<b>16.192.186.516,69</b>	<b>100%</b>

Fonte: Processo Sei nº 0088.067937/2022-66 - Ofício 5470 (0036953187)

apresentado pelos estudos Sefijud/SOF e o valor da Coges. Ademais, verifica-se que o índice de recuperabilidade apresentado nos estudos Sefijud/SOF, referente aos últimos três anos foi acima de 20%.

A jurisprudência do TCE-RO considerado **aceitável** o índice de recuperação de créditos inscritos no mínimo de 20%, conforme [Acórdão APL - TC 00170/23](#).

E o desempenho da Administração em relação à recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa, de fato, como já mencionado, se revelou, no exercício de 2022, aquém do mínimo de 20% que este Tribunal Especializado, na linha de sua jurisprudência, considera como razoável, pois correspondeu a apenas 5% do saldo (**R\$ 20.724.722,84**) existente ao final do exercício financeiro de 2021, evidenciando que o eventual incremento no esforço de arrecadação não se traduziu em significativo resultado.

De se destacar que a adoção de medidas judiciais e/ou administrativas para elevar a arrecadação dos créditos inscritos na dívida ativa foi determinada por este Tribunal de Contas no item V, "a" do Acórdão APL-TC 00062/21 (Processo n. 1.873/2020/TCE-RO), e no item V, "a" do Acórdão APL-TC 00053/22 (Processo n. 1.242/2021/TCE-RO), fato que evidencia tanto a ênfase dada por este Tribunal de Contas para esta importante fonte de receitas do município, quanto a relutância da Administração em cumprir as determinações.

Nesta esteira, cita-se o [Manual de Prestação de Contas - TCERO, p.16](#).

Segundo o Anexo I da IN nº 65/2019, o relatório sobre o desempenho da arrecadação deverá conter, no mínimo:

i. Informações sobre o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições;

iii. **Análise da dívida ativa**, abordando, entre outros, os seguintes aspectos: a) **valores arrecadados e montante de créditos em estoque da Dívida Ativa**, sob a administração da Procuradoria-Geral, no exercício a que se refere as Contas e no exercício anterior, explicitando as variações ocorridas, para cada item, entre os dois exercícios, bem como as **medidas adotadas para melhoria da sistemática de recuperação dos créditos**;

A contabilização da dívida ativa está disciplinada pelo [Roteiro Contábil](#) elaborado pela Contabilidade Geral do Estado, nos seguintes termos:

[...]

O reconhecimento dos saldos em contas contábeis de Dívida Ativa Tributária será realizado pela Procuradoria Geral do Estado, observados os prazos e procedimentos estabelecidos no Estado de Rondônia. Esse reconhecimento é simultâneo à transferência de créditos, reconhecidos na Unidade de Origem do Crédito e na Unidade PGE, em decorrência de seu fato gerador, conforme regime de competência.

A atualização monetária, juros, multas e outros encargos incidentes sobre os créditos inscritos em Dívida Ativa, previstos em contratos ou normativos legais, devem ser incorporados ao valor original inscrito, de acordo com o regime de competência, sendo o lançamento realizado pela Procuradoria Geral do Estado.

O registro da baixa deve ocorrer mensalmente e correspondente ao recebimento, deve ser equivalente ao valor arrecadado na UG arrecadadora, dessa forma, a contabilização limita-se ao controle do Estoque da dívida, pois o financeiro ingressa em unidade gestora (de Origem do Crédito) distinta da unidade de controle do estoque (Procuradoria Geral do Estado).

O reconhecimento do recebimento financeiro será escriturado na Unidade de Origem do Crédito, por meio da transação "Guia Recebimento". O evento a ser utilizado deverá ser consultado, no sistema SIGEF, através da funcionalidade "Listar Evento", devendo a Unidade de Origem selecionar o que melhor classifica a receita arrecadada.

Quanto ao ajuste para Perdas da Dívida Ativa, a [RESOLUÇÃO N. CONJUNTA Nº 01/2022/PGE-GAB](#) estabeleceu os seguintes procedimentos:

Art. 5º - O Ajuste para Perdas da Dívida Ativa no âmbito do Estado de Rondônia será apurado seu valor através de metodologia que melhor retrate a expectativa de perdas.

§1º - A **metodologia utilizada e a memória de cálculo do Ajuste de Perdas** para Dívida Ativa Tributária e Não Tributária, curto e longo prazo, deverão ser divulgadas em Notas Explicativas.

§2º - A mensuração do ajuste para perdas deve ser preferencialmente baseado em estudos especializados que qualifiquem os créditos através de ratings, caso a metodologia seja diferente de ratings deverá ser justificada em Notas Explicativas.

Art. 8º A Controladoria Geral do Estado, periodicamente, avaliará a existência dos procedimentos de controle da dívida e seu funcionamento, dentro das regras de auditoria.

Parágrafo único: A Procuradoria Geral do Estado poderá, independentemente do planejamento periódico da CGE, solicitar junto a CGE avaliação das melhorias dos processos de controle

Destaca-se ainda os regramentos de contabilização da dívida ativa estabelecidos pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP, [p. 436-448](#):

## 5.2. CONTABILIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA

Verificado o não recebimento do crédito no prazo de vencimento, cabe ao órgão ou entidade de origem do crédito encaminhá-lo ao órgão ou entidade competente para sua inscrição em dívida ativa, com observância dos prazos e procedimentos estabelecidos.

[...]

Destaca-se que, a depender de limitações operacionais ou de sistemas, os **entes da Federação poderão adotar metodologia**

distinta da apresentada neste Manual para a contabilização da Dívida Ativa e de seus **ajustes para perdas**. Nestes casos, contudo, a **motivação e a metodologia de contabilização deverão ser apresentadas em Notas Explicativas**. Ademais, a política contábil de registro deverá ser consistente, dando transparência a eventuais mudanças em metodologias que justifiquem a sua revisão.

#### 5.2.5. Ajuste para Perdas da Dívida Ativa

Os créditos inscritos em dívida ativa, embora gozem de prerrogativas jurídicas para sua cobrança, apresentam significativa probabilidade de não realização em função de cancelamentos, prescrições, ações judiciais, entre outros. Assim, as perdas esperadas referentes à dívida ativa devem ser registradas por meio de uma conta redutora do ativo. A responsabilidade pelo cálculo e registro contábil do ajuste para perdas é do órgão ou entidade competente para a gestão da dívida ativa.

[...]

A mensuração do ajuste para perdas deve **basear-se em estudos especializados** que delineiem e qualifiquem os créditos inscritos, de modo a não superestimar e nem subavaliar o patrimônio real do ente público. Tais estudos poderão considerar, entre outros aspectos, o tipo de crédito (tributário ou não tributário), o **prazo decorrido desde sua constituição**, o **andamento das ações de cobrança** (extrajudicial ou judicial), dentre outros.

## 1.2 Metodologia de Realização dos Trabalhos

Após a etapa de levantamento de informações do objeto da auditoria, conforme Avaliação 14 (3037754) e Programa de Auditoria n. 11 (3037759), definiu-se as seguintes questões:

1. Existe monitoramento da gestão dos créditos inscritos em dívida ativa do PJRO?
2. A arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa do PJRO são efetivos?
3. A metodologia de contabilização dos ajuste de perdas são apresentadas em Notas Explicativas?

Tendo em vista o objetivo e o escopo desta auditoria, foram realizados os seguintes procedimentos:

1. Solicitação de Relatório analítico do saldo do Estoque da dívida Ativa do Sistema Sitafe;
2. Solicitar informações acerca da motivação (por exemplo, prescrição) da perda de dívida ativa não tributária no valor de R\$ 46.326.337,99, evidenciada na nota explicativa: 3.1.2.1.1) Dívida Ativa Não Tributária, do Balanço Patrimonial FUJU, exercício 2021 id 2632024;
3. Solicitar informações acerca da metodologia utilizada no registro do ajuste de perda de dívida ativa não tributária, conforme evidenciada na nota explicativa: 3.1.2.1.1) Dívida Ativa Não Tributária, do Balanço Patrimonial FUJU, exercício 2021 id 2632024.
4. Solicitar informações do Sistema de Estoque da dívida Ativa que possibilite a gestão de prazos de prescrição da dívida ativa deste PJRO.
5. Identificar o saldo de dívida ativa e ajustes de perdas no balanço patrimonial e notas explicativas do exercício de 2021 e 2022.
6. Identificar o fluxo de trabalho para a inscrição de dívida ativa e protesto de dívida ativa, por meio de consulta a legislação.

## 1.3 Critérios de Análise Utilizados nos Trabalhos

1. [PROVIMENTO CONJUNTO PRESIDÊNCIA E CORREGEDORIA Nº 002/2017](#);
2. [LC N. 620/2011](#);
3. [RESOLUÇÃO Nº 09-CSPGE/2019/PGE-GAB](#);
4. [Acórdão APL - TC 00170/23](#);
5. [Manual de Prestação de Contas - TCERO, p.16](#);
6. Roteiro Contábil [nº007/2022/COGES](#);
7. [RESOLUÇÃO N. CONJUNTA Nº 01/2022/PGE-GAB](#);
8. MCASP, [p. 436-448](#).
9. [Avaliação da Gestão Tributária Federal - TCU](#).

## 1.4 Limitações aos Trabalhos de Avaliação

Não houve qualquer tipo de limitação a execução dos trabalhos.

## 1.5 Valor Fiscalizado

O volume de recursos auditados foi de R\$ 615.039.739,47, referente ao saldo inscrito da Dívida Ativa não tributária (custas e emolumentos) até 2021, conforme apresentado no Balanço Patrimonial FUJU 2021 id (2632024).

## 2 - ACHADOS DE AUDITORIA

Em decorrência dos exames de auditoria foi detectado o seguinte achado:

### 2.1 ACHADO 1 - BAIXA ARRECADAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA (CUSTAS E EMOLUMENTOS).

#### Situação Encontrada

Após análise do Demonstrativo da Execução da Receita do FUJU do exercício de 2022 (quadro 1) id (3265004), constatou-se que foi arrecadado o montante de R\$ 3.385.692,63 referente as receitas de Dívida Ativa não tributária (custas e emolumentos), o equivalente a apenas **0,55%** do estoque da dívida ativa.

O saldo inscrito da Dívida Ativa não tributária (custas e emolumentos) até 2021 foi de R\$ 615.039.739,47, conforme apresentado no Balanço Patrimonial FUJU 2021 id (2632024), 2022 (id 3162684) e no relatório Saldo do Estoque 2021 id (3086812). Entretanto, foi deduzido do referido montante o valor R\$ 134.273.165,72 referente a ajustes para perdas, conforme consta no Relatório de Perdas 2021 (3086820).

Conforme análise da nota explicativa (3.1.2.1.1) Dívida Ativa Não Tributária (id 3162684), no final do exercício de 2022, ocorreu uma mudança nos procedimentos de registro da dívida ativa (nova política contábil), conforme [RESOLUÇÃO N. CONJUNTA Nº 01/2022/PGE-GAB](#), bem como no roteiro contábil [RTC nº007/2022/COGES](#), no qual todo o estoque da dívida ativa deste Poder foi transferido para a PGE.

Da análise das informações apresentadas pela Divisão de Gestão de Receitas - Diger/SOF id (3087558), verificou-se que a unidade não possui acesso aos relatórios gerenciais do sistema da dívida ativa, que possibilite o acompanhamento e controle de prazos prescricionais.

A Diger também informou que iniciou ações para implementação de um Programa de Recuperação de Créditos Inscritos em Dívida Ativa (SEI 0005476-23.2022.8.22.8000), conforme o Ofício nº 3530 / 2022 - Sefijud/Diger/Dear/SOF/PRESI/TJRO (2889149).

Desta forma, solicitou à Procuradoria de Ativos Financeiros - PAF/PGE, em 19/08/2022, as informações referentes ao estoque atualizado dos créditos inscritos em Dívida Ativa que estejam pendentes de pagamento pelo contribuinte, referente aos exercícios de 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022, segregados por natureza de receita, na qual possuem como credor o Fundo de Informatização, Edificação e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários (FUJU).

#### Crítérios

1. Art. 11 da [LRE](#);
2. Art.35 ao 38 da Lei n. 3.896/2016 ([Regimento de Custas](#));
3. Item 5.2.CONTABILIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA, MCASP, [p. 436-448](#);
4. [RTC nº007/2022/COGES](#);
5. [RESOLUÇÃO N. CONJUNTA Nº 01/2022/PGE-GAB](#);
6. [RESOLUÇÃO Nº 09-CSPGE/2019/PGE-GAB](#);
7. [Manual de Prestação de Contas - TCERO, p.16](#).
8. [ATO N. 23/2022-PR](#)
9. [Avaliação da Gestão Tributária Federal - TCU](#).

#### Evidências

1. Saldo do Estoque 2021 id (3086812);
2. Balanço Patrimonial FUJU 2021 id (2632024);
3. Relatório de Perdas 2021 (3086820);
4. Balanço Patrimonial FUJU - exercício 2022 (id 3162684);
5. Despacho 117752 (3087558);
6. SEI 0005476-23.2022.8.22.8000);
7. Manifestação id (3400799);
8. Perfil da dívida Ativa deste PJRO id (3022341);
9. Relatório contábil de propósito geral do exercício de 2022, [saldo de estoque deste PJRO](#);

## Causas

1. Deficiência no gerenciamento do estoque da dívida ativa devido a falta de acesso ao sistema Sitaf/PGE;
2. Ausência de medidas extrajudiciais tempestivas visando a recuperação das receitas de dívida ativa.
3. Ausência de acompanhamento das ações de cobrança realizadas pela PGE, devido a falta de acesso aos relatórios gerenciais do sistema da dívida ativa;
4. Ausência de divulgação da memória de cálculo do ajuste para perdas nas Notas Explicativas do Balanço Patrimonial 2022.
5. Custas e emolumentos abaixo do limite de cobrança judicial da PGE (1.000 UPFs), nos termos do art. 1º, I da Portaria nº 379 de 31 de março de 2021.

## Efeito Real

1. Perda de arrecadação;
2. Superavaliação do estoque da dívida ativa deste PJRO, devido a não exclusão do cômputo da receita 5518 -TJ-RO Dívida Ativa Penalidade Pecuniária.

## Efeito Potencial

1. Contingenciamento de despesa em função da insuficiência de receitas previstas, nos termos do art. 9 da [LRF](#).
2. Infringência ao art. 58 da LRF, devido a não evidenciação na prestação de contas das ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativas e judicial;
3. Estímulo à litigância abusiva dos demandantes judiciais, pois a política de cobrança judicial da dívida ativa não alcança as dívidas com valores inferiores a R\$ 102.480,00, sendo que 99% das dívidas deste órgão estão abaixo desse valor.

## Análise da manifestação da unidade auditada

A Divisão de Gestão de Receitas apresentou a seguinte manifestação id (3400799) :

Informamos que esse problema foi detectado ainda no exercício de 2019, quando iniciou-se as tratativas para registro do estoque de dívida ativa no SIAFEM, conforme SEI 0000890-45.2019.8.22.8000, ocasião em que foram enviados os Ofícios: 3831 (1503398) à SEFIN; e 3838 (SEI nº 1503848) à PGE. Informando que essa receita de Dívida Ativa deveria ser registrada pelo Fundo Penitenciário do Estado de Rondônia - FUPEN, que é órgão titular daqueles créditos, com a seguinte redação:

[...]

Desta forma, o estoque total de Dívida Ativa de titularidade deste Tribunal de Justiça, ao final de 2021 era de R\$ 183.833.510,67 (cento e oitenta e três milhões, oitocentos e trinta e três mil quinhentos e dez reais e sessenta e sete centavos), o que equivale a 30% do valor considerado no Quadro de Resultados de Auditoria 3359028. Considerando o estoque real dos créditos inscritos em Dívida Ativa, de titularidade deste Tribunal a relação dos valores recuperados naquele ano, sobe para 1,84% dos estoque inscrito em Dívida Ativa. há que se considerar que nesse estoque tem valores inscritos a partir de 2006, e que já estão prescritos, não podendo ser cobrado judicialmente e que não gera qualquer restrição aos devedores, de forma que não identificamos outros meios para cobrança desses valores.

No que se refere ao gerenciamento do estoque, como relatado no Despacho - Diger/SOF id (3087558), não há disponibilização de relatórios gerenciais dos Sistemas de Dívida Ativa do Estado de Rondônia, tampouco relatórios de dívidas que estão sendo cobradas pela PGE, de titularidade deste Tribunal. Os acessos permitidos aos dados da Dívida Ativa, no Sitafe, fornecem relatórios de inscrições em dívida ativa individualizados, por data, por CPF/CNPJ, por nº de CDA, que não são adequados para gerenciamento do estoque.

Primeira Fase: a unidade judiciária elabora o levantamento das custas processuais que estão pendentes, após o trânsito em julgado, intimando o devedor para pagamento no prazo de 15 (quinze) dias sob pena de protesto e de inscrição em dívida ativa, conforme disposto no [Provimento Conjunto nº. 002/2017](#).

Segunda Fase: corresponde à tomada de medida extrajudicial, no qual configura com a remessa da Certidão de débito Judicial ao Tabelionato de Protesto, nesse fase, após decorrido o prazo estipulado para pagamento no cartório de protesto sem a manifestação do contribuinte, o débito tem a sua situação alterada para Protestado no sistema de custas processuais, e no caso do pagamento o título é informado como cancelado pelo CRA.

Terceira Fase: O débito judicial retornado do tabelionato na situação de "Protestado", o jurisdicionado tem prazo de 05 (cinco) dias, estabelecido pelo Provimento XX, para a regularização do débito por pagamento espontâneo, com a opção de retirada do boleto através do número do processo ou CPF da parte, pelo sistema de custas processuais, disponível na "área pública" clicando na opção "[Emissão de Guia após Protesto](#)".

Quarta fase: após esgotados todos os meios do pagamento espontâneo e o extrajudicial, o débito judicial é encaminhado à Dívida Ativa no sistema Sitafeweb pela unidade judicial responsável de onde tramita o processo, constituindo-se o crédito não-tributário em favor do FUJU.

Logo verifica-se que há medidas extrajudiciais de cobrança sendo realizadas tempestivamente, conforme estabelecido a Lei 3.896/2016, que definiu os mecanismos para a cobrança das custas processuais e definiu a competência para essa cobrança. Somente após o protesto a dívida de custas judiciais é encaminhada para dívida ativa, quando a responsabilidade pela cobrança passa a ser da PGE-RO.

Como a competência para a cobrança de débitos inscritos na Dívida Ativa é da instituição gestora da Dívida Ativa, neste caso, da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia-PGE-RO que em seu regulamento está definida como estratégia de tratamento da

carteira da dívida ativa para os ajuizamentos de cobrança de créditos tributários e não tributários, o direcionamento para os valores acima de 1000 UPF, ou seja, o foco é voltado para os grandes devedores do Estado, conforme a redação dada ao artigo 2º da [Lei 2.913/2012](#), alterada pela [Lei nº 3.505/2015](#).

Considerando que em 2022, o valor da UPF era de R\$ 102,48, as 1000 UPFs e isso equivalia à R\$ 102.480,00, enquanto que o valor máximo das custas processuais era de R\$ 63.691,78, poucos valores serão objetos de Execução Fiscal. Para valores abaixo de 1000 UPFs é facultado a PGE efetuar a cobrança por meio do protesto da CDA, entretanto, as custas processuais já foram protestados pelo próprio Tribunal, não há cobrança pela PGE. Ainda, os débitos que foram inscritos até 31/12/2016, não foram protestados pelo Tribunal no entanto já estão prescritos.

Ao chamar para si a responsabilidade pelo protesto das custas judiciais, o Tribunal esvaziou as ações da PGE nessas cobranças, e não há ações a serem executadas pela PGE na imensa maioria dos débitos inscritos, restando apenas aguardar o pagamento espontâneo desses débitos. Desta forma, qualquer acompanhamento pelo Tribunal teria pouca efetividade na recuperação desses créditos, sendo relevante apenas para acompanhar e evolução do estoque e os índices de recuperação dos débitos inscritos e com base nisso propor ações para tentar recuperar esses valores.

Visando a recuperação de parte dos valores inscritos em Dívida Ativa, está Secretaria de Orçamento e Finanças elaborou um Programa de Recuperação de Crédito da Justiça Estadual - REJUS/TJRO (SEI 0005476-23.2022.8.22.8000), que tem por objetivo oferecer melhores condições aos jurisdicionados/contribuintes para regularização e quitação de débitos já inscritos em dívida ativa ainda não ajuizados e tendo como credor o Fundo de Informatização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários - FUJU, devendo ser instituída por lei autorizativa, na qual possibilitará a concessão de benefícios de anistia parcial de juros e multas de mora, bem como o parcelamento dos débitos inscritos em DA, em moldes similares ao Programa de Recuperação de Créditos da Fazenda Pública Estadual - Refaz ([Lei nº 4.983/2021](#)), com objetivo de alcançar as seguintes finalidades: manter o equilíbrio orçamentário do ente público com a redução do estoque da dívida ativa; fomentar a arrecadação das receitas do FUJU; estimular a desjudicialização; incentivar os contribuintes a quitarem seus compromissos com o Estado e fortalecer o vínculo da instituição judiciária com a sociedade.

O Projeto foi encaminhado ao Gabinete de Governança, para os tramites necessários a sua aprovação e implementação, nesse processo deverão ser chamados a Secretaria de Estado e Finanças e a Procuradoria Geral do Estado para elaborar em conjunto, um plano de atuação, tanto para implementação da proposta consignada no REJUS, e também para discutir outras ações como não submissão dos créditos do Tribunal de Justiça nos mesmos critérios de cobrança dos demais, estabelecendo outros valores de alçada para execução fiscal que permitam a cobrança dos débitos pela Procuradoria Geral do Estado.

A Divisão de contabilidade apresentou a seguinte manifestação id (3407309):

Quanto à situação encontrada acima, acreditamos que já expusemos informações detalhadas por meio do **Despacho nº 117644 (3086853)** da metodologia utilizada para registro de perda de dívida ativa não tributária no exercício de 2021 na Unidade Gestora (UG) do FUJU, não cabendo novas explicações.

Já em relação a causa apontada acima, ressaltamos que durante o exercício de 2022 não houve lançamentos de ajuste de perdas, em função da mudança de política contábil referente à Dívida Ativa, onde com base nas informações contidas no Ofício nº 4879/2022/COGES-CCC (2996419), datado de 20/10/2022, o registro do estoque da Dívida Ativa Tributária e Não Tributária do Estado de Rondônia, no sistema de contabilidade, passou a ser efetuado pela UG 110003 da Procuradoria Geral do Estado (PGE), efetuando esta Dicont os registros contábeis no Sistema Integrado de Planejamento e Gestão Fiscal (Sigef) de baixa e transferência do saldo da dívida e dos ajustes de perdas à PGE/RO em dezembro de 2022.

Tais explicações foram adequadamente informadas na Nota Explicativa do Balanço Patrimonial de 2022 (Anexo 14) do FUJU (3223070), nos tópicos 1.5.1 e 3.1.2.1.1, relativos à referida mudança de política nos registros contábeis da Dívida Ativa Não tributária.

Da análise das informações apresentadas pela SOF, se observa que apesar da informação acerca da adoção tempestiva de medidas extrajudiciais de cobrança (protesto e inscrição em dívida ativa após 15 dias do trânsito em julgado do processo), o **índice médio** de recuperabilidade dos créditos inscritos dos últimos 5 anos foi de 22,84%, considerado aceitável pela jurisprudência do TCE-RO. Assim, aproximadamente 77,16% dos créditos inscritos não foram recebidos, o que refletiu no registro de perdas de arrecadação de dívida ativa no montante de R\$ 134.273.165,72 (cento e trinta e quatro milhões, duzentos e setenta e três mil, cento e sessenta e cinco reais e setenta e dois centavos), evidenciadas no Balanço Patrimonial FUJU 2022 (id 3162684).

A política de priorização de ações de cobrança pela PGE, por meio do ajuizamento de execuções fiscais contra devedores que acumulam débitos maiores que 1000 UPF, pode ter prejudicado a recuperabilidade dos créditos do PJRO, pois o perfil da dívida Ativa deste PJRO id (3022341) é composto 91% por débitos até R\$ 5.000,00, cujo montante total equivale a 49.151.037,15 (quarenta e nove milhões, cento e cinquenta e um mil, trinta e sete reais e quinze centavos).

A implementação do Programa de Recuperação de Crédito da Justiça Estadual - REJUS/TJRO (SEI 0005476-23.2022.8.22.8000), contribuirá para a melhoria da arrecadação dos créditos inscritos, mas é preciso registrar a necessidade de monitoramento dos prazos prescricionais visando dar efetividade ao programa.

### 3 - CONCLUSÃO

A auditoria atingiu o objetivo proposto, tendo verificado a conformidade das demonstrações contábeis e notas explicativas do exercício de 2022, conforme os riscos priorizado na Avaliação 14 (3037754) e Programa de Auditoria n. 11 (3037759). Assim, constatou-se a dificuldade deste PJRO no monitoramento das ações de cobranças judiciais e extrajudiciais dos créditos inscritos em dívida ativa oriundos deste PJRO, devido a limitações de acesso a relatórios gerenciais do sistema Sitafe web, bem como limitação de acesso ao sistema mapinguari, também constatou-se a baixa arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa deste PJRO, e ainda, constatou-se a ausência de demonstração da metodologia de contabilização dos ajustes de perdas de dívida ativa apresentadas nas Notas Explicativas do exercício de 2022.

Observa-se que a política de priorização de ações de cobrança pela PGE, por meio do ajuizamento de execuções fiscais contra devedores que acumulam débitos maiores que 1000 UPF, equivalente a R\$ 102.480,00 em

2022, pode ter prejudicado a recuperabilidade dos créditos do PJRO, pois o perfil da dívida Ativa deste PJRO id (3022341) é composta 91% por débitos individuais até R\$ 5.000,00, sendo que o montante total das certidões inscritas nesta faixa de até R\$5.000,00 equivale a 49.151.037,15 (quarenta e nove milhões, cento e cinquenta e um mil, trinta e sete reais e quinze centavos).

Assim, avalia-se que manutenção da política de cobrança de dívida ativa pode provocar um efeito negativo, no sentido de contribuir para a inadimplência, tendo em vista que o contribuinte inscrito em dívida ativa abaixo de 1.000 UPF, terá o conhecimento que não será ajuizado ação de cobrança judicial. Segundo o estudo técnico da Seção de Fiscalização Judicial - Sefjud/SOF id (3022341), 99% do estoque de dívida ativa do TJRO em 2022, está abaixo de R\$ 102.480,00 (1.000 UPF), valor mínimo estabelecido na política de cobrança da PGE em 2022.

Desta forma, observa-se a necessidade de aperfeiçoamento das medidas extrajudiciais e judiciais de cobrança, com o objetivo de aumentar o **índice médio** de recuperabilidade dos créditos inscritos e consequentemente reduzir as perdas de arrecadação de dívida ativa.

#### 4- PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Com o objetivo de aperfeiçoar o Processo de Gestão da Dívida Ativa deste PJRO, recomenda-se:

##### Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF

1. Solicitar à PGE, o acesso no perfil de consulta, a relatórios gerenciais do Sistema de Dívida Ativa do Estado de Rondônia - Sitafe web e Mappinguari, nos termos do art.28, inciso V da LC n. [620/2011](#), com o objetivo de possibilitar o monitoramento deste PJRO, da arrecadação dos créditos inscritos em dívida ativa, saldo do estoque, ações de cobranças em andamento para cada certidão inscrita, prazo prescricional próximo do vencimento, créditos de maior materialidade;

2. Solicitar à PGE informações dos processos de execução fiscal ajuizados nos últimos cinco anos, referente as 384 certidões de dívida ativa cujo valor está acima de 1.000 UPF, conforme estudo apresentado (3022341).

3. Solicitar à PGE o encaminhamento do relatório anual sobre o desempenho da recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa deste PJRO, conforme no Item III, Anexo I, da IN 65/2019/TCE-RO, bem como Acórdão APL-TC 00128/23.

4. Solicitar à PGE informações visando identificar se as certidões de dívida ativa deste PJRO estão vinculadas ao sistema de emissão de [certidão negativa de débitos estaduais](#);

5. Aperfeiçoar os controles de monitoramento, tais como: consulta ao banco de dados de [tabelionato de protesto](#), com o objetivo de identificar se a inscrição dos créditos em dívida ativa são realizados tempestivamente pelas unidades judiciárias, tendo em vista que o atraso na inscrição e protesto diminui o prazo prescricional para a cobrança judicial e extrajudicial.

6. Avaliar se o Programa de Recuperação de Crédito da Justiça Estadual - REJUS/TJRO (SEI 0005476-23.2022.8.22.8000), estabelece medidas sancionatórias para a hipótese de descumprimento das condições da adesão, tendo em vista a [avaliação da Gestão Tributária Federal - TCU](#), no qual identificou-se a utilização do Refis para postergação de dívidas (adesão e posterior desistência), sendo a exigência tributária suspensa e obtenção de regularidade perante o Fisco.

##### Presidência

7. Avaliar a possibilidade de realização de cobrança judicial e extrajudicial da dívida ativa deste PJRO, pela Procuradoria Geral do Estado junto ao Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (PGETJ), nos termos do art.1º, I da Portaria PGE nº 545 /2021 c/c art. 3º, parágrafo único, inciso I do [ATO N. 23/2022-PR](#).

8. Avaliar a possibilidade de solicitar a atuação da PGETJ junto à PGE-RO, tendo em vista a ausência de resposta a solicitação deste PJRO, conforme consta na informação 16237 (1536488), destacando que a situação tem superavaliado o saldo de dívida ativa deste PJRO.



Documento assinado eletronicamente por **SIMARA JANDIRA CASTRO DE SOUZA, Auditor(a)-Chefe**, em 05/02/2024, às 11:30 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **EVERTON BATISTA SOUSA, Coordenador (a)**, em 05/02/2024, às 11:39 (horário de Rondônia), conforme § 3º do art. 4º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade do documento pode ser conferida no Portal SEI <https://www.tjro.jus.br/mn-sist-sei>, informando o código verificador **3408218** e o código CRC **CC71CB6F**.

---

**Referência:** Processo nº 0014754-48.2022.8.22.8000

SEI nº 3408218/versão211