

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOSÉ RIBEIRO DA CONCEIÇÃO

1. **Processo nº:** 3302/2019
1.1. **Apenso(s)** 10649/2018, 3033/2019
1.2. **Anexo(s)** 6985/2018
2. **Classe/Assunto:** 4.PRESTAÇÃO DE CONTAS
1.PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR - 2018
3. **Responsável(eis):** MARCELO DE CARVALHO MIRANDA - CPF: 28185676100
MAURO CARLESSE - CPF: 27265798848
4. **Origem:** GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
5. **Distribuição:** 5ª RELATORIA

6. PARECER Nº 2735/2019-COREA

6.1. Tratam os presentes autos das Contas dos Governadores do Estado, referentes ao exercício de 2018, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor ex-Governador, **Marcelo de Carvalho Miranda** (referente aos períodos: 01/01/2018 a 26/03/2018 e 07/04 a 18/04/2018) e do Excelentíssimo Senhor Governador, **Mauro Carlesse** (abrangendo os períodos: 27/03 a 06/04/2018 e 19/04 a 31/12/2018), protocolizada nesta Corte de Contas em 01/04/2019.

6.2. O processo foi apresentado em meio físico, sendo convertido em eletrônico por meio da digitalização dos documentos que gerou 20 (vinte) arquivos no formato PDF (eventos 1 e 2). Ademais, com a finalidade de subsidiar a apreciação das contas, foram apensados o Processo nº 10649/2018, que trata da Auditoria de Regularidade Financeira em Demonstrativos Contábeis e Fiscais do Poder Executivo Estadual para subsidiar a análise da gestão fiscal e das Contas do Governo do Estado relativas ao exercício de 2018, e o Processo nº 3033/2019, que trata dos Relatórios da LRF análise do Relatório de Gestão Fiscal do Terceiro Quadrimestre de 2018 do Poder Executivo do Estado do Tocantins, bem como foi apensado os autos nº 6985/2018, que versa sobre Relatórios da LRF análise do Relatório de Gestão Fiscal do Primeiro Quadrimestre de 2018 do Poder Executivo do Estado do Tocantins.

6.3. Foram juntados aos autos os Expedientes nºs 2220/2019 (evento 3), 3303/2019 (evento 4), 9185/2018 (evento 10), 4514/2019 (evento 13), 4370/2019 (evento 14) e 5066/2019 (evento 21), todos alusivos a requisição de informações feita pela Conselheira Doris de Miranda Coutinho, para subsidiar análise das contas dos Governadores referente ao exercício de 2018.

6.4. Ato contínuo, foram os autos enviados à 5ª Diretoria de Controle Externo, por meio do Despacho nº 430/2019 - evento 22, para os trâmites administrativos em relação a conclusão e juntada do Relatório Técnico a ser produzido pela comissão formada por técnicos deste Tribunal e designada por intermédio da Portaria nº 181, de 27 de março de 2018, para assessorar o Relator no acompanhamento e análise das contas, a qual deverá manifestar opinião, apresentando relatório contendo os elementos técnicos e as conclusões do grupo de trabalho, que subsidiará a emissão do Parecer Prévio sobre as contas dos Governadores.

6.5. Os autos foram analisados pela comissão especial, designada por intermédio da Portaria nº 181, de 27 de março de 2018, que emitiu o Relatório Técnico nº 014/2019 - Preliminar - evento 23. Em seu relatório a comissão destaca indícios relevantes de irregularidades na gestão orçamentária estadual no exercício de 2018 que, se confirmados, após o contraditório e análise das contrarrazões, teriam o potencial de acarretar a rejeição das contas, sanções e limitações de caráter político-administrativo aos responsáveis. Ao final a comissão propõe, com fundamento no art. 33, da Constituição Estadual, no art. 99, da Lei 1.284/2001, nos arts. 21, inc. II, c/c artigos 210 e 211 do RITCE/TO, que se adote as medidas necessárias com vistas a abrir prazo para que o Governador e o ex-Governador, pronunciem-se acerca dos indícios de irregularidades, destacando os pontos para possíveis contrarrazões.

6.6. O representante do Corpo Especial de Auditores, por meio do Despacho nº 727/2019 - evento 25, ressaltou não haver considerações e/ou sugestões adicionais, endossando dessa forma a manifestação da equipe técnica desta Casa.

6.7. O Procurador-Geral de Contas Zailon Miranda Labre Rodrigues, no Requerimento nº 70/2019 - evento 26, elenca como apontamento adicional aos já enumerados pela Comissão Técnica, para fins de instrução e exercício da ampla defesa, a realização de gastos públicos excessivos como Despesas de Exercícios Anteriores, a contrariar o caráter de estrita excepcionalidade deste procedimento, bem como ressaltou a necessidade da citação permitir a individualização das gestões, como consta na proposta de encaminhamento do Relatório Técnico, ao atribuir, separadamente, os indícios de irregularidades e distorções aos então Governadores e o período em que estiveram como Chefes do Poder Executivo Estadual.

6.8. A Conselheira Doris de Miranda Pinto Cordeiro M. Coutinho, Relatora do feito, por meio do Despacho nº 458/2019 - evento 27, individualizou as condutas dos gestores do período e determinou a citação do ex-Governador, Marcelo de Carvalho Miranda e do Senhor Governador, Mauro Carlesse, para, caso manifeste interesse e entenda necessário, pronuncie-se, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do seu recebimento, apresentando contrarrazões ou os esclarecimentos que julgar necessários, acerca dos indícios de irregularidades, possíveis distorções e demais apontamentos, descritos no Relatório Técnico nº 14/2019 - Preliminar (evento 23) e Requerimento nº 70/2019/PGC (evento 26).

6.9. Regularmente citados e após concessão da prorrogação de prazo requerida, o Senhor Governador, Mauro Carlesse, compareceu aos autos, tempestivamente, apresentando suas alegações de defesa e documentos, conforme consta do evento 43, e o ex-Governador Marcelo de Carvalho Miranda, apresentou sua defesa e documentos que entendeu pertinente nos eventos 44 e 45 dos presentes autos, intempestivamente, conforme notícia a Certidão nº 821/2019 - evento 46.

6.10. A Comissão Especial, designada pela Portaria nº 181/2018, analisou as alegações de defesa e documentos apresentados pelo Governador, Mauro Carlesse e pelo ex-Governador Marcelo de Carvalho Miranda, manifestando-se pontualmente acerca das teses e documentos apresentados, conforme consignaram na Análise de Defesa nº 62/2019 - evento 47, concluindo sua manifestação com a seguinte proposta de encaminhamento:

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Em face do exposto, com fulcro no art. 33, inciso I, da Constituição Estadual, art. 1º, inciso I, da Lei nº 1.284/2001 e art. 13 do RITCE/TO, submetem-se os autos à consideração superior da Exma. Sra. Conselheira Doris de Miranda Coutinho, relatora das Contas do Governo do Estado do exercício de 2018, para subsidiar o Relatório sobre as contas governamentais e a emissão do Parecer Prévio por este Tribunal de Contas, propondo:

1. A rejeição das contas, dos dois períodos analisados, do ex-Governador Marcelo de Carvalho Miranda e Mauro Carlesse, tendo em vista as irregularidades, distorções e impropriedades identificadas, com a emissão de recomendações ao Poder Executivo, constantes do relatório preliminar e desta análise, a serem consignadas no Parecer Prévio sobre a prestação de contas do Governador Mauro Carlesse relativas ao exercício de 2018;
2. Que o Relatório sobre as Contas prestadas pelo Governador do Estado relativas ao exercício de 2018 seja composto por capítulo específico relativo a presente instrução;
3. Dar ciência:
 1. À Assembleia Legislativa, quando da emissão do parecer prévio, para a adoção das providências cabíveis, de que a Prestação de Contas do Governador não contém o Relatório de Gestão, relacionado no art. 3º, inc. III, da IN TCE/TO nº 07/20014 (alterada pelas Instruções Normativas nº 13/2008 e 03/2014) (item 1 - Introdução - Relatório Técnico)
 2. Ao Ministério Público Federal, para a adoção das providências cabíveis, considerando que deixar de repassar à previdência as contribuições recolhidas/descontadas dos servidores públicos, no prazo e forma legal, consubstancia, em tese, indícios de apropriação indébita previdenciária, conforme art. 168-A, do Código Penal (item 2.1.6 - Resultados dos Regimes de Previdência – Relatório Técnico);
 3. Ao Ministério Público Estadual e Eleitoral, para a adoção das providências cabíveis, considerando que o Poder Executivo praticou as admissões e o aumento de servidores, nos períodos de vedação imposto pelo art. 22 da LRF, que veda provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.
4. Alertar ao Poder Executivo Estadual:

1. com fulcro no art. 1º, §1º, e no art. 59, §1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos déficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (itens 2.3 e 4.1.1.5. - Apuração da Regra do Ouro do Relatório Técnico);
2. com fulcro no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), quanto a ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias (item 2.3.5 no relatório técnico);
3. por intermédio do Secretário da Fazenda e Planejamento, com fulcro no art. 21, II, RITCE/TO, sobre a perda de receita da dívida ativa na ordem de R\$745,5 milhões (item 2.3.5.3. Dívida Ativa);
5. Autuar processo administrativo visando a aplicação da multa prevista no artigo 5º, §1º, da Lei nº 10.028/2000, ao Governador Mauro Carlesse;
6. Determinar à Diretoria Geral de Controle Externo que, ao emitir pareceres sobre o registro de atos de pessoal, inclua a informação sobre a análise do comportamento da despesa com pessoal, nos termos do IN TCE/TO nº 02/2017.

6.11. Em síntese, é o relatório.

CONTEXTUALIZAÇÃO

6.12. O Tribunal de Contas, no exercício do controle externo, tem a missão de controlar a gestão dos recursos públicos do Estado e dos municípios de Mato Grosso, mediante orientação, avaliação de desempenho, fiscalização e julgamento, contribuindo para a qualidade e a efetividade dos serviços, no interesse da sociedade.

6.13. Com esse propósito, o artigo 71, I, da Constituição Federal c/c o artigo 33, I, da Constituição Estadual, atribui ao Tribunal de Contas a competência de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador mediante parecer prévio a ser elaborado no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar de seu recebimento, e envio à Assembleia Legislativa para julgamento.

6.14. O Parecer Prévio emitido por esta Corte de Contas possui um caráter técnico-opinativo, na medida em que expressa uma análise técnica da conduta do chefe do Poder Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.

6.15. Após a deliberação, o parecer prévio é remetido à Assembleia Legislativa com fim de subsidiar o julgamento das Contas do Governador pelo Poder Legislativo, cuja deliberação tem cunho eminentemente político.

6.16. Cabe pontuar a importância deste trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas, no sentido de que o resultado da análise seja também dirigido à sociedade, de modo a fornecer um panorama resumido e uma visão técnica acerca da governança das políticas públicas.

6.17. As contas anuais do Estado do Tocantins consistem no Balanço Consolidado contemplando as demonstrações contábeis dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, segregado por Administração Direta e Indireta; Relatórios Gerenciais; Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Gestão Fiscal-Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); Balanço Social, Demonstrativo dos Precatórios e Relatório do Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo, a Controladoria Geral do Estado.

6.18. Vale ressaltar que, embora as contas de governo abranjam a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, o parecer prévio restringe-se às contas do Poder Executivo, pois aquelas não são objeto de pareceres prévios individuais, mas efetivamente julgadas por esta Corte de Contas,

em consonância com a decisão do Supremo Tribunal Federal, publicada no Diário da Justiça de 21/08/2007, ao deferir medida cautelar no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2.238-5/DF.

6.19. Vale destacar que, de acordo com o art. 104, da Lei Estadual nº 1.284/2001 (Lei Orgânica do TCE/TO), a elaboração do parecer prévio não envolve o exame de responsabilidade dos administradores, incluindo o do Prefeito Municipal e do Presidente da Câmara de Vereadores e demais responsáveis de unidades gestoras, por dinheiro, bens e valores, cujas contas serão objeto de julgamento pelo Tribunal.

6.20. Essas contas globais demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa, revelando o cumprimento ou não do orçamento, dos planos e programas governamentais, apresentando, ainda, os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento jurídico para as políticas públicas da saúde, educação, gastos com despesas de pessoal etc.

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

6.21. O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA, conforme prescreve o Art. 165 da nossa Carta Magna, *in verbis*:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

6.22. O Plano Plurianual – PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a Lei Orçamentária Anual - LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

6.23. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

Plano Plurianual (PPA) – 2016/2019

6.24. O Plano Plurianual para o período 2016-2019, foi aprovado pela Lei Estadual nº 3.051/2015, posteriormente revisado/alterado pelas Leis Estaduais nºs 3176/2016 e 3.343/2017, se constitui em um instrumento de planejamento de médio prazo, com recursos distribuídos entre os 9 (nove) eixos fundamentais e 24 (vinte e quatro) programas temáticos, que pautam a agenda estratégica do Governo do Estado do Tocantins, quais sejam:

Eixo	Programas temáticos
1. Saúde	1165 – Integra Saúde
2. Educação e Conhecimento	1156 -Educação Integral e Humanizada 1157 - Educação Tecnológica, Profissional e Superior 1158 - Cultura 1159 - Ciência, Tecnologia e Inovação
3. Segurança, Assistência Social e Direitos Humanos	1160- Segurança Cidadã 1161- Assistência Social 1162- Trabalho e Mercado 1163 - Juventude, Esporte e Lazer 1164 – Direitos Humanos
4. Desenvolvimento Agrícola e	1147 – Agricultura Familiar

Meio Ambiente	1148- Desenvolvimento Agropecuário 1149- Infraestrutura Hídrica para Irrigação e Usos Múltiplos 1150 - Meio Ambiente e Recursos Hídricos
5. Desenvolvimento Regional, Urbano e Industrial	1151 - Desenvolvimento Regional, Urbano e Habitação 1152 - Transporte e Logística 1153 - Infraestrutura Pública 1155 - Indústria, Comércio, Serviços, Turismo e Mineração
6. Gestão Pública	1166 - Planejamento, Orçamento e Gestão
7. Poder Judiciário e Prestação Jurisdicional	1169- Desenvolvimento Estratégico 1168- Efetividade da Prestação Jurisdicional
8. Poder Legislativo	1175-Controle Externo da Gestão dos Recursos Públicos
9. Poder Independente	1173-Justiça 1170 - Modernização e Governança da Justiça

Fonte: Leis Estaduais nºs 3.051/2015, 3176/2016 e 3.343/2017

6.25. Assim, o PPA 2016-2019 organiza a atuação governamental em eixos estruturadores e programas temáticos, no qual são alocados recursos, para o exercício de 2018, no montante de R\$ 3.710.178.004,00 (Três bilhões, setecentos e dez milhões, cento e setenta e oito mil e quatro reais).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

6.26. A Lei de Diretrizes Orçamentária, que compreende as metas e prioridades da Administração Pública Estadual; a estrutura e a organização dos orçamentos; as diretrizes para a elaboração, execução e avaliação dos orçamentos do Estado e suas alterações; as transferências ao setor privado e voluntárias; a dívida pública Estadual e das operações de crédito; as despesas com pessoal e encargos sociais; a política de aplicação de recursos da agência oficial de fomento e as disposições sobre alterações na legislação tributária estadual, para o exercício de 2018, foi estabelecida por meio da Lei Estadual nº 3.309, de 15 de dezembro de 2017, em cumprimento ao disposto no art. 162, inciso II, § 2º, da Constituição Estadual, e nas normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

6.27. Compõe a LDO/2018 o **Anexo I** - Despesas que não serão objeto de limitação de empenho; **Anexo II** - Metas fiscais, constituído dos seguintes demonstrativos: a) Metas fiscais anuais instruídas com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, b) Avaliação do cumprimento das Metas Fiscais do exercício anterior; c) Metas fiscais anuais comparadas com as Metas Fiscais fixadas nos três exercícios anteriores, d) Evolução do patrimônio líquido; e) Origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, f) Avaliação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS; g) Estimativa e compensação da renúncia da receita; h) Demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; **Anexo III** - Riscos Fiscais e o **Anexo IV** - Metas e prioridades da Administração Pública Estadual, em conformidade com o que dispõem os §§ 1º, 2º e 3º do Art. 4º da LRF.

6.28. As prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício de 2018 guardam consonância com a Agenda Estratégica, os Eixos Estratégicos e os Programas Temáticos constantes do Plano Plurianual 2016-2019, a saber:

Eixos Estratégicos	Programas Temáticos
Desenvolvimento Agrícola e Meio Ambiente	Agricultura Familiar
	Desenvolvimento Agropecuário

	Infraestrutura Hídrica para Irrigação e Usos Múltiplos
	Meio Ambiente e Recursos Hídricos
Infraestrutura, Desenvolvimento Regional, Urbano e Industrial	Desenvolvimento Regional, Urbano e Habitação
	Transporte e Logística
	Infraestrutura Pública
	Indústria, Comércio, Serviços, Mineração e Turismo
Educação e Conhecimento	Educação de Qualidade para Todos
	Educação Tecnológica, Profissional e Superior
	Cultura
	Ciência, Tecnologia e Inovação
	Proeducar
Segurança, Assistência Social e Direitos Humanos	Segurança Cidadã
	Assistência Social
	Trabalho e Mercado
	Juventude, Esporte e Lazer
	Direitos Humanos
	Segurança Alimentar
Saúde	Integra Saúde
Gestão Pública	Planejamento, Orçamento e Gestão

Fonte: Lei Estadual nº 3.309, de 15 de dezembro de 2017

6.29. Contemplam ainda as prioridades da administração os projetos abaixo relacionados, decorrentes de operações de créditos:

Prioridades	Projetos Estruturantes
PROESTADO - II	Ampliação e reforma do HGP
PROINVESTE	Reforma e ampliação de Hospital de Augustinópolis
	Construção de Unidade de Atendimento socioeducativo de Araguaína
PRO-MORADIA	Implantação e Implementação de Unidades Habitacionais
PRÓ-TRANSPORTE	Infraestrutura urbano em pavimento em municípios (Palmas, Araguaína, Porto Nacional, Paraíso do Tocantins e Colinas)
CAIXA	Financiamento de Infraestrutura Urbana
	Infraestrutura de Saúde
	Infraestrutura de Eixos - Rodoviários
PROESTADO III	Implantação de Infraestrutura Hospitalar nas Regionais de Araguaína, Palmas, Augustinópolis e Paraíso
	Implantação e Implementação de Prédios Públicos, Eixos Rodoviários, Aparelhamento do TCE.
PONTE DE PORTO NACIONAL	Implantação de Infraestrutura Rodoviária e Ligamento a BR-153 a cidade de Porto Nacional, com a construção da Ponte de Ligamento sobre o Rio Tocantins.
PDRIS	Construção de Pontes em Estradas Vicinais

	Melhoria da Gestão Pública
	Implantação do CREMA
PROFISCO	Consolidar e aperfeiçoar o processo de reestruturação e modernização da Administração Fazendária
PRODETUR	Inclusão social com aumento de renda das comunidades locais e a conservação ambiental por meio da atividade turística
TOCANTINS AGRO	Projeto de Melhoramento do Agronegócio e Melhoria da Infraestrutura de Transporte - TOCANTINS AGRO

Fonte: Lei Estadual nº 3.309, de 15 de dezembro de 2017

Lei Orçamentária Anual - LOA

6.30. A Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2018 (LOA 2018), que compreende o Orçamento Fiscal, referente aos Poderes do Estado, seus fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; e Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as Entidades e Órgãos a ela vinculados, da Administração Direta e Indireta, bem como os fundos e as Fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público, na conformidade do §4º do Art. 80 da Constituição Estadual, foi aprovada por meio da Lei Estadual nº 3344, de 28 de dezembro de 2017.

6.31. A Receita total estimada e a Despesa total fixada na LOA 2018 totalizaram R\$ 10.731.209.000,00 (Dez bilhões, setecentos e trinta e um milhões, duzentos e nove mil reais), incluindo nesse montante os recursos próprios das Autarquias, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

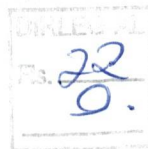
6.32. A Receita prevista foi desdobrada conforme detalhamento no quadro e gráficos a seguir:

ESPECIFICAÇÃO	TOTAL (R\$)
1. RECEITAS CORRENTES	8.485.010.425,00
2. RECEITAS DE CAPITAL	1.241.738.575,00
3. RECEITAS CORRENTES INTRAORÇAMENTÁRIAS	1.004.460.000,00
4. RECEITAS TOTAL (1+2+3)	10.731.209.000,00

Fonte: Lei Estadual nº 3344, de 28 de dezembro de 2017



6.33. Com o propósito de melhor detalhar a previsão das receitas do Estado do Tocantins para exercício 2018, demonstro a composição do Orçamento Total e por Poderes, discriminados por fonte de recursos:



ÓRGÃOS	Recursos Ordinários do Tesouro	Recursos de Outras Fontes	TOTAL
1. PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DO TOCANTINS	378.413.169,00	3.570.000,00	381.983.169,00
1.1. Assembleia Legislativa	242.489.376,00	-	242.489.376,00
1.2. Tribunal de Contas	132.423.793,00	3.000.000,00	135.423.793,00
1.3. Fundo de Aperfeiçoamento Profissional e Reequipamento Técnico do Tribunal de Contas	3.500.000,00	570.000,00	4.070.000,00
2. PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS	556.614.174,00	64.894.145,00	621.508.319,00
2.1. Tribunal de Justiça	556.614.174,00	-	556.614.174,00
2.2. Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Poder Judiciário - FUNJURIS-TO	-	64.894.145,00	64.894.145,00
3. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS	207.582.463,00	2.427.800,00	210.010.263,00
3.1. Procuradoria Geral de Justiça	207.582.463,00	-	207.582.463,00
3.2. Fundo de Modernização e Aperf. Funcional do Ministério Público do Estado do Tocantins		2.427.800,00	2.427.800,00
4. DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO TOCANTINS	126.775.548,00	6.762.251,00	133.537.799,00
4.1. Defensoria Pública	126.775.548,00	6.510.162,00	133.285.710,00
4.2. Fundo Estadual da Defensoria Pública - FUNDEP		252.089,00	252.089,00
5. PODER EXECUTIVO - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	3.009.669.881,00	1.395.563.093,00	4.405.232.974,00
6. PODER EXECUTIVO -	1.357.985.077,00	3.620.951.399,00	4.978.936.476,00

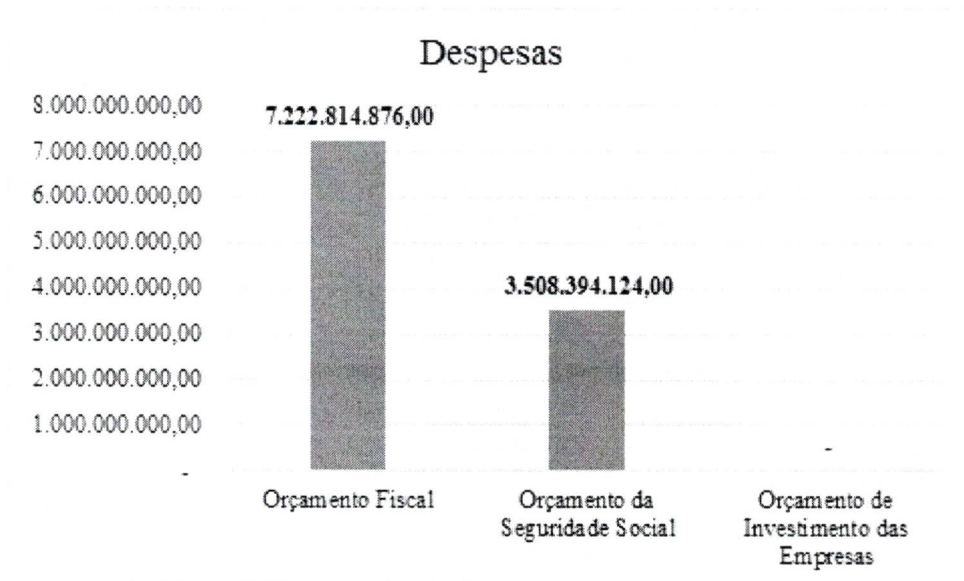
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA			
TOTAL	5.637.040.312,00	5.094.168.688,00	10.731.209.000,00

Fonte: Lei Estadual nº 3344, de 28 de dezembro de 2017

6.34. A Despesa total desdobra-se conforme representado no quadro a seguir:

ESFERAS	TOTAL (R\$)
Orçamento Fiscal	7.222.814.876,00
Orçamento da Seguridade Social	3.508.394.124,00
Orçamento de Investimento das Empresas	0,00
TOTAL	10.731.209.000,00

Fonte: Lei Estadual nº 3344, de 28 de dezembro de 2017



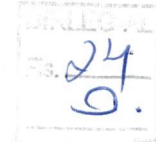
6.35. Ainda sobre a LOA, destaco que o art. 6º autorizou o Chefe do Poder Executivo a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender às insuficiências nas dotações orçamentárias, **até o limite correspondente a 12,5% do total da despesa inicialmente fixada em cada unidade orçamentária** referida no Quadro II do art. 3º desta Lei, em conformidade com o art. 43 da Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, mediante a utilização dos seguintes recursos: I - reserva de contingência; II - excesso de arrecadação; III - anulação de dotações orçamentárias; IV - *superávit* financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior; V - produto de operações de crédito interno e externo.

6.36. Outrossim, excluem-se do limite fixado no *caput* do art. 6º, a abertura de créditos adicionais suplementares para atender a pessoal e seus encargos, à amortização da dívida e seus encargos, precatórios judiciais, convênios, contrapartidas, operações de créditos, a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, a ações e serviços públicos de saúde e as adequações necessárias para o reajuste dos recursos ordinários do tesouro disposto no anexo II da Lei nº 3.309/2017, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2018.

AValiação DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

Gestão Orçamentária Consolidada - Balanço Orçamentário

6.37. A Lei 4.320/1964 prevê a elaboração do Balanço Orçamentário e dispõe que ele demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, sendo estruturado nos termos do Anexo 12 da referida Lei. O Balanço Orçamentário Consolidado do Estado do Tocantins, no exercício de 2018, apresentou-se da seguinte forma:



Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada	Receitas Realizadas	Saldo
Receitas Correntes (I)	9.489.470.425,00	9.489.755.876,00	7.887.256.187,15	-1.602.499.688,85
Receitas de Capital	1.241.738.575,00	1.241.738.575,00	176.850.395,52	-1.064.888.179,48
Déficit			462.907.546,89	462.907.546,89
TOTAL	10.731.209.000,0	10.731.494.451,00	8.527.014.129,56	-2.204.480.321,44
Despesas Orçamentárias	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Saldo
Despesas Correntes (IX)	7.926.082.378,00	8.177.235.984,50	7.673.717.224,36	503.518.760,14
Despesas de Capital (X)	1.952.105.372,00	2.044.756.475,50	853.296.905,20	1.191.459.570,30
Reserva de Contingência (XI)	853.021.250,00	659.459.389,00	0,00	659.459.389,00
TOTAL	10.731.209.000,00	10.881.451.849,00	8.527.014.129,56	2.354.437.719,44

Fonte: Balanço Orçamentário - Consolidado (Anexo XII, da Lei 4.320/64). Exercício 2018.

6.38. Da análise global do resultado orçamentário, verifica-se que, confrontando a despesa realizada de R\$ 8.527.014.129,56 (Oito bilhões, quinhentos e vinte e sete milhões, quatorze mil, cento e vinte e nove reais e cinquenta e seis centavos) com a receita arrecadada de R\$ 8.064.106.582,67 (Oito bilhões, sessenta e quatro milhões, cento e seis mil, quinhentos e oitenta e dois reais e sessenta e sete centavos), observa-se que, no exercício de 2018, o Estado evidenciou um **Déficit Orçamentário**, no valor de R\$ 462.907.546,89 (Quatrocentos e sessenta e dois milhões, novecentos e sete mil, quinhentos e quarenta e seis reais e oitenta e nove centavos).

6.39. Destaca-se que no Demonstrativo das Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo, na coluna "Empenhos não Liquidados Cancelados (não inscritos por insuficiência financeira)", consta o valor de R\$ 4.229.982.935,89 (Quatro bilhões, duzentos e vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e trinta e cinco reais e oitenta e nove centavos), sendo R\$ 3.081.556.468,63 (Três bilhões, oitenta e um milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e sessenta e três centavos) relativos a recursos não vinculados e R\$ 1.148.426.468,26 (Um bilhão, cento e quarenta e oito milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e vinte e seis centavos), com recursos vinculados.

6.40. De acordo com o Balanço Patrimonial, o valor registrado no passivo permanente de R\$ 4.229.982.935,89 (Quatro bilhões, duzentos e vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e trinta e cinco reais e oitenta e nove centavos), temos que a quantia de R\$ 1.924.453.012,85 (Um bilhão, novecentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil e doze reais e oitenta e cinco centavos) se refere ao duodécimo a repassar aos órgãos e poderes o qual impacta apenas nas disponibilidades financeiras, contudo, o valor de R\$ 2.305.529.923,04 (Dois bilhões, trezentos e cinco milhões, quinhentos e vinte e nove mil, novecentos e vinte e três reais e quatro centavos) depende da execução orçamentaria e financeira.

6.41. Com base nestes dados, é imperioso registrar aqui que o resultado orçamentário apurado no Balanço Orçamentário não evidencia a realidade orçamentária do Poder Executivo e, consequentemente, do Estado do Tocantins, tendo em vista que o **Poder Executivo deixou de registrar** no subsistema orçamentário, o **montante de R\$ 2.305.529.923,04** (Dois bilhões, trezentos e cinco milhões, quinhentos e vinte e nove mil, novecentos e vinte e três reais e quatro centavos), por **insuficiência orçamentária-financeira**.

6.42. Neste sentido, temos que o **Déficit** de R\$ 462.907.546,89 (Quatrocentos e sessenta e dois milhões, novecentos e sete mil, quinhentos e quarenta e seis reais e oitenta e nove centavos), demonstrado no Balanço Orçamentário Consolidado, é apenas aparente, pois, na verdade temos a existência de um **déficit**

orçamentário da ordem de **R\$ 2.768.437.469,93** (Dois bilhões, setecentos e sessenta e oito milhões, quatrocentos e trinta e sete mil, quatrocentos e sessenta e nove reais e noventa e três centavos), causado pela ausência de empenhos por inexistir dotação orçamentária, influenciando no resultado orçamentário.

6.43. Ressalta-se que o volume de despesas não executadas por insuficiência orçamentária-financeira do Poder Executivo vem aumentando consideravelmente nos últimos anos, demonstrando que o resultado orçamentário apurado pelo Estado ao longo dos últimos anos não é real. Para ilustrar esta situação, apresenta-se a seguir dados históricos das despesas não executadas por insuficiência orçamentária-financeira do Poder Executivo nos últimos 5 (cinco) anos:

Exercício	Despesas não empenhadas por insuficiência orçamentária-financeira - Poder Executivo
2018	2.305.529.923,04
2017	1.381.453.921,27
2016	1.506.939.036,07
2015	1.027.597.335,95
2014	681.112.868,21

Fonte: Dados extraídos do Relatório Técnico nº 14/2019 - Preliminar (evento 23 - Proc. nº 3302/2019)



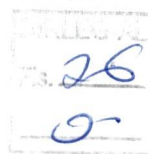
6.44. A situação acima demonstrada tem onerado sobremaneira a execução orçamentária dos exercícios seguintes, tendo em vista o volume de execução de Despesas de Exercícios Anteriores (elemento de despesa "92"), o que demonstra o descompasso entre o que foi previsto nos instrumentos de planejamento e as efetivas necessidades de manutenção do Órgão.

Despesas de Exercícios Anteriores

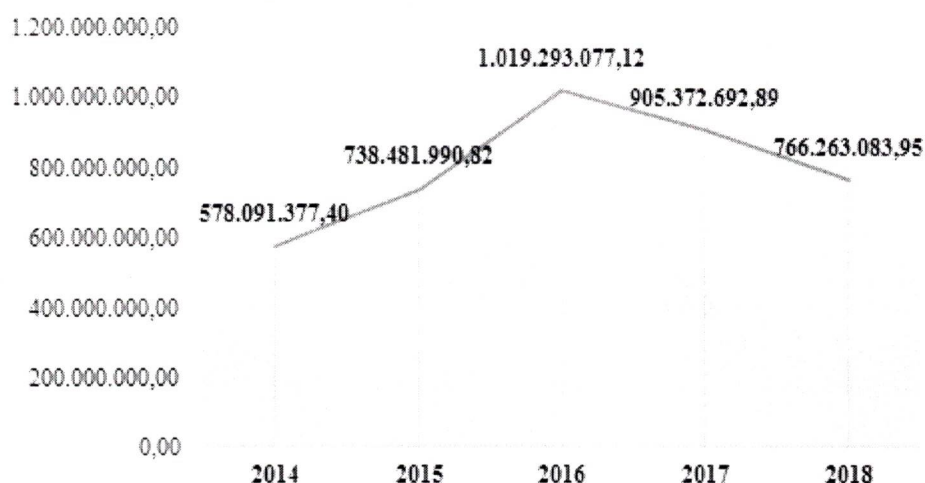
6.45. A Tabela e o gráfico a seguir apresenta a evolução das despesas de exercícios anteriores, com base nos dados extraídos do Relatório Técnico nº 14/2019 e Processo nº 3121/2018:

Exercícios	Valores _ Consolidado (R\$)
2014	578.091.377,40
2015	738.481.990,82
2016	1.019.293.077,12
2017	905.372.692,89
2018	766.263.083,95

Fonte: Relatório Técnico nº 14/2019 (evento 23 - Proc. nº 3302/2019)



Despesas de Exercícios Anteriores



6.46. A respeito da contabilização das Despesas de Exercícios Anteriores, transcrevo a seguir o art. 37 da Lei Federal nº 4320/1964:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

6.47. Neste sentido, temos que os valores executadas no elemento de despesa "92", tanto no exercício de 2018 como de 2019, para as quais o orçamento respectivo não consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, fere o disposto nos arts. 37 e 60 da Lei Federal nº 4320/1964.

Execução da Receita

6.48. De acordo com MCASP 8ª Edição, receitas orçamentárias são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

6.49. Essas receitas pertencem ao Estado, transitam pelo patrimônio do Poder Público e, via de regra, por força do princípio orçamentário da universalidade, estão previstas na Lei Orçamentária Anual LOA. Com vistas a identificar a procedência, a origem das receitas no momento em que ingressam nos cofres públicos elas são classificadas nas Categorias Econômicas Receitas Correntes e Receitas de Capital.

6.50. Nas conta sob análise, temos que o Quociente de Execução da Receita, resultante da relação entre a Receita Realizada R\$ 8.064.106.582,67 (Oito bilhões, sessenta e quatro milhões, cento e seis mil, quinhentos e oitenta e dois reais e sessenta e sete centavos) e a Previsão Atualizada R\$ 10.731.494.451,00 (Dez bilhões, setecentos e trinta e um milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e um reais), resultou em uma **insuficiência de arrecadação de R\$ 2.667.387.868,33** (Dois bilhões, seiscentos e sessenta e sete milhões, trezentos e oitenta e sete mil, oitocentos e sessenta e oito reais e trinta e três centavos), para cobertura de despesas. Assim, **o desempenho da arrecadação alcançou apenas 75,14% do total dos recursos estimados** para o exercício de 2018.

Receitas Correntes

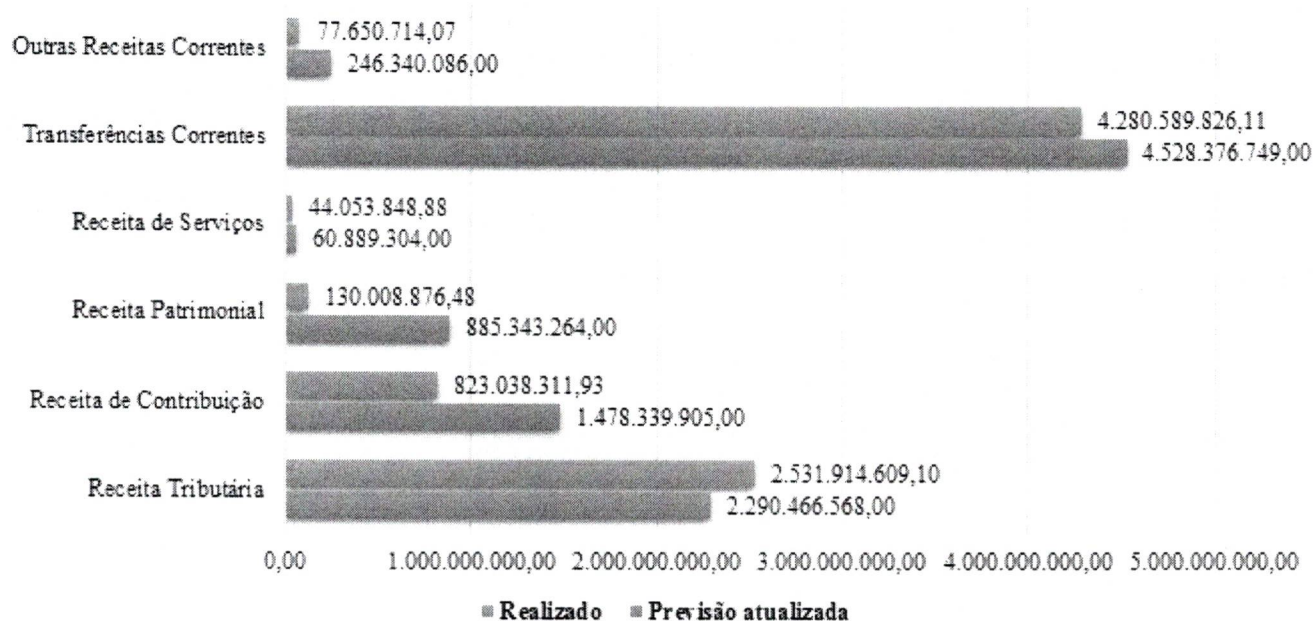
6.51. Receitas Orçamentárias Correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas.

6.52. Classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes); por fim, demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores, nem no conceito de receita de capital (Outras Receitas Correntes).

6.53. Para o exercício de 2018, as Receitas Correntes foram estimadas em R\$ 9.489.755.876,00 (Nove bilhões, quatrocentos e oitenta e nove milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil, oitocentos e setenta e seis reais) e no decorrer do exercício foram realizadas receitas no valor de R\$ 7.887.256.187,15 (Sete bilhões, oitocentos e oitenta e sete milhões, duzentos e cinquenta e seis mil, cento e oitenta e sete reais e quinze centavos), resultando em frustração de Receitas Correntes no valor de R\$ 1.067.859.474,79 (Um bilhão, sessenta e sete milhões, oitocentos e cinquenta e nove mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e setenta e nove centavos).

6.54. O gráfico a seguir demonstra a performance das principais Receitas Correntes no exercício de 2018:

Receitas Correntes



Fonte: Balanço Orçamentário e Relatório Técnico nº 14/2019 (evento 23 - Proc. nº 3302/2019)

6.55. Analisando o gráfico acima é possível verificar que as Receitas Tributárias foi a única que teve arrecadação acima do consignado na LOA/2018, sendo que as demais Receitas apresentaram *déficit*. Esse resultado evidencia a dependência do Estado em relação às Transferências Correntes, que representam 53,08% do total das receitas arrecadadas, enquanto a Receita Tributária equivale a 31,40%. Dentre as transferências correntes destaca-se a oriunda do FPE – Fundo de Participação dos Estados, que somou R\$ 3.828.324.597,25 (Três bilhões, oitocentos e vinte e oito milhões, trezentos e vinte e quatro mil, quinhentos e noventa e sete reais e vinte e cinco centavos), representando 71,55% do total das transferências correntes.

Receitas de Capital

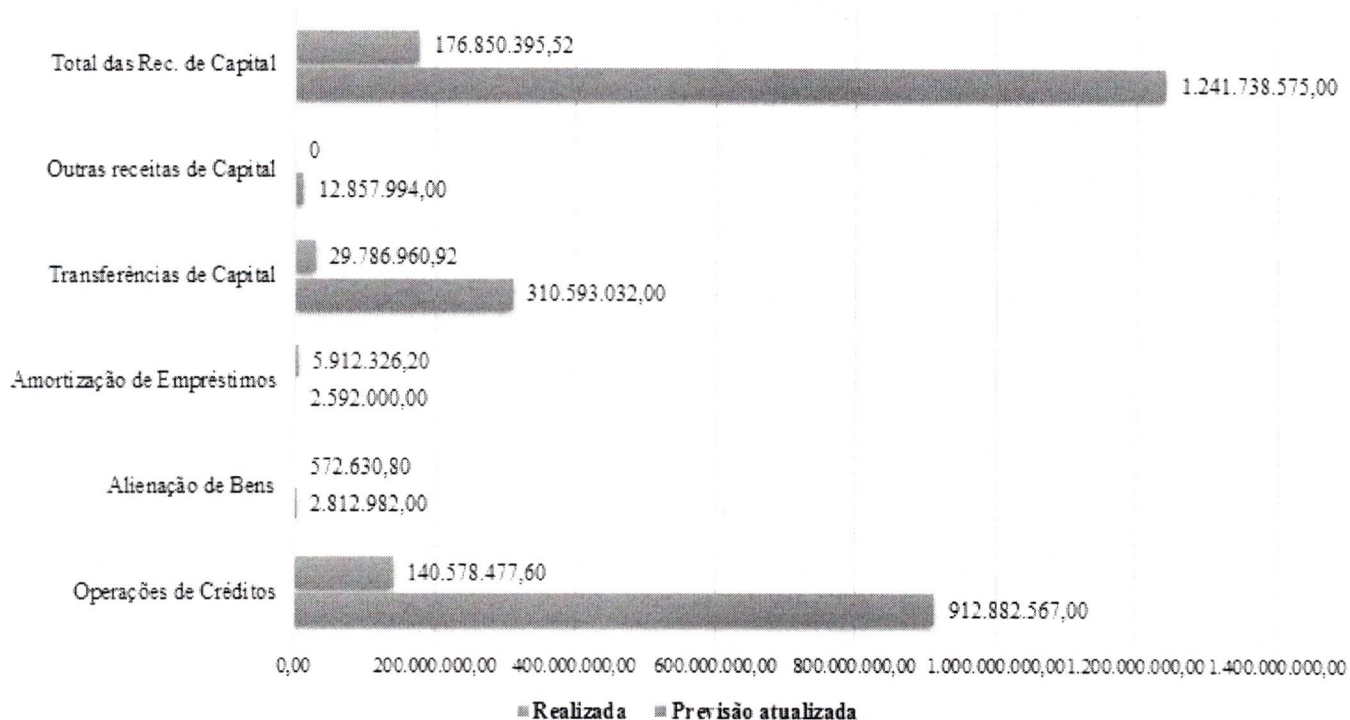
6.56. Receitas Orçamentárias de Capital são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações

orçamentários, a fim de se atingirem as finalidades públicas. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital em geral não provocam efeito sobre o patrimônio líquido.

6.57. Receitas de Capital são as provenientes tanto da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e da conversão, em espécie, de bens e direitos, quanto de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital. São classificadas em operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital.

6.58. Na LOA/2018, as Receitas de Capital foram estimadas em R\$ 1.241.738.575,00 (Um bilhão, duzentos e quarenta e um milhões, setecentos e trinta e oito mil, quinhentos e setenta e cinco reais) e no decorrer do exercício foram realizadas receitas no valor de R\$ 176.850.395,52 (Cento e setenta e seis milhões, oitocentos e cinquenta mil, trezentos e noventa e cinco reais e cinquenta e dois centavos), resultando em frustração de Receitas de Capital no valor de R\$ 1.064.888.179,48 (Um bilhão, sessenta e quatro milhões, oitocentos e oitenta e oito mil, cento e setenta e nove reais e quarenta e oito centavos), ou seja só foi arrecadado apenas 14,24% do previsto.

Receitas de Capital



Fonte: Balanço Orçamentário e Relatório Técnico nº 14/2019 (evento 23 - Proc. nº 3302/2019)

6.59. Do total arrecadado de Receitas de Capital, o montante de R\$ 140.578.477,60 (Cento e quarenta milhões, quinhentos e setenta e oito mil, quatrocentos e setenta e sete reais e sessenta centavos), que representa de 79,49% do total arrecadado, referem-se a Operações de Crédito que são recursos decorrentes de empréstimos obtidos junto a entidades estatais ou particulares internas ou externas, cuja, operações atendem, os limites definidos na Lei Complementar nº 101/2000 e a Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

Da Renúncia de Receita

6.60. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 14, § 1º, expressa que a renúncia de receitas, subsídio compreende anistia, remissão, crédito presumido, concessão de isenção em caráter geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondem a tratamento diferenciado.

6.61. Assim, a renúncia fiscal busca atender objetivos econômicos e sociais, alcançando uma faixa específica de contribuintes. Entre esses objetivos estão o estímulo e incentivo a determinadas atividades, desenvolvimento de certas regiões ou intervenção no equilíbrio econômico. O montante que o governo deixa de arrecadar é revertido no fomento de demandas específicas, retornando em benefícios à sociedade como um todo.

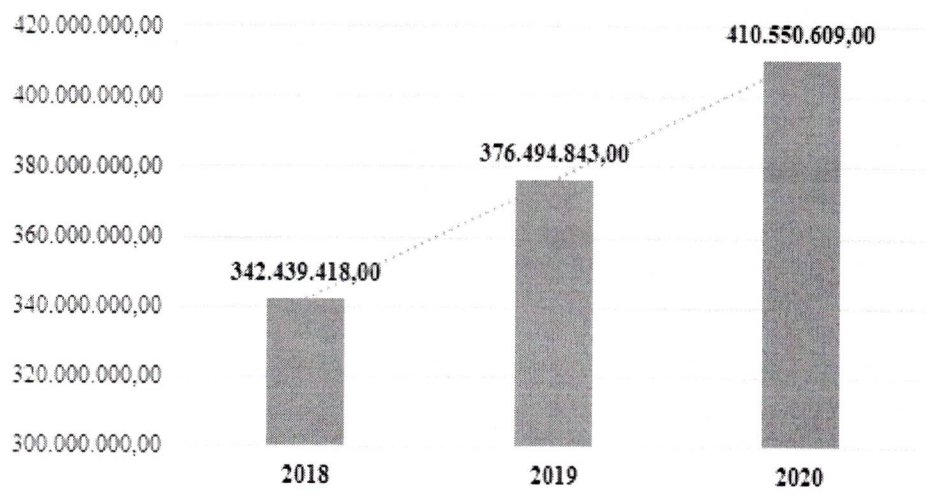
6.62. A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2018 (Lei nº 3.309, de 15 de dezembro de 2017, ao tratar da Renúncia da Receita para o período de 2018-2020, previu para o exercício de 2018, o montante de R\$ 342.439.418,00 (Trezentos e quarenta e dois milhões, quatrocentos e trinta e nove mil, quatrocentos e dezoito reais). A referida renúncia consiste em isenções/benefícios para contribuintes do ICMS/IPVA, conforme Tabela a seguir:

TRIBUTO	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA		
			2018	2019	2020
ICMS	CRÉDITO PRESUMIDO/ REDUÇÃO DE BC	COM. ATACADISTA (Lei 1.201/00 e 1.790/07)	66.094.778,00	76.840.728,00	87.586.678,00
ICMS	ISENÇÃO/ CRÉDITO PRESUMIDO/ INEXIGIBILIDADE	PROINDÚSTRIA (Lei 1.385/03)	123.679.995,00	145.648.806,00	167.617.617,00
ICMS	CRÉDITO PRESUMIDO/ REDUÇÃO DE BC	COM. INTERNET (Lei 1.641/05)	3.220.247,00	2.292.310,00	1.364.373,00
ICMS	ISENÇÃO/ REDUÇÃO DE BC/ E CRÉDITO PRESUMIDO	COM/ IND/ AGRO/ PEC/ APIC	136.436,00	143.258,00	150.421,00
ICMS	REDUÇÃO DE BC/ SUSPEÇÃO DE ALÍQUOTA	DIESEL/ QUEROSENE/ GASOLINA (AVGAS) Leis 2.548/11 e 1.418/03	54.831.600,00	56.328.058,00	57.824.516,00
ICMS	ISENÇÃO/ REDUÇÃO DE BC	ENERGIA ELÉTRICA - TODOS	58.785.787,00	60.162.242,00	61.538.697,00
ICMS/IPVA	RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS FICAIS - REFIS	TODOS	20.054.508,00	20.640.400,00	21.226.292,00
IPVA	ISENÇÃO PRIMEIRO EMPLACAMENTO/ PORTADORES DEFICIÊNCIA/ MOTOTAXI/ TAXI E OUTROS	TODOS	15.636.067,00	14.439.041,00	13.242.015,00
TOTAL			342.439.418,00	376.494.843,00	410.550.609,00

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2018 (Lei nº 3.309/2017, publicada no D.O.E. 5.012, de 15/12/2017)



Renúncia de Receitas Previstas



6.63. Consta da LDO que, a metodologia utilizada na obtenção dos valores estimados de renúncia de receita para os anos de 2018 a 2020, foi a regressão linear simples, para os valores efetivos dos incentivos entre 2013 e 2016 e também foram levados em consideração os incentivos concedidos no primeiro semestre de 2017.

6.64. Conforme consta em Notas Explicativas e no Balancete de Verificação, no exercício em análise houve a contabilização de R\$ 1.142.092.193,64 (Um bilhão, cento e quarenta e dois milhões, noventa e dois mil, cento e noventa e três reais e sessenta e quatro centavos), referente aos valores renunciados de ICMS, ITCMD, IPVA e dívida ativa tributária e não tributária.

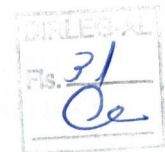
Realização das Despesas

6.65. Despesas Públicas representam o conjunto de dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de Direito Público, com a finalidade de funcionamento dos serviços públicos e de atendimento às necessidades coletivas aplicando certa quantia dentro de uma autorização legislativa, buscando a manutenção das atividades do ente estatal ou para a conservação ou construção de bens públicos.

6.66. A despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade. A despesa orçamentária, assim como a receita orçamentária, é classificada nas categorias econômicas Despesas Correntes e Despesas de Capital.

6.67. A Lei Orçamentária Anual nº 3.344, de 28 de dezembro de 2017, fixou as despesas orçamentárias para o exercício em R\$ 10.731.209.000,00 (Dez bilhões, setecentos e trinta e um milhões, duzentos e nove mil reais). Entretanto, após alterações orçamentárias totalizou R\$ 10.881.451.849,00 (Dez bilhões, oitocentos e oitenta e um milhões, quatrocentos e cinquenta e um mil, oitocentos e quarenta e nove reais), conforme Balanço Orçamentário e Anexo 11 da Lei nº 4.320/64.

6.68. Assim, temos que as despesas executadas em 2018 foram de R\$ 10.832.544.052,40 (Dez bilhões, oitocentos e trinta e dois milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil e cinquenta e dois reais e quarenta centavos), sendo R\$ 8.527.014.129,36 (Oito bilhões, quinhentos e vinte e sete milhões, quatorze mil, cento e vinte e nove reais e trinta e seis centavos) executadas orçamentariamente e R\$ 2.305.529.923,04 (Dois bilhões, trezentos e cinco milhões, quinhentos e vinte e nove mil, novecentos e vinte e três reais e quatro centavos), executado em paralelo ao orçamento. Se comparada com a receita arrecadada de R\$ 8.064.106.582,67 (Oito bilhões, sessenta e quatro milhões, cento e seis mil, quinhentos e oitenta e dois reais e sessenta e sete centavos), constata-se um desequilíbrio orçamentário no montante de R\$ 2.768.437.469,73 (Dois bilhões, setecentos e sessenta e oito milhões, quatrocentos e trinta e sete mil, quatrocentos e sessenta e nove reais e setenta e três centavos).



Despesa Correntes e de Capital

6.69. Despesas Correntes são aquelas resultantes da manutenção das atividades próprias do Estado, tais como custeio da estrutura administrativa o que não gera o aumento do patrimônio do Estado; contribuindo apenas para sua continuidade. No momento da sua realização, ocasionam uma redução do patrimônio do ente, constituindo fatos contábeis modificativos diminutivos.

6.70. Classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Com relação ao grupo de natureza da despesa elas são classificadas em: Pessoal e Encargos Sociais; Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes.

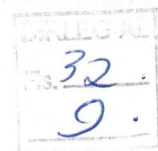
6.71. Despesas de Capital são aquelas que, no momento da sua realização, não ocasionam uma redução do patrimônio do ente, pois constituem fatos contábeis permutativos que se conectam ao conceito de investimento do setor público, pois esses gastos irão ser utilizados para aquisição ou constituição de bens de capital, criando, assim, a produção de novos bens e serviços.

6.72. Classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Com relação ao grupo de natureza da despesas elas são classificadas em: Investimentos; Inversões Financeiras; Amortização da Dívida.

6.73. Investimentos são, de modo geral, as despesas destinadas ao planejamento e à execução de obras. As inversões financeiras destinam-se à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, à aquisição de títulos de empresas ou entidades, já constituídas, desde que não importe aumento do capital, e à constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas. Transferências de capital, por fim, são investimentos ou inversões financeiras que devam se realizar independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços.

6.74. Considerando as **despesas processadas orçamentariamente**, temos que as Despesas Correntes atingiram o montante de R\$ 7.673.717.224,36 (Sete bilhões, seiscentos e setenta e três milhões, setecentos e dezessete mil, duzentos e vinte e quatro reais e trinta e seis centavos), as Despesas de Capital R\$ 853.296.905,20 (Oitocentos e cinquenta e três milhões, duzentos e noventa e seis mil, novecentos e cinco reais e vinte centavos). A tabela e gráficos a seguir destaca as despesas empenhadas por grupos de natureza:

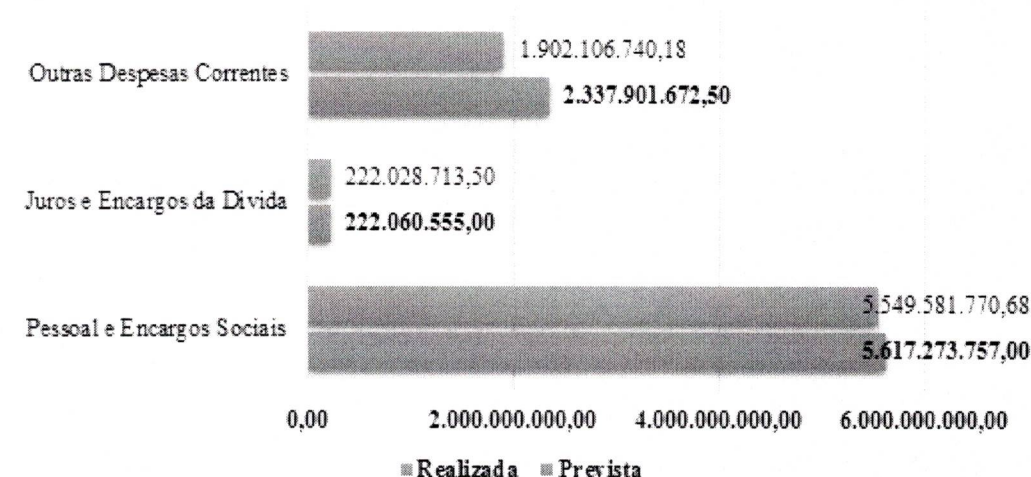
Despesas Orçamentárias	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Saldo
DESPESAS CORRENTES (I)	7.926.082.378,00	8.177.235.984,50	7.673.717.224,36	503.518.760,14
Pessoal e Encargos Sociais	5.585.472.402,00	5.617.273.757,00	5.549.581.770,68	67.691.986,32
Juros e Encargos da Dívida	173.665.549,00	222.060.555,00	222.028.713,50	31.841,50
Outras Despesas Correntes	2.166.944.427,00	2.337.901.672,50	1.902.106.740,18	435.794.932,32
DESPESAS DE CAPITAL (II)	1.952.105.372,00	2.044.756.475,50	853.296.905,20	1.191.459.570,30
Investimentos	1.631.756.876,00	1.548.302.371,50	380.129.408,22	1.168.172.963,28
Inversões Financeiras	31.279.268,00	21.256.711,00	2.693.644,33	18.563.066,67
Amortização	289.069.228,00	475.197.393,00	470.473.852,65	4.723.540,35



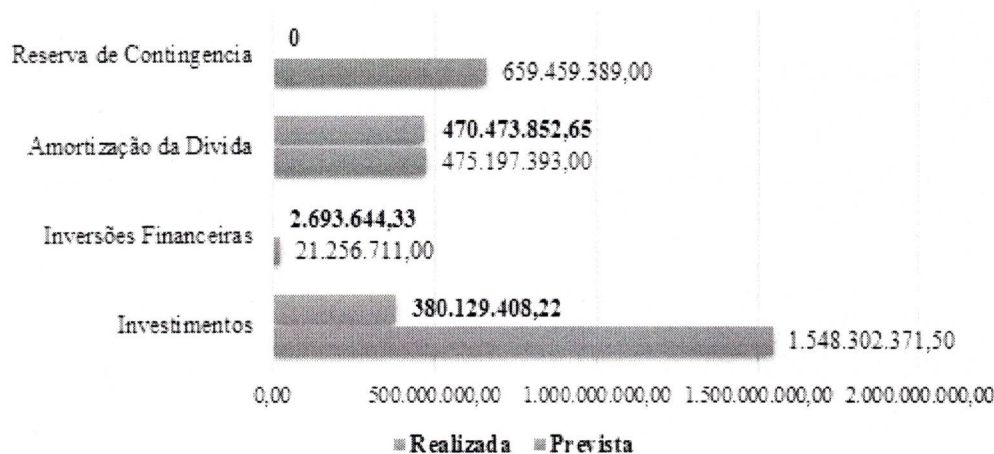
da Dívida				
Reserva de Contingencia (III)	853.021.250,00	659.459.389,00	0,00	659.459.389,00
TOTAL	10.731.209.000,00	10.881.451.849,00	8.527.014.129,56	2.354.437.719,44

Fonte: Balanço Orçamentário - Anexo XII da Lei nº 4.320/64.

Despesas Correntes



Despesas de Capital



6.75. Em 2018 a despesa empenhada com pessoal consumiu 65,08% do total do orçamento executado e se acrescentarmos o valor não empenhado de R\$ 1.166.022.015,93 (Um bilhão, cento e sessenta e seis milhões, vinte e dois mil e quinze reais e noventa e três centavos), a despesa chegaria a 78,75% do orçamento executado. Essas despesas executadas paralelamente ao orçamento em maior percentual está nas despesas com pessoal, que apresenta uma despesa bruta de R\$ 6.715.603.786,61 (Seis bilhões, setecentos e quinze milhões, seiscentos e três mil, setecentos e oitenta e seis reais e sessenta e um centavos) e na execução orçamentária a despesa é de R\$ 5.549.581.770,68 (Cinco bilhões, quinhentos e quarenta e nove milhões, quinhentos e oitenta e um mil, setecentos e setenta reais e sessenta e oito centavos). Além disso, prejudica o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual –PPA, haja vista o comprometimento do orçamento com despesas de exercícios anteriores.

6.76. Por outro prisma, considerando a despesa com pessoal empenhada e as despesas com juros e encargos da dívida e amortização da dívida, juntas representam 73,20% do orçamento executado. Já com a inclusão da despesa com pessoal não empenhadas esse percentual chega a 86,87%.

6.77. Os dados constantes na tabela comprovam que as despesas de custeio (correntes) atingiram 89,99% das despesas executadas, ao passo que as despesas de capital tiveram representatividade de 10,01%, contudo apenas 4,46% se refere a investimentos, impactando diretamente na economia estadual.

Receitas Públicas x Despesas Públicas

6.78. O controle da execução orçamentária compreende a verificação da correta gestão na realização da Receita e na execução da Despesa (despesas empenhadas e liquidadas) que deve estar em conformidade com o estabelecido na LOA, e, em consonância com as estratégias, programas e ações de Governo. Os gráficos a seguir mostram a performance da execução orçamentária por categoria econômica e grupo de natureza de despesa nos últimos cinco exercícios.

6.79. Contrapondo o valor da receita arrecadada de R\$ 8.064.106.582,67 (Oito bilhões, sessenta e quatro milhões, cento e seis mil, quinhentos e oitenta e dois reais e sessenta e sete centavos) com a despesa executada de R\$ 8.527.014.129,56 (Oito bilhões, quinhentos e vinte e sete milhões, quatorze mil, cento e vinte e nove reais e cinquenta e seis centavos), se apura um *déficit* de R\$ 462.907.546,89 (Quatrocentos e sessenta e dois milhões, novecentos e sete mil, quinhentos e quarenta e seis reais e oitenta e nove centavos). Contudo existe as despesas realizadas que não foram empenhadas por insuficiência orçamentária financeira na ordem de R\$ 2.305.529.923,04 (Dois bilhões, trezentos e cinco milhões, quinhentos e vinte e nove mil, novecentos e vinte e três reais e quatro centavos), elevando esse *déficit* para R\$ 2.768.437.469,93 (Dois bilhões, setecentos e sessenta e oito milhões, quatrocentos e trinta e sete mil, quatrocentos e sessenta e nove reais e noventa e três centavos).

Gestão Financeira/Patrimonial Consolidada

Balanço Financeiro

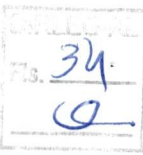
6.80. Conforme a Lei Federal nº 4.320/4964, o Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentária, bem como os rendimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte.

6.81. O Balanço Financeiro é um quadro com duas seções: Ingressos (Receitas Orçamentárias e Recebimentos Extraorçamentários) e Dispendios (Despesas Orçamentárias e Pagamentos Extraorçamentários), que se equilibram com a inclusão do saldo em espécie do exercício anterior na coluna dos ingressos e o saldo em espécie para o exercício seguinte na coluna dos dispendios.

6.82. A movimentação financeira conjuga as disponibilidades iniciais com os ingressos e desembolso, de modo a evidenciar os valores numéricos existentes quando do término do exercício. A análise quanto às Disponibilidades de Caixa está evidenciada em tópico específico concernente à Lei de Responsabilidade Fiscal.

6.83. A composição do Balanço Financeiro ao final do exercício 2018, pode ser retratada, de forma resumida conforme Tabela a seguir:

INGRESSOS		
	Exercício 2018	Exercício 2017
Receitas Orcamentárias (I)	8.064.106.582,67	9.144.122.847,61
Ordinária(Não Vinculada)	5.404.369.991,87	5.699.493.332,65
Vinculada	2.659.736.590,80	3.444.629.514,96
Transferencias Financeiras Recebidas (II)	6.616.004.064,56	9.095.385.588,41
Recebimentos Extraorcamentarios (III)	2.244.088.064,32	2.236.564.040,19



Saldo do Exercício Anterior (IV)	4.928.264.338,25	4.897.844.898,98
Caixa e Equivalente de Caixa	4.928.264.338,25	4.897.844.898,98
TOTAL (V) = (I + II + III + IV)	21.852.463.049,80	25.373.917.375,19
DISPÊNDIOS		
Despesas Orcamentárias (VI)	8.527.014.129,56	8.929.456.438,36
Ordinária(Não Vinculada)	3.973.339.257,81	4.528.240.486,33
Vinculada	4.553.674.871,75	4.401.215.952,03
Transferencias Financeiras Concedidas (VII)	6.616.004.064,56	9.095.385.588,41
Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	2.233.341.807,54	2.474.536.340,25
Saldo para o Exercício Seguinte (IX)	4.476.103.048,14	4.874.539.008,17
Caixa e Equivalente de Caixa	4.476.103.048,14	4.874.539.008,17
TOTAL (X) = (VI + VII + VIII + IX)	21.852.463.049,80	25.373.917.375,19

Fonte: Balanço Financeiro - Consolidado (Anexo XIII da Lei nº 4.320/64)

6.84. Da análise do Balanço Financeiro verifica-se que o saldo da disponibilidade de caixa e equivalente de caixa, perfaz o montante de R\$ 4.476.103.048,14 (Quatro bilhões, quatrocentos e setenta e seis milhões, cento e três mil e quarenta e oito reais e quatorze centavos), no entanto, a maior parte deste montante refere-se a recursos vinculados, no valor de R\$ 4.127.486.524,99 (Quatro bilhões, cento e vinte e sete milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil, quinhentos e vinte e quatro reais e noventa e nove centavos), sendo que o valor de R\$ 3.642.956.000,48 (Três bilhões, seiscentos e quarenta e dois milhões, novecentos e cinquenta e seis mil reais e quarenta e oito centavos) refere-se a recursos vinculados especificamente ao IGEPREV.

6.85. Outrossim, ressalto que ainda temos de Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados o montante de R\$ 186.056.004,85 (Cento e oitenta e seis milhões, cinquenta e seis mil e quatro reais e oitenta e cinco centavos) e R\$ 4.229.982.935,89 (Quatro bilhões, duzentos e vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e trinta e cinco reais e oitenta e nove centavos) não inscritos por insuficiência orçamentária-financeira. Assim sendo, ao computarmos esses valores, inexistente saldo de caixa, restando evidenciado uma insuficiência financeira, conforme dados extraídos do Relatório de Gestão Fiscal - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar - Consolidado (Anexo 5 da LRF).

Demonstração dos Fluxos de Caixa

6.86. A Demonstração do Fluxo de Caixa tem por objetivo analisar o desempenho financeiro e inferir, em nível macro, quais foram as decisões de alocações de recursos, na prestação de serviços públicos, em investimentos e financiamentos, além de contribuir para a transparência da gestão pública por possibilitar a verificação de como a administração influenciou a liquidez da entidade, de forma a prevenir insolvência futura.

6.87. A Demonstração dos Fluxos de Caixa - DFC Consolidada do Governo do Estado do Tocantins foi elaborada pelo método direto e evidencia as movimentações ocorridas no caixa e seus equivalentes, nos seguintes fluxos: Operacional – compreende o ingresso de receitas originárias e derivadas, e os desembolsos relacionados às ações públicas e demais fluxos que não constem como fluxo financiamento ou de investimento; Investimentos – é composto por recursos originados de alienação ou aquisição de ativo não circulante, e ainda, recebimentos em dinheiro por liquidação de adiantamentos ou amortização de empréstimos concedidos; e Financiamentos – estão inclusos neste fluxo os recursos relacionados à captação e à amortização de empréstimos e financiamentos.

6.88. Para visualização dos fluxos de caixa por atividade colaciono a demonstração Consolidada do exercício de 2018:

ESPECIFICAÇÃO	2018 (R\$)	2017 (R\$)
DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS		
Ingressos	16.459.031.306,88	19.715.387.275,34
Receitas derivadas e originárias	3.606.666.361,04	4.739.981.535,06
Transferências correntes recebidas	4.280.589.826,11	4.086.860.025,89
Outros ingressos operacionais	8.571.775.119,73	10.888.545.714,39
Desembolsos	16.465.882.656,99	19.325.878.490,02
Pessoal e demais despesas	7.047.058.036,24	6.481.626.616,74
Juros e encargos da dívida	165.327.755,08	169.539.149,78
Transferências concedidas	673.443.065,85	1.464.731.125,36
Outros desembolsos operacionais	8.580.053.799,82	11.209.981.598,14
Fluxo de caixa líquido das atividades operacionais (I)	-6.851.350,11	389.508.785,32
DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO		
Ingressos	6.484.957,00	13.852.110,10
Alienação de Bens	572.630,80	6.196.653,83
Amortização de Emp. e Financ. Concedidos	5.912.326,20	7.655.456,27
Outros ingressos de investimentos	0,00	0,00
Desembolsos	312.601.937,30	466.653.590,16
Aquisição de Ativo Não Circulante	252.079.893,19	400.014.692,19
Concessão de Empréstimos e Financiamentos	2.504.201,44	5.054.525,04
Outros desembolsos de investimentos	58.017.842,67	61.584.372,93
Fluxo de caixa líquido das atividades de investimento (II)	-306.116.980,30	-452.801.480,06
DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO		
Ingressos	170.365.438,52	303.429.176,56
Operações de Crédito	140.578.477,60	239.797.516,05
Integralização do capital social de empresas dependentes	0,00	0,00
Transferências de capital recebidas	29.786.960,92	63.631.660,51
Outros Ingressos de Financiamentos	0,00	0,00
Desembolsos	309.558.398,22	263.442.372,63
Amortização/Refinanciamento da Dívida	0,00	0,00
Outros desembolsos de financiamentos	309.558.398,22	263.442.372,63
Fluxo de caixa líquido das atividades de financiamento (III)	-139.192.959,70	39.986.803,93
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III)	-452.161.290,11	-23.305.890,81
Caixa e Equivalentes de caixa inicial	4.928.264.338,25	4.897.844.898,98
Caixa e Equivalentes de caixa final	4.476.103.048,14	4.874.539.008,17

Fonte: Demonstração dos Fluxos de Caixa - Consolidado (Anexo XVIII da Lei nº 4.320/64)

6.89. Da análise dos dados posso concluir que a **Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa foi negativa** em R\$ 452.161.290,11 (Quatrocentos e cinquenta e dois milhões, cento e sessenta e um mil,

36
0.

duzentos e noventa reais e onze centavos).

6.90. No exercício 2018, O fluxo de caixa das atividades operacionais foi negativo em R\$ 6.851.350,11 (Seis milhões, oitocentos e cinquenta e um mil, trezentos e cinquenta reais e onze centavos), apresentando uma redução de R\$ 396.360.135,41 (Trezentos e noventa e seis milhões, trezentos e sessenta mil, cento e trinta e cinco reais e quarenta e um centavos), em comparação com o exercício anterior.

6.91. O fluxo de caixa das atividades de investimento refere-se a movimentação decorrente dos recursos relacionados à captação de recursos da venda de ativos de longo prazo e outras operações. No exercício em análise, o fluxo de caixa dessa atividade foi negativo no valor de R\$ 306.116.980,30 (Trezentos e seis milhões, cento e dezesseis mil, novecentos e oitenta reais e trinta centavos), demonstrando que o valor desembolsado é superior ao montante arrecadado.

6.92. As atividades de financiamento referem-se à obtenção de empréstimos/financiamentos de curto e longo prazo. No período o fluxo de caixa das atividades de financiamentos foi negativo em R\$ 139.192.959,70 (Cento e trinta e nove milhões, cento e noventa e dois mil, novecentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos). De modo geral, verifica-se que os ingressos da atividade de financiamentos tiveram uma redução em R\$ 133.063.738,00 (Cento e trinta e três milhões, sessenta e três mil, setecentos e trinta e oito reais), enquanto os desembolsos apresentaram um aumento de R\$ 46.116.026,00 (Quarenta e seis milhões, cento e dezesseis mil e vinte e seis reais).

Balanço Patrimonial

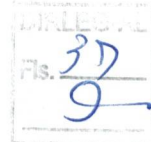
6.93. O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a posição financeira-patrimonial da entidade pública, por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como as contas de controles da administração financeira e dos atos potenciais.

6.94. Nos termos dos parágrafos 1º a 5º do art. 105 da Lei nº 4.320/1964, o Ativo Financeiro apresenta os valores numerários, os créditos e os valores realizáveis, enquanto o Passivo Financeiro representa os compromissos exigíveis a curto prazo, ambos independentemente de autorização orçamentária. Já o Ativo Permanente engloba os bens móveis e imóveis do Estado, os créditos relativos à Dívida Ativa, participações no capital de empresas e outros valores realizáveis a longo prazo que dependem de autorização legislativa para mobilização ou alienação. O passivo permanente abrange a dívida fundada interna e externa, abrangendo, portanto, o parcelamento de dívidas.

6.95. Para avaliação das características qualitativas do patrimônio é importante observarmos o grau da representação fidedigna, que de certo modo corresponde a observância da essência sobre a forma, que pode-se afirmar como sendo o fenômeno que se propõe representar.

6.96. O Balanço Patrimonial Consolidado em 31/12/2018 apresentam, sinteticamente, a seguinte posição:

ATIVO	Em 31/12/2018 (R\$)	Em 31/12/2017 (R\$)
ATIVO CIRCULANTE		
Caixa e Equivalentes de Caixa	792.511.685,00	853.882.368,34
Créditos a Curto Prazo	1.710.478.535,04	1.325.193.184,74
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	3.860.887.392,71	4.020.165.776,59
Estoques	204.129.322,75	90.882.338,38
V.P.D. Pagas Antecipadamente	1.001.236,67	955.103,14
Total do Ativo Circulante	6.569.008.172,17	6.291.078.771,19
ATIVO NÃO CIRCULANTE		
Realizável a Longo Prazo (Créditos)	175.026.550,83	156.320.019,56
Investimentos	265.821.406,89	251.757.884,35



Imobilizado	3.180.256.502,99	2.998.174.141,93
Intangível	241.992.171,46	241.992.171,46
Total do Ativo Não Circulante	3.863.096.632,17	3.648.244.217,30
TOTAL DO ATIVO	10.432.104.804,34	9.939.322.988,49
PASSIVO	Em 31/12/2018	Em 31/12/2017
	(R\$)	(R\$)
PASSIVO CIRCULANTE		
Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Pagar a CP	1.129.943.013,75	205.952.864,37
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	96.239.967,21	7.455.825,75
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	435.855.161,71	307.789.077,57
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	290.547,61	59.805,41
Obrigações de Repartições a Outros Entes	6.713.416,95	5.606.603,51
Provisões a Curto Prazo	0,00	0,00
Demais Obrigações a Curto Prazo	603.099.737,58	841.685.738,98
Total Passivo Circulante	2.272.141.844,81	1.368.549.915,59
PASSIVO NAO CIRCULANTE		
Obrigações Trab., Prev. e Assist. a Pagar a LP	98.720.878,32	114.972.450,36
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	2.477.040.513,83	2.474.275.841,39
Fornecedores a Longo Prazo	192.321.533,57	175.992.157,04
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	23.741.555,38	23.068.384,56
Provisões a Longo Prazo	970.782.383,57	140.756.226,47
Demais Obrigações a Longo Prazo	61.821.128,08	75.189.978,35
Total Passivo Não Circulante	3.824.427.992,75	3.004.255.038,17
PATRIMÔNIO LÍQUIDO		
Resultados Acumulados	4.335.534.966,78	5.566.518.034,73
Total Patrimônio Líquido	4.335.534.966,78	5.566.518.034,73
Total do Passivo	10.432.104.804,34	9.939.322.988,49

Fonte: Balanço Patrimonial - Consolidado (Anexo XIV da Lei nº 4.320/64)

Composição do Ativo

6.97. Ao analisarmos o Ativo Circulante temos que no exercício em análise, houve um acréscimo da ordem de 4,42% em relação ao ano anterior. Já quanto ao saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa, no exercício de 2018 totalizou o valor de R\$ 792.511.685,00 (Setecentos e noventa e dois milhões, quinhentos e onze mil, seiscentos e oitenta e cinco reais), verifica-se que houve um decréscimo de 7,75% em relação ao ano anterior (2017) que somou R\$ 853.882.368,34 (Oitocentos e cinquenta e três milhões, oitocentos e oitenta e dois mil, trezentos e sessenta e oito reais e trinta e quatro centavos).

6.98. Outrossim, oportuno relatar que nos valores informados como Caixa e Equivalentes de Caixa, foi incluso o saldo das contas: Valores Restituíveis – Conta Especial Precatório - F, no valor de R\$ 34.719.930,18 (Trinta e quatro milhões, setecentos e dezenove mil, novecentos e trinta reais e dezoito centavos); PASEP - Cota Parte Recursos Hídricos - F, no valor de R\$ 2.174,69 (Dois mil, cento e setenta e quatro reais e sessenta e nove centavos), e Regularizações – F, no valor de R\$ 12.287,37 (Doze mil, duzentos e oitenta e sete reais e trinta e sete centavos), portanto deduzindo tais valores temos que o saldo de Caixa e

Equivalentes de Caixa é de R\$ 757.777.292,80 (Setecentos e cinquenta e sete milhões, setecentos e setenta e sete mil, duzentos e noventa e dois reais e oitenta centavos).

6.99. Os Créditos em Curto Prazo totalizaram R\$ 1.710.478.535,04 (Um bilhão, setecentos e dez milhões, quatrocentos e setenta e oito mil, quinhentos e trinta e cinco reais e quatro centavos), tendo um acréscimo de 29,07%, em relação ao exercício de 2017.

6.100. Conforme abordado pela comissão de análise das contas, não se vislumbra a contabilização dos créditos tributários a receber (112100000 - Créditos Tributários a Receber), portanto, resta comprovado que o Poder Executivo não reconhece, não mensura, não evidencia, os citados créditos em conformidade com a Portaria STN nº 840/2016, que instituiu o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) - Parte III, item 03.05.00, a Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) nº 02 da STN – Reconhecimento dos Créditos Tributários pelo Regime de Competência.

6.101. O ativo não circulante em 2018, em relação ao exercício 2017, apresentou crescimento de 5,89%, sendo o subgrupo do Realizável a Longo Prazo o maior responsável por esta alteração, com aumento de 11,97%. Nesse subgrupo, está contemplado os direitos inscritos em Dívida Ativa Tributária e Não Tributária no montante de R\$ 3.879.331.296,20 (Três bilhões, oitocentos e setenta e nove milhões, trezentos e trinta e um mil, duzentos e noventa e seis reais e vinte centavos), e respectiva provisão para prováveis perdas no total de R\$ 3.811.442.998,51 (Três bilhões, oitocentos e onze milhões, quatrocentos e quarenta e dois mil, novecentos e noventa e oito reais e cinquenta e um centavos). Com isso, o percentual médio estimado, definido para ajuste de perdas, foi de 98,25% sobre o saldo a receber, tanto para a dívida ativa tributária quanto para a não tributária

6.102. Em relação aos recebimentos dos créditos, o Anexo 10 da Lei nº 4.320/1964, evidencia uma arrecadação de R\$ 83.272.516,74 (Oitenta e três milhões, duzentos e setenta e dois mil, quinhentos e dezesseis reais e setenta e quatro centavos), correspondente a 2,15% do estoque da Dívida Ativa em 31/12/2018, demonstrando, assim, um baixo índice de recuperação.

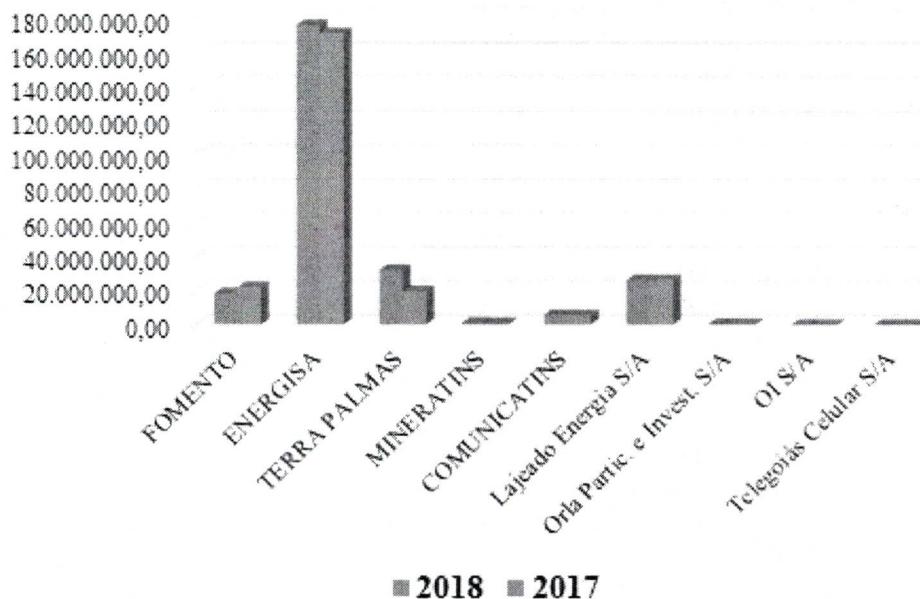
6.103. Ressalta-se que, no exercício, houve a contabilização de perdas estimadas da dívida ativa tributária e não tributária no montante total de R\$ 745.538.161,20 (Setecentos e quarenta e cinco milhões, quinhentos e trinta e oito mil, cento e sessenta e um reais e vinte centavos) que acrescentado aos valores contabilizados no exercício anterior, gera um impacto negativo significativo ao resultado do Estado no período em análise.

6.104. Acerca do subgrupo Investimento observa-se que ocorreu uma redução equivalente 10,57% comparado com o exercício imediatamente anterior.

EMPRESAS	Em 31/12/2018	Em 31/12/2017
Agência de Fomento do Estado do Tocantins S/A -FOMENTO	18.499.474,95	22.096.517,18
Energisa Tocantins Distribuidora de Energia S.A	176.303.410,20	171.360.249,80
Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins - TERRA PALMAS	32.330.360,31	19.948.786,25
Companhia de mineração do Estado do Tocantins – MINERATINS	1.191.061,64	1.040.231,33
Companhia de Comunicação do Estado do Tocantins-COMUNICATINS	5.854.396,65	5.854.396,65
Lajeado Energia S/A	26.531.429,64	26.531.429,64
Orla Participações e Investimentos S/A	600.000,12	600.000,12
OI S/A	64.337,87	64.337,87
Telegoiás Celular S/A	27.054,64	27.054,64
Total	261.401.526,02	247.523.003,48

Fonte: Demonstrativo das Participações Societárias - Consolidado (Relatório Gerencial)

Investimentos



6.105. No exercício de 2018, as empresas Agência de Fomento S/A, Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins - TERRA PALMAS, Energisa Tocantins Distribuidora de Energia S.A e Companhia de Mineração do Estado do Tocantins - MINERATINS, foram avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial, de acordo com o art. 248, da Lei n.º 6.404, de 15 de dezembro de 1976, alterada pela Lei n.º 11.638, de 28 de dezembro de 2007.

6.106. O Estado do Tocantins participa com 99,40% das ações ordinárias da Agência de Fomento, sendo que no exercício de 2018 ocorreu uma redução do investimento no montante de R\$ 3.597.042,23 (Três milhões, quinhentos e noventa e sete mil e quarenta e dois reais e vinte e três centavos) a título de avaliação patrimonial, decorrente da redução do Patrimônio Líquido da Agência, por ter apresentado prejuízo no exercício.

6.107. A participação do Estado do Tocantins na Energisa Tocantins Distribuidora de Energia S.A, representa 23,33% das ações, no montante de R\$ 176.303.410,20 (Cento e setenta e seis milhões, trezentos e três mil, quatrocentos e dez reais e vinte centavos). Ressalta-se que no exercício 2018, com base nos balanços da empresa, levantado em 30/09/2018, foi registrado resultado positivo por equivalência patrimonial no valor de R\$ 567.385,60 (Quinhentos e sessenta e sete mil, trezentos e oitenta e cinco reais e sessenta centavos), bem como verifica-se ajuste referente aos meses de outubro a dezembro de 2017, no valor de R\$ 4.375.774,80 (Quatro milhões, trezentos e setenta e cinco mil, setecentos e setenta e quatro reais e oitenta centavos).

6.108. Na Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins - TERRA PALMAS o Governo do Estado do Tocantins participa com 99,46% das ações ordinárias. No exercício 2018, com base nos balanços da empresa levantado em 30/09/2018, foi registrado resultado positivo por equivalência patrimonial no valor de R\$ 45.944,93 (Quarenta e cinco mil, novecentos e quarenta e quatro reais e noventa e três centavos), bem como verifica-se ajuste referente aos meses de outubro a dezembro de 2017, no valor de R\$ 12.335.629,13 (Doze milhões, trezentos e trinta e cinco mil, seiscentos e vinte e nove reais e treze centavos).

6.109. A base para cálculo do valor do investimento da TERRA PALMAS sofreu uma dedução de R\$ 8.290.790,24 (Oito milhões, duzentos e noventa mil, setecentos e noventa reais e vinte e quatro centavos) que, segundo consta em notas explicativas, esse abatimento do Patrimônio Líquido da investida para fins de cálculo do ativo pertencente ao Estado deve-se pelo fato do referido valor corresponder a 104 Imóveis ocupados sem Contratos no Plano Diretor de Palmas, que estavam sob o acompanhamento da extinta Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins - CODETINS, cuja responsabilidade pela regularização fundiária desses imóveis passou a ser da TERRAPALMAS em 2014, sendo incorporado ao Patrimônio Líquido desta.

6.110. Na MINERATINS o Governo do Estado do Tocantins participa com 99,99% das ações ordinárias, sendo que no exercício de 2018 ocorreu aumento do investimento no montante de R\$ 150.830,31 (Cento e cinquenta mil, oitocentos e trinta reais e trinta e um centavos), a título de avaliação patrimonial, decorrente do aumento do Patrimônio Líquido da mesma.

6.111. Não foi realizada avaliação dos investimentos na Companhia de Comunicação do Estado do Tocantins –COMUNICATINS, uma vez que a mesma está em processo de liquidação, conforme determinou a Lei Estadual nº 826/1996, portanto não houve alteração no seu Patrimônio Líquido.

6.112. Quanto ao subgrupo Imobilizado, consta em Notas Explicativas que os procedimentos de implantação da depreciação foram redefinidos pela Portaria Conjunta SECAD/SEFAZ/CGE nº 40/2015 em duas etapas, quais sejam: a) Depreciar, a partir de 2012: I - os bens móveis adquiridos e disponibilizados para uso a partir de 2012; II - os bens móveis adquiridos em exercícios anteriores e disponibilizados para uso a partir de 2012; b) Depreciar, a partir de 2016, os bens móveis adquiridos e disponibilizados para uso anteriormente a 2012.

6.113. Nas referidas Notas Explicativas informa que a realização da etapa (b) no exercício de 2016 foi condicionada à implementação de nova versão do Sistema de Patrimônio - SISPAT, de responsabilidade da Diretoria de Tecnologia da Informação da Secretaria de Estado da Administração – SECAD, sendo que no segundo semestre de 2018 foi assinado contrato com a empresa responsável pela implantação do novo Sistema de Patrimônio, sendo que a inclusão dos bens móveis adquiridos e disponibilizados para uso anteriormente a 2012 no processo de depreciação ocorrerá assim que for concluída a implantação do mesmo em 2019.

6.114. Acerca do subgrupo ativo intangível no montante de R\$ 241.322.252,26 (duzentos e quarenta e um milhões, trezentos e vinte e dois mil, duzentos e cinquenta e dois reais e vinte e seis centavos) no exercício 2018, registro que tal valor refere-se a concessão de direito de uso de água, conforme dados extraídos da nota 19 das Notas Explicativas. Esse valor foi registrado pela primeira vez no exercício de 2013, conforme consta no processo nº 2163/2014 que trata das Contas Consolidadas do Estado do Tocantins, referente exercício de 2013.

6.115. Esse ativo foi reconhecido em face da baixa do direito do Estado com a então Companhia de Saneamento do Tocantins (SANEATINS) e, por força da Lei Estadual nº 2.301/2010, § 1º do art. 6º, os elementos patrimoniais foram transferidos para então Autarquia de Saneamento do Estado do Tocantins (AGUATINS).

Composição do Passivo

6.116. O Passivo Circulante consolidado, composto pelas obrigações, também denominada de Dívida Flutuante, totaliza em 2018 o valor R\$ 2.272.141.844,81 (Dois bilhões, duzentos e setenta e dois milhões, cento e quarenta e um mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e oitenta e um centavos). Se comparado com o exercício imediatamente anterior que somou R\$ 1.368.549.915,59 (Um bilhão, trezentos e sessenta e oito milhões, quinhentos e quarenta e nove mil, novecentos e quinze reais e cinquenta e nove centavos), observa-se um acréscimo de 66,03%, com destaque principalmente para as Obrigações Trabalhista, Previdenciárias e Assistência a Pagar a CP, Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo e Obrigações Fiscais a Curto Prazo.

6.117. Das obrigações Trabalhistas e Previdenciárias no valor de R\$ 1.129.943.013,75 (Um bilhão, cento e vinte e nove milhões, novecentos e quarenta e três mil e treze reais e setenta e cinco centavos), destacam as obrigações patronais devidas ao RGPS que totalizaram R\$ 666.998.299,36 (Seiscentos e sessenta e seis milhões, novecentos e noventa e oito mil, duzentos e noventa e nove reais e trinta e seis centavos) e as contribuições sobre salários e remunerações ao RGPS, que importou em R\$ 82.483.524,65 (Oitenta e dois milhões, quatrocentos e oitenta e três mil, quinhentos e vinte e quatro reais e sessenta e cinco centavos).

6.118. No que concerne ao Passivo Não Circulante consolidado de 2018, este totalizou R\$ 3.824.427.992,75 (Três bilhões, oitocentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e vinte e sete mil, novecentos e noventa e dois reais e setenta e cinco centavos), o qual teve um crescimento de 27,30% em relação ao ano de 2017 que era somou de R\$ 3.004.255.038,17 (Três bilhões, quatro milhões, duzentos e cinquenta e cinco mil e trinta e oito reais e dezessete centavos).

6.119. Cabe consignar aqui que, de acordo com as Notas Explicativas e o balancete de verificação, consta o registro de ajustes negativos no Patrimônio Líquido de R\$ 485.366.492,69 (Quatrocentos e oitenta e cinco milhões, trezentos e sessenta e seis mil, quatrocentos e noventa e dois reais e sessenta e nove centavos), em razão de mudanças de critérios contábeis e retificação de erros.

Dívida Fundada

6.120. A seguir, passarei a tratar da Dívida Fundada do Estado do Tocantins. Tal dívida corresponde a contratos de empréstimos ou financiamentos com organismo multilaterais, agências governamentais ou credores privados, que geram compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrios orçamentários ou a financiamento de obras e serviços públicos, consoante o art. 98 da Lei nº 4320/1964.

6.121. Não obstante o conceito da Lei nº 4320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 29, § 3º, ampliou esse conceito incluindo nele as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento, e os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos (§7º, Art.30, LC 101/2000)

6.122. Quanto à dívida de longo prazo, ou dívida fundada, destaque-se que pode ser classificada em interna ou externa. A Dívida Consolidada Bruta do Estado, em 31/12/2018, é de R\$ 3.332.544.720,16 (Três bilhões, trezentos e trinta e dois milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, setecentos e vinte reais e dezesseis centavos), sendo: Externa no montante de R\$ 1.135.783.141,71 (Um bilhão, cento e trinta e cinco milhões, setecentos e oitenta e três mil, cento e quarenta e um reais e setenta e um centavos), e Interna, no valor de R\$ 1.448.721.087,11 (Um bilhão, quatrocentos e quarenta e oito milhões, setecentos e vinte e um mil e oitenta e sete reais e onze centavos), com parcelamento e renegociações incluso no valor de R\$ 476.369.239,88 (Quatrocentos e setenta e seis milhões, trezentos e sessenta e nove mil, duzentos e trinta e nove reais e oitenta e oito centavos), bem como precatórios no valor de R\$ 271.671.251,46 (Duzentos e setenta e um milhões, seiscentos e setenta e um mil, duzentos e cinquenta e um reais e quarenta e seis centavos), conforme tabela e gráfico a seguir:

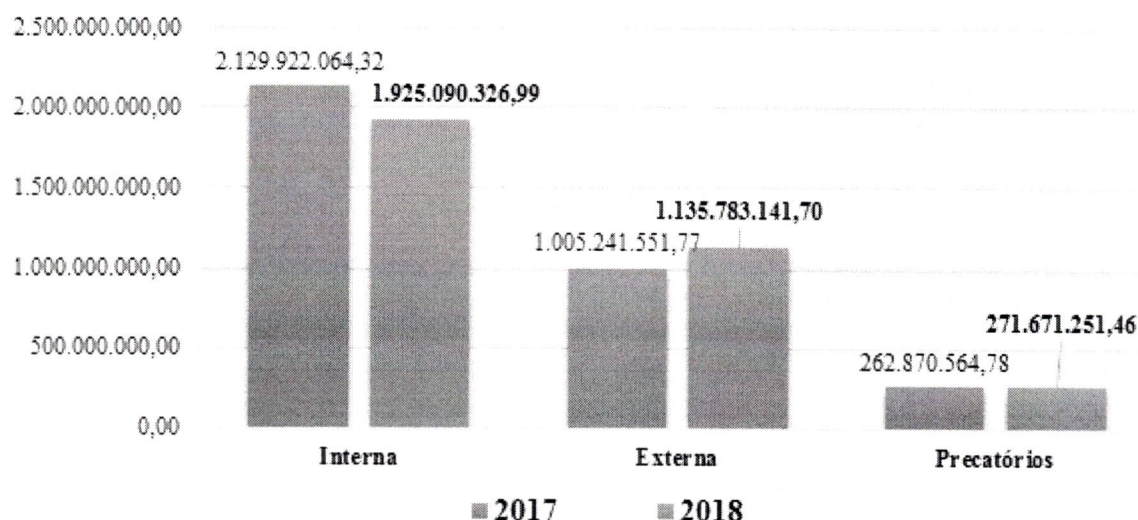
Dívida de Longo Prazo	Saldo em 31/12/2018 (A)	Saldo em 31/12/2017 (B)	Variação % (A/B)
INTERNA (a+b)	1.925.090.326,99	2.129.922.064,32	-9,62
Empréstimos e Financiamentos (a)	1.448.721.087,11	1.477.490.930,62	-1,95
Caixa Econômica Federal	166.252.207,39	145.578.863,05	14,20
BNDES / Banco do Brasil	492.545.050,72	588.304.203,35	-16,28
Banco do Brasil	789.923.829,00	743.607.864,22	6,23
Parcelamentos (b)	476.369.239,88	652.431.133,70	-26,99
Receita Federal do Brasil	45.224.324,36	52.066.983,42	-13,14
Procuradoria Geral da Fazenda Nacional	118.068,68	134.930,20	-12,50
IGEPREV	423.649.154,39	582.592.642,79	-27,28
IBAMA	181.561,59	240.446,43	-24,49
SANEATINS / ODEBRETCH	7.196.130,86	17.396.130,86	-58,63
EXTERNA	1.135.783.141,71	1.005.241.551,77	12,99
Mediocreditocentrale	199.902.196,89	238.926.244,47	-16,33
BCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA S/A	141.596.230,80	145.060.492,89	-2,39
BCO INTERAMERICANO DE DESENV - BID	137.136.905,21	109.208.209,04	25,57
BCO INTERANACIONAL	657.147.808,8	512.046.605,37	28,34



REC. E DES. - BIRD			
Precatórios de Exercícios Anteriores	271.671.251,46	262.870.564,78	3,35
Precatórios	271.671.251,46	262.870.564,78	
TOTAL	3.332.544.720,16	3.398.034.180,87	-2,37

Fonte: Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa - Anexo 16 da Lei 4.320/64 - Consolidado

Dívida Fundada



6.123. Em relação a dívida interna merece destaque o parcelamento junto ao Instituto de Previdência do Servidor Público (IGEPREV). Tal parcelamento é oriundo do não repasse da contribuição patronal, no montante de R\$ 423.649.154,39 (Quatrocentos e vinte e três milhões, seiscentos e quarenta e nove mil, cento e cinquenta e quatro reais e trinta e nove centavos).

6.124. Registra-se ainda um leve decréscimo na Dívida Interna, em 2018, na ordem de 9,62% em relação ao exercício anterior e um acréscimo da Dívida Externa em percentual de 12,99% em relação ao ano de 2017.

Precatórios

6.125. Precatórios são formalizações de requisições de pagamento de determinada quantia, devida pela Fazenda Pública assim como pelas suas autarquias e fundações, em razão de uma condenação judicial definitiva. Isto se dá devido à forma como a Constituição Federal tratou do cumprimento das obrigações de pagar dos entes públicos. Seu procedimento possui a natureza jurídica administrativa.

6.126. O Juiz ou Órgão da execução expede o que se denomina ofício de requisição ao Presidente do Tribunal competente. Tal ofício, ao ser recebido pelo Tribunal competente (no caso Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins), nomina-se precatório. De acordo com o art. 100, § 5º, da Constituição Federal é obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, da verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado.

6.127. Atualmente, o art. 100 da Constituição Federal assim como as Emendas Constitucionais nº 94/16 e nº 99/17 regulam a matéria conjuntamente com as repercussões gerais do Supremo Tribunal Federal. Os Tribunais deverão, ainda, observar as resoluções do CNJ. Atualmente, é a de nº 115/10.

6.128. Os precatórios são pagos na ordem cronológica e de acordo com a sua natureza. Primeiramente, são pagos os precatórios prioritários, que são aqueles de natureza alimentícia, cujos titulares, originários ou por sucessão hereditária, tenham 60 (sessenta) anos de idade e, também, dos credores portadores de doença grave, além das pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei, até o valor equivalente ao triplo fixado pela legislação para os fins do disposto no § 3º do art. 100. Em seguida, são pagos os precatórios alimentares, os quais são decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações,

benefícios previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil em virtude de sentença judicial transitada em julgado (art. 100, § 2º da Constituição Federal) e, por último, todos os outros que recebem a qualificação jurídica de comum.

6.129. É importante ressaltar que os precatórios prioritários são pagos até o valor estipulado pela Constituição Federal (art. 100, § 2º). Se houver quantia, ainda, devida, esta será quitada, observando-se a ordem cronológica.

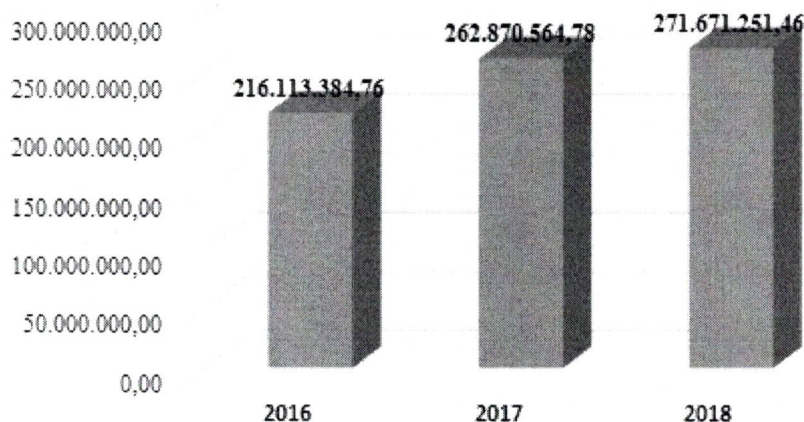
6.130. As condenações de pequeno valor não são cobradas por precatório, e, sim, por meio da Requisição de Pequeno Valor (RPV), com prazo de quitação de 60 dias, a partir da intimação do devedor. Este procedimento é feito pelo Juiz ou Órgão da execução. No regime comum, o limite de RPV é de 30 salários mínimos para os Municípios, 40 para os Estados e 60 para órgãos da União se não houver uma legislação local que imponha outros limites.

6.131. À Procuradoria Geral do Estado compete a execução orçamentária até o estágio de liquidação e ao Tesouro Estadual compete a disponibilização dos recursos financeiros na conta especial de precatórios, para que o Tribunal de Justiça efetue os pagamentos aos credores.

Precatórios de Exercícios Anteriores	Saldo em 31/12/2018	Saldo em 31/12/2017	Saldo em 31/12/2016
Precatórios	271.671.251,46	262.870.564,78	216.113.384,76

Fonte: Demonstrativo da Dívida Fundada Interna e Externa - Anexo 16 da Lei 4.320/64 - Consolidado e Proc. nº 3121/2018.

Precatórios



6.132. Seguindo a tendência de exercícios anteriores, conforme se verifica na tabela e gráfico acima o estoque de Precatórios, em 2018, aumentou 3,35% em relação a 2017, totalizando o montante de R\$ 271.671.251,46 (Duzentos e setenta e um milhões, seiscentos e setenta e um mil, duzentos e cinquenta e um reais e quarenta e seis centavos).

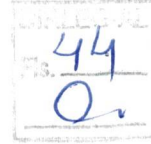
6.133. Ressalta-se que no exercício 2018, houve a inscrição de R\$ 33.688.383,30 (Trinta e três milhões, seiscentos e oitenta e oito mil, trezentos e oitenta e três reais e trinta centavos).

Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes

6.134. Finalizando a composição do ativo e passivo quanto ao aspecto patrimonial passo a análise do enfoque orçamentário. Para melhor compreensão transcrevo a seguir o disposto no art. 105 da Lei nº 4.320/1964, o qual trata do o ativo financeiro, ativo permanente, passivo financeiro e passivo permanente, saldo patrimonial e contas de compensação, *in verbis*:

Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

- I - O Ativo Financeiro;
- II - O Ativo Permanente;
- III - O Passivo Financeiro;



IV - O Passivo Permanente;

V - O Saldo Patrimonial;

VI - As Contas de Compensação.

§ 1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§ 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

§ 3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras pagamento independa de autorização orçamentária.

§ 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

§ 5º Nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores e que, mediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio.

6.135. O propósito é facilitar a análise da apuração do resultado financeiro, colaciono a seguir o Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes do Balanço Patrimonial consolidado do Estado o qual evidencia a seguinte posição:

	Exercício 2018	Exercício 2017
Ativo Financeiro	5.042.150.282,94	5.359.230.178,70
Ativo Permanente	8.966.234.442,60	5.846.367.339,06
Total do Ativo	14.008.384.725,54	11.205.597.517,76
Passivo Financeiro	1.093.447.407,47	989.355.398,34
Passivo Permanente	8.917.239.698,99	4.997.622.603,49
Total do Passivo	10.010.687.106,46	5.986.978.001,83
Saldo Patrimonial	3.997.697.619,08	5.218.619.515,93

Fonte: Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes – Consolidado (Anexo XIV, da Lei 4.320/64)

6.136. Conforme se verifica acima houve um registro no Ativo Financeiro equivalente a R\$ 5.042.150.282,94 (Cinco bilhões, quarenta e dois milhões, cento e cinquenta mil, duzentos e oitenta e dois reais e noventa e quatro centavos). Deste montante, conforme relatado pela Comissão de Análise das Contas, o valor de R\$ 3.860.887.392,71 (Três bilhões, oitocentos e sessenta milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, trezentos e noventa e dois reais e setenta e um centavos), refere-se a Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, do qual, na sua maioria, pertencem ao IGEPREV.

6.137. Outrossim, importante ressaltar que, ao comparar o Passivo Financeiro de R\$ 1.093.447.407,47 (Um bilhão, noventa e três milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e sete reais e quarenta e sete centavos), com os recursos de Caixa e Equivalentes de Caixa de R\$ 792.511.685,00 (Setecentos e noventa e dois milhões, quinhentos e onze mil, seiscentos e oitenta e cinco reais), apura-se o valor de insuficiência de recursos financeiros na ordem de R\$ 300.935.722,47 (Trezentos milhões, novecentos e trinta e cinco mil, setecentos e vinte e dois reais e quarenta e sete centavos), que o Estado precisa para honrar seus compromissos de curto prazo. Contudo, esse valor não reflete a realidade, haja vista o total de obrigações reconhecidas com atributo “P”, pois não foram empenhadas por falta de disponibilidade orçamentária e financeira, na ordem de R\$ 4.229.982.935,89 (Quatro bilhões, duzentos e vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e trinta e cinco reais e oitenta e nove centavos), conforme apontados nos autos desta contas consolidadas.

Contas de Controle

6.138. As contas de controles representativas dos atos potenciais têm por finalidade registrar os e fatos que possam modificar o ativo e/ou passivo e para sua contabilização utilizam-se as contas de classes 7 e 8. E, quando da execução desses atos e fatos utilizam-se apenas a classe 8, sejam da administração financeira e/ou atos potenciais.

6.139. Conforme disposto no art. 105, § 5º, da Lei Federal nº 4.320/1964, as contas de compensação (atos potenciais) registram operações que “mediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio”. São contas com finalidade de controle e evidenciação/transparência, não interferindo nos resultados orçamentários, financeiros ou patrimoniais imediatamente.

6.140. Do total dos atos potenciais ativos de R\$ 472.331.258,17 (Quatrocentos e setenta e dois milhões, trezentos e trinta e um mil, duzentos e cinquenta e oito reais e dezessete centavos), estes são oriundos de direitos conveniados e outros instrumentos congêneres, enquanto que os atos potenciais passivos correspondem a R\$ 5.100.933.730,16 (Cinco bilhões, cem milhões, novecentos e trinta e três mil, setecentos e trinta reais e dezesseis centavos), sendo que o valor de R\$ 324.493.872,26 (Trezentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e noventa e três mil, oitocentos e setenta e dois reais e vinte e seis centavos) são oriundos de obrigações conveniadas e contratuais e o valor de R\$ 4.776.439.857,90 (Quatro bilhões, setecentos e setenta e seis milhões, quatrocentos e trinta e nove mil, oitocentos e cinquenta e sete reais e noventa centavos) são decorrentes de obrigações contratuais.

Demonstração das Variações Patrimoniais

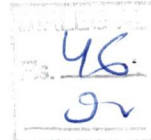
6.141. Nos termos do art. 104 da Lei Federal nº 4.320/1964, a Demonstração das Variações Patrimoniais evidencia as alterações ocorridas no Patrimônio durante o exercício financeiro, resultantes ou independentes da Execução Orçamentária e indica o Resultado Patrimonial do exercício.

6.142. As alterações verificadas no patrimônio consistem nas variações quantitativas e qualitativas. As variações quantitativas são decorrentes de transações no setor público que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido. Já as variações qualitativas são decorrentes de transações no setor público que alteram a composição dos elementos patrimoniais sem afetar o patrimônio líquido.

6.143. O resultado patrimonial do período é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas. É importante ressaltar que no setor público, o Resultado Patrimonial não é um indicador de desempenho, mas um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas dos elementos patrimoniais.

6.144. A seguir, colaciono as Demonstrações das Variações Patrimoniais do Estado do Tocantins, referente ao exercício 2018, comparando-a com o exercício 2017:

Variações Patrimoniais Aumentativas	Exercício 2018	%	Exercício 2017	%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	4.230.850.264,77	37,30	3.758.145.093,58	9,64
Contribuições	582.348.207,67	5,13	546.742.665,95	1,40
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	48.559.803,83	0,43	53.051.355,67	0,14
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	1.068.536.048,26	9,42	788.901.860,67	2,02
Transferências e Delegações Recebidas	5.087.675.207,35	44,86	4.855.568.129,54	12,46
Valorização, Ganhos c/ Ativos e Desincorporação de passivos	26.328.623,79	0,23	22.480.716,15	0,06
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	297.787.875,76	2,63	28.944.038.069,89	74,27
Total da VPA	11.342.086.031,43	100,00	38.968.927.891,45	100,00
Variações	Exercício 2018	%	Exercício 2017	%



Patrimoniais Diminutivas				
Pessoal e Encargos	4.718.711.024,10	39,04	4.103.483.192,27	42,43
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	1.044.501.720,97	8,64	878.568.621,61	9,09
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	1.325.272.417,04	10,96	1.191.343.537,06	12,32
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	754.000.457,86	6,24	435.204.219,78	4,50
Transferências e Delegações Concedidas	2.107.573.517,59	17,44	1.927.401.375,28	19,93
Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	1.058.590.383,40	8,76	828.999.458,24	8,57
Tributárias	79.000.002,81	0,65	54.776.029,80	0,57
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	1.000.106.210,30	8,27	250.592.534,65	2,59
Total da VPD	12.087.755.734,07	100,00	9.670.368.968,69	100,00
Resultado Patrimonial	-745.669.702,64		29.298.558.922,76	

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidada (Anexo XV da Lei nº 4.320/64)

6.145. O resultado patrimonial do período é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas, aumentativas e diminutivas. De acordo com a demonstração contábil acima, o Estado do Tocantins, em 2018, apresentou um resultado patrimonial negativo, ou seja, um *déficit* patrimonial, de R\$ 745.669.702,64 (Setecentos e quarenta e cinco milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, setecentos e dois reais e sessenta e quatro centavos).

VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

6.146. O respeito aos limites constitucionais aplicáveis nas atividades do Estado e aos limites preceituados na Constituição Federal e Estadual bem como pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é parte essencial do processo de verificação do desempenho e da regularidade das contas públicas. É objetivo da responsabilidade na gestão fiscal a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Aplicação na Educação

6.147. O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino apresenta os recursos públicos destinados à educação, provenientes da Receita Líquida de Impostos e de Receitas Vinculadas ao Ensino; as Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por Vinculação de Receita; as Perdas ou Ganhos nas Transferências do FUNDEB; o Cumprimento dos Limites Constitucionais e as Despesas com a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino, por subfunção.

6.148. O art. 212 da Constituição Federal/88 estabelece as fontes de financiamento da Educação e a aplicação mínima de 25% (vinte e cinco por cento) que os Estados e Distrito Federal devem destinar à execução de programas relacionados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

6.149. O artigo 60 do ADCT, estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

6.150. A prescrição do art. 212 da CF/88 foi reproduzida no art. 128 da Constituição do Estado do Tocantins que determina que anualmente seja aplicado nunca menos de vinte e cinco por cento da receita resultante de seus impostos, compreendida a proveniente de transferência.

6.151. O art. 68 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de diretrizes e bases da educação) dispõe que os recursos públicos destinados à educação serão originados das:

- I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
- III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
- IV - receita de incentivos fiscais;
- V - outros recursos previstos em lei.

6.152. O Quadro a seguir demonstra as despesas típicas com educação e as deduções consideradas para cálculo do percentual de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, vejamos:

Descrição	Valor (R\$)
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS (caput do art. 212 da CF)	
1- Receita de Impostos	3.668.003.113,61
2- Receita de Transferências Constitucionais e Legais	3.834.673.834,70
3- Deduções de Transferências Constitucionais aos Municípios	(823.038.582,58)
4- TOTAL DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (1 + 2 - 3)	6.679.638.365,73
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE	
23- Educação Infantil	0,00
24- Ensino Fundamental	690.387.728,77
25- Ensino Médio	499.935.941,52
26- Ensino Superior	41.905.302,70
27- Ensino Profissional não Integrado ao Ensino Regular	0,00
28- Outras	0,00
29- Total das Despesas com Ações Típicas de MDE (23 + 24 + 25 + 26 + 27 + 28)	1.232.228.972,99
DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL DE APLICAÇÃO MÍNIMA EM MDE	
30- Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB = (13)	-468.356.432,06
31- Despesas Custeadas com a Complementação do FUNDEB no Exercício	0,00
32- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB até o Bimestre = (50)	406.030,87
33- Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB	0,00
34- Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, de Outros Recursos de Impostos	0,00
35- Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino - Fonte 101-MDE	0,00

36- Cancelamento, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino = (46 J)	82.137,19
(-) Despesas de Exercícios Anteriores pagas no Elemento de Despesa 92	0,00
(-) Despesas de Contribuição Parte Patronal do Planaúde com Recursos do MDE - Valor Pago	0,00
37- TOTAL DAS DEDUÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DO LIMITE CONSTITUCIONAL (30 + 31 + 32 + 33 + 34 + 35 + 36)	-467.868.264,00
38- TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE (29 - 37)	1.700.097.236,99
Percentual de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino sobre a Receitas de Impostos Líquida e Transferências Constitucionais e Legais (38 / 4 x 100) % - Limite Constitucional 25%	25,45%

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (RREO - ANEXO 8 (LDB, art. 72)

6.153. Conforme demonstrado no quadro acima, temos que o valor líquido das receitas de impostos e transferências arrecadadas no exercício foi de R\$ 6.679.638.365,73 (Seis bilhões, seiscentos e setenta e nove milhões, seiscentos e trinta e oito mil, trezentos e sessenta e cinco reais e setenta e três centavos), assim, considerando que o total das despesas apuradas para fins de verificação do limite totalizou R\$ 1.700.097.236,99 (Um bilhão, setecentos milhões, noventa e sete mil, duzentos e trinta e seis reais e noventa e nove centavos), temos que o Estado do Tocantins atingiu um percentual de 25,45% de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, cumprindo desta forma as prescrições legais.

6.154. Registro aqui que a Comissão designada por intermédio da Portaria nº 181, de 27 de março de 2018, para análise das contas, excluiu as despesas com ensino superior no valor de R\$ 41.905.302,70 (Quarenta e um milhões, novecentos e cinco mil, trezentos e dois reais e setenta centavos) do cálculo de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com a exclusão o percentual de aplicação cai para de 24,78% da receita base de cálculo.

6.155. A Comissão consignou que a exclusão das despesas com ensino superior das despesas consideradas para aferição do limite levou em consideração o disposto no Art. 8º, § 3º da Instrução Normativa-TCE/TO nº 06, de 23 de outubro de 2013, que considera impróprias para composição dos 25% da Educação Estadual qualquer despesa relacionada aos ensinos infantil e superior.

6.156. Realmente, se considerarmos a exclusão prevista na normativa desta Corte o valor gasto com ensino superior deve ser excluído do montante das despesas para fins de apuração de limite de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, porém, entendo que, nestas Contas, a exclusão dos gastos com ensino superior não deva ser considerada, vez que muito embora a referida normativa tenha sido editada em 2013 entrando em vigor ainda naquele ano, tal dispositivo nunca fora aplicado na aferição do limite, conforme se prova o cálculo realizado nas contas do exercícios de 2014 (Proc. nº 3171/2015), 2015 (Proc. nº 4579/2016), 2016 (Proc. nº 3872/2017) e 2017 (Proc. nº 3121/2018).

6.157. Assim, considerando o princípio da isonomia e da necessária observância de uniformidade entre as decisões, bem como em primazia ao princípio da segurança jurídica, faz-se necessário que qualquer mudança de entendimento desta Corte no sentido de excluir as despesas com educação superior do cálculo do percentual de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, influenciando assim no julgamento das contas, tenha seus efeitos modulados e os gestores alertados.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica – FUNDEB

6.158. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEB é um fundo de natureza contábil, instituído pela Emenda Constitucional nº 3, de 19

de dezembro de 2006, e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

6.159. Sua implantação iniciou em 1º de janeiro de 2007, de forma gradual, alcançando a plenitude em 2009, quando o Fundo passou a funcionar com todo o universo de alunos da educação básica pública presencial, e os percentuais de receitas que o compõem alcançaram o patamar de 20% de contribuição.

6.160. Um dos objetivos do FUNDEB é universalizar o atendimento à educação básica, a partir da redistribuição equitativa de recursos entre o estado e seus municípios. O Fundo estabelece um valor mínimo por aluno, com valores diferenciados por etapa e modalidade de ensino da educação básica de todo o País.

6.161. Para cumprir a sua finalidade, o FUNDEB conta com recursos provenientes dos impostos e das transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal/88, bem como de complementação financeira de responsabilidade da União.

6.162. Os Estados contribuem para a composição do FUNDEB no montante equivalente ao percentual de 20% das receitas dos seguintes impostos e transferências constitucionais e legais:

1. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços ICMS;
2. Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores IPVA;
3. Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações ITCMD;
4. Fundo de Participação dos Estados FPE;
5. Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações IPI Exportação;
6. Desoneração das Exportações (Lei Complementar nº 87/1996);
7. Receita da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos acima relacionados.

6.163. Na utilização dos recursos do FUNDEB, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, e a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública.

6.164. No exercício de 2018 foi empenhado para pagamento dos profissionais do magistério o valor de R\$ 455.932.347,69 (Quatrocentos e cinquenta e cinco milhões, novecentos e trinta e dois mil, trezentos e quarenta e sete reais e sessenta e nove centavos), correspondente a 60,08% dos recursos do FUNDEB (mínimo de 60%), atendendo o limite estabelecido no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/2007, conforme quadro a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
1. Total da Receita	758.813.488,86
1.1 Transferências de Recursos do FUNDEB	758.407.457,99
1.2 Rendimentos de Aplicação Financeiros dos Recursos do FUNDEB	406.030,87
2. Pagamento dos Profissionais do Magistério	455.932.347,69
2.1 Pagamento dos Profissionais do Magistério do Ensino Fundamental	264.440.761,66
2.2 Pagamento dos Profissionais do Magistério do Ensino Médio	191.491.586,03
3. Deduções	-
3.1 (-) Restos a Pagar Inscritos sem Disponibilidade Financeira Fonte 214 - FUNDEB	-
4.0 Total Aplicado (2-3/1)	60,08

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (RREO - ANEXO 8 (LDB, art. 72)

6.165. O total da despesa do FUNDEB registrada no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino foi de R\$ 758.307.196,89 (Setecentos e cinquenta e oito milhões, trezentos e sete mil, cento e noventa e seis reais e oitenta e nove centavos) que equivale a 99,93% do total das receitas recebidas de R\$ 758.813.488,86 (Setecentos e cinquenta e oito milhões, oitocentos e treze mil, quatrocentos e oitenta e oito reais e oitenta e seis centavos), em conformidade com o art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007.

Ações e Serviços Públicos de Saúde

6.166. A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal/1988 para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 03 (três) esferas de governo.

6.167. Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos na Lei Complementar nº 141/2012, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

- I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;
- II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e
- III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

6.168. Além de atender aos critérios estabelecidos acima, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

6.169. Nessa esteira, o art. 3º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, estabeleceu quais as despesas que serão consideradas como ações e serviços públicos de saúde, nos seguintes termos:

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

- I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;
- II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;
- III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);
- IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;
- V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;
- VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;
- VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;
- VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;
- IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;
- X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;

XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e

XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.

6.170. Por outro lado, o art. 4º da mesma lei enumera quais atividades não constituirão despesas para fins de apuração do percentual mínimo, senão vejamos:

Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;

II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;

III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;

IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;

V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;

VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;

VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;

VIII - ações de assistência social;

IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e

X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

6.171. O montante de recursos financeiros aplicados em Serviços Públicos de Saúde no Estado do Tocantins, para fins do cálculo do limite constitucional, os quais foram executados por meio do Fundo Estadual de Saúde, conforme preconiza o art. 6º da LC nº 141/2012, foram os seguintes:

Descrição	Valor (R\$)
Receita para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos em Saúde (a)	6.679.638.362,73
Despesas com Saúde (b)	1.454.045.822,38
Deduções (c) = (d) + (e)	354.709.105,82
Despesas Custeadas com Outros Recursos (d)	326.584.607,48
Recursos de Transferências do Sistema Único de Saúde-SUS	320.415.895,39
Outros Recursos	6.168.712,09
Restos a Pagar Não Processados inscritos indevidamente Sem Disponibilidade Financeira (e)	28.124.498,34
Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (f) = (b) - (c)	1.099.336.716,56
Percentual de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde sobre a Receitas de Impostos Líquida e Transferências Constitucionais e Legais - Limite 12%(g)=(f)/ (a)	16,46

Fonte: Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde - Anexo 11 da Lei nº 4.320/64

6.172. Foram excluídos do cálculo os Restos a Pagar inscritos sem Disponibilidade Financeira, no montante de R\$ 28.124.498,34 (Vinte e oito milhões, cento e vinte e quatro mil, quatrocentos e noventa e oito reais e trinta e quatro centavos), por força do art. 24, inc.s I e II, da Lei Complementar nº 141/2012, que determina, para fins de cálculo, consideram-se tanto despesas liquidadas e pagas, quanto as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

6.173. Após o exame, apurou-se que no exercício 2018 o Estado do Tocantins aplicou em Ações e Serviços Públicos de Saúde, o valor de R\$ 1.099.336.716,56 (Um bilhão, noventa e nove milhões, trezentos e trinta e seis mil, setecentos e dezesseis reais e cinquenta e seis centavos), equivalente a 16,46% da Receita Líquida de Impostos (base de cálculo) referente ao período, no montante de R\$ 6.679.638.362,73 (Seis bilhões, seiscentos e setenta e nove milhões, seiscentos e trinta e oito mil, trezentos e sessenta e dois reais e setenta e três centavos).

6.174. A Comissão designada por intermédio da Portaria nº 181, de 27 de março de 2018, identificou que foi executado o montante de R\$ 5.500.211,42 (Cinco milhões, quinhentos mil, duzentos e onze reais e quarenta e dois centavos), no elemento “319013 - Obrigações Patronais”, subelemento “03 - Plansaúde - Contribuição Patronal”, utilizando a fonte de recurso detalhada “1021717777 - Folha de Pagamento” que refere-se a Recursos do Tesouro - Ações de Serviços Públicos de Saúde - ASPS”, fazendo compor indevidamente o total de despesas para fins de aplicação do percentual mínimo de 12%, em desacordo com o art. 4º, I, II, III, VIII, X, da Lei Complementar nº 141/2012, tendo em vista que despesas com contribuição patronal para o plano de saúde dos servidores públicos estaduais afronta o princípio da universalidade do direito à saúde, preconizado na Constituição Federal.

6.175. A Comissão refez o cálculo excluindo o valor de R\$ 5.500.211,42 (Cinco milhões, quinhentos mil, duzentos e onze reais e quarenta e dois centavos), apurando assim o percentual de 16,38% de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Deste modo, verifica-se, que o Governo do Estado, mesmo com a exclusão citada, cumpriu com o dispositivo Constitucional que estabelece um percentual mínimo de 12% do produto da arrecadação de seus impostos para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Aplicação em Ciência e Tecnologia

6.176. De acordo com o art. 142, § 5º da Constituição do Estado do Tocantins, o Estado deve promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica. Para a manutenção das atividades descritas neste artigo, o Estado atribuir-lhes-á dotações e recursos correspondentes a 0,5% de sua receita tributária.

6.177. Na função Ciência e Tecnologia, o Estado executou despesas no montante de R\$ 832.201,06 (Oitocentos e trinta e dois mil, duzentos e um reais e seis centavos), o que corresponde ao percentual de 0,02% da Receita Tributária Líquida arrecadada no exercício de 2018, que foi de R\$ 4.959.813.053,51 (Quatro bilhões, novecentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e treze mil e cinquenta e três reais e cinquenta e um centavos).

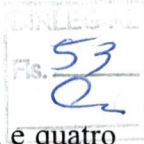
6.178. Assim sendo, confirma-se que não foram observadas a prescrição constitucional que impõe o limite de 0,5% (meio por cento) da Receita Tributária a ser aplicada em Ciência e Tecnologia, objetivando promover e incentivar o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica. No entanto, entendo que a responsabilidade deve ser atribuída ao gestor da Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, Turismo e Cultura.

Aplicação em Cultura

6.179. O patrimônio cultural é um conjunto de bens que representa a memória e a identidade dos diferentes grupos formadores da sociedade. Segundo o artigo 216 da Constituição Federal, este patrimônio é construído através das mais diversas formas de expressão, como as criações científicas, artísticas e tecnológicas, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais.

6.180. O art. 216, inciso V, § 6º da Carta Magna, com o objetivo de fomentar à cultura, facultou aos Estados e ao Distrito Federal vincular a fundo estadual de fomento à cultura até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, para o financiamento de programas e projetos culturais.

6.181. Nesta esteira, o Estado do Tocantins, por meio da Lei Estadual nº 1.402, de 30 de setembro de 2003, instituiu o Programa de Incentivo à Cultura, tendo como recursos financeiros o equivalente a 0,5% da receita



tributária.

6.182. No exercício 2018 foi aplicado o montante de R\$ 7.134.053,24 (Sete milhões, cento e trinta e quatro mil e cinquenta e três reais e vinte e quatro centavos), atingindo o percentual de 0,28% da Receita Tributária Líquida de R\$ 2.531.914.609,10 (Dois bilhões, quinhentos e trinta e um milhões, novecentos e quatorze mil, seiscentos e nove reais e dez centavos), portanto, inferior ao percentual estipulado no Art. 4, I da Lei nº 1402/2003.

ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL

6.183. A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com o propósito de assegurar a consecução das metas fiscais e a transparência dos gastos públicos, pressuposto da "gestão fiscal responsável".

6.184. Como instrumento de transparência da gestão fiscal, a LRF instituiu o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), abrangendo as informações referentes à consecução das metas fiscais e dos limites de que trata a Lei.

6.185. Neste sentido, a análise realizada nos parágrafos seguintes evidenciará o atendimento e observância, pelos Poderes e Órgãos do Estado quanto às normas estabelecidas na LRF relativas à despesa com pessoal, dívida consolidada, operações de crédito, garantia concedida, receitas e despesas previdenciárias, resultado primário e nominal, projeções atuariais do regime próprio de previdência, bem como as metas anuais estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Da Despesa com Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida

6.186. A Constituição Federal, Art. 169, estabelece que: *"A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar"*.

6.187. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) regulamentou o disposto acima citado, prescrevendo no art. 18 que compõe o total das despesas com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

6.188. A LRF, no Art. 19, fixa o limite da despesa total com pessoal, em percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), para todos os entes da Federação, estabelecendo em 60% para os Estados. Ademais, o determina também que na verificação dos gastos totais com pessoal não são computadas para fins dos limites definidos pela Lei Complementar Federal nº 101/00, as seguintes despesas:

- a) indenização por demissão de servidores ou empregados;
- b) relativas a incentivos à demissão voluntária;
- c) derivadas da aplicação do disposto no inc. II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- d) decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- e) com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes: da arrecadação de contribuições dos segurados; da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive do produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

6.189. O art. 20, inc. II, da Lei 101/2000 - LRF estabelece os limites para gastos com pessoal na esfera estadual, ou seja: 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas; 6% (seis por cento)

para o Judiciário; 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo e 2% (dois por cento) para o Ministério Público.

6.190. O art. 22, parágrafo único, da LRF estabelece, ainda, limites prudenciais (95% do limite previsto no art. 19 da mesma lei), a partir dos quais, caso não sejam cumpridos, podem ocorrer desdobramentos como corte de pessoal, já que são fixadas vedações para aumento da despesa com pessoal, a exemplo de serviços terceirizados, redução de despesas correntes, da concessão de vantagens, da criação, emprego ou função, do provimento de cargos públicos, admissão ou contratação de pessoal, entre outros.

6.191. Ressalta-se que Receita Corrente Líquida (RCL), definida em seu artigo 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal, representa o total das receitas correntes arrecadadas em um período de doze meses, deduzido, no caso do Estado, dos seguintes valores: as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre diversos regimes de previdência.

6.192. O montante da RCL é o denominador comum de vários limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sobre esse denominador são calculados os percentuais de despesas com pessoal, de operações de crédito, de dívida, de garantias e contragarantias, bem como o montante da reserva de contingências que deve ser consignado na lei orçamentária anual. O Poder Executivo e os órgãos dos demais Poderes divulgam trimestralmente, nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGFs), a sua situação em relação aos limites para eles estipulados.

6.193. Nesta esteira cabe destacar aqui que, este Tribunal de Contas, por meio da Resolução nº 02/2019-Pleno (autos – 244/2019), publicada no Boletim oficial nº 2240 de 30/01/2019 determinou a exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte da base de cálculo da Receita Corrente Líquida e as despesas com Terço Constitucional de Férias, Abono Permanência e o Imposto de Renda Retido na Fonte da base de cálculo da despesa com pessoal.

6.194. Logo, considerando que as decisões proferidas por este Tribunal têm caráter normativo e força obrigatória (art. 152 do RITCE/TO), de acordo com a Resolução nº 02/2019 os demonstrativos que envolvam a Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida deve aplicar o entendimento do Tribunal de Contas e não da STN, assim a análise dos referidos limites levará em conta o referido entendimento.

6.195. Os Poderes e Órgãos do Estado publicaram no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2018 as despesas com pessoal e os respectivos limites em relação à Receita Corrente Líquida no valor de R\$ 6.644.176.644,77 (Seis bilhões, seiscentos e quarenta e quatro milhões, cento e setenta e seis mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e setenta e sete centavos), segundo demonstra o quadro a seguir:

Poderes/Órgãos	Despesa com pessoal (R\$)	Despesa/RCL - RGF	Limite Máximo	Limite Prudencial
1. Executivo	3.846.130.627,03	57,89%	49%	46,55%
2. Legislativo	192.275.938,54	2,89%	3%	2,85
2.1 Assembleia	110.460.177,98	1,66%	1,77%	1,68%
2.2 Tribunal de Contas	81.815.760,56	1,23%	1,23%	1,17%
3. Tribunal de Justiça	333.935.571,05	5,03%	6%	5,7%
4. Ministério Público	139.589.064,99	1,94%	2%	1,9%
Total Despesa Líquida com Pessoal	4.511.931.201,61	67,91%	60%	57%
Total RCL	6.644.176.644,77			

Fonte: Relatório Técnico nº 14/2019 (evento 23 - Proc. nº 3302/2019)

6.196. Ante os dados apresentados, observa-se que o Poder Executivo ultrapassou o limite máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo o respectivo dirigente atender as regras constantes dos arts. 22

e 23 da Lei Complementar nº 101/2000, ou seja, adotar medidas para recondução das despesas com pessoal nos prazos legalmente fixados.

6.197. Em virtude do descumprimento das regras, o ente estará proibido de receber transferências voluntárias, obter garantias e contratar operações de créditos, sem prejuízo das sanções previstas, em cotejo com os arts. 2º e 5º, IV, §§1º e da Lei nº 10.028/2000.

6.198. Diante do exposto, a despesa total com Pessoal do Estado do Tocantins, no montante de R\$ 4.511.931.201,61 (Quatro bilhões, quinhentos e onze milhões, novecentos e trinta e um mil, duzentos e um reais e sessenta e um centavos), atingiu 67,91% da Receita Corrente Líquida - RCL, que no exercício foi de R\$ 6.644.176.644,77 (Seis bilhões, seiscentos e quarenta e quatro milhões, cento e setenta e seis mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e setenta e sete centavos), isso significa que ficou 7,91% acima do limite máximo estabelecido pelo LRF que é de 60,00% da Receita Corrente Líquida.

Da Dívida Consolidada Líquida

6.199. Conforme estabelece a LRF, a dívida pública consolidada ou fundada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas para amortização em prazo superior a doze meses, decorrentes de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

6.200. Nesse conceito estão incluídas a dívida mobiliária e a dívida contratual, exceto as Antecipações da Receita Orçamentária - ARO. As operações de crédito de prazo inferior a 12 (doze) meses que tenham constado como receitas no orçamento são as operações de crédito que, embora contratadas com prazo de amortização inferior a 12 meses, foram registradas como ingresso de receita orçamentária. A ARO não se enquadra nesse conceito por ser assumida para amortização em prazo inferior a 12 meses e ser registrada como receita extra orçamentária.

6.201. Além da dívida mobiliária e contratual, integram a Dívida Consolidada, para fins de aplicação dos limites, os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos. Essa regra conjuga-se com o disposto na Constituição Federal, que estabelece ser obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte.

6.202. Equipara-se a operação de crédito, segundo previsão da LRF, a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação. Dessa forma, se o prazo de amortização previsto no contrato dessas operações equiparadas for superior a 12 meses, elas serão incluídas no cômputo da DC, bem como as operações de crédito vedadas relacionadas no artigo 37 da LRF quando forem realizadas.

6.203. Em resumo, a Dívida Consolidada ou Fundada, para fins fiscais, corresponde ao montante total das obrigações financeiras, apurado sem duplicidade (excluídas obrigações entre órgãos da administração direta e entre estes e as entidades da administração indireta), assumidas:

1. pela emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses (**dívida mobiliária**);
2. em virtude de leis, contratos (**dívida contratual**), convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses;
3. pela realização de operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.
4. com os **precatórios** judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos;
5. pela realização de operações **equiparadas** a operações de crédito pela LRF, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses.

6.204. Não compõem a dívida consolidada para efeito de verificação do cumprimento dos limites, e são apresentados em quadro específico do demonstrativo, os precatórios judiciais emitidos antes de 5 de maio de

2000, o passivo atuarial dos regimes próprios de previdência e a dívida contratual de PPP.

6.205. O principal indicador da dívida oficialmente divulgado pelo Governo Estadual é a Dívida Consolidada (DC) e Dívida Consolidada Líquida (DCL) do Estado, publicados no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo Estadual, observados os critérios estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

6.206. O Quadro a seguinte apresenta os principais componentes da dívida e sua composição no final do exercício de 2018:

Dívida Consolidada	Saldo 2017	Saldo 2018
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	3.398.117.257,74	3.332.544.720,16
Dívida Mobiliária	-	-
Dívida Contratual	3.135.163.616,10	3.060.873.468,70
Precatórios posteriores a 05/05/2000 (inclusive) - Vencidos e não pagos	262.953.641,64	271.671.251,46
DEDUÇÕES (II)	662.318.710,71	1.067.646.449,96
Disponibilidade de Caixa Bruta	754.016.834,40	1.129.830.005,19
(-) Restos a Pagar Processados	(218.505.526,92)	(194.538.655,33)
Demais Haveres Financeiros	126.807.403,23	132.355.100,10
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) (III) = (I - II)	2.735.798.547,03	2.264.898.270,20
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	7.198.140.237,26	7.190.329.051,43
% da DC sobre a RCL (I/RCL)	47,21	46,35
% da DCL sobre a RCL (III/RCL)	38,01	31,50
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL - 200%	14.396.280.474,52	14.380.658.102,86
LIMITE DE ALERTA (inciso III do § 1º do art. 59 da LRF) - 180%	12.956.652.427,07	12.942.592.292,57

Fonte: Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida - RGF Anexo 2

6.207. Quanto à dívida de longo prazo, ou dívida fundada, destaque-se que pode ser classificada em interna ou externa. A Dívida Consolidada Bruta do Estado, em 31/12/2018, é de R\$ 3.332.544.720,16 (Três bilhões, trezentos e trinta e dois milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, setecentos e vinte reais e dezesseis centavos), sendo: Externa no montante de R\$ 1.135.783.141,71 (Um bilhão, cento e trinta e cinco milhões, setecentos e oitenta e três mil, cento e quarenta e um reais e setenta e um centavos), e Interna, no valor de R\$ 1.448.721.087,11 (Um bilhão, quatrocentos e quarenta e oito milhões, setecentos e vinte e um mil e oitenta e sete reais e onze centavos), com parcelamento e renegociações incluso no valor de R\$ 476.369.239,88 (Quatrocentos e setenta e seis milhões, trezentos e sessenta e nove mil, duzentos e trinta e nove reais e oitenta e oito centavos), bem como Precatórios de Exercícios anteriores no montante de R\$ 271.671.251,46 (Duzentos e setenta e um milhões, seiscentos e setenta e um mil, duzentos e cinquenta e um reais e quarenta e seis centavos).

6.208. Registra-se que no Demonstrativo da Dívida Consolidada não foram inseridos os passivos reconhecidos referentes as despesas realizadas e não processadas no ciclo orçamentária ante a ausência de disponibilidade orçamentária e financeira no montante de R\$ 4.229.982.935,89 (Quatro bilhões, duzentos e vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e trinta e cinco reais e oitenta e nove centavos) registradas no passivo permanente.

6.209. Assim, a Dívida Pública do Estado registrada na Contabilidade é de R\$ 10.010.687.106,45 (Dez bilhões, dez milhões, seiscentos e oitenta e sete mil, cento e seis reais e quarenta e cinco centavos), sendo R\$

1.093.447.407,46 (Um bilhão, noventa e três milhões, quatrocentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e sete reais e quarenta e seis centavos) no Passivo Financeiro por que já tramitou pelo ciclo orçamentário e o valor de R\$ 8.917.239.798,99 (Oito bilhões, novecentos e dezessete milhões, duzentos e trinta e nove mil, setecentos e noventa e oito reais e noventa e nove centavos) no passivo permanente, incluídas as despesas obrigatórias no valor de R\$ 4.229.982.935,89 (Quatro bilhões, duzentos e vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e trinta e cinco reais e oitenta e nove centavos) das quais os serviços e/ou produtos foram entregues, e que depende de autorização orçamentária e financeira para realizar a execução orçamentária.

6.210. De acordo com os dados, o valor registrado no passivo permanente de R\$ 4.229.982.935,89 (Quatro bilhões, duzentos e vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e trinta e cinco reais e oitenta e nove centavos) a quantia de R\$ 1.924.453.012,85 (Um bilhão, novecentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil e doze reais e oitenta e cinco centavos) se refere ao duodécimo a repassar aos órgãos e poderes impacta apenas nas disponibilidades financeiras, contudo, o valor de R\$ 2.305.529.923,04 (Dois bilhões, trezentos e cinco milhões, quinhentos e vinte e nove mil, novecentos e vinte e três reais e quatro centavos) depende da execução orçamentária e financeira.

6.211. Neste cenário, temos que o Estado do Tocantins cumpriu o limite definido na Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, ficando abaixo do estabelecido que é 2 vezes a Receita Corrente Líquida, ou seja 200% da RCL, mesmo se considerarmos a Receita Corrente Líquida - RCL, no exercício de 2018, no montante de R\$ 6.644.176.644,77 (Seis bilhões, seiscentos e quarenta e quatro milhões, cento e setenta e seis mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e setenta e sete centavos), com base nas disposições da Resolução nº 02/2019-Pleno, que determinou a exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte da base de cálculo da Receita Corrente Líquida.

Das Operações de Crédito e Despesas de Capital

6.212. As operações de crédito dos Entes públicos podem ser (Lei nº 4.320, de 1964 e Lei Complementar nº 101/2000) de curto prazo (de até 12 meses), que integram a dívida flutuante, como as operações de ARO, e de médio ou longo prazo (acima de 12 meses), as quais compõem a dívida fundada ou dívida consolidada.

6.213. A operação de crédito de curto prazo enquadrada nos limites e condições estabelecidos pelo Senado Federal é a operação por Antecipação de Receitas Orçamentárias, conhecida como operação de ARO, destinada a atender eventuais insuficiências de caixa durante o exercício financeiro.

6.214. A operação de longo prazo destina-se a cobrir desequilíbrio orçamentário ou a financiar obras e serviços públicos, mediante contratos ou a emissão de títulos da dívida pública. A operação de longo prazo é dita operação de crédito interno, quando contratada com credores situados no País e operação de crédito externo, quando contratada com agências de países estrangeiros, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras. As operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas têm enquadramento especial quando significarem necessariamente a troca de dívida (efeito permutativo) com base em encargos mais favoráveis ao Ente.

6.215. O conceito de operação de crédito da Lei de Responsabilidade Fiscal é bastante amplo. Dessa maneira, há operações que eventualmente podem não ser caracterizadas como operações de crédito pelo sistema financeiro, mas se enquadram no conceito da LRF.

6.216. Neste sentido, temos que as operações de crédito tradicionais são aquelas relativas aos contratos de financiamento, empréstimo ou mútuo. A legislação englobou no mesmo conceito as operações "assemelhadas", tais como a compra financiada de bens ou serviços, o arrendamento mercantil e as operações de derivativos financeiros. Incluem-se também nessas categorias operações realizadas com instituição não financeira.

6.217. Adicionalmente, há operações que, apesar de não se constituírem operações de crédito em sentido estrito, foram equiparadas a estas por força da Lei, por representarem compromissos financeiros e que foram considerados relevantes pelo legislador. As operações equivalentes a operação de crédito por equiparação são: a) a assunção de dívidas; b) o reconhecimento ou a confissão de dívidas (ver art. 3º da RSF nº 43/2001).

Os contratos de reconhecimento e confissão de dívidas normalmente envolvem o parcelamento ou postergação das obrigações objeto da repactuação.

6.218. O quadro a seguir evidencia as receitas oriundas das Operações de Créditos realizadas pelo Estado do Tocantins, no exercício 2018:

OPERAÇÕES DE CREDITO	Valor realizado até 3º Quadrimestre	
Mobiliária (I)	-	
Contratual (II)	140.578.477,60	
Interna	29.314.451,30	
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívida (LRF, art. 29 § 1º)	29.314.451,30	
Externa	111.264.026,30	
Assunção, Reconhecimento e Confissão de Dívida (LRF, art. 29 § 1º)	95.456.078,77	
Operações de Crédito previstas no art. 7º § 3º da RSF nº 43/2001	15.807.947,53	
TOTAL (I + II)	140.578.477,60	
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTOS DOS LIMITES	Valor (R\$)	% sobre a RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	7.190.329.051,43	
OPERAÇÕES VEDADAS (V)	-	
TOTAL CONSIDERADO PARA FINS DA APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE	124.770.530,07	1,74%
LIMITE GERAL DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL PARA AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS E EXTERNAS	1.150.452.648,23	16%
LIMITE DE ALERTA (Inciso III do § 1º do art. 59 da LRF) - 14,4%	1.035.407.383,41	14,40%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA	-	-
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL PARA AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA	503.323.033,60	7%
OUTRAS OPERAÇÕES QUE INTEGRAM A DÍVIDA CONSOLIDADA		
Parcelamento de Dívidas		
Contribuições Previdenciárias		
Parcelamento INSS	21.375.696,85	
Parcelamento IGEPREV	423.649.154,39	
Operações de reestruturação e recomposição do principal de dívidas	-	

Fonte: Demonstrativo das Operações de Crédito - RGF - Anexo 4

6.219. Considerando os dados acima, temos que o Estado do Tocantins cumpriu com os limites estabelecidos, no entanto faz-se necessários reanalisar o demonstrativo a luz da Resolução nº 02/2019-Pleno,

que determinou a exclusão do Imposto de Renda Retido na Fonte da base de cálculo da Receita Corrente Líquida. Assim, temos que a Receita Corrente Líquida - RCL, no exercício de 2018, foi de R\$ 6.644.176.644,77 (Seis bilhões, seiscentos e quarenta e quatro milhões, cento e setenta e seis mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e setenta e sete centavos).

6.220. Outrossim, temos que levar em consideração que o Poder Executivo registrou no passivo Permanente o montante de R\$ 4.229.982.935,89 (Quatro bilhões, duzentos e vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e trinta e cinco reais e oitenta e nove centavos), deste o valor de R\$ 1.924.453.012,85 (Um bilhão, novecentos e vinte e quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil e doze reais e oitenta e cinco centavos) se refere a despesa extraorçamentária advinda de repasse de duodécimo e o valor de R\$ 2.305.529.923,04 (Dois bilhões, trezentos e cinco milhões, quinhentos e vinte e nove mil, novecentos e vinte e três reais e quatro centavos), de despesas liquidadas, as quais tiveram suas liquidações estornadas e os respectivos empenhos cancelados, sendo reconhecidas na contabilidade, no passivo permanente, devido a assunção de obrigação, sem autorização orçamentária.

6.221. Neste sentido, resta evidente que o governo realizou operações de créditos vedada pelos art. 167, incisos I e II, da CF/8864 c/c artigo 37, inciso IV, e 29, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a realização de despesas sem autorização orçamentária equiparadas a operações de créditos vedadas, reconhecidas no passivo permanente.

6.222. Portanto, ao considerarmos a RCL de R\$ 6.644.176.644,77 (Seis bilhões, seiscentos e quarenta e quatro milhões, cento e setenta e seis mil, seiscentos e quarenta e quatro reais e setenta e sete centavos) e acrescentarmos o montante de R\$ 4.229.982.935,89 (Quatro bilhões, duzentos e vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e trinta e cinco reais e oitenta e nove centavos), elevamos o total considerado para fins da apuração do cumprimento do limite para R\$ 4.354.753.465,96 (Quatro bilhões, trezentos e cinquenta e quatro milhões, setecentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e sessenta e cinco reais e noventa e seis centavos), o que corresponde a 65,54% da RCL, ultrapassando o limite máximo autorizado pela Resolução do Senado Federal de 16%.

Da Garantia e Contragarantia

6.223. O art. 40, da Lei de Responsabilidade Fiscal, determina que os entes poderão conceder garantias em operações de crédito internas ou externas, desde que observem as regras de contratação de operações de crédito e também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal no art. 9º, da Resolução nº 43/2001, senão vejamos:

Art. 9º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4º.

Parágrafo único. O limite de que trata o *caput* poderá ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor.

6.224. Da análise do Anexo 3 da LRF, observa-se que o Estado do Tocantins não concedeu garantias, nem recebeu contragarantias, no exercício de 2018, portanto, não há o que se discutir acerca do cumprimento ou não do disposto no art. 9º, da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, que limita em 22% da RCL operações desta natureza.

Previdência - Regime de Previdência do Governo do Estado do Tocantins

6.225. Com o advento da Constituição Federal de 1988 a previdência social foi elencada como um dos direitos sociais assegurados, bem como a União, o Distrito Federal, os Estados e Municípios foram autorizados a instituírem Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS para seus servidores ocupantes de cargos efetivos.

6.226. A previdência social possui caráter contributivo e é de filiação obrigatória, devendo ser preservados o equilíbrio financeiro e o atuarial. Nesse sentido, a própria Constituição Federal tem dispositivo que veda a

utilização de receitas das contribuições previdenciárias para cobrir despesas de outras áreas (art. 167, inciso XI; art. 40, §12).

6.227. O Regime Geral da Previdência Social é o sistema mais abrangente da Previdência Social. Todo trabalhador de carteira assinada é automaticamente vinculado a esse regime. Nesse sentido, fazem parte do RGPS os trabalhadores urbanos, trabalhadores rurais, empregados domésticos, trabalhadores autônomos e segurados especiais (pescadores e pequenos produtores). Além disso, qualquer pessoa que queira contribuir com o RGPS torna-se um segurado facultativo.

6.228. E o Regime Próprio da Previdência Social é o regime de previdência dos servidores públicos mantidos pelos entes da federação (governo federal, estados e distrito federal, e municípios). Assim, cada unidade da administração pública tem autonomia para definir as próprias regras da previdência social – tendo como base as imposições constitucionais.

6.229. O Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Tocantins – RPPS é gerido pelo IGEPREV – Tocantins (Instituto de Gestão Previdenciária). O principal objetivo da criação do IGEPREV é gerir o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Tocantins, maximizando seus ativos e assegurando os direitos previdenciários dos beneficiários (civis, policiais militares e integrantes do Corpo de Bombeiros Militar), garantindo o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados, nos termos da lei. Para tanto, foi organizado com critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, tendo caráter contributivo e solidário.

6.230. Conforme interpretação dada pelo art. 40 da Constituição Federal, os regimes de previdência dos servidores titulares de cargos efetivos possuem caráter contributivo e deverão ser equilibrados financeira e atuarialmente.

6.231. A Lei nº 1.614, de 04 de outubro de 2005, alterou a Lei nº 1.246/2001 e mais recentemente a Lei nº 1.940, de 1º de julho de 2008, tiveram o objetivo reorganizar a estrutura operacional do gestor do RPPS-TO, recompondo os Conselhos de Administração e Fiscal em cumprimento à legislação previdenciária federal e em atendimento às solicitações das entidades de classes representativas dos servidores públicos estaduais e vinculados ao RPPS-TO.

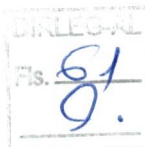
6.232. A segregação de massa foi instituída pela Lei nº 2.603, de 5 de Julho de 2012 alterada pela Lei 3.172 de 28 de dezembro de 2016, criando assim dois planos distintos: o primeiro denominado **Fundo Financeiro** composto por todos os servidores ativos, pensionistas e aposentados que ingressaram no poder público até 31/05/2012 conforme alterações da Lei N.º 3.172 de 28 de dezembro de 2016, cujo *déficit* é custeado com aportes do Governo do Estado. O segundo plano, denominado **Fundo Previdenciário** composto por todos os servidores ativos com data de ingresso no serviço público estadual a partir de 01/06/2012, bem como os inativos e pensionistas com benefícios concedidos a partir de 01/06/2012.

6.233. O atual plano de custeio das aposentadorias e pensões dos servidores estaduais, tanto do Fundo Financeiro como do Fundo Previdenciário, prevê uma contribuição constante de 31,20% das remunerações dos ativos, tendo o Estado participação de 20,20% da contribuição e os ativos inativos e pensionistas contribuem com 11% e os militares ativos, respectivos inativos e pensionistas com 12%. As eventuais insuficiências serão cobertas pelo Tesouro Estadual. Conforme alterações da Lei N.º 3.172 de 28 de dezembro de 2016.

Das Receitas e Despesas do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS

6.234. Com base nos dados informados no Relatório de Gestão – IGEPREV -2018, Contas de Ordenador (Processo 3129/2019) foram identificadas os seguintes registros:

FUNDO PREVIDENCIÁRIO		
Receitas Previdenciárias - RPPS	Previstas	Realizadas
Receitas Correntes (I)	551.794.115,00	108.118.170,25
Receita de Contribuições dos Segurados	23.728.000,00	27.824.036,94
Receita de Contribuições Patronais	35.858.000,00	32.983.406,61
Receita Patrimonial	476.920.115,00	40.935.649,46



Receitas de Serviços	0,00	0,00
Outras Receitas	15.288.000,00	6.375.077,24
Receitas Capital (II)	0,00	0,00
Total da Receitas Previdenciárias RPPS (III = I + II)	551.794.115,00	108.118.170,25
Despesas Previdenciárias - RPPS	Previstas	Executadas
Administração Geral – (IV)	0,00	0,00
Previdência – (V)	551.794.115,00	1.406.110,54
Aposentadorias - Civil	772.040,00	52.717,20
Pensões - Civil	1.330.000,00	1.154.815,49
Reformas - Militar	0,00	186.455,13
Pensões - Militar	0,00	12.122,72
Outras Despesas Previdenciárias	549.692.075,00	0,00
Total da Despesas Previdenciárias RPPS (VI = IV + V)	551.794.115,00	1.406.110,54
Resultado Previdenciário (VII=III-VI)	106.712.059,71	

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – RREO – Anexo 4

FUNDO FINANCEIRO		
Receitas Previdenciárias - RPPS	Previstas	Realizadas
Receitas Correntes (IX)	1.071.230.000,00	514.410.190,06
Receita de Contribuições dos Segurados	1.040.790.000,00	189.901.169,49
Receita de Contribuições Patronais	740.800.000,00	266.640.833,91
Receita Patrimonial	29.240.000,00	56.115.160,28
Receitas de Serviços	240.000,00	0,00
Outras Receitas	960.000,00	1.753.026,38
Receitas Capital (X)	0,00	0,00
Total da Receitas Previdenciárias RPPS (XI = IX + X)	1.071.230.000,00	514.410.190,06
Despesas Previdenciárias - RPPS	Previstas	Executadas
Administração Geral – (XII)	25.393.919,00	17.309.038,69
Despesas Correntes	23.398.919,00	16.566.874,00
Despesas de Capital	1.995.000,00	742.164,69
Previdência – (XIII)	1.045.836.081,00	1.032.126.923,40
Aposentadorias - Civil	932.006.652,00	634.855.831,92
Pensões - Civil	103.757.600,00	73.437.654,99
Reformas - Militar	0,00	295.276.627,80
Pensões - Militar	0,00	28.556.808,69
Outras Despesas Previdenciárias	10.071.829,00	0,00
Total da Despesas Previdenciárias RPPS (XIV = XII + XIII)	1.071.230.000,00	1.049.435.962,09
Resultado Previdenciário (XV=XI-XIV)	(535.025.772,03)	

Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS – RREO – Anexo 4

6.235. A receita total arrecadada, pelos Fundos Financeiro e Previdenciário, em 2018, foi de R\$ 622.528.360,31 (Seiscentos e vinte e dois milhões, quinhentos e vinte e oito mil, trezentos e sessenta reais e trinta e um centavos), o que corresponde a 38,36% da receita prevista.

6.236. O comportamento da receita evidencia uma frustração de 61,64% da receita inicialmente prevista, com destaque para a receita de contribuição patronal que deixou de ser arrecadado o montante de R\$ 477.583.307,81 (Quatrocentos e setenta e sete milhões, quinhentos e oitenta e três mil, trezentos e sete reais e oitenta e um centavos), equivalente a 38,31% da receita prevista. No entanto, é importante ressaltar que, está registrado na contabilidade como créditos a receber

6.237. No exercício de 2018 foi autorizado para o IGEPREV, despesas consolidadas no montante de R\$ 1.623.722.828,00 (Um bilhão, seiscentos e vinte e três milhões, setecentos e vinte e dois mil, oitocentos e vinte e oito reais). Do montante autorizado, o IGEPREV executou 64,76%, ou seja, o valor de R\$ 1.051.540.785,04 (Um bilhão, cinquenta e um milhões, quinhentos e quarenta mil, setecentos e oitenta e cinco reais e quatro centavos).

6.238. Conforme relatado pela Comissão de análise das Contas, ao consolidarmos as receitas totais dos fundos (financeiro e previdenciário) devidas ao IGEPREV, equivalem a R\$ 1.001.412.719,64 (Um bilhão, um milhão, quatrocentos e doze mil, setecentos e dezenove reais e sessenta e quatro centavos). Contudo, a receita de Contribuições de Servidores e Patronal efetivamente repassada ao IGEPREV foi de somente R\$ 517.710.546,43 (Quinhentos e dezessete milhões, setecentos e dez mil, quinhentos e quarenta e seis reais e quarenta e três centavos), gerando uma diferença a menor de R\$ 483.702.173,21 (Quatrocentos e oitenta e três milhões, setecentos e dois mil, cento e setenta e três reais e vinte e um centavos), não incluso os parcelamentos.

Avaliação Atuarial

6.239. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), estabeleceu no artigo 53, §1º, inciso II, que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária dos governos federal, estaduais e municipais deverão vir acompanhados de projeções atuariais do regime próprio dos servidores públicos, ou seja, surge a necessidade da realização de avaliação atuarial, o que era normatizada/regulamentada pela Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social.

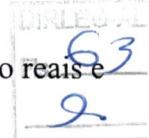
6.240. A avaliação atuarial é realizada anualmente e no exercício de 2018 foi realizada pela empresa EXACTTUS Consultoria Atuarial Ltda., utilizando de premissas, hipóteses financeiras e atuariais pré-estabelecidas. Os cálculos foram efetuados com base na Tábua Biométrica IBGE-2015, de acordo com a legislação vigente.

6.241. A avaliação atuarial que consta dos autos indica que o estudo matemático atuarial foi desenvolvido sobre a totalidade do universo dos servidores titulares de cargos efetivos, aposentados e pensões, tabulado com base nas informações cadastrais fornecidas na data-base Dezembro/2017.

6.242. Regime Financeiro, estabelecido para os servidores vinculados ao Fundo Financeiro, é o Regime de Repartição Simples, também chamado de Regime Orçamentário, o qual não gera reservas técnicas. Conforme Relatório de Avaliação Atuarial, o *déficit* atuarial calculado, maio de 2018, foi de R\$ 34.776.789.377,37 (Trinta e quatro bilhões, setecentos e setenta e seis milhões, setecentos e oitenta e nove mil, trezentos e setenta e sete reais e trinta e sete centavos), montante este que, segundo o citado relatório, *“será equacionado com aportes do Governo do Estado, de forma a complementar as despesas previdenciárias do Fundo Financeiro, até a extinção da massa de servidores a ele vinculado”*.

6.243. Segundo a avaliação de 2018, o Regime Financeiro estabelecido para os servidores vinculados ao Plano Previdenciário é o de Regime de Capitalização para os benefícios de aposentadorias programadas e pensão por morte de aposentado inválido, Regime de Repartição de Capitais de Cobertura para os benefícios de risco de aposentadoria por invalidez e pensão por morte de segurado em atividade. O valor presente dos aportes do Ente é de R\$ 550.118.910,13 (Quinhentos e cinquenta milhões, cento e dezoito mil, novecentos e dez reais e treze centavos) para Benefícios a Conceder e o valor presente dos aportes dos servidores é de R\$ 299.569.703,53 para Benefícios a Conceder, resultando em *superávit* atuarial de R\$ 3.986.579.928,66 (Três

bilhões, novecentos e oitenta e seis milhões, quinhentos e setenta e nove mil, novecentos e vinte e oito reais e sessenta e seis centavos).



Avaliação das Metas Anuais - LDO

6.244. A política fiscal tem como objetivo a promoção da gestão financeira equilibrada dos recursos públicos, visando assegurar a estabilidade e o crescimento econômico, o financiamento das políticas públicas e uma trajetória sustentável da dívida pública. A partir da vigência da LRF, obrigou-se na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO a apresentação do Anexo de Metas Fiscais, o qual deve conter, entre outros aspectos, metas de receita e despesa e uma expectativa de resultado fiscal para o exercício, elevando assim o planejamento público à condição de base para uma gestão fiscal responsável.

6.245. As metas fiscais servem como parâmetros para dar confiança à sociedade de que o governo garantirá as condições necessárias à estabilidade econômica e ao controle do endividamento público. Nelas são estabelecidas metas anuais - em valores correntes e constantes - relativas à receita total, despesa total, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Em razão da importância desses indicadores, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelece as metas de resultado primário e nominal para o exercício a que se referem e para os dois seguintes.

6.246. O **resultado nominal** representa a diferença entre receitas e despesas totais no exercício. O **resultado primário** surge do confronto de receitas e despesas primárias no exercício, excluída a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida. Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal nas contas públicas. Os *superávits* primários contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, os *déficits* primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida, resultante do financiamento de gastos primários (despesas não financeiras) que ultrapassam as receitas primárias (receitas não financeiras).

6.247. A Lei de Diretrizes Orçamentária para o exercício de 2018 (LDO 2018 – Lei nº 3.309/2017), estabeleceu em seu art. 1º, parágrafo único, anexo II, como meta um *déficit* primário de R\$ 474.973.000,00 (Quatrocentos e setenta e quatro milhões, novecentos e setenta e três mil reais), que representa - 1,47% do PIB/Estadual projetado à época, de R\$ 32.372.000.000,00 (Trinta e dois bilhões, trezentos e setenta e dois milhões reais). Foram estimadas receitas primárias R\$ 9.707.040.000,00 (Nove bilhões, setecentos e sete milhões, quarenta mil reais), o que representava 29,99% do PIB então projetado, e as despesas primárias de R\$ 10.182.013.000,00 (Dez bilhões, cento e oitenta e dois milhões, treze mil reais), correspondente a 31,45% PIB.

6.248. O Quadro a seguir resume a situação das Metas Fiscais comparando o previsto na LDO em contrapartida com o efetivamente realizado no exercício de 2018, senão vejamos:

Discriminação	Anexo das Metas -Lei Estadual nº 3.309/2017	Resultado Realizado
I. Receita Primária	9.707.040.000,00	7.384.226.430,00
II. Despesa Primária	10.182.013.000,00	7.555.306.426,74
III. Resultado Primário = (I-II)	(474.973.000,00)	(171.079.996,74)
IV. Resultado Nominal	735.259.000,00	(321.772.758,20)
V. Dívida Pública Consolidada	3.764.500.000,00	3.332.544.720,16
Dívida Consolidada Líquida	3.302.247.000,00	2.264.898.270,20

Fonte: Relatório Técnico nº 14/2019 (evento 23 - Proc. nº 3302/2019)

6.249. Conforme relatado pela Comissão de Análise das Contas, considerando a metodologia “Acima da Linha”, se constata que em relação ao resultado primário atingiu 63,98% e o Resultado Nominal foi de

56,24%. Porém, esse resultado não reflete a realidade, haja vista que ocorreram despesas primárias não declaradas pelo governo, tanto na Lei de Diretrizes Orçamentária, quanto na execução orçamentária da despesa.

6.250. Conforme consta em Notas Explicativas, embora o **Resultado Primário** apresente um *déficit* acima da linha de R\$ 171.079.996,74 (Cento e setenta e um milhões, setenta e nove mil, novecentos e noventa e seis reais e setenta e quatro centavos), por refletir somente a execução orçamentária do ente, é importante ressaltar que há um passivo patrimonial (permanente) referente a folha, fornecedores, dentre outros de R\$ 4.229.982.935,89 (Quatro bilhões, duzentos e vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e trinta e cinco reais e oitenta e nove centavos), que por haver insuficiência orçamentária-financeira não foram sequer empenhados.

6.251. Se as despesas tivessem sido empenhadas e liquidadas, o resultado primário seria de um *déficit* de R\$ 4.401.062.932,63 (Quatro bilhões, quatrocentos e um milhões, sessenta e dois mil, novecentos e trinta e dois reais e sessenta e três centavos), impactando R\$ 3.926.089.932,63 (Três bilhões, novecentos e vinte e seis milhões, oitenta e nove mil, novecentos e trinta e dois reais e sessenta e três centavos) da meta do resultado primário previsto na LDO para o exercício de referência que é um *déficit* de R\$ 474.973.000,00 (Quatrocentos e setenta e quatro milhões, novecentos e setenta e três mil reais).

6.252. Quanto ao **Resultado Nominal**, embora este apresente um resultado acima da linha, que é um *déficit* de R\$ 321.772.758,20 (Trezentos e vinte e um milhões, setecentos e setenta e dois mil, setecentos e cinquenta e oito reais e vinte centavos), por refletir somente a execução orçamentária do ente, é importante ressaltar que há um passivo patrimonial (permanente) referente a folha, fornecedores, dentre outros de R\$ 4.229.982.935,89 (Quatro bilhões, duzentos e vinte e nove milhões, novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e trinta e cinco reais e oitenta e nove centavos), que por haver insuficiência orçamentária-financeira não foram sequer empenhados.

6.253. Assim, se as despesas tivessem sido empenhadas e liquidadas, o resultado nominal seria um *déficit* de R\$ 4.551.755.694,09 (Quatro bilhões, quinhentos e cinquenta e um milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil, seiscentos e noventa e quatro reais e nove centavos), impactando R\$ 3.816.496.694,09 (Três bilhões, oitocentos e dezesseis milhões, quatrocentos e noventa e seis mil, seiscentos e noventa e quatro reais e nove centavos) da meta de resultado nominal previsto na LDO para o exercício de referência que é era um *superávit* de R\$ 735.259.000,00 (Setecentos e trinta e cinco milhões, duzentos e cinquenta e nove mil reais).

DO CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA

6.254. Tendo em vista as disposições constitucionais e legais mormente a matéria em exame, a Comissão Especial de Análise das Contas de Governo, designada por intermédio da Portaria nº 181, de 27 de março de 2018, ao analisar as demonstrações contábeis e demais documentos que compõem as Contas Consolidada do Governo do Estado do Tocantins, referente ao exercício financeiro de 2018, sob a responsabilidade do Senhor ex-Governador **Marcelo de Carvalho Miranda** (referente aos períodos: 01/01/2018 a 26/03/2018 e 07/04 a 18/04/2018) e do Excelentíssimo Senhor Governador, **Mauro Carlesse** (abrangendo os períodos: 27/03 a 06/04/2018 e 19/04 a 31/12/2018), detectou distorções e indícios de irregularidades na gestão dos recursos públicos e atividades administrativas, conforme descrito no Relatório Técnico nº 14/2019 – Preliminar (evento 23).

6.255. A Conselheira Doris Terezinha Pinto Cordeiro Miranda Coutinho, Relatora do feito, nos termos do Despacho nº 458/2018-RELT5 (evento 27), em razão de indícios de irregularidades e de possíveis distorções que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, determinou a citação do Senhor ex-Governador **Marcelo de Carvalho Miranda** e do Excelentíssimo Senhor Governador, **Mauro Carlesse**, bem como emitiu alerta ao Poder Executivo Estadual, nos seguintes termos:

8.4.2. com fulcro nos artigos 27, I, II, e 28 da Lei nº 1284/2001, ao Setor de Diligências desta Corte, que promova a **CITAÇÃO** do Excelentíssimo Senhor ex-Governador do Estado, **Marcelo de Carvalho Miranda** (CPF 281.856.761-00), para que, caso manifeste interesse e entenda necessário, pronuncie-se, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento, apresentando contrarrazões ou os

esclarecimentos que julgar necessários, acerca dos indícios de irregularidades, possíveis distorções e demais apontamentos, descritos no Relatório Técnico nº 14/2019 – Preliminar (evento 23) e Requerimento nº 70/2019 - PGC (evento 26), especialmente os seguintes:

I - DISTORÇÕES

1. Falha no planejamento ao propor o orçamento com a fixação da despesa incompatível com a projeção com dos últimos três exercícios, face ao montante de despesas reconhecidas no passivo permanente no atributo “p” com impacto na realização de despesas vedadas pelo artigo 167, II da CF/88, arts. 35, 59, 60 e 61 da Lei nº 4.320/64, arts. 15 e 16 c/c 37, IV c/c 50, II da LRF, bem como elevando a dívida do Estado (itens 2.3.4 - Resultado Primário e Nominal do Estado 2018; 2.5.1.3 - comparativo entre receita arrecada e despesa executada; e 4.1.2.4 – Despesa com pessoal, todos do relatório técnico);

II - INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE:

1. Não inclusão no SIAFE/TO, de unidades gestoras que constam da LOA/2018 e respectivos orçamentos a elas vinculadas, quais sejam: Secretaria do Planejamento e Orçamento; Secretaria da Fazenda, Recursos de Supervisão da SEPLAN; Fundo Estadual para a Criança, o Adolescente e o Jovem-FECA; Fundo Estadual de Combate a Pobreza e Erradicação da Pobreza; Fundo Cultural; e Fundo Estadual da Defensoria Pública (item 2.1. – Estrutura Administrativa);
2. Realização de despesas sem autorização orçamentária, no período de janeiro a março de 2018, com desequilíbrio entre receita e despesa na ordem de R\$2.049.767.448,79, agravando a situação fiscal do estado. Tal fato afronta, dentre outros, a Constituição Federal, art. 167, inciso II, a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 16, §1º, inciso I, e a Lei 3.344/2017 – Lei Orçamentária Anual do exercício de 2018, podendo ainda ensejar o enquadramento no disposto no Decreto-Lei 2.848/1940 – Código Penal, art. 359-D, com redação dada pela Lei 10.028/2001 (item
3. Não recondução da despesa com pessoal, no 1º quadrimestre, ao limite estabelecido no artigo, 20 c/c 23 da Lei Complementar nº 101/2000 do Poder Executivo (item 4.1.2.4 – Despesa com Pessoal – 1º quadrimestre);
4. Não execução orçamentária da despesa buta com pessoal, nos anos de 2017 e 2018, haja vista que a competência dos fatos geradores se refere a períodos anteriores, impactando no limite da despesa com pessoal em 2018, em descumprimento dos artigos. 58 c/c 60, da Lei nº 4.320/64 c/c artigos 37, 50, art. 167, II, da CF/88, Lei nº 3.309/2017 – LDO/2018 e Lei nº 3.344/2017 – LOA/2018 (item 4.1.2.4 – Despesa com Pessoal);
5. O não registro do valor de R\$ 1.746.816.090,38 no passivo permanente no Demonstrativo da Dívida Consolidada, referente ao 1º Bimestre (Item 4.1.2.7. Dívida Consolidada e Mobiliária);
6. Realização de despesas sem autorização orçamentária, equiparadas a operações de créditos vedadas, reconhecidas no passivo permanente, em desconformidade com 167, incisos I e II, da CF/88 c/c artigo 37, incisos I, e II, e IV, e 29, §1º e art. 55, inciso I, alínea “d”, e inciso III, alínea “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Item 4.1.2.7. Dívida Consolidada e Mobiliária);
7. Deixar de repassar ao IGEPREV as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, referentes ao exercício de 2018, no montante de R\$139.459.510,57, o que culminou com o agravamento da situação atuarial e financeira do regime previdenciário, em afronta ao disposto nos artigos 149, § 1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal, artigos 15 a 17 da Lei Estadual nº 1.614/2005 (item 2.1.6.1 – Regime próprio de Previdência);
8. Realização de gastos públicos excessivos como Despesas de Exercícios Anteriores, a contrariar o caráter de estrita excepcionalidade deste procedimento (impropriedade apontada pelo Ministério Público de Contas, evento 26);

8.4.3. a CITAÇÃO do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Tocantins, **Mauro Carlesse** (CPF 272.657.988-48), para que, caso manifeste interesse e entenda necessário, pronuncie-se, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do seu recebimento, apresentando contrarrazões ou os esclarecimentos que julgar necessários, acerca dos indícios de irregularidades, possíveis distorções e demais apontamentos, descritos no Relatório Técnico nº 14/2019 - Preliminar (evento 23) e Requerimento nº 70/2019/PGC (evento 26), especialmente os seguintes:

I - DISTORÇÕES

1. Contingenciamento de despesas efetuados pelo Poder Executivo com fundamento na queda de arrecadação, porém, as despesas continuaram a serem executadas e reconhecidas no passivo permanente, independentemente da existência de orçamento e declaradas das notas de rodapé do Demonstrativo dos Resultados Primários e Nominal publicado no Diário Oficial nº 5304 de 20/02/2019 (itens: 2.3.3 - programações orçamentária, financeira e contingenciamento; e 4.1.2.1.1. - Condições em que se deu a meta de resultado primário do Estado);
2. Divergência entre os valores dos Demonstrativos dos Resultados Primário e Nominal, em nota de rodapé, vez que no DOE nº 5289 o valor das despesas não executadas no orçamento era de R\$

- 2.322.165.722,03 e no DOE nº 5304 no valor de R\$4.229.982.935,89, sendo que a base de extração dos dados não foi alterada (item 2.3.4- Resultado Primário e Nominal do Estado 2018);
3. Esclarecer o não registro no passivo permanente das despesas no valor de R\$ 102.348.832,93, informadas pela Controladoria Geral do Estado através do Expediente nº5.066/2019, bem como, não informado no demonstrativo do Resultado Primário e Nominal (item 2.3.4- Resultado Primário e Nominal do Estado 2018);
4. Informar os motivos da não inclusão no ano de 2018 dos passivos reconhecidos no valor de R\$ 370.839.770,54, referentes parcelamentos do IGEPREV, SANEATINS e Procuradoria da Receita Federal impactando no resultado nominal (item 2.3.4 - Resultado Primário e Nominal do Estado 2018);
5. Falhas na confiabilidade e na qualidade das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do exercício de 2018 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019 (item 3.2. Avaliação das informações de desempenho dos Programas Temáticos do PPA-2016-2019);
6. Divergência entre o valor da despesa com pessoal, competência de 2017, informada no primeiro quadrimestre, de R\$ 642.319.010,07, e no segundo quadrimestre o valor de R\$751.202.825,82, perfazendo uma diferença de R\$108.883.815,75, impactando na apuração do limite referente ao primeiro quadrimestre (item 4.1.2.4.4- Ações de Controle Externo – Poder Executivo – 2º Quadrimestre);
7. Exclusão do valor de R\$ 886.137.116,07 do cálculo da despesa com pessoal, referente as contribuições patronais que não passaram pela execução orçamentária (item 4.1.2.4.4- Ações de Controle Externo – Poder Executivo – 2º Quadrimestre);
8. Divergência de R\$ 288.148.863,04 no valor da despesa bruta com pessoal, entre a publicação ocorrida no Diário Oficial nº 5289 de 30/01/2019 e o valor informado no Diário Oficial nº 5304 de 20/02/2019 (item 4.1.2.4.4- Ações de Controle Externo – Poder Executivo – 2º Quadrimestre);
9. Divergências entre os valores das disponibilidades registrados no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar de todos os poderes e órgãos, com os valores publicados no Demonstrativo Consolidado (4.1.2.5. - Disponibilidade de Caixa e Inscrição de Restos a Pagar);
10. Divergência entre os valores das disponibilidades lançados no Demonstrativo das Disponibilidades e Restos a Pagar, com as disponibilidades registradas no Balanço Patrimonial e Financeiro (4.1.2.5. - Disponibilidade de Caixa e Inscrição de Restos a Pagar);
11. Não registro do valor de R\$ 4.229.935,89 contabilizada no passivo permanente, no Demonstrativo da Dívida Consolidada RGF- Anexo 2 LRF, art. 55, inciso I, alínea “b” e Resolução TCE/TO nº 265/2018 – Plenária (Item 4.1.2.7. - Dívida Consolidada e Mobiliária);
12. Não registro das operações de créditos vedadas, no Demonstrativo da Operação de Crédito RGF- Anexo 4 (LRF, art. 55, inciso I, alínea “d”, e inciso III, alínea “c”) (Item 4.1.2.8 – Operações de Crédito e 4.1.2.7 - Dívida Consolidada);
13. Subavaliação da despesa orçamentária (B.O) decorrente da ausência de registro da contribuição patronal (Item 2.1.do Relatório de Auditoria Financeira nº 03/2019 – Autos nº10.649/2018);
14. Subavaliação do Passivo Circulante decorrente da ausência de contabilização de juros e multas sobre a Contribuição Previdenciária do RPPS (item 2.2 do Relatório de Auditoria Financeira nº 03/2019 – Autos nº 10.649/2018);
15. Subavaliação do Passivo Permanente decorrente da divergência contábil do registro da contribuição patronal - Conta contábil 211420101 (item 2.3 do Relatório de Auditoria Financeira nº 03/2019 – Autos nº 10.649/2018);
16. Subavaliação da Despesa Orçamentária e do Passivo circulante decorrente de registro divergentes das consignações e ausência de registros – Conta Contábil 218810199 - Outros consignatários (item 2.4 do Relatório de Auditoria Financeira nº 03/2019 – Autos nº10.649/2018);
17. Subavaliação do passivo decorrente da não contabilização de provisão de ações judiciais, em valor não estimado (item 2.5 do Relatório de Auditoria Financeira nº03/2019 – Autos nº 10.649/2018);
18. Superavaliação do passivo ocasionado pela divergência de precatórios (item 2.6 do Relatório de Auditoria Financeira nº 03/2019 – Autos nº 10.649/2018);
19. Subavaliação do Balanço Orçamentário (déficit Orçamentário) ocasionado pela inscrição de despesa de fornecedores no passivo permanente sem efetiva execução orçamentária. Conta contábil 213110101 (item 2.7 do Relatório de Auditoria Financeira nº03/2019 – Autos nº 10.649/2018);
20. Subavaliação do Déficit Orçamentário em mais de 2 bilhões de reais (item 4.1 do Relatório de Auditoria Financeira nº 03/2019 – Autos nº 10.649/2018);
21. Ausência de contabilização de ações judiciais próximo de 900 milhões de reais (item 4.2 do Relatório de Auditoria Financeira nº 03/2019 – Autos nº10.649/2018);

II - INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES:

1. A Prestação de Contas do Governador não está instruída com o Relatório de Gestão, relacionado no art. 3º, inc. III, da IN TCE/TO nº 07/20014 (alterada pelas Instruções Normativas nº 13/2008 e 03/2014) (item 1 - Introdução - Relatório Técnico);

2. Aumento das despesas não processadas no ciclo orçamentário em 206,20% entre o período de 2017/2018. Realização de despesas sem autorização orçamentária, no período de abril a dezembro de 2018, com desequilíbrio entre receita e despesa, aumentando o valor deficitário em R\$ 718.670.021,07, aumentando a dívida estadual. Tal fato afronta, dentre outros, a Constituição Federal, art. 167, inciso II, a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 16, §1º e 42, Lei 3.344/2017 – Lei Orçamentária Anual do exercício de 2018, art. 60 da Lei nº4.320/64, podendo, ainda, ensejar o enquadramento no disposto no Decreto-Lei 2.848/1940 – Código Penal, art. 359-D, com redação dada pela Lei 10.028/2001 (itens: 2.3.4 - Resultado Primário e Nominal do Estado; e
3. Divergência nas informações concernentes a renúncia de receitas instituídas em 2018, demonstradas na LDO/2018 com os valores contabilizados, comprometendo a transparência perante a sociedade relativamente aos benefícios tributários o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da CF/88), da transparência (art. 1º, §1º da LRF) e do acesso à informação (art. 7º da Lei nº12.527/2011) (item 2.3.5.1.2 - Análise das renúncias tributárias instituídas em 2018);
4. Ausência dos requisitos definidos pelos art.5º, inciso II, e 14 da Lei Complementar nº101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, tais como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias (item 2.3.5.1.2 - Análise das renúncias tributárias instituídas em 2018);
5. Perdas de receita de Dívida Ativa na ordem de R\$ 745,5 milhões, contabilizados no exercício 2018, sem comprovação das medidas previstas no art. 13 c/c 58 da Lei de Responsabilidade Fiscal (item 2.3.5.3. Dívida Ativa);
6. Ausência de transparência e divulgação das informações referentes as concessões de crédito, área atendida, benefícios gerados na economia do Estado (item 2.3.5.4. Benefícios financeiros e creditícios);
7. Execução da Lei Orçamentária sem as correções, com a fixação de despesa inferior ao valor real, levando ao estado a existência de dois orçamentos, um aprovado pelo parlamento que reflete nos demonstrativos fiscais da LRF e orçamento paralelo que não reflete os resultados fiscais (item
8. Ausência de demonstrativo de controle das receitas devidas, derivada de contribuições previdenciárias (servidores e patronal) do próprio exercício, por servidor (ativo, inativo e pensionista) ao IGEPREV (Fundo Financeiro e Previdenciário), em confrontação com as receitas efetivamente arrecadadas dessas mesmas fontes (item 2.1.6.1 – Regime Próprio de Previdência);
9. Ausência de Notas Explicativas quanto às perdas geradas nos fundos de solidez duvidosa e/ou sem liquidez (Investimentos Estressados – IE) no montante de R\$83.859.405,00. (item 2.1.6.1 – Regime Próprio de Previdência);
10. Deixar de repassar ao IGEPREV as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, referentes ao exercício de 2018, no montante de R\$553.914.047,80, o que culminou com o agravamento da situação atuarial e financeira do regime previdenciário, em afronta ao disposto nos artigos 149, § 1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal, artigos 15 a 17 da Lei Estadual nº1.614/2005 (item 2.1.6.1 – Regime próprio de Previdência);
11. Deixar de realizar aporte de recursos ao IGEPREV (Fundo Financeiro), como forma de equacionar o déficit existente, em razão da insuficiência das contribuições previdenciárias, em desacordo com o art. 17-A, §4º, da Lei Estadual nº1.614/2005 (item 2.1.6.1 – Regime próprio de Previdência);
12. Ausência do cumprimento dos estágios das despesas das cotas patronais devidas ao Regime Geral de Previdência Social (empenho, liquidação e pagamento) no percentual mínimo de 20%, vez que o percentual liquidado atingiu 0,87% do valor da folha de pagamento, descumprindo a Resolução nº 265/2018- TCE/TO – Pleno, arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal, constituindo irregularidade de ordem constitucional e legal gravíssima, nos termos dos itens 2.5 e 2.6, da IN TCE/TO 02/2013 (item 2.6.2 – do Regime Geral de Previdência);
13. Não registro contábil do saldo devedor ao Regime Geral de Previdência, na competência de 2018, de aproximadamente R\$ 135.691.166,30, em desconformidade com o item 2.5, da IN TCE/TO 02/2013 (item 2.6.2 - do Regime Geral de Previdência);
14. Ausência de divulgação dos parâmetros anuais utilizados pelos órgãos responsáveis para acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no PPA 2016-2019, o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da Constituição Federal) e da transparência (art. 1º, §1º da LRF) (item 3.2. - Avaliação das informações de desempenho dos Programas Temáticos do PPA-2016-2019);
15. Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual de 24,78%, inferior ao mínimo de 25% estabelecido no o art. 212 da Constituição Federal, constituindo restrição de ordem constitucional – gravíssima, nos termos do item 1.1, da IN TCE/TO nº 02, de 2013) (item 4.1.1.2 - Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino);
16. Inclusão no percentual mínimo obrigatório de restos a pagar sem disponibilidade financeira, no montante de R\$ 3.111.273,66, vez que o saldo financeiro em 31/12/2018, de R\$743.390,76, estava comprometido com o pagamento de obrigações de anos anteriores, em desconformidade com o art.1º c/c 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 212, da CF/88 e Portaria nº 495/2017 da STN, que

aprovou a 8ª edição do MDF (item 4.1.1.2 Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino);

17. Divergências entre as informações disponibilizadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE - Anexo 8 - RREO, com aquelas inseridas no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - SIOPE, nos bimestres 1º ao 6º, do exercício de 2018 (item 4.1.1.2 - Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino);

18. Divergências entre o saldo conciliado registrado no RREO em 31/12/2017 (6º bimestre - linha 53), no valor de R\$ R\$ 4.815.736,58, com o saldo registrado em 2018 como disponibilidade financeira, em 31/12/2017, de R\$ 4.787.584,79 (6º bimestre, linha 47), perfazendo uma diferença negativa de R\$28.151,79. (item 4.1.1.2 - Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino);

19. Diferença de R\$ 243.402,69 entre o saldo financeiro registrado em 31/12/2018, de R\$da disponibilidade financeira do FUNDEB, em 31/12/2018, contabilizado no Balanço do Ordenador de Despesa de R\$6.718.542,34 (item 4.1.1.2 - Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino);

20. O valor da disponibilidade existente em 31/12/2018 na fonte de recurso 214 - FUNDEB, diverge entre o valor registrado no balancete de verificação na conta contábil 1111... Caixa e equivalente de caixa na fonte 214-FUNDEB de R\$434.709,19, na Unidade Gestora 270100 - Secretaria da Educação, Juventude e Esportes(SIAFE), com o valordescrito na relação de contas bancárias por fonte de recurso, onde foi possível identificar o valor de R\$1.487.781,06, constante daprestação de contas de ordenador de despesas, autos nº3.132/2019, fls. 1324/1328. (item 4.1.1.2 - Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino);

21. Registro no balancete de verificação na fonte 214 - FUNDEB de valores oriundos de convênios federais (item 4.1.1.2 - Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino);

22. Ausência de registro dos recursos no valor de R\$ 62.240,00, relativo ao PDDE, no ANEXO 10 na rubrica 1.7.1.8.05... e no RREO (item 4.1.1.2 - Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino);

23. Contingenciamento de Despesa referente a recursos de Emendas Parlamentares individual, em desconformidade com o Anexo I da Lei nº 3.309/2017 - LDO (item 4.1.1.4 - Execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais);

24. Execução orçamentária e financeiras das Emendas Parlamentares, referente a 2018, inferior ao percentual mínimo obrigatório de 1,0% da RCL do exercício anterior, contrariando o disposto nos art. 80 e 81 da Constituição Estadual, artigos 29, 52 e Anexo I, da Lei nº3.309/2017-LDO e Lei nº 3.344/2017- LOA (item 4.1.1.4 - Execução de despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais);

25. Não cumprimento, no exercício de 2018, do percentual mínimo de aplicação de recursos de 0,5% da Receita Tributária Líquida na Cultura, em desconformidade com o artigo art. 4, I, da Lei Estadual nº 1402/2003 (item 4.1.1.6 Programa de Incentivo à Cultura);

26. Não cumprimento, no exercício de 2018, do percentual mínimo de aplicação de recursos destinados a ciência tecnologia de 0,5% da Receita Tributária, em desconformidade com o artigo art. 142, § 5º, da Constituição do Estado do Tocantins (item 4.1.1.7 - Aplicação em Ciência e Tecnologia);

27. Diferença entre o valor da despesa com pessoal registrada no passivo permanente e incluídas no cálculo da despesa com pessoal do 3º quadrimestre de R\$1.236.048.446,28, com o saldo existente em 31/12 de R\$1.897.934.164,08, perfazendo uma diferença de R\$661.885.717,80 (item 4.1.2.4.4 - Ações de Controle Externo - Poder Executivo - 3º Quadrimestre);

28. Não execução orçamentária da despesa buta com pessoal, no ano de 2018, haja vista, que a competência dos fatos geradores se refere a períodos anteriores, impactando no limite da despesa com pessoal em 2018, em descumprimento dos artigos. 58 c/c 60, da Lei nº4.320/64 c/c artigos 37, 50, art. 167, II, da CF/88, Lei nº 3309/2017 - LDO/2018 e Lei nº3.344/2017 - LOA/2018 (item 4.1.2.4 - Despesa com Pessoal);

29. Nomeações e exonerações de servidores no período, vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei Eleitoral (item 4.1.2.4 - Despesa com Pessoal);

30. Não recondução da despesa com pessoal ao limite legal, conforme determina o artigo 23, §3º c/c 4º da Lei Complementar nº 101/2000 (item 4.1.2.4 - Despesa com Pessoal);

31. Empenhos cancelados e não inscritos por insuficiência financeira no valor de R\$4.229.982.935,89, caso tenha sido considerado o valor de R\$1.924.453.012,85, os empenhos no valor de R\$ 2.305.529.923,04, em desconformidade com o artigo 4º, § 3º, e artigo 5º, inciso III, alínea "b", da LRF c/c artigo 63 da Lei nº 4.320/64 (item 4.1.2.5. - Disponibilidade de Caixa e Inscrição de Restos a Pagar);

32. Não cumprimento do art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao proceder a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira por fonte de recurso, demonstrado nas tabelas anteriores (item 4.1.2.5. - Disponibilidade de Caixa e Inscrição de Restos a Pagar);

33. Não informar nos demonstrativos bimestrais/quadrimestrais de disponibilidade de caixa Demonstrativo de Restos e no Demonstrativo de Disponibilidades de Caixa e RPNP a pagar, na "coluna outras obrigações" despesas executadas (liquidadas-serviços prestados), em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Normas da STN, bem como, descumprindo o princípio da transparência (item 4.1.2.5. - Disponibilidade de Caixa e Inscrição de Restos a Pagar);
34. Esclarecer o não registro do valor de R\$ 2.483.166.845,51, no passivo permanente no Demonstrativo da Dívida Consolidada, no segundo e terceiro quadrimestres (item 4.1.2.7. - Dívida Consolidada e Mobiliária);
35. Despesas empenhadas canceladas: Em pesquisa realizada no sistema SIAFE-TO foram encontradas despesas liquidadas do exercício de 2018, que foram canceladas, no valor de R\$ 30.710.982,01 e restos a pagar processados cancelados no valor de R\$ 6.568.129,36, totalizando R\$ 37.279.111,37. Contudo, constam nos históricos dos empenhos que os cancelamentos ocorreram devido a orientações da Secretaria da Fazenda e Planejamento com o objetivo de liberar saldo de dotação orçamentária para realizar novos empenhos. O cancelamento de empenhos pelo Governo do Estado, reflete diretamente no aumento da despesa sem prévio empenho, prática vedada na legislação brasileira, contrariando os artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, que estatui acerca do Direito Financeiro, e as Resoluções do TCE-PLENO 265/2018 e 370/2018 (itens 6.1.3.1. - Cancelamentos do empenho de despesas realizadas; e 2.3.4- Resultado Primário e Nominal do Estado 2018);
36. Execução de despesas sem prévio empenho correspondente a 29% da receita arrecadada. Fato preponderante e que causa distorções relevantes no Balanço Orçamentário do Exercício de 2018. Deste modo, o Poder Executivo do Estado, apresenta o valor citado acima como despesas realizadas, para as quais não foram emitidas notas de empenho por insuficiência orçamentária, caracterizando que as despesas realizadas foram maiores que os créditos orçamentários autorizados pelo Poder Legislativo, em descumprimento a Constituição Federal, contrariando o artigo 60, da Lei nº 4.320/64, Resolução nº 370/2018 - TCE/TO, Lei nº 3.344/2017 (LOA/2018), Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 10.028/2000 (item 6.1.3.1 - Cancelamento do empenho de despesas realizadas);
37. Balanço Orçamentário do Estado não atende a característica da representação fidedigna, fato caracterizado ao deixar de ser apresentado o montante de R\$ 2,306 bilhões como despesa orçamentária, contrariando o artigo 60 da Lei nº 4.320/64, Resolução nº 370/2018 - TCE/TO, Lei nº 3.344/2017 (LOA/2018), Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 10.028/2000, NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016 (item 6.1.3.2 - Despesas sem Prévio Empenho);
38. Falta de detalhamento em Notas Explicativas sobre os Créditos Adicionais Abertos, haja vista que o Governo do Estado do Tocantins realizou a abertura de créditos adicionais suplementares, por superávit financeiro do exercício anterior, no valor de R\$ 150 milhões, sem constar em notas explicativas que justifiquem e detalhem o valor do Superávit Financeiro por fontes/destinações de recursos e outras informações necessárias para a melhor compreensão da informação no Balanço Orçamentário, contrariando a NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016 (item 6.1.3.4 - Falta de detalhamento em Notas Explicativas sobre Créditos Adicionais Abertos);
39. Aumento de Despesa sem Adequação Orçamentária, considerando que até a presente data o Governo do Estado não apresentou a compatibilidade da despesa com pessoal incluindo os concursos em andamento, que tem uma previsão de impacto na folha de pagamento de R\$ 91.037.712,48, contrariando a Lei nº 3.344, de 28/12/2017, Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei nº 3.344, de 28/12/2017 e suas alterações, Resolução nº 370/2018 - TCE/TO (item 6.1.3.6 - aumento de despesa sem adequação orçamentária);
40. Não apresentação de relatório final de liquidação da Companhia COMUNICATINS, conforme prescreve a Lei Estadual nº 826/1996, que determinou a extinção da Companhia de Comunicação do Estado do Tocantins, e ao contrário, constata-se que sua liquidação vem sendo estendida por mais de 10 (dez) anos, contrariando o Decreto nº 2.913/2006, que fixou prazo para apresentação do relatório final de liquidação da referida empresa para 30 de dezembro de 2007 (item 6.2.2.1 - Empresa em Liquidação);
41. Insuficiência de recursos financeiros para honrar os compromissos do Estado de curto prazo, verifica-se que houve um registro no Ativo Financeiro equivalente a R\$5.042.150.282,94, sendo que deste, o valor de R\$ 3.860.887.392,71, refere-se a Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, do qual, na sua maioria, pertencem ao IGEPREV. Ao comparar o Passivo Financeiro de R\$1.093.447.407,47, com os recursos de Caixa e Equivalentes de Caixa de R\$792.511.685, apura-se insuficiência de recursos financeiros na ordem de R\$300.935.722,47, que o Estado precisa para honrar seus compromissos de curto prazo. O fato contraria a Lei nº 3.344, de 28/12/2017, Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei nº 3.344, de 28/12/2017 e suas alterações, Resolução nº 370/2018 - TCE/TO. (itens 6.2.5.1. - Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes; e 6.2.6 - Superávits/Déficit Financeiro);
42. Divergência entre o total do Patrimônio Líquido e o Saldo Patrimonial do Balanço Patrimonial exigido pela Lei nº 4.320/64, considerando que pela equação patrimonial: Ativo (Circulante + Não Circulante) menos o Passivo (Circulante + Não Circulante), o total do Patrimônio Líquido apresentado no Balanço Patrimonial é de R\$ 4.335.534.966,78. Já pelo Balanço Patrimonial exigido pela Lei nº 4.320/64, ou seja: Ativo (Financeiro + Permanente) menos Passivo (Financeiro + Permanente), o saldo

Patrimonial é de R\$ 3.997.697.619,08, logo, apresentando uma divergência de R\$ 337.837.347,70. O fato contraria a NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016, e a Lei nº 4.320/64 (item 6.2.5 - Patrimônio Líquido);

43. Não reconhecimento, mensuração, evidenciação, dos créditos tributário, em desconformidade com a Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) nº 02 da STN – Reconhecimento dos Créditos Tributários pelo Regime de Competência (item 6);

44. Baixo índice de recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa, considerando que o Anexo 10 da Lei nº 4.320/1964, evidencia uma arrecadação de R\$83.272.516,74, correspondente a 2,15% do estoque da Dívida Ativa em 31.12.2018. (item 6);

45. Realização de gastos públicos excessivos como Despesas de Exercícios Anteriores, a contrariar o caráter de estrita excepcionalidade deste procedimento (impropriedade apontada pelo Ministério Público de Contas, evento 26);

III – ALERTAS

1. Alertar o Poder Executivo Estadual, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos déficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (item 2.3 do relatório técnico).

2. Alertar o Poder Executivo, com fulcro no art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), quanto a ausência de requisitos legais quando da proposição de ato normativo ou sanção de projeto de lei originário do Poder Legislativo, com vistas a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração; atendimento ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetaria as metas dos resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias (item 2.3.5 do relatório técnico).

3. Ao Secretário da Fazenda e Planejamento, com fulcro no art. 21, II, RITCE/TO, sobre a perda de receita da dívida ativa na ordem de 745,5 milhões (item 2.3.5.3. - Dívida Ativa).

4. Alertar o Poder Executivo Estadual, com fulcro no art. 1º, § 1º e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, que, em um ambiente de sucessivos e elevados déficits primários e diante da necessidade de manutenção da oferta dos serviços públicos ao cidadão, há o risco de realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, o que poderá acarretar o descumprimento do disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal (item 4.1.1.5. - Apuração da Regra do Ouro).

6.256. Regularmente citados e após concessão da prorrogação de prazo requerida, o Senhor Governador, Mauro Carlesse, compareceu aos autos, tempestivamente, apresentando suas alegações de defesa e documentos, conforme consta do evento 43, e o ex-Governador Marcelo de Carvalho Miranda, apresentou sua defesa e documentos que entendeu pertinente nos eventos 44 e 45 dos presentes autos, intempestivamente, conforme notícia a Certidão nº 821/2019 - evento 46.

6.257. As análises das alegações de defesa apresentada pelos gestores foram realizadas pela Comissão Especial, designada pela Portaria nº 181/2018, que manifestou-se pontualmente acerca das teses e documentos apresentados, conforme consignaram na Análise de Defesa nº 62/2019 - evento 47, dando efetivo cumprimento ao disposto no artigo 93, X da Constituição da República de 1988, assim, não vislumbro necessidade de rebater pontualmente os argumentos apresentados pelos gestores do período, vez que concordo parcialmente com os termos da análise da Comissão, divergindo acerca do não acatamento da defesa em relação ao indício de irregularidade referente ao percentual aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sendo que o fundamento da presente divergência será exposto a seguir.

6.258. Ressalta-se que quando da aferição do percentual aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a Comissão designada por intermédio da Portaria nº 181, de 27 de março de 2018, excluiu as despesas com ensino superior no valor de R\$ 41.905.302,70 (Quarenta e um milhões, novecentos e cinco mil, trezentos e dois reais e setenta centavos) do cálculo, com base no disposto no Art. 8º, § 3º da INTCE/TO nº 06/2013, com a exclusão o percentual de aplicação caiu para 24,78% da receita base de cálculo, o que resulta no descumprimento do percentual mínimo estabelecido no Art. 212 da CF/88 e Art. 128 da Constituição do Estado do Tocantins.

6.259. Conforme já explanado anteriormente, entendo que tal exclusão dos gastos com ensino superior não deva ser considerado nas presentes contas, vez que muito embora a referida normativa tenha sido editada em 2013, entrando em vigor ainda naquele ano, tal dispositivo nunca fora aplicado na aferição do limite, conforme se prova o cálculo realizado nas contas do exercícios de 2014 (Proc. nº 3171/2015), 2015 (Proc. nº 4579/2016), 2016 (Proc. nº 3872/2017) e 2017 (Proc. nº 3121/2018).

6.260. Neste sentido, considerando o princípio da isonomia e da necessária observância de uniformidade entre as decisões, bem como em primazia ao princípio da segurança jurídica, faz-se necessário que qualquer mudança de entendimento desta Corte no sentido de excluir as despesas com educação superior do cálculo do percentual de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, influenciando assim no julgamento das contas, tenha seus efeitos modulados e os gestores alertados.

6.261. Ressalto, por fim, que no contexto geral, as justificativas e esclarecimentos apresentados são passíveis de acolhimento parcial, pois se mostraram, do ponto de vista formal, aptos para dirimir e/ou sanar parte das ocorrências apontadas pela Comissão designada e diligenciadas pela Relatora, sendo que as inconsistências remanescentes podem ser objeto de ressalva e recomendações ao Governo do Estado para que realize ações administrativas, gerenciais, de controle e fiscalização de modo que a gestão estatal seja continuamente melhorada, agindo, de maneira concreta, na correção dos vícios como os detectados nesta prestação de contas.

CONCLUSÃO

6.262. Considerando a Análise de Defesa nº 62/2019 - evento 47 emitida pela Comissão Especial, designada pela Portaria nº 181, de 27 de março de 2018, que manifestou-se pontualmente acerca das teses e documentos apresentados pelos gestores em sede de contrarrazões, a qual adoto parcialmente como fundamento da minha manifestação neste momento por concordar em parte com os termos da análise proferida;

6.263. Considerando que as Contas do Poder Executivo, referentes ao exercício financeiro 2018, foram prestadas pelo Governador do Estado à Assembleia Legislativa no prazo previsto no art. 40, inc. VII, da Constituição Estadual;

6.264. Considerando o cumprimento dos limites constitucionais concernentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, gastos com ações e serviços públicos de saúde e com remuneração dos profissionais do magistério com recursos do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a observância dos limites para contratação de operações de crédito, limite da dívida consolidada líquida, o limite máximo de comprometimento anual com amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada;

6.265. Considerando, também, que do exame dos autos verifica-se que as demonstrações contábeis que integram os autos, exceto pelos pontos ressaltados, representam adequadamente a situação patrimonial, orçamentária, financeira e fiscal do Estado em 31 de dezembro de 2018, e os elementos apresentados, exceto as ressalvas quanto a determinados aspectos restritivos apurados no exame da gestão, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Estadual e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado;

6.266. Considerando, ainda, que as ressalvas apontadas requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes, a serem acompanhadas e monitoradas pelo Tribunal de Contas e pelo Órgão Central de Controle Interno do Estado;

6.267. Considerando, por fim, que as recomendações e determinações devem ser atendidas pois objetivam, dentre outros aspectos, a transparência das contas públicas, o controle da execução do orçamento, o efetivo cumprimento das metas e objetivos estabelecidos nos instrumentos de planejamento, a eficiência e efetividade na aplicação dos recursos públicos em prol da sociedade tocantinense.

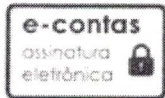
6.268. Diante do exposto, com fundamento no que dispõe o artigo 1º inciso I, art. 10 incisos III, e art. 103 *caput* todos da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 25 do Regimento Interno deste TCE/TO,

manifestamos entendimento de que poderá o Colendo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins emitir **Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO** das Contas dos Governadores do Estado, referentes ao **exercício de 2018**, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor ex-Governador, **Marcelo de Carvalho Miranda** (referente aos períodos: 01/01/2018 a 26/03/2018 e 07/04 a 18/04/2018) e do Excelentíssimo Senhor Governador, **Mauro Carlesse** (abrangendo os períodos: 27/03 a 06/04/2018 e 19/04 a 31/12/2018), fazendo as recomendações e determinações acerca dos pontos ressaltados e/ou remanescentes.

6.269. É o parecer, S.M.J.

6.270. Encaminhem-se ao Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas para as providências de mister.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOSÉ RIBEIRO DA CONCEIÇÃO em Palmas, Capital do Estado, aos dias 09 do mês de outubro de 2019.



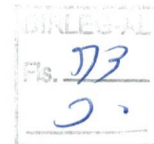
Documento assinado eletronicamente por:

JOSE RIBEIRO DA CONCEICAO, CONSELHEIRO(A) SUBSTITUTO(A), em 30/10/2019 às 17:34:30, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tce.to.gov.br/valida/econtas> informando o código verificador **30260** e o código CRC C212A3F

Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - Caixa postal 06 - Plano Diretor Norte - Cep: 77.006-002. Palmas-TO.
Fone:(63) 3232-5800 - e-mail tce@tce.to.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

1. Processo nº: 3302/2019
1.1. Apenso(s) 10649/2018, 3033/2019
1.2. Anexo(s) 6985/2018
2. Classe/Assunto: 4.PRESTAÇÃO DE CONTAS
1.PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR - 2018
3. Responsável(eis): MARCELO DE CARVALHO MIRANDA - CPF: 28185676100
MAURO CARLESSE - CPF: 27265798848
4. Origem: GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
5. Distribuição: 5ª RELATORIA

6. PARECER Nº 1619/2019-PROCD

Egrégio Tribunal,

Os presentes autos referem-se às **Contas Anuais do Governo do Estado do Tocantins referentes ao exercício financeiro de 2018**, de responsabilidade dos senhores **Marcelo de Carvalho Miranda – ex-governador** e **Mauro Carlesse - Governador**, que compreende os atos e fatos de natureza orçamentário-financeira, patrimonial e contábil do período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2018.

A competência deste Tribunal para a apreciação e emissão de Parecer Prévio sobre referidas contas está consignada no art. 33, I da Constituição Estadual c/c art. 99 da Lei nº 1.284/2001 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Tocantins, e ainda na previsão do art. 13 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

A composição das contas Anuais de Governo está regulamentada pela Instrução Normativa TCE/TO nº 007, de 22 de setembro de 2004, consolidada com as alterações das Instruções Normativas nºs 013/2008 e 003/2014.

RELATÓRIO

A manifestação técnica inicial deste Tribunal está contida no Relatório Técnico nº 14/2019 (evento 23), emitido pela Comissão Técnica de Análise das Contas do Governo do Estado do Tocantins, a qual foi nomeada por meio da Portaria nº 181, de 27 de março de 2018.

Encaminhados os presentes autos à manifestação do Corpo Especial de Auditores pelo Despacho nº 005/2019 (evento 24), da 5ª Relatoria, no Despacho nº 727/2019-COREA (evento 25), o Conselheiro Substituto Jesus Luiz de Assunção acatou a proposta da Conselheira Relatora para a promoção das devidas diligências dos responsáveis, seguindo, recomendação contida no item 9 do Relatório Técnico nº 14/2019, da Comissão de Análise das Contas de Governo.

Em análise preliminar por este *Parquet*, por meio do Requerimento nº 70/2019 (evento 26), a manifestação foi pelo acolhimento da proposta da 5ª Relatoria por chamar aos autos os responsáveis (Ex-Governador Marcelo Miranda e Governador Mauro Carlesse) para a apresentação das justificativas e documentos que esclareçam os vários apontamentos citados pela Comissão de Análise das Contas de Governo. Ademais, o representante deste *parquet* também ofereceu matéria de grande relevância para o contexto das contas públicas no que diz respeito à realização de grande volume de despesas de exercícios anteriores (art. 37 da Lei nº 4.320/64), as quais merecem justificativas por parte dos responsáveis.

Em seguida, a Conselheira Relatora da 5ª Relatoria, por meio do Despacho nº 458/2019 (evento 27), determinou a abertura de prazo para que os responsáveis apresentem as razões e/ou justificativas em relação as falhas ali apontadas, em cumprimento ao disposto no art. 5º, LV da Constituição Federal (exercício do contraditório e ampla defesa).

As citações dos responsáveis constam dos eventos 30 e 31 e datam de 14 de junho de 2019.

As alegações de defesa e/ou razões de justificativas foram apresentadas em várias oportunidades, conforme se depreende dos eventos do E-contas nºs 43, 44 e 45.

A Comissão Técnica de Análise das Contas de Governo voltou a se manifestar por meio da Análise de Defesa nº 62/2019 (evento 47), ocasião em que teceu análise técnica das razões/justificativas apresentadas pelos responsáveis citados na forma da lei.

Compulsados os autos pelo Corpo Especial de Auditores, o Conselheiro Substituto José Ribeiro da Conceição emitiu o Parecer nº 2.735/2019 (evento 48), que assim concluiu a análise das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual:

6.262. Considerando a Análise de Defesa nº 62/2019 - evento 47 emitida pela Comissão Especial, designada pela Portaria nº 181, de 27 de março de 2018, que se manifestou pontualmente acerca das teses e documentos apresentados pelos gestores em sede de contrarrazões, a qual adoto parcialmente como fundamento da minha manifestação neste momento por concordar em parte com os termos da análise proferida;

6.263. Considerando que as Contas do Poder Executivo, referentes ao exercício financeiro 2018, foram prestadas pelo Governador do Estado à Assembleia Legislativa no prazo previsto no art. 40, inc. VII, da Constituição Estadual;

6.264. Considerando o cumprimento dos limites constitucionais concernentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, gastos com ações e serviços públicos de saúde e com remuneração dos profissionais do magistério com recursos do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a observância dos limites para contratação de operações de crédito, limite da dívida consolidada líquida, o limite máximo de comprometimento anual com amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada;

6.265. Considerando, também, que do exame dos autos verifica-se que as demonstrações contábeis que integram os autos, exceto pelos pontos ressaltados, representam adequadamente a situação patrimonial, orçamentária, financeira e fiscal do Estado em 31 de dezembro de 2018, e os elementos apresentados, exceto as ressalvas quanto a determinados aspectos restritivos apurados no exame da gestão, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública Estadual e também as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado;

6.266. Considerando, ainda, que as ressalvas apontadas requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes, a serem acompanhadas e monitoradas pelo Tribunal de Contas e pelo Órgão Central de Controle Interno do Estado;

6.267. Considerando, por fim, que as recomendações e determinações devem ser atendidas pois objetivam, dentre outros aspectos, a transparência das contas públicas, o controle da execução do orçamento, o efetivo cumprimento das metas e objetivos estabelecidos nos instrumentos de planejamento, a eficiência e efetividade na aplicação dos recursos públicos em prol da sociedade tocaninense.

6.268. Diante do exposto, com fundamento no que dispõe o artigo 1º inciso I, art. 10 incisos III, e art. 103 caput todos da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c art. 25 do Regimento Interno deste TCE/TO, manifestamos entendimento de que poderá o Colendo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins **emitir Parecer Prévio recomendando a APROVAÇÃO** das Contas dos Governadores do Estado, referentes ao **exercício de 2018**, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor ex-Governador, **Marcelo de Carvalho Miranda** (referente aos períodos: 01/01/2018 a 26/03/2018 e 07/04 a 18/04/2018) e do Excelentíssimo Senhor Governador, **Mauro Carlesse** (abrangendo os períodos: 27/03 a 06/04/2018 e 19/04 a 31/12/2018), fazendo as recomendações e determinações acerca dos pontos ressaltados e/ou remanescentes.

6.269. É o parecer, S.M.J.

É o breve Relatório.

FUNDAMENTAÇÃO DA ANÁLISE

A análise da prestação de contas apresentada pelo Governo do Estado do Tocantins, relativa ao exercício financeiro de 2018, será baseada nas informações orçamentária, financeira, operacional e patrimonial que compõem o Balanço Geral do Exercício Financeiro do período, bem como os pontos mais relevantes identificados no relatório elaborado pela Comissão Técnica de Análise das Contas do Governo deste Tribunal de Contas, principalmente os contidos no Relatório de Análise de Contas do Governador nº 14/2019 (evento 23) e na Análise de Defesa nº 62/2019 (evento 47), pelos órgãos técnicos deste Tribunal, em perfeita obediência ao disposto no art. 17 do Regimento Interno e, consideradas, também, as justificativas e documentação constantes da defesa apresentada pelos gestores responsáveis.

I – Planejamento Orçamentário

Compreende a análise dos instrumentos de planejamento: a) PPA - Plano Plurianual; b) LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias; e c) LOA – Lei Orçamentária Anual, e respectiva execução orçamentário-financeira do período, sendo:

a) Plano Plurianual (PPA) aprovada pela Lei nº 3.051/2015, de 21 de dezembro de 2015 e alterações posteriores.

b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada pela Lei nº 3.309, de 15 de dezembro de 2017.

c) Lei Orçamentária Anual (LOA) nº 3.344, de 28 de dezembro de 2017.

Quanto aos aspectos de compatibilidade entre os instrumentos de planejamentos (PPA, LDO e LOA), bem como suas respectivas alterações, objeto de requerimento deste *parquet* na fase anterior à diligência requerida, não houve nenhuma manifestação nem da parte do Governo e nem da parte da Comissão Técnica de Análise das Contas de Governador.

II – Gestão Orçamentário-Financeira

Envolvem análises de aspectos relacionados à execução orçamentário-financeira de que trata a Lei nº 4.320/64 c/c com os previstos na Lei Complementar nº 101/2000, bem como os registros de atos e fatos contábeis do período com base nas normas previstas no Manual de Contabilidade Pública – 6ª edição, na forma estabelecida na Portaria STN nº 634/2013, e às normas técnicas emanadas pelo CFC – Conselho Federal de Contabilidade.

1 – Movimentação dos Créditos Orçamentários

O orçamento anual aprovado para o exercício financeiro (Lei nº 3.344/2017) foi de R\$ 10.731.209.000,00 (dez bilhões, setecentos e trinta e um milhões, duzentos e nove mil reais), sendo que R\$ 7.254.319.876,00 (sete bilhões, duzentos e cinquenta e quatro milhões, trezentos e dezenove mil, oitocentos e setenta e seis reais) para atender Orçamento Fiscal, e R\$ 3.476.889.124,00 (três bilhões, quatrocentos e setenta e seis milhões, oitocentos e oitenta e nove mil e cento e vinte e quatro reais) para o Orçamento da Seguridade Social.

Com relação à abertura de créditos adicionais suplementares a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2018 autorizou, em seu artigo 6º, o limite de até 12,5% % do total da despesa inicialmente fixada em cada orçamento referido no art. 3º, em conformidade com o art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 março de 1964, mediante a utilização dos seguintes recursos:

- a) Reserva de Contingência;
- b) Excesso de Arrecadação;
- c) Anulação de dotações orçamentárias;
- d) Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior;
- e) Produto de Operações de Crédito internas e externas.

Excluem-se do limite fixado no art. 6º, os créditos suplementares destinados a convênios, a transferências constitucionais aos municípios, a pessoal e seus encargos, à amortização da dívida e seus encargos e às contrapartidas dos convênios e contratos firmados, bem como os recursos das áreas de educação e saúde.

Em conformidade com os registros do Balanço Orçamentário Consolidado apresentado, o valor atualizado dos créditos depois das movimentações orçamentárias chegou a R\$ 10.731.494.451,00 (dez bilhões, setecentos e trinta e um milhões, quatrocentos e noventa e quatro mil, quatrocentos e cinquenta e um reais).

Entretanto, segundo posicionamento da Comissão de Análise Técnica deste Tribunal, quando da análise do item 4.1.1.1 - Abertura de Créditos Adicionais, às páginas 128/130 do Relatório Técnico: *Destaca-se que não é possível apurar com precisão o cumprimento do limite de 12,5% previsto na LOA/2018. Diante do exposto, faz-se necessário recomendar a Secretaria de Fazenda e Planejamento que apresente o demonstrativo, acompanhado da metodologia de cálculo quanto ao cumprimento do referido limite.*

2 – Aspectos relevantes na execução orçamentário-financeira

Alguns aspectos levantados pela análise técnica que impactam sobremaneira nos resultados da gestão orçamentário-financeira e fiscal do período e que demandam ações positivas por parte dos responsáveis visando estancar tais irregularidades nas contas futuras.

2.1 – Renúncias de Receitas e Benefícios Fiscais

A renúncia fiscal acontece quando o governo, seja federal, estadual ou municipal concebe o benefício da isenção do pagamento de tributos. Ela acontece como forma de incentivo a investimentos privados e ao desenvolvimento econômico de alguma região, cidade ou estado, além do incentivo a algum objetivo específico que o governo deseja alcançar, como o aumento do consumo de determinados produtos, por exemplo.

Para o exercício financeiro de 2018 foi prevista na LDO (letra “g” do anexo II) renúncia de receitas no valor de R\$ 342.439.418,00 (trezentos e quarenta e dois milhões, quatrocentos e trinta e nove mil, quatrocentos e dezoito reais).

No entender da Comissão de Análise das Contas de Governo “As regras colocadas na LDO/2018 não atendem ao que determina o artigo 14, § 2º, ante a ausência no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, tendo a referida lei apresentado apenas a renúncia de receita prevista, sem demonstrar a respectiva medida de compensação”.



Nas Demonstrações Contábeis as renúncias de receitas chegaram a R\$ 1.142.092.000,00 (um bilhão, cento e quarenta e dois milhões e noventa e dois mil reais), superando o valor previsto na LDO em 333,51%.

Entretanto, apresentam-se fragilidades na gestão das renúncias de receitas concedidas pelo Governo do Tocantins têm sido objeto de contestação por este Tribunal desde o exercício financeiro de 2010, conforme se depreende dos autos de nº 12421/2011 (1ª Auditoria de Receita). Contudo, até a presente análise (contas de 2018), não se encontram elementos plausíveis de que a equipe de governo tenha agido positivamente no sentido de modificar essa situação que tem vindo de forma duradoura.

A Constituição Federal, no artigo 165, § 6º, estabelece que o “projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”, expressando a aplicação do princípio da transparência das contas governamentais.

Consoante a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 14, § 1º, a renúncia de receitas “compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondem a tratamento diferenciado”.

Os benefícios tributários se referem aos gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário, que visem atender objetivos econômicos e sociais, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Por fim, segundo entendimento da Comissão de Análise das Contas de Governo sobre a regulamentação de concessão de benefícios e incentivos fiscais:

“Considerando a situação fiscal do Estado, faz-se necessário regulamentar e adotar política de concessão de benefícios e incentivos fiscais, disciplinando procedimentos, competências e limites dos órgãos responsáveis pela concessão, avaliação e monitoramento dos benefícios tributários, atentando para a formalização dos fluxos processuais, com atendimento mínimo às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E, ainda, a necessidade de realizar estudos referentes a cada benefícios e incentivo fiscal objeto de renúncia de receita pelo Estado do Tocantins, para os próximos cinco anos, para delimitação da vigência, de forma vinculada com a motivação e interesse público na concessão do referido benefício e com prazo estimado para alcance de metas e objetivos de desenvolvimento econômico do Estado, respeitando ainda os limites e estudos realizados para atendimento aos ditames da LRF, em especial os efeitos na meta fiscal de cada período envolvido na vigência do benefício”

2.2 – Despesas de Exercícios Anteriores

Esse tema tem se tornado recorrente na análise das Contas de Governador, no entanto, nenhuma providência de gestão para adequar à interpretação legal em relação ao que se tem praticado, ainda não temos conhecimento, infelizmente!

Conforme prevê o art. 37 da Lei nº 4.320/64:

As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Ora, logo de início infere-se que tais despesas somente poderão ocorrer no exercício futuro se no exercício passado existiam saldos orçamentários disponíveis nas dotações respectivas, que somente não foram executadas por ocorrência das situações que a própria lei prevê.

Mas não é isso que vem ocorrendo costumeiramente na execução orçamentária do governo estadual, mesmo depois de várias recomendações feitas por este Tribunal em manifestações sobre contas de governo de anos anteriores.

Como se vê das demonstrações contábeis do período, o montante das Despesas de Exercícios Anteriores realizada até 31.12.2018 foi de R\$ 766.263.083,95 (setecentos e sessenta e seis milhões, duzentos e sessenta e três mil, oitenta e três reais e noventa e cinco centavos), que equivale aproximadamente 8,98% do total das despesas pagas no período (R\$ 8.527.014.129,56).

A Comissão de Análise das Contas de Governador assim se manifestou acerca da realização de despesas de exercícios anteriores pela gestão governamental:

Confirmando a prática reiterada do Estado, verifica-se também, na execução da despesa do exercício de 2018, a realização de despesas de exercícios anteriores, que no exercício em análise, atingiram 8,98% do total das despesas empenhadas, dando causa a movimentação de dotações orçamentárias para sua cobertura, em razão de não estarem previstas ou insuficientemente dotadas no orçamento, impactando na execução orçamentária do exercício e prejudicando o alcance de metas e, ainda, indicando descompasso entre o que foi previsto nos instrumentos de planejamento e as efetivas necessidades de manutenção da estrutura Administrativa, em desacordo com os critérios estabelecidos no artigo 37 da Lei nº 4320/64, art. 1º, §1º da LC nº 101/2000 e o princípio da transparência.

A tabela 23 – Despesas de Exercícios Anteriores apresentada pela Comissão de Análise das Contas de Governador traz a situação que é recorrente pelo menos desde 2015, como segue:

Exercício	Valor da DEA (a)	Total das Despesa Empenhadas (b)	% de Variação a/b
2015	738.481.990,82	766.263.083,95	9,86
2016	1.019.293.077,12	8.600.161.677,83	11,85
2017	905.372.692,89	7.823.610.764,66	11,57
2018	766.263.083,95	8.527.014.129,56	8,98

Fonte: Anexo 11 – Lei nº 4320/64 – (processos nº 3121/2018, nº 3872 /2017, 4579/2016)

Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) referem-se às dívidas reconhecidas para as quais não existe empenho inscrito em Restos a Pagar, seja pela sua anulação ou pela não emissão da nota de empenho no momento oportuno. Originam-se, assim, de compromissos gerados em exercício financeiro anterior àquele em que deva ocorrer o pagamento, para o qual o orçamento continha crédito próprio, com suficiente saldo orçamentário, mas que não tenham sido processados naquele momento.

Assim, conforme especifica o Art. 37 da Lei nº 4.320/64, poderão ser pagas a conta de dotação específica consignada no orçamento da entidade devedora e discriminadas por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica:

- As despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignou crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;
- Os restos a pagar com prescrição interrompida;
- Os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício financeiro.

Ainda, de acordo com o § 2º do art. 22 do Decreto nº 93.872/86, que regulamentou a matéria prevista na Lei nº 4.320/64, considera-se:

- Despesas que não tenham sido empenhadas em época própria – aquelas cujo o empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido o credor tenha cumprido sua obrigação;
- Restos a Pagar com prescrição interrompida – a despesa cuja inscrição em Restos a Pagar tenha sido cancelada, mas em relação à qual ainda vige o direito do credor;
- Compromisso reconhecido após o encerramento do exercício – a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

Aquelas dívidas que dependem de requerimento do favorecido para reconhecimento do direito do credor, prescreverão em cinco anos, contados da data do ato ou fato que tiver dado origem ao respectivo direito.

Além do caráter da excepcionalidade para os casos empenho de despesas em Despesas de Exercícios Anteriores, outra questão que deve ser considerada, e com muita propriedade, é o impacto causado nos resultados apresentados no Balanço Patrimonial da entidade, quais sejam os principais:

- Registro de Dívida Flutuante a menor do que a real em face da não inscrição das despesas realizadas e não pagas em conta de Restos a Pagar no final do exercício financeiro;
- Apuração de saldo de Superávit Financeiro irreal e não condizente com a situação financeira da entidade. A Dívida Flutuante apresentou saldo menor do que o real e as disponibilidades financeiras não foram diminuídas no final do exercício. Possibilidade de utilização indevida do saldo como fonte de recurso para abertura de créditos adicionais (art. 43, §1º, I, da Lei nº 4.320/64) no orçamento do ano subsequente, sem a consequente disponibilidade financeira;
- Apresentação de resultado patrimonial fictício em razão das Variações Patrimoniais não representarem a verdadeira situação da execução orçamentário-financeiro e patrimonial do período findo.

Importante observar, também, que a utilização dessa possibilidade que o art. 37 da Lei nº 4320/64 prevê, além da violação ao princípio da legalidade orçamentária e do risco ao desejável equilíbrio das contas públicas, a realização de gastos públicos excessivos como Despesas de Exercícios Anteriores, contrariando o caráter de estrita excepcionalidade deste procedimento, acaba também comprometendo a transparência da gestão pública, pois as despesas não são reconhecidas e contabilizadas no exercício de sua competência, gerando distorções nos demonstrativos contábeis da entidade. É o caso, por exemplo, dos gastos com pessoal efetuados como DEA, que aparentemente não vêm sendo contabilizados pela Administração Pública municipal para fins de apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, o que se denota com essa prática é a irrefutável negação quanto ao cumprimento de preceitos constitucionais (art. 167, inciso II) e legais previstos na legislação vigente, sobretudo o art. 37 da Lei nº 4.320/64 c/c art. 1º, § 1º da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

2.3 – Despesas realizadas à margem do orçamento

Desde o exercício financeiro de 2014 a gestão governamental vem incorrendo em prática de realização de despesas, principalmente às relativas a Pessoal e Encargos Sociais, sem, no entanto, contar com créditos orçamentários aprovados pela Assembleia Legislativa, ou seja, despesas realizadas à margem do orçamento vigente.

A Comissão de Análise das Contas de Governo apresentou no Relatório Técnico nº 14/2019, no item 2 – Conjuntura Econômica, financeira e Orçamentária, quando da apuração dos Resultados Primário e Nominal, na tabela 12 – Despesas registradas no Passivo Permanente – Não empenhadas e registradas no Passivo Permanente-2014-2018, os seguintes dados:

Exercício Financeiro	Valor em R\$
2014	681.112.868,21
2015	1.027.597.335,95
2016	1.506.939.036,07
2017	1.381.453.921,27
2018	4.229.982.935,89

Tais valores, ao longo dos anos, foram registrados no Balanço Patrimonial – Anexo 14, no Grupo do Passivo Permanente porque as despesas foram realizadas sem passar pela execução orçamentária, vez que não contavam com saldos orçamentários disponíveis para o seu obrigatório empenhamento.

Ora, além de burlar a legislação que trata do orçamento como peça fundamental para uma gestão responsável, outra, ainda mais preocupante sob o aspecto financeiro, sem dúvida, passa pela capacidade financeira do Estado para cumprir com seus compromissos.

As disponibilidades financeiras registradas no Balanço Patrimonial já não comportam os compromissos registrados como obrigações a pagar, isso, sem considerar as despesas que foram realizadas e registradas como obrigação de pagar no valor de R\$ 4.229.982.935,89.

Vê-se, portanto, o total desequilíbrio orçamentário-financeiro na gestão das contas públicas do Estado, o que compromete alcançar as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, além das dificuldades de fluxo de caixa para atender os compromissos até então assumidos.

Por fim, como relatou a Comissão de Análise quando da análise dos registros no Balanço Patrimonial na condição de Passivo Permanente, *“conclui-se, a partir do exposto, que os resultados foram distorcidos, haja vista não representarem fidedignamente a real situação fiscal do Estado, cujos resultados são bem piores do que àqueles que constam dos resultados apresentados”*.

3 – Execução Orçamentária da Receita e Despesa

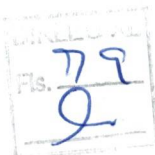
3.1 – Execução das Receitas Orçamentárias

Receitas orçamentárias são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício, constituem elemento novo para o patrimônio público e aumentam-lhe o saldo financeiro. São fonte de recursos por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas.

As receitas orçamentárias arrecadadas no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2018, segundo o Balanço Orçamentário – Anexo 12 da Lei nº 4.320/64 e confrontadas com as arrecadadas no exercício financeiro anterior (2017), foram:

Quadro 1 – Comportamento das Receitas Orçamentárias 2018 x 2017

Categoria Econômica	Arrecadação 2017	Arrecadação 2018	Evolução %
---------------------	------------------	------------------	------------



Receitas Correntes	8.292.503.937,27	7.887.256.187,15	(4,88)
Receita Tributária	3.398.435.880,56	2.531.914.609,10	(25,49)
Receita de Contribuição	508.561.960,97	823.038.311,93	61,83
Receita Patrimonial	534.234.702,46	130.008.876,48	(75,66)
Receita Agropecuária	0,00	0,00	-
Receita de Serviços	51.641.367,21	44.053.848,88	(14,69)
Transferências Correntes	3.644.186.902,78	4.280.589.826,11	17,46
Outras Receitas Correntes	155.443.123,29	77.650.714,65	(50,04)
Receitas de Capital	329.250.959,18	176.850.395,52	(46,28)
Operações de Créditos	239.797.516,05	140.578.477,60	(41,37)
Alienação de Bens	6.196.653,83	572.630,80	(90,75)
Amortização de Empréstimos	7.664.537,92	5.912.326,20	(22,86)
Transferências de Capital	63.631.660,51	29.786.960,92	(53,18)
Outras Receitas de Capital	11.960.590,87	0,00	(100,00)
TOTAL GERAL	8.621.754.896,45	8.064.106.582,67	(6,46)

No geral, em relação ao período de 2017, a arrecadação do estado apresentou uma redução na ordem de R\$ 557.648.313,78 (quinhentos e cinquenta e sete milhões, seiscentos e quarenta e oito mil, trezentos e treze reais e setenta e oito centavos), representando queda percentual de 6,46%.

A queda de arrecadação que pode ser considerada mais preocupante é a que se refere às receitas tributárias, que representou redução de 25,49% em relação a 2017. O poder de tributar e de arrecadar receitas pelo Estado se revela mais operante a partir da expansão dos instrumentos legais que permitam elevar sua capacidade de captar recursos por meio de fontes próprias, como é caso das receitas oriundas de tributos da esfera estadual (ICMS, ITBI, IPVA, etc).

O que se constata com essa situação é que o estado vem perdendo sua capacidade de implementar as condições que favoreçam à entrada de receitas tributárias nos cofres públicos. A questão das demandas não resolvidas com os profissionais do fisco pode ter sido um dos fatores pela queda de arrecadação, principalmente no que diz respeito à fiscalização e na contenção de fraudes fiscais.

Outra situação que merece atenção é quanto às Receitas com Transferências Correntes, integradas pela fonte FPE, que representam, ainda, mais de 53% de todas as receitas orçamentárias no período. Isso denota que o Estado ainda depende muito dos recursos financeiros repassados pela União a título de FPE, principalmente, principalmente numa situação de baixa arrecadação de receitas tributárias, que apresentou significativa queda (25,49%) no período.

3.2 - Execução das Despesas Orçamentárias

Despesas orçamentárias correspondem ao desembolso de recursos que não possuem correspondência com ingressos anteriores, fixados na lei orçamentária e que serão utilizados para pagamento dos gastos públicos.

As despesas orçamentárias realizadas no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2018, segundo o Balanço Orçamentário – Anexo 12 da Lei nº 4.320/64 e confrontadas com as realizadas no exercício financeiro anterior (2017), foram:

Quadro 2 – Despesas por Grupos de Natureza

Categoria Econômica	2017	2018	Evolução %
Despesas Correntes	8.054.942.212,00	7.673.717.224,36	(9,52)
Pessoal e Encargos	5.208.185.609,72	5.549.581.770,68	6,55
Juros e Encargos da Dívida	200.885.425,08	222.028.713,50	10,52
Outras Despesas Correntes	2.645.871.177,20	1.902.106.740,18	(28,11)
Despesas de Capital	874.514.226,36	853.296.905,20	(24,26)
Investimentos	492.938.117,85	380.129.408,22	(22,88)
Inversões Financeiras	5.200.527,46	2.693.644,33	(48,20)
Amortização da Dívida	376.375.581,05	470.473.852,65	25,00
TOTAL	8.929.456.438,36	8.527.014.129,56	(4,50)

Em breve análise, podemos perceber que:

a) **Altíssimo grau** de comprometimento de recursos financeiros em despesas relacionadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais, cujo montante de R\$ **5.549.581.770,68** representou **65,08%** do total das despesas orçamentárias realizadas no período, com expansão de gastos que chegaram a 6,55% a mais do que no ano anterior.

b) **Baixíssimo percentual** de recursos financeiros aplicado em Investimentos, ou seja, na construção de obras e aquisição de novos equipamentos, cujo montante de R\$ **380.129.408,22** representou somente **4,45%** do total das despesas orçamentárias realizadas no período. Preocupação maior ainda é que vem apresentando acentuada redução na capacidade de

investimentos em relação ao total da despesa orçamentária: em 2015, o percentual de investimento foi de **4,56%**; em 2016, foi de **6,48%**; em 2017, ficou em **5,52%**.

c) **Elevado grau** de comprometimento de recursos financeiros em despesas com a manutenção da máquina pública, cujo montante de R\$ **1.902.106.740,18** representou 22,30% do total da despesa realizada no período;

d) **Considerável grau** de comprometimento de recursos financeiros com o pagamento de juros da dívida pública, cujo montante de R\$ **222.028.713,50** representou **2,60%** de todos os recursos financeiros aplicados no período.

No geral, percebe-se que os dados nos mostram uma situação conjuntural econômica de grande relevância no que se refere aos gastos dos recursos públicos utilizados no funcionamento de toda a estrutura da máquina pública estadual.

O alto grau de comprometimento de recursos públicos com despesas relativas à folha de pagamento e respectivos encargos sociais, sem dúvida, é a razão maior da expansão das despesas orçamentárias na categoria de Despesas Correntes.

Também é motivo de preocupação a pouca expressividade do montante de recursos públicos aplicados em Investimentos (4,45%), com reduções expressivas ao longo dos últimos anos.

Dessa forma, é fácil perceber na prática, as grandes dificuldades enfrentadas pelo Governo do Estado na obrigação de fazer funcionar bem as áreas de saúde e segurança pública, principalmente.

Disso tudo, permite-se dizer que o gestor público deverá buscar, de forma urgente, um novo modelo de governança pública para, com as parcimônias devidas, implementar regras de gestão e a adoção de rígidos controles que permitam, de fato, atingir a missão do poder público: atender as necessidades prioritárias da população em todas as áreas de atuação (educação, saúde, segurança pública, transportes, assistência social, etc).

3.2.1 – Função Saúde

Para a Função Saúde a Lei Orçamentária Anual de 2018 autorizou despesas orçamentárias no montante de R\$ 1.548.538.573,00 (um bilhão, quinhentos e quarenta e oito milhões, quinhentos e trinta e oito mil, quinhentos e setenta e três reais); enquanto que a despesa executada chegou a R\$ 1.676.889.088,91 (um bilhão, seiscentos e setenta e seis milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, oitenta e oito reais e noventa e um centavos), representando 108,28% da despesa autorizada.

No ano de 2017, a despesa realizada nessa mesma função foi de R\$ 1.440.251.103,80 (um bilhão, quatrocentos e quarenta milhões, duzentos e cinquenta e um mil, cento e três reais e oitenta centavos). Em 2016, com a execução de despesas na área no montante de R\$ 1.407.531.830,51 (um bilhão, quatrocentos e sete milhões, quinhentos trinta e um mil, oitocentos e trinta reais e cinquenta e um centavos), infere-se que os gastos em saúde apresentaram evolução de aproximadamente 7,20% em relação ao exercício financeiro de 2015.

Vê-se, portanto, uma ligeira expansão dos gastos com a função Saúde ao longo dos últimos três exercícios financeiros, representando um percentual de crescimento de aproximadamente 11,91% entre 2016 e 2018.

Chama atenção, mais uma vez, o montante de recursos aplicados em despesas com pessoal no período, que chegou a R\$ 963.643.234,71 e representou 57,46% do total da despesa na função saúde. Com gastos na ordem de R\$ 664.121.525,64 em outras despesas correntes (manutenção da atividade), correspondendo a 39,60%, restaram tão somente o montante de R\$ 49.124.328,56, equivalente a 2,92%, para aplicação em despesas com investimentos (aquisição de novos equipamentos e construção de novas unidades hospitalares, por exemplo).

3.2.1.1 – Do direito à Saúde e da responsabilidade do Estado

É sabido que o direito à saúde, elevado à categoria dos direitos fundamentais, por estar interligado ao direito à vida e à existência digna, representa um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, sendo considerado pela doutrina e legislação uma obrigação do Estado e uma garantia de todo o cidadão.

Portanto, a atenção à saúde é direito de todo o cidadão e um dever do Estado, sendo plenamente assegurada pela Constituição Federal de 1988.

Além da consagração do direito à saúde prevista no art. 6º da Constituição Federal, o art. 196 consolidou a saúde como direito de todos e dever do Estado, instituindo, ainda, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Ainda, a CF/88 previu no art. 197 ser a saúde um serviço de relevância pública, vez que indispensável para a manutenção da vida, e no art. 198, inciso II, estipulou-se que as ações e serviços públicos referentes à saúde deveriam ter atendimento integral, priorizando-se as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais.

Já no que diz respeito aos recursos que devem ser destinados para a viabilização do direito à saúde no país, a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, “acrescentando o § 2º ao art. 198”, estabeleceu a obrigatoriedade da

aplicação, anualmente, de recursos mínimos pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em ações e serviços públicos de saúde.

Os percentuais obrigatórios de que trata o § 2º do art. 198 da CF/88 foram estabelecidos na Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que no art. 6º assim determinou:

Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. (grifos nosso)

Quanto à responsabilidade solidária dos entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para o fornecimento dos serviços de saúde, ficando sob o encargo desses a sua promoção, proteção e recuperação, está assim contemplada na CF/88:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

No que se refere à relevância pública das ações e serviços de saúde, a CF/88 foi taxativa em afirmar que:

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

A CF/88 ainda estabeleceu no art. 198, que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- a) descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- b) atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- c) participação da comunidade.

Com o objetivo de viabilizar as diretrizes traçadas no art. 198 da CF/88, a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, complementada pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, foi criada e regulamentada o SUS – Sistema Único de Saúde, tendo como princípios e diretrizes:

- a) a universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;
- b) a integralidade da assistência;
- c) a igualdade da assistência à saúde.

Dessa forma, conclui-se que o SUS está alicerçado em três princípios basilares: universalidade, igualdade e equidade.

Ainda com relação à LC nº 141/2012, que traz em seu bojo a forma de repasse e aplicação dos recursos públicos na área da saúde, importante ressaltar a determinação contida na Seção IV, que trata da movimentação dos recursos dos Estados:

Art. 19. O rateio dos recursos dos Estados transferidos aos Municípios para ações e serviços públicos de saúde será realizado segundo o critério de necessidades de saúde da população e levará em consideração as dimensões epidemiológica, demográfica, socioeconômica e espacial e a capacidade de oferta de ações e de serviços de saúde, observada a necessidade de reduzir as desigualdades regionais, nos termos do inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal.

§ 1º Os Planos Estaduais de Saúde deverão explicitar a metodologia de alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de recursos aos Municípios, pactuadas pelos gestores estaduais e municipais, em comissão intergestores bipartite, e aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde.

§ 2º O Poder Executivo, na forma estabelecida no inciso II do caput do art. 9º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, manterá o respectivo Conselho de Saúde e Tribunal de Contas informados sobre o montante

de recursos previsto para transferência do Estado para os Municípios com base no Plano Estadual de Saúde.

Art. 20. As transferências dos Estados para os Municípios destinadas a financiar ações e serviços públicos de saúde serão realizadas diretamente aos Fundos Municipais de Saúde, de forma regular e automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho de Saúde.

Parágrafo único. Em situações específicas, os recursos estaduais poderão ser repassados aos Fundos de Saúde por meio de transferência voluntária realizada entre o Estado e seus Municípios, adotados quaisquer dos meios formais previstos no inciso VI do art. 71 da Constituição Federal, observadas as normas de financiamento.

Art. 21. Os Estados e os Municípios que estabelecerem consórcios ou outras formas legais de cooperativismo, para a execução conjunta de ações e serviços de saúde e cumprimento da diretriz constitucional de regionalização e hierarquização da rede de serviços, poderão remanejar entre si parcelas dos recursos dos Fundos de Saúde derivadas tanto de receitas próprias como de transferências obrigatórias, que serão administradas segundo modalidade gerencial pactuada pelos entes envolvidos.

Parágrafo único. A modalidade gerencial referida no caput deverá estar em consonância com os preceitos do Direito Administrativo Público, com os princípios inscritos na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, na Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, e na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e com as normas do SUS pactuadas na comissão intergestores tripartite e aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde.

Na verdade, o arcabouço de legislação que contempla a aplicação de recursos públicos na área de saúde e que deve ser observado rigorosamente pela gestão estadual não se resume nas normas contempladas na CF/88 e LC nº 141/2012. Outras editadas no âmbito do Ministério da Saúde/SUS têm determinações específicas e necessitam de observação também pelo órgão gestor da política de saúde do governo estadual.

A complexidade na legislação que ampara a regulamentação de todas as ações e os serviços de saúde, para efeito de aplicação e controle dos recursos na área da saúde pública, certamente deve ser reconhecida. Entretanto, não se pode alegar desconhecimento dela por parte dos profissionais especializados deste Tribunal.

Importante ressaltar a manifestação da Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador às fls. 159/160 do Relatório Técnico nº 014/2019, no que diz respeito à realização de despesas com pessoal e investimentos na função saúde. Como segue:

No exercício de 2018 a despesa com pessoal destinada à saúde cresceu 2,82% em relação a 2017. Já a despesa com investimento reduziu 54% em relação ao mesmo período. Logo, a despesa com pessoal representa 87,96% do mínimo obrigatório.

Vale dizer que para cada R\$1,00 de investimentos na saúde o Estado aplica R\$ 58,97 com despesa com pessoal e para cada R\$1,00 aplicado com custeio (materiais e serviços de terceiros) o Estado disponibiliza R\$2,02 de pessoal. Essa proporção demonstra a falta de planejamento na aplicação dos recursos da saúde. Em resumo, para cada R\$1,00 com insumo o estado aplica R\$1,96 com pessoal. Essa situação justifica a existência das grandes filas de cirurgias existente, haja, vista o pouco percentual com investimentos, incluindo máquinas e equipamentos hospitalares, além de insumos que são medicamentos e demais materiais e serviços de terceiros utilizados nas unidades hospitalares.

As despesas com Pessoal e Encargos Sociais representaram 66,17%, ao passo que Outras Despesas Correntes representam 32,71% e Investimentos corresponde a apenas 1,12% do total dos recursos executados com Saúde...

Ainda que perdurem alguns questionamentos pela área técnica deste Tribunal, interessante, também, é que pudesse ser vislumbrado na gestão da área da saúde algumas formalidades de grande relevância para o contexto da aplicação regular dos recursos públicos, tais como:

a) O cumprimento das premissas básicas previstas na Portaria GM/MS nº 2.135/2013 quando da aprovação do Plano Estadual de Saúde pela Resolução CES-TO nº 433/2015, de 10 de dezembro de 2015 - DOE nº 4.544;

b) Se as despesas com ações e serviços públicos de saúde atenderam os objetivos voltados para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, bem como as diretrizes contidas nos incisos I, II e III do art. 2º da LC nº 141/2012;

c) Se a metodologia de alocação e a previsão anual de recursos para atender as demandas dos municípios foram pactuadas pela comissão intergestores bipartite e, depois, aprovadas pelo Conselho Estadual de Saúde – art. 19, § da LC nº 141/2012;

d) Se o Poder Executivo estadual manteve informados o Conselho Estadual de Saúde e o Tribunal de Contas sobre o montante de recursos previsto para transferência do Estado para os Municípios com base no Plano Estadual de Saúde –

art. 19, § 2º da LC nº 141/2012;

e) Se as transferências do Estado para os Municípios destinadas a financiar ações e serviços públicos de saúde foram realizadas diretamente aos Fundos Municipais de Saúde, de forma regular e automática, em conformidade com os critérios de transferência aprovados pelo respectivo Conselho de Saúde – *caput* do art. 20 da LC nº 141/2012;

f) Se a atuação do Conselho Estadual de Saúde atendeu quanto ao que dispõe o art. 36 da LC nº 141/2012;

g) E, se ainda, o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins efetivamente executou as suas competências previstas nos arts. 38, 39 e 40 da LC nº 141/2012.

3.2.2 – Função Educação

Na Constituição Federal, em seus arts. 205 a 214, encontramos as regras gerais que norteiam a educação no contexto da administração pública brasileira, inclusive fixando no art. 212 o limite mínimo de aplicação de recursos públicos na manutenção e desenvolvimento do ensino para cada esfera de poder.

Já a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei das Diretrizes e Bases da Educação (LDB), determina qual é a responsabilidade do Estado na educação pública, que assim estabelece:

Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, organizada da seguinte forma:

a) pré-escola;

b) ensino fundamental;

c) ensino médio;

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;

III - atendimento educacional especializado gratuito aos educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, transversal a todos os níveis, etapas e modalidades, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola;

VIII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde;

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

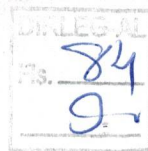
X - vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar 4 (quatro) anos de idade.

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

§ 1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá:

I - recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica;

II - fazer-lhes a chamada pública;



III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

§ 2º Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.

§ 3º Qualquer das partes mencionadas no caput deste artigo tem legitimidade para peticionar no Poder Judiciário, na hipótese do § 2º do art. 208 da Constituição Federal, sendo gratuita e de rito sumário a ação judicial correspondente.

§ 4º Comprovada a negligência da autoridade competente para garantir o oferecimento do ensino obrigatório, poderá ela ser imputada por crime de responsabilidade.

§ 5º Para garantir o cumprimento da obrigatoriedade de ensino, o Poder Público criará formas alternativas de acesso aos diferentes níveis de ensino, independentemente da escolarização anterior.

Art. 6º É dever dos pais ou responsáveis efetuar a matrícula das crianças na educação básica a partir dos 4 (quatro) anos de idade

Art. 7º O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino;

II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público;

III - capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 213 da Constituição Federal.

3.2.2.1 – Execução Orçamentário-Financeira da Despesa em Educação

Para a Função Educação, a Lei Orçamentária nº 3.344/2017 aprovou recursos orçamentários no montante de R\$ 1.353.883.392,00 (um bilhão, trezentos e cinquenta e três milhões, oitocentos e oitenta e três mil, trezentos e noventa e dois reais), enquanto que a despesa executada chegou a R\$ 1.323.736.074,42 (um bilhão, trezentos e vinte e três milhões, setecentos e trinta e seis mil, setenta e quatro reais e quarenta e dois centavos) representando 97,77% da despesa autorizada para a função na lei orçamentária.

Para efeito de comparação, no ano de 2017, a despesa executada nessa mesma função foi de R\$ 1.552.325.192,09 (um bilhão, quinhentos e cinquenta e dois milhões, trezentos e vinte e cinco mil, cento e noventa e dois reais e nove centavos).

Verifica-se que os gastos com a função educação, em comparação com o ano de 2017, houve uma significativa retração de 14,72%.

Ressalta-se, por oportuno, que do total das despesas realizadas com a função educação no ano de 2018, nada menos de R\$ 1.008.006.074,57 (um bilhão, seis milhões, setenta e quatro mil e cinquenta e sete centavos), representando, aproximadamente, 76,14% foram destinados para as despesas com pessoal e encargos sociais.

Segundo cálculos apresentados pela Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador às fls. 131/132, os gastos com educação para efeito do cumprimento do art. 212 da CF/88 chegaram ao montante de R\$ 1.655.080.660,63, correspondendo a 24,78% das receitas que integram a base de cálculo do percentual constitucional.

Diante disso, vê-se que não foi cumprida a determinação contida no art. 212 da Constituição Federal/88, que prevê aplicação mínima de 25% (vinte e cinco por cento).

Já o total das despesas com o FUNDEB (art. 21 da Lei nº 11.494/2007) foi de R\$ 758.307.196,89, correspondendo a 60,08% da receita base de cálculo do período (2018).

A Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador manifestou-se, às fls. 137/138, sobre os indícios de irregularidades na aplicação dos recursos orçamentário-financeiros, quais sejam:

INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE

19. Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual de 24,78% inferior a mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, constituindo restrição de ordem constitucional - Gravíssima (Item 1.1 da IN TCE/TO nº 02 de 2013) (item 4.1.1.2 Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).

20. Inclusão no percentual mínimo obrigatório de restos a pagar sem disponibilidade financeira, no montante de R\$ 3.111.273,66, vez que o saldo financeiro em 31/12/2018, de R\$743.390,76, estava comprometido com o pagamento de obrigações de anos anteriores, em desconformidade com o art.1º c/c

42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, artigo 212 da CF/88 e Portaria nº 495/2017 da STN, que aprovou a 8ª edição do MDF. (item 4.1.1.2 Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).

21. Divergências entre as informações disponibilizadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE - Anexo 8 – TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS COMISSÃO TÉCNICA DE ANÁLISE DAS CONTAS DO GOVERNADOR 138 RREO com aquelas inseridas no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação – SIOPE, nos bimestres 1º ao 6º do exercício de 2018. (item 4.1.1.2 Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).

22. Divergências entre o saldo conciliado registrado no RREO em 31/12/2017 (6º bimestre – linha 53), no valor de R\$ 4.815.736,58, com o saldo registrado em 2018 como disponibilidade financeira em 31/12/2017, de R\$ 4.787.584,79 (6º bimestre linha 47), perfaz uma diferença negativa de R\$28.151,79. (item 4.1.1.2 Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).

23. Diferença de R\$ 243.402,69 entre saldo financeiro registrado em 31/12/2018, de R\$ 6.961.945,03 (RREO 6º bimestre), com o saldo da disponibilidade financeira do FUNDEB, em 31/12/2018, contabilizado no Balanço do Ordenador de Despesa de R\$ 6.718.542,34. (item 4.1.1.2 Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).

24. O valor da disponibilidade existente em 31/12/2018 na fonte de recurso 214 – FUNDEB, diverge entre o valor registrado no balancete de verificação na conta contábil 1111... Caixa e equivalente de caixa na fonte 214-FUNDEB de R\$ 434.709,19 na Unidade Gestora 270100- Secretaria da Educação, Juventude e Esportes(SIAFE), com o valor descrito na relação de contas bancárias por fonte de recurso, onde foi possível identificar o valor de R\$ 1.487.781,06 constante da na prestação de contas de ordenador de despesa, autos nº 3132/2019, fls. 1324/1328. (item 4.1.1.2 Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).

25. Registro no balancete de verificação na fonte 214 – FUNDEB de valores oriundos de convênios federais. (item 4.1.1.2 Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).

26. Ausência de registro dos recursos no valor de R\$ 62.240,00 relativo ao PDDE, no ANEXO 10 na rubrica 1.7.1.8.05... e no RREO. (item 4.1.1.2 Apuração da Aplicação do mínimo Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino).

Diante disso, fica demonstrado que ainda falta à equipe técnica do Governo maior empenho no cumprimento da aplicação de recursos na área de educação.

3.2.2.2 – Gastos com Pessoal em Educação (evolução nos últimos cinco anos)

Os gastos com pessoal, incluindo os encargos sociais decorrentes, vêm representando significativa participação na despesa total realizada na manutenção e desenvolvimento do ensino, senão vejamos:

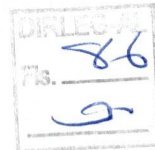
Quadro 3 - Despesas com Folha de Pagamento e Encargos Sociais

Ano	Valor da despesa	Comparativo em %
2014	865.000.991,87	-
2015	907.963.179,05	4,96
2016	1.002.591.282,24	10,49
2017	956.097.190,32	(4,63)
2018	1.008.006.074,57	5,42
Evolução no período 2014-2018		16,53

Vê-se que somente no exercício financeiro de 2018 houve um acréscimo correspondente a 5,42% de gastos com pessoal em relação a 2017. Comparando os últimos cinco anos têm-se que a evolução nos gastos com pessoal foi de aproximadamente 16,53%, mais de 3,3% ao ano, em média.

A persistir a situação apresentada, torna-se urgente a ação do governo estadual em adotar medidas eficazes e efetivas para evitar a expansão da despesa com pessoal, já que, a permanecer a evolução apresentada nos últimos cinco (2014-2018), em pouco tempo (dois ou três anos), ainda menos recurso financeiro deverá restar para aplicar em despesas de manutenção das escolas e nem em aquisição de novos equipamentos necessários ao desenvolvimento do ensino público.

Ademais, os gastos com pessoal e encargos representaram **76,14%** da despesa total realizada com a função educação, restando, simplesmente, **23,86%** para despesas com manutenção (20,63%), investimentos (3,08%), pagamento de dívida, juros e encargos da dívida (0,15%).



3.2.2.3 – Desempenho e Expansão dos Gastos com Educação

Quadro 4 - Expansão da despesa com educação 2014 a 2018, em valores correntes

Anos	Valor Anual (corrente)	Expansão da despesa em %
2014	1.059.318.230,66	-
2015	1.094.133.002,86	3,28
2016	1.241.481.471,35	13,46
2017	1.552.325.192,09	25,03
2018	1.323.736.074,42	(14,72)
Expansão da despesa entre 2014 a 2018		24,96%

Assim, comparando-se as despesas do ano de 2018 com as de 2014, intervalo de 05 anos, verifica-se uma expansão nos gastos em educação que correspondeu a aproximadamente 24,96%, enquanto isso, a gestão não vem apresentando evolução significativa no cumprimento de suas metas, sendo que em muitas situações houve redução de cumprimento de metas em relação aos resultados obtidos no passado recente.

Mesmo com a expansão dos gastos em educação ao longo do tempo, infelizmente sem aumento de cumprimento de metas vinculadas ao desenvolvimento efetivo da educação no estado, tem-se que a maior evolução desses gastos ficou comprometida com despesas de pessoal e seus encargos, como dito anteriormente.

Desse modo, com pouquíssimos recursos para aplicação em novos investimentos, as poucas obras, como construção de prédios escolares, ficaram comprometidas na sua execução integral, resultado em várias obras paralisadas por todo o estado já com muito tempo e com pouca execução do projeto.

3.2.2.4 – Atuação do Conselho Estadual de Educação

O controle social quando exercido de forma responsável e com total transparência de suas atividades é, sem dúvida, uma importantíssima ferramenta conquistada por toda a sociedade brasileira. Com esse objetivo, ou seja, oportunizar a participação de representantes da sociedade civil nas decisões de governo é que, por lei, foi criada a figura dos conselhos sociais, que atuam nas várias áreas da administração pública nas três esferas de poder.

Especificamente com relação ao Conselho Estadual de Educação do Tocantins, criado pela Lei nº 05, de 23 de janeiro de 1989 e regulamentado pela Lei Complementar nº 008, de 11 de novembro de 1995, tem representação paritária (igualdade entre representantes de governo e sociedade civil), e as principais competências, conforme dispõe o art. 9º:

- I - subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Estadual de Educação;
- II - manifestar-se sobre questões referentes ao ensino em qualquer dos seus níveis ou modalidades, pertinentes ao Sistema Estadual de Ensino;
- III - assessorar a Secretaria da Educação e Cultura no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar o Sistema Estadual de Ensino;
- IV - manter intercâmbio com os Conselhos Nacional e Estaduais de Educação e do Distrito Federal;
- V - analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação de legislação educacional;
- VI - baixar normas disciplinadoras dos sistemas estadual e municipal de ensino;
- VII - subsidiar o Secretário de Estado da Educação e Cultura com as informações necessárias à autorização do funcionamento do ensino particular e avaliar-lhe a qualidade;
- VIII - elaborar o seu regimento e submetê-lo à homologação do Secretário de Estado da Educação e Cultura.

Mesmo que não previsto taxativamente na supracitada legislação, mas consta como uma das exigências da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que criou o FUNDEB, o componente do Conselho Estadual de Educação é membro permanente junto ao conselho responsável pelo acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos aplicados no fundo.

Das atribuições previstas no art. 9º da LC nº 008/1995, uma das principais é a que trata sobre subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Estadual de Educação (inciso I).

O Plano Estadual de Educação abrangendo o período de 2015-2025 foi aprovado pela Lei nº 2.977, de 08 de julho de 2015, que prevê no art. 4º, a competência do Conselho Estadual de Educação (inciso III) para aferir o cumprimento de suas metas com monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, além de outras importantes competências relacionadas no §1º do mesmo artigo.

Mesmo com a devida importância dada na legislação vigente quanto à atuação do controle social representando nesta área pelo Conselho Estadual de Educação, entretanto, a Comissão de Análise das Contas de Governo deste Tribunal não fez nenhum tipo de manifestação acerca do assunto.

Nesse contexto, dada a importância da atuação do Conselho Estadual de Educação na fiscalização das políticas públicas de ensino executadas pelo governo estadual, acrescentaria em muito nas análises técnicas emitidas por este Tribunal se houvesse o necessário compartilhamento das informações obtidas nos processos de fiscalização e monitoramento que cabe aos dois órgãos na área da educação.

3.2.3 – Função Previdência Social - IGEPREV

Inicialmente criado como Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado do Tocantins (IPETINS) pela Lei nº 72, de 31 de julho de 1989, o atual Instituto de Gestão e Previdência do Estado do Tocantins – IGEPREV tem sua regulamentação prevista na Lei nº 1.614, de 04 de outubro de 2005, que ainda previu a estrutura operacional de gestão do Regime de Próprio de Previdência Social do Estado do Tocantins – RPPS/TO.

A Lei nº 1.940, de 1º de julho de 2008, dispôs sobre a estrutura operacional do Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins - IGEPREV-TOCANTINS, que foi modificada pelas Leis nºs 1.979, de 18 de novembro de 2008, e 3.149, de 11 de novembro de 2016.

Por meio da Lei nº 2.603, de 02 de julho de 2012, foi instituído o regime de segregação de massa para fins de equilíbrio financeiro e atuarial, composta pela separação dos segurados do RPPS-TO em dois grupos distintos, os quais passam a integrar o Fundo Financeiro e o Fundo Previdenciário.

O primeiro grupo do Fundo Financeiro para custear todas as despesas administrativas do IGEPREV-TOCANTINS e os benefícios previdenciários é integrado pelos servidores públicos efetivos, na forma do art. 4º desta Lei, que tenham ingressados no serviço público estadual até 1º de junho de 2012, e os inativos e pensionistas com benefícios concedidos até 1º de junho de 2012.

O segundo grupo do Fundo Previdenciário é destinado a custear os benefícios previdenciários e é integrado pelos servidores públicos efetivos, na forma do art. 4º desta Lei, que tenham ingressados no serviço público estadual após 1º de junho de 2012, e os inativos e pensionistas com benefícios concedidos a partir de 1º de junho de 2012.

A Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador informa no item 2.6.1.2 do Relatório Técnico que o IGEPREV apresentava 13.113 beneficiários, sendo 11.354 inativos e 1.759 pensionistas, conforme menciona o Relatório de Gestão do processo nº 3129/2019.

As receitas arrecadadas pelo Fundo Financeiro chegaram ao montante de R\$ 896.534.977,24, enquanto das despesas executadas chegaram ao montante de R\$ 1.034.859.083,23, resultando no montante de R\$ 138.324.105,99 a título de resultado previdenciário negativo (déficit financeiro).

Importante ressaltar a perda de capacidade de arrecadação de receitas em relação aos exercícios financeiros anteriores que, frente às despesas com pagamentos de inativos e pensões, apresentavam resultados positivos, contra uma situação atual de apresentação de saldos negativos entre as operações financeiras no período.

3.2.3.1 – Gestão de Investimentos do IGEPREV

Todas as informações foram extraídas do Relatório de Análise nº 14/2019, emitido pela Comissão de Técnica da Análise das Contas do Governador, fls. 101/102.

A gestão dos investimentos do IGEPREV-TO é feita pela Diretoria de Investimentos do Instituto, com o assessoramento técnico do Comitê de Investimentos, seguindo as diretrizes da Política de Investimentos aprovada anualmente pelo Conselho de Administração, dentro dos limites e exigências da Resolução CMN nº 3.922/2010, com alterações da Resolução CMN nº 4.604/2017 e Resolução nº 4.695/2018, e as orientações da Portaria MPS nº 519/2011.

Informou a Comissão, que no exercício de 2018 não houve excedente de receita proveniente das contribuições previdenciárias. As receitas arrecadadas foram utilizadas integralmente para pagamento da folha de beneficiários do Regime Próprio de Previdência do Estado do Tocantins e realização das despesas administrativas que mantêm o funcionamento do Instituto, inclusive foi utilizado recursos das aplicações no pagamento da folha de beneficiários.

Que a Carteira de Investimentos do IGEPREV, em dezembro de 2018, possui recursos investidos no montante de R\$ 3.851.922.431,21, sendo R\$ 3.202.488.833,97 considerados investimentos adequados e saudáveis (Investimentos Saudáveis-IS), vez que estão aplicados em cotas de fundos de investimentos sob gestão de instituições sólidas, que apresentaram rentabilidade líquida de R\$ 312.036.315,88.

A outra parte, no valor de R\$ 649.433.597,24, foi aplicada em fundos de solidez duvidosa e/ou sem liquidez (Investimentos Estressados – IE), os quais ocasionaram deságio de – R\$ 83.859.405,00) no ano.

A Rentabilidade da Carteira de Investimentos no ano de 2018 alcançou um percentual de rentabilidade de 6,86%, equivalente a 69,15% da meta atuarial (9,92%). Considerando somente os Investimentos Saudáveis – IS, a rentabilidade atingiu um percentual de 9,95%, ou seja, 100,30% da meta atuarial (9,92%). Já os Investimentos Estressados-IE apresentaram um desempenho negativo de (-7,04%), puxando a média do ano da carteira investimentos para baixo (6,86%).

Ressalte-se que o acompanhamento dos resgates de valores e as perdas nas aplicações serão objeto de análise nas contas de ordenador, procedimento adequado para aprofundar as evidências de irregularidades, análises e conclusões, notadamente quanto à responsabilidade dos gestores e demais agentes públicos. Cabe registrar que tais ‘perdas nas aplicações’ devem ser registradas em Notas Explicativas. Falha semelhante foi apontada no relatório sobre as Contas do Governo de 2015, resultando na seguinte recomendação:

“8.1.2.78. Que faça constar a segregação de valores dos Ajustes de Perdas de Investimentos e Aplicação do RPPS em Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis”.

Entretanto, em virtude da falha evidenciada neste tópico das presentes contas, tangentes a ausência de Nota Explicativa sobre as perdas geradas no Fundo, no montante de R\$ 83.859.405,00, adicionalmente, face a especificidade da constatação, formula-se as seguintes recomendações a administração, com vistas as formalizações reclamadas:

Indícios de irregularidades:

→ Ausência de demonstrativo de controle das receitas devidas, derivada de contribuições previdenciárias (servidores e patronal) do próprio exercício, por servidor (ativo, inativo e pensionista) ao IGEPREV (Fundo Financeiro e Previdenciário) em confrontação com as receitas efetivamente arrecadadas dessas mesmas fontes (2.1.6.1 – Regime Próprio de Previdência);

→ Ausência de Notas Explicativas quanto às perdas geradas nos fundos de solidez duvidosa e/ou sem liquidez (Investimentos Estressados –IE) no montante de R\$ 83.859.405,00. (2.1.6.1 – Regime Próprio de Previdência).

Recomendações:

→ Secretaria da Fazenda e Planejamento para gerar Relatórios ou Demonstrativos que indique o controle das receitas devidas ao IGEPREV (Fundo Financeiro e Previdenciário) do próprio exercício, em confronto com as receitas efetivamente arrecadadas, para melhor controle e transparência dessas receitas; (2.1.6.1 – Regime Próprio de Previdência);

→ Ao Poder Executivo em conjunto com o IGEPREV para emitir Notas Explicativas anualmente sobre as perdas dos fundos de investimentos, fazendo constar se houver, possível responsabilidade pelas perdas. (2.1.6.1 – Regime Próprio de Previdência).

3.2.3.2 – Avaliação Atuarial com repercussão nos resultados financeiros do IGEPREV

Segundo informação constante do Relatório de Análise da Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador, o Plano Financeiro apresentou déficit atuarial, que foi calculado em maio/2018, de R\$ 34.776.789.377,37 que, conforme indica no Relatório de Avaliação Atuarial, deverá ser “equacionado com aportes do Governo do Estado, de forma a complementar as despesas previdenciárias do Fundo Financeiro, até a extinção da massa de servidores a ele vinculado”.

Ainda, segundo a apuração do déficit atuarial do Plano Financeiro, segundo o Relatório Avaliação Atuarial Anual, decorre da diferença entre o valor das reservas técnicas, de R\$ 837.003.855,70, e do valor das provisões matemáticas, de R\$35.613.793.233,07, sendo R\$20.352.408.088,31 dos benefícios concedidos e R\$15.261.385.144,76 referente aos benefícios a conceder.

Com relação ao déficit apurado no Relatório de Avaliação Atuarial, a Comissão Técnica de Análise, assim se manifestou:

A observação contida no Relatório de Avaliação Atuarial de necessidade de aporte do Estado para equacionar o déficit atuarial está prevista no art. 17-A, § 4º, da Lei nº 1.614/2005.

Não obstante a previsão legal da necessidade do Estado de fazer aportes periódicos ao RPPS, com o fito de equacionar o déficit abordado, o que fora corroborado na avaliação atuarial, verificou-se que o Tesouro Estadual não repassou nenhum valor adicional, a título de aporte, ao IGEPREV, no exercício de 2018, conforme demonstra o Balanço Financeiro (fls. 31 a 40, vol. 01).

Quanto ao Plano Previdenciário, segundo à avaliação de 2018, a Comissão menciona que:

*“O Regime Financeiro estabelecido para os servidores vinculados ao **Plano Previdenciário** é o de Regime de Capitalização²² para os benefícios de aposentadorias programadas e pensão por morte de aposentado*

inválido, Regime de Repartição de Capitais de Cobertura²³ para os benefícios de risco de aposentadoria por invalidez e pensão por morte de segurado em atividade.

*O valor presente dos aportes do Ente é de R\$ 550.118.910,13 para Benefícios a Conceder e o valor presente dos aportes dos servidores é de R\$ 299.569.703,53 para Benefícios a Conceder, **resultando em superávit atuarial de R\$ 3.986.579.928,66.***

O superávit atuarial do Plano Previdenciário, segundo o Relatório Avaliação Atuarial Anual, decorre da diferença entre o valor das reservas técnicas, de R\$ 4.120.358.456,53, e do valor das provisões matemáticas, de R\$ 133.778.527,87, sendo R\$ 8.631.075,20 dos benefícios concedidos e R\$ 125.147.452, referente aos benefícios a conceder.

A Comissão Técnica de Análise também observou sobre a falta de repasse de contribuições ao RPPS.

Para efeito de segregação de responsabilidades no exercício de 2018, a Comissão apresenta os valores correspondente ao total de R\$ 693.373.558,37, que deixaram de ser transferidos para o caixa do IGEPREV, conforme segue:

- a. Marcelo Miranda: de janeiro a março, o montante de R\$ 139.459.510,57;
- b. Mauro Carlesse: de janeiro a dezembro, o montante de R\$ 553.914.047,80.

Os indícios de irregularidades quanto ao não repasse das contribuições ao IGEPREV foram informados pela Comissão, quais sejam:

→ Deixar de repassar ao IGEPREV as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, referentes ao exercício de 2018, no montante de R\$ 693.373.558,37, sendo R\$ 139.459.510,57 da responsabilidade do senhor Marcelo de Carvalho Miranda, ex-governador e o valor de R\$ 553.914.047,80 da responsabilidade do senhor Mauro Carlesse, que culminou com o agravamento da situação atuarial e financeira do regime previdenciário, em afronta ao disposto nos artigos 149, § 1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal, artigos 15 a 17 da Lei Estadual nº 1.614/2005 (Item 2.1.6.1 – Regime próprio de Previdência);

→ Deixar de realizar aporte de recursos ao IGEPREV (Fundo Financeiro), como forma de equacionar o déficit existente, em razão da insuficiência das contribuições previdenciárias, em desacordo com o art. 17-A, §4º da Lei Estadual nº 1.614/2005 (Item 2.1.6.1 – Regime próprio de Previdência).

3.2.3.3 – Auditoria nas aplicações financeiras do IGEPREV

Tramita nesta Casa o processo de nº 10.398/2012, que trata de auditoria de regularidade nas contas do IGEPREV no período de janeiro a julho de 2012. Em decorrência dos vários achados de auditoria no início dos trabalhos pela equipe deste Tribunal com repercussão em períodos futuros, a execução da auditoria se estendeu aos exercícios financeiros de 2013, 2014 e com algumas interferências financeiras em 2015.

No Relatório da equipe de Auditoria nº 58/2012, que compreendeu o período de janeiro a julho de 2012, várias irregularidades graves foram detectadas e apontadas no item 8 – Conclusão, ocasião em que se manifestou, também, pela citação dos diversos responsáveis ali arrolados para as devidas justificativas quanto aos atos administrativo-financeiros com suspeita de ilegalidades.

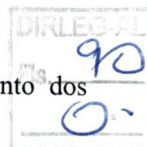
Na apresentação de justificativas por parte dos responsáveis legalmente citados, a equipe de auditoria analisou item por item e manifestou-se conclusivamente pelo não saneamento de várias das irregularidades objeto da diligência requerida.

Por meio do Parecer Ministerial nº 2092/2013, o representante deste *parquet* emitiu opinião no sentido de que este Tribunal acolhesse o Relatório de Auditoria nº 58/2012, bem como a Análise de Diligência nº 15/2013, além de recomendar várias providências.

Em razão da complexidade das operações com os investimentos objeto de análise, e ainda em consequência da juntada do documento que tratava de auditoria por parte do Ministério da Previdência Social – MPS, a equipe de auditoria deste Tribunal apresentou Relatório Complementar de Auditoria, cuja análise abrangeu o início de cada operação financeira analisada anteriormente, compreendendo os exercícios financeiros de 2010, 2011, 2012 e atualização em 2013.

Em nova conclusão contida no item 4 do relatório complementar de auditoria, a da equipe conseguiu evidenciar sérios danos causados pelos responsáveis contra as finanças do órgão, com apontamento de lesão aos cofres do RPPS (IGEPREV) no valor de R\$ 153.639.160,71.

No Parecer nº 200/2014, a representante deste *parquet*, em razão das novas informações juntadas aos autos e da gravidade da apuração dos fatos pela equipe de auditoria deste Tribunal especialmente no Relatório Complementar de Auditoria em que se evidenciou a lesão aos cofres do IGEPREV, manifestou-se pelo acolhimento dos relatórios de auditorias e sugeriu ao Tribunal de Contas que convertesse o processo de auditoria em processo de Tomada de Contas Especial para



apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação dos danos causados e obtenção de ressarcimento dos prejuízos evidenciados.

Por meio do Despacho nº 444/2014, o Conselheiro Titular da 2ª Relatoria, André Luiz de Matos Gonçalves, entendeu por notificar a Controladoria Geral do Estado e o IGEPREV para apresentar o resultado dos trabalhos empreendidos pela comissão especial constituída pela Portaria IGEPREV nº 473/2013, e ainda por requerer junto ao Ministério da Previdência Social – MPS informações acerca de eventuais representações administrativas expedidas aos órgãos competentes acerca de eventuais irregularidades nas aplicações de recursos do RPPS que extrapolariam a competência do MPS e, por fim, por solicitar do MPS as informações enviadas pelo IGEPREV acerca do cumprimento ou não do TAC firmado em 06.12.2012.

Depois de reiteradas decisões acerca do procedimento legal a ser adotado pelo Tribunal de Contas para a conclusão do processo de auditoria, já que a conversão dele em processo de tomada de contas especial não chegou a ser deliberada pelo Plenário desta Casa, entendeu por último, mediante Parecer nº 1.785/2017, do Corpo Especial de Auditores, que o referido processo fosse apensado à prestação de contas de ordenador do exercício financeiro de 2012, o que foi acatado e determinado pelo Despacho nº 1.302/2017, da lavra do Conselheiro Substituto Leondiniz Gomes, resultando no Termo de Apensamento nº 356/2017, da Coordenadoria de Protocolo Geral.

Até o presente momento, este Tribunal ainda não havia se manifestado de forma conclusiva sobre as contas do exercício financeiro de 2012, objeto dos autos de nº 1.356/2013.

O fato de mencionar a trajetória do processo de auditoria de regularidade nas contas do IGEPREV que apurou atos de improbidade administrativa na gestão dos recursos financeiros por parte dos diversos responsáveis que atuaram no órgão na ocasião dos fatos, tem por objetivo, além de denunciar os fatos que tratam de malversação do dinheiro público, também de alertar sobre a repercussão dos danos apurados e daquelas operações financeiras que ainda não estavam finalizadas, mas com evidências de prejuízos financeiros futuros que o IGEPREV ainda deve suportar ao longo da vigência de tais operações, repercutindo também no exercício financeiro das prestação de contas futuras.

Ainda para reflexão sobre o descontrole da gestão dos recursos públicos e os efeitos danosos decorrentes, em matéria publicada sob o título “Choque de má gestão” na Revista Veja nº 44, ano 49, edição 2502, págs. 64 e 65, de 02.11.2016, segundo metodologia aplicada pelo Tesouro Nacional, os cálculos indicam que em 2015, a previdência dos funcionários do Tocantins (IGEPREV-TO) apresentou déficit financeiro de 71 milhões de reais em suas contas.

Por fim, em pesquisa no sistema e-contas deste Tribunal, verificou-se que a última movimentação na tramitação do referido processo de auditoria (10.398/2012) foi por meio do Despacho nº 843/2018 (evento 137), de 13 de setembro de 2018, que acolheu pedidos de sustentação oral de advogados representantes do ex-presidente do órgão, senhor Gustavo Furtado Silbernagel.

3.2.4 – Função Assistência Social

A Assistência Social, assim como a Saúde e a Previdência Social formam um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos de cada um no contexto da Seguridade Social (art. 194 da CF/88). Ao Poder Público, nos termos da lei, compete organizá-la com base nos objetivos definidos no parágrafo único do art. 194 da CF/88.

A Assistência Social deve ser financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme definido no art. 195 da CF/88.

O art. 203 da Constituição Federal estabelece que a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- a) A proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) O amparo às crianças e adolescentes carentes;
- c) A promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) A habilitação e reabilitação das pessoas com deficiências e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- e) A garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou detê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Já o artigo 204, determina que as ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas diretrizes ali especificadas (EC nº 42/2003).

A Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, mais conhecida como LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social, com suas alterações, é a legislação ordinária que dispõe sobre a organização da Assistência Social, que a define e prevê os seus objetivos no art. 1º, que assim preconiza:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prove os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (Grifo nosso)



Portanto, como se vê, a referida lei veio reafirmar à Assistência Social na condição de política pública da área da Seguridade Social, cabendo à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fixarem suas respectivas Políticas de Assistência Social, segundo o art. 8º da mesma lei (LOAS).

Quanto à execução das ações das três esferas de governo na área de Assistência Social, o art. 11 da LOAS determina que deve ser de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

As competências de cada esfera de governo para atingir as ações integradas e coordenadas na execução das ações da área da Assistência Social como política pública, baseada no conceito de administração descentralizada na forma de repasses de recursos financeiros na modalidade fundo a fundo (FNAS, FEAS e FMAS), estão especificadas nos artigos 12 (União), 13 (Estados), 14 (Distrito Federal), e 15 (Municípios).

Visando operacionalizar as ações de Assistência Social como modelo de gestão a LOAS também previu a criação do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, que integra uma política pactuada nacionalmente, que prevê uma organização participativa e descentralizada da assistência social, com ações voltadas para o fortalecimento da família. Baseado em critérios e procedimentos transparentes, o sistema altera fundamentalmente operações como o repasse de recursos federais para estados, municípios e Distrito Federal, a prestação de contas e a maneira como serviços e municípios estão hoje organizados.

Na condição de instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, estão o Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, e os Conselhos Municipais de Assistência Social (art. 16 da LOAS).

Além dos benefícios do BPC - Benefício de Prestação Continuada (arts. 20 e 21), Benefícios Eventuais (art. 22), e dos Serviços disponíveis (art. 23), a Política de Assistência Social ainda prevê os Programas de Assistência Social que compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais, representados pelos programas (art. 24), executados no âmbito dos CRAS (PAIF) e CREAS (PAEFI), além do PETI, de erradicação do trabalho infantil.

Integra, ainda, a política do SUAS os projetos de enfrentamento da pobreza que compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social (art. 25).

Segundo o art. 27, o financiamento dos benefícios, serviços, programas e projetos estabelecidos na LOAS será com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), cabendo ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social nas três esferas de governo gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social (§ 1º).

Ainda, na forma estabelecida no § 3º do art. 27, que o financiamento da assistência social no SUAS deve ser efetuado mediante cofinanciamento dos três entes federados, devendo os recursos alocados nos fundos de assistência social ser voltados à operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos serviços, programas, projetos e benefícios desta política.

Também prevê a LOAS (art. 30) como condição para os repasses aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de: I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social; III - Plano de Assistência Social.

Ainda como condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999, conforme determinado no parágrafo único do art. 30 da LOAS.

Na qualidade de órgão superior de deliberação colegiada e responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (art. 17 da LOAS) e aprovar a Política Nacional de Assistência Social (art. 18 da LOAS), o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS expediu a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que aprovou a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais organizados por níveis de complexidade do SUAS, quais sejam:

I - Serviços de Proteção Social Básica: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF; b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI; b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida - LA, e de Prestação de Serviços à Comunidade - PSC; d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos (as) e suas Famílias; e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade: a) Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional, Casa Lar, Casa de Passagem e Residência Inclusiva; b) Serviço de Acolhimento em República; c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

Alteração posterior foi a inclusão de nova tipificação da faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, por meio da Resolução CNAS nº 13, de 13 de maio de 2014.

Já por meio da Resolução CNAS nº 16, de 5 de maio de 2010, com alterações pela Resolução CNAS nº 33/2010 e Resolução CNAS nº 10/2011, ficaram definidos os parâmetros nacionais para inscrição de entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e Distrito Federal.

Além dessas condições e exigências aqui pontuadas, a legislação que trata da Política de Assistência Social no país traz outros condicionamentos importantes para a implementação e efetivação das ações que devem constar dos Planos de Assistência Social no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sobretudo os previstos na própria Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742/93) e nas Resoluções emitidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

Dessa forma, a LOAS (Lei nº 8.742/1993) criou ou aproveitou de instrumentos legais necessários para viabilizar a execução de tão importante missão com a criação do SUAS, implementação dos Fundos de Assistência Social, e dos Conselhos de Assistência Social no âmbito das três esferas de governo, além dos programas e projetos sociais que norteiam a aplicação dos recursos da política de assistência social, obrigação afeta à União, ao Distrito Federal, aos Estados e Municípios.

A descentralização da atividade pública nas transferências de recursos financeiros na modalidade de fundo a fundo, segundo a lógica da corresponsabilidade entre os três entes governamentais (União, DF/Estados e Municípios), proporcionando ação de forma integrada no combate às necessidades básicas das pessoas que dependem do apoio do Poder Público para garantir sua sobrevivência.

De forma geral, os recursos dos Planos de Assistência Social da União e do Estado são repassados, por meio de seus respectivos fundos (FNAS e FEAS), aos Fundos Municipais de Assistência Social, aos quais competem executar os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais visando assistir pessoas que se encontram em situação de carência ou de vulnerabilidade social nos municípios brasileiros. O acompanhamento e a aferição da boa ou má gestão dos recursos públicos da área cabem aos Conselhos de Assistência Social, que deverão ter funcionamento efetivos, principalmente no âmbito dos municípios.

O funcionamento dessa rede de órgãos criados para a implementação e desenvolvimento das diversas ações inerentes à área da assistência social, requer dos órgãos de controles internos e externos constante vigilância no acompanhamento da execução das políticas públicas no que diz respeito ao atingimento das metas físicas e financeiras propostas em seus orçamentos anuais, bem como a efetividade dessas ações junto à população alvo de tais benefícios.

Não se deve olvidar que a Assistência Social é uma Política Pública de grande importância e relevância no contexto da Administração Pública dotada de um aparato técnico-legal e controle social:

- a) contemplada por dispositivos constitucionais, principalmente no que dispõem os arts. 194, 195, 203 e 204 da CF/88;
- b) amparada por uma Lei Orgânica (Lei nº 8.742/93-LOAS);
- c) regulamentada por várias Resoluções do Conselho Nacional da Assistência Social-CNAS;
- d) executada por meio de Fundos legalmente instituídos no âmbito das três esferas de governo (FNAS, FEAS, FMAS);
- e) obrigatório acompanhamento da execução de suas ações por Conselhos constituídos na forma da lei (CNAS, CEAS, CMAS).

Por tudo isso, é de fundamental importância que o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins disponha de instrumentos de controle eficaz e que permita aferir e atestar não só a legalidade dos atos de gestão a ela inerentes, como também, a efetividade dos resultados dessa importante área da Administração Pública voltada para o atendimento das pessoas que mais necessitam do apoio do Poder Público.

Importante ressaltar que nos dias atuais mais de 1/3 da população brasileira se encontra em estado de vulnerabilidade social, situação essa que demanda maior atenção por parte de nossos governantes em atender as políticas

públicas aprovadas no Plano Estadual de Assistência Social com objetivo de amenizar o sofrimento das famílias que compõem esse impiedoso extrato social.

Mais preocupante, ainda, é que as despesas com a área da assistência social chegaram ao montante de R\$ 26.958.455,39 (vinte e seis milhões, novecentos e cinquenta e oito mil, quatrocentos e cinquenta e cinco reais e trinta e nove centavos), o que corresponde a tão somente 0,31% do total da despesa orçamentária executada no exercício financeiro, que foi de R\$ 8.527.014.129,56.

Ressalta-se, por oportuno, que R\$ 20.308.951,30, representando 75,33% da despesa aplicada na função Assistência Social no período foram destinados a despesas com pessoal e encargos sociais. Desse modo, somente R\$ 6.649.504,09, representando 24,677% da despesa do período, foram destinados para ações que supostamente alcançaram os legítimos detentores de tais direitos, incluindo as despesas de manutenção da própria máquina administrativa, sendo que tais recursos financeiros representaram 0,07% das despesas totais realizadas no período (2018).

III – Demonstrações Contábeis

As Demonstrações Contábeis devem ser elaboradas de acordo com as práticas contábeis estabelecidos na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBC TSP 16.6 – Demonstrações Contábeis (Resolução CFC nº 1.133/2008), e com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP.

Segundo a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 16.6, as Demonstrações Contábeis evidenciam, em período determinado, as informações extraídas dos registros e dos documentos que integram o sistema contábil da entidade, sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio de entidades do setor público e suas mutações. As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público são compostas pelas demonstrações exigidas pela Lei Federal nº 4.320/1964 (que teve o rol das demonstrações alteradas pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, por meio da Portaria nº 749, 15 de dezembro de 2009 (e suas atualizações) e pelas NBC TSP 16.6 - Demonstrações Contábeis (Resolução CFC nº 1.133/2008)), quais sejam:

- a) Balanço Orçamentário (BO);
- b) Balanço Financeiro (BF);
- c) Balanço Patrimonial (BP);
- d) Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP);
- e) Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC);
- f) Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL); e
- g) Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis (NEs).

Ressalta-se, por oportuno, que a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DPMPL) somente obrigatória somente para as empresas estatais dependentes sob a forma de sociedade anônima.

1 – Balanço Orçamentário – Anexo 12 da Lei nº 4.320/64

A execução orçamentária do período, de forma consolidada, apresentou déficit orçamentário de R\$ 462.907.546,89 (quatrocentos sessenta e dois milhões, novecentos e sete mil, quinhentos e quarenta e seis reais e oitenta e nove centavos), evidenciando que as receitas arrecadadas ficaram menores do que o valor das despesas empenhadas no exercício.

Considerando que foi utilizado saldo de Superávit Financeiro do exercício anterior de R\$ 149.957.398,00 (cento e quarenta e nove milhões, novecentos e cinquenta e sete mil, trezentos e noventa e oito reais), o déficit orçamentário real do exercício foi de R\$ 312.950.148,89 (trezentos e doze milhões, novecentos e cinquenta mil, cento e quarenta e oito reais e oitenta e nove centavos).

O resultado orçamentário do período demonstra o desequilíbrio nas finanças públicas, o que contraria o que dispõe o art. 1º, §1º e 4º, I, "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal, e, no art. 48, "b", da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Portanto, a execução orçamentária do período apresentou arrecadação de receitas orçamentárias no montante de R\$ 8.064.106.582,67, enquanto as despesas orçamentárias somaram R\$ 8.527.014.129,56, no final do período, acusando o déficit orçamentário de R\$ 462.907.546,89.

Entretanto, em razão do montante de despesas que forma realizadas à margem do orçamento, conforme explanado no item 2.3 deste trabalho, o déficit orçamentário real é de mais de 2.306.000.000,00 (dois bilhões e trezentos e seis milhões de reais).

O comparativo com as evoluções das receitas e despesas orçamentárias entre 2017 e 2018 está registrado nos itens 3.1 e 3.2 do título II, deste trabalho.

Em função das graves irregularidades na execução orçamentária do período, inclusive com a realização de despesas de exercícios anteriores sem atender ao disposto na legislação vigente (art. 37 da Lei nº 4.320/64), tem-se que a gestão do período incorreu em prática de várias irregularidades que são passíveis de penalidades aos responsáveis.

2 – Balanço Financeiro – Anexo 13 da Lei nº 4.320/64

Nos termos do art. 103 da Lei Federal nº 4.320/64, o Balanço Financeiro apresentará a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra orçamentária, conjugados com os saldos em espécie, provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

Desse modo, o Balanço Financeiro demonstrará os Ingressos (Receitas Orçamentárias e Recebimentos Extraorçamentários) e os Dispendios (Despesas Orçamentárias e Pagamentos Extraorçamentários), que se equilibram com a inclusão dos saldos em espécie do exercício anterior, na coluna dos ingressos, e os saldos em espécie para o exercício seguinte, na coluna dos dispendios.

O Balanço Financeiro tem, também, como objetivo predominante preparar os indicadores que servirão de suporte para a avaliação da gestão financeira, quais sejam:

I - a diferença entre o somatório dos ingressos orçamentários com os extraorçamentários e dos dispendios orçamentários e extraorçamentários; ou

II - a diferença entre o saldo em espécie para o exercício seguinte e o saldo em espécie do exercício anterior.

A movimentação financeira do período ficou assim demonstrada no Balanço Financeiro – Anexo 13 da Lei nº 4320/64:

Quadro 5 - Movimentação de recursos financeiros em 2018

I - Ingressos de Recursos Financeiros	
1. Receita orçamentária ordinária	5.404.369.991,87
2. Receita orçamentária vinculada	2.659.736.590,80
3. Total das receitas orçamentárias (1+2)	8.064.106.582,67
4. Transferências financeiras recebidas	6.616.004.064,56
5. Recebimentos extraorçamentários	2.244.088.064,32
6. Saldo do Exercício Anterior (6.1+6.2)	4.928.264.338,25
6.1. Caixa e Equivalente de Caixa	4.928.264.338,25
6.2. Investimentos e aplicações financeiras a CP	0,00
7. Total das entradas + saldo financeiro inicial (3+4+5+6)	21.852.463.049,80
II – Dispendios de Recursos Financeiros	
1. Despesa orçamentária ordinária	3.973.339.257,81
2. Despesa orçamentária vinculada	4.553.674.871,75
3. Total das despesas orçamentárias	8.527.014.129,56
4. Transferências Financeiras Concedidas	6.616.004.064,56
5. Pagamentos Extraorçamentários	2.233.341.807,54
6. Saldo para o Exercício Seguinte	4.476.103.048,14
6.1. Caixa e Equivalente de Caixa	4.476.103.048,14
6.2. Investimentos e Aplicações Temporárias a CP	0,00
7. Total de saídas + saldo de financeiro final (3+4+5+6)	21.852.463.049,80

Denota-se, pela movimentação financeira estampada no quadro acima, que no decorrer do ano de 2018, houve queda nas disponibilidades financeiras de R\$ 452.161.290,11 (quatrocentos e cinquenta e dois milhões, cento e sessenta e um mil, duzentos e noventa reais e onze centavos).

Ressalta-se, todavia, que os valores registrados no Balanço Financeiro a título de Caixa e Equivalente de Caixa para o exercício seguinte não estão evidenciados no Balanço Patrimonial de forma que possam ser identificados e, ao mesmo tempo, comprovar a sua regularidade.

3 – Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais - arts. 104 e 105 da Lei nº 4.320/64

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública, por meio de contas representativas do patrimônio público: Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido, além das contas de compensação.

Os registros contábeis no Balanço Patrimonial que chamam mais atenção por sua composição e representatividade no que se refere a assunção de responsabilidade por quem deu causa, são os seguintes:

- a. Créditos/Ativo Circulante: Inclui no rol dos créditos a receber, segundo informações dos órgãos de execução e controle, concessão de diárias, suprimentos de fundos, transferências voluntárias, tributos a recuperar e depósitos restituíveis.

Como não se tem informações seguras de que foi aplicado o princípio contábil da competência para o registro de tais "créditos", certamente os recursos financeiros despendidos para diárias e suprimentos de fundos, principalmente, que ocorrem em grande monta, no final do exercício financeiro já teriam se transformados em despesas realizadas, faltando tão somente a atuação do órgão de controle para as devidas providências para os ajustes em relação à obrigatoriedade das respectivas prestação de contas por parte dos responsáveis.

Sendo assim, o que se vê como créditos a receber, na verdade, não é bem assim, pois tais recursos, em grande monta, já foram transformados em despesas dos respectivos órgãos. Nessa linha, deve-se ter muita cautela nos procedimentos de análises financeiras para efeito de apuração, inclusive, de possível superávit financeiro do período.

- b. Investimentos e Aplicações Temporárias/Ativo Circulante: O valor total de R\$ 3.860.887.392,71 (três bilhões, oitocentos e sessenta milhões, oitocentos e oitenta e sete mil, trezentos e noventa e dois reais e setenta e um centavos) pertence ao IGEPREV, conforme registrado no Balanço Patrimonial do processo de prestação de contas de ordenador nº 3.129/2019.

Dessa forma, por se tratar de recursos exclusivos do IGEPREV, tais valores não devem compor as análises financeiras e cálculos para apuração de qualquer tipo de superávit financeiro nas contas do Poder Executivo.

- c. Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar/Passivo Circulante: Grande parte das obrigações a pagar de curto prazo se refere a salários e outros benefícios trabalhistas (pessoal a pagar), que representavam mais de 50% da dívida a curto prazo.

Após tais considerações acima, a gestão patrimonial se apresenta de forma equilibrada pois ainda consegue demonstrar resultado financeiro positivo (considerando todas as fontes de recursos e excluindo as disponibilidades específicas do IGEPREV) na ordem de aproximadamente R\$ 337.258.056,33 (trezentos e trinta e sete milhões, duzentos e cinquenta e oito mil, cinquenta e seis reais e trinta e três centavos), com as devidas ressalvas quanto aos créditos disponibilizados a servidores e terceiros a títulos de adiantamentos e diárias.

O Resultado Patrimonial acumulado apresenta o valor positivo de R\$ 4.335.534.966,78 (quatro bilhões, trezentos e trinta e cinco milhões, novecentos e sessenta e seis reais e setenta e oito centavos).

Entretanto, em razão da realização de despesas sem a devida cobertura orçamentária (item 2.3 deste trabalho) que gerou um déficit orçamentário real de mais de 2.306.000.000,00, o resultado positivo apresentado não representa a real situação do Resultado Patrimonial no final do exercício financeiro.

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício do período apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas.

Desse modo, toda variação verificada no patrimônio registrada na DVP (anexo 15 da Lei nº 4.320/64), seja ela resultante ou não da execução orçamentária, afetará positiva ou negativamente o saldo patrimonial do exercício, bem como afetará o saldo patrimonial acumulado, com os devidos registros no Balanço Patrimonial (anexo 14 da Lei nº 4.320/64).

A DVP demonstra apuração de resultado negativo no período no valor de R\$ 745.669.702,64 (setecentos e quarenta e cinco milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, setecentos e dois reais e sessenta e quatro centavos), representando, de fato, o resultado econômico obtido pela gestão estadual no período.

Entretanto, duas situações financeiras registradas nas como Variações Patrimoniais Diminutivas chamam a atenção, quais sejam:

- a) Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos no valor de R\$ 1.058.590.383,40 (um bilhão, cinquenta e oito milhões, quinhentos e noventa mil, trezentos e oitenta e três reais e quarenta centavos), que segundo explicação da equipe do governo refere-se a ajustes para perdas em dívida ativa tributária e não tributária, bem como às perdas com investimentos no Fundo Financeiro e Previdenciário;

- b) Outras Variações Patrimoniais Diminutivas no valor de R\$ 830.026.157,10 (oitocentos e trinta milhões, vinte e seis mil, cento e cinquenta e sete reais e dez centavos), que segundo explicação da equipe do governo trata-se de constituição da Provisão Matemática Previdenciária registrada nos Fundos Financeiro e Previdenciário.

De fato, o valor dessa variação patrimonial negativa é decorrente da atualização do cálculo atuarial para os benefícios futuros dos servidores públicos estaduais sob a égide do IGEPREV, fato esse que impactou o resultado patrimonial acumulado registrado no Balanço Patrimonial.

IV – Gestão Fiscal

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com o propósito de assegurar a consecução das metas fiscais e a transparência dos gastos públicos, pressuposto da "gestão fiscal responsável".

Como instrumento de transparência da gestão fiscal, a LRF instituiu o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), abrangendo as informações referentes à consecução das metas fiscais e dos limites de que trata a Lei.

O Relatório de Gestão Fiscal - RGF deve conter informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e operações de crédito, entre outras.

1 – Despesas com Pessoal

Segundo o disposto no art. 19 da LC nº 101/2000, "Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I – União: 50% (cinquenta por cento);
- II – Estados: 60% (sessenta por cento);
- III – Municípios: 60% (sessenta por cento) ”.

No art. 20, determina a repartição dos limites a cada Poder da Administração Pública, fixando, para a esfera estadual, a seguinte distribuição:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.

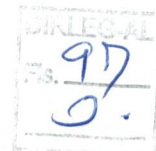
Infere-se, portanto, que ao Poder Executivo Estadual a LRF determinou o limite máximo de 49% da Receita Corrente Líquida – RCL para os gastos totais com pessoal, incluindo todas as verbas de natureza salarial mais ainda os encargos sociais decorrentes, excluindo-se, por sua vez, as despesas de natureza específicas e relacionadas em seu art. 19, § 1º, quais sejam:

- I – De indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II – Relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III – Derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV – Decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V – Com pessoal, do Distrito Federal e dos estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela união na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;
- VI – Com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
 - a) Da arrecadação de contribuições dos segurados;
 - b) Da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
 - c) Das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

Segundo apuração da Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador, a situação dos poderes e órgãos em relação ao cumprimento da LRF com despesas com pessoal, ficou assim demonstrada, considerando a Receita Corrente Líquida – RCL de R\$ 6.644.176.644,77 de 2018, tendo como base o entendimento do TCE-TO expressado na Resolução nº 02/2019:

Quadro 6 – Despesas com Pessoal dos Poderes

Poder/Órgão	Despesas no	Despesa/RCL	Limite	Limite
-------------	-------------	-------------	--------	--------



	período	Em %	Máximo	Prudencial
1. Executivo	3.846.130.627,03	57,89	49,00	46,55
2. Legislativo	192.275.938,54	2,89	3,00	2,85
2.1. Assembleia Legislativa	110.460.177,98	1,66	1,77	1,68
2.2. Tribunal de Contas	81.815.760,56	1,23	1,23	1,17
3.0. Tribunal de Justiça	333.935.571,05	5,03	6,00	5,70
4.0. Ministério Público	139.589.064,99	1,94	2,00	1,90
TOTAL (1+2+3+4)	4.511.931.201,61	67,75	60,00	57,00

Conforme demonstrado no quadro acima, observa-se que o Poder Executivo ultrapassou o limite máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sujeitando aos responsáveis pela gestão o atendimento das regras constantes do artigo 22 e 23 da LC nº 101/2000, visando adotar medidas para recondução das despesas com pessoal, nos prazos fixados na LRF.

Nessas condições, o Poder Executivo se enquadra nas premissas do art. 22, parágrafo único da LRF, com obrigação de observar algumas restrições, quais sejam:

a) Concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

b) Criação de cargo, emprego ou função;

c) Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

d) Provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

e) Contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Na análise de defesa a Comissão Técnica de Análise assim se manifestou acerca da situação:

Os argumentos em parte são passíveis de serem aceitos, visto que o Governo alega que adotou uma série de medidas administrativas de modo a reduzir a despesa de pessoal, entretanto, por si só, não produziram efeitos concretos no sentido de produzir o reenquadramento da despesa com pessoal, nos prazos e limites estabelecidos no que tange ao cumprimento da LRF. Por consequência, poderá o Estado do Tocantins deixar de receber transferências voluntárias, obter garantia e contratar operações de créditos, assim como o Chefe do Poder Executivo sujeita-se à multa pessoal de trinta por cento dos vencimentos anuais, artigo 5º, IV, §1º, da Lei nº 10.028/2000, art. 23, § 3º, da LRF. Contudo, considerando o princípio da razoabilidade, consideramos a irregularidade sanada parcialmente.

Em que pese o entendimento expressado pela Comissão Técnica de Análise das Contas de Governo, fato é que a situação de descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) no que se refere a limites para gastos com pessoal no Poder Executivo vem se arrastando ao longo do tempo, com maior gravidade desde 2013.

Mesmo que o Chefe do Poder Executivo tenha adotado algumas medidas de contenção dos gastos com pessoal, ainda muito há que se fazer para que outras medidas mais enérgicas e satisfatórias sejam implementadas para dar fim a essa situação que merece muita atenção pelos governantes.

O que se tem visto de providências adotadas para a contenção dos gastos com pessoal são medidas de efeito pontual, com algumas adequações de estrutura organizacional com redução de alguns cargos em comissão, principalmente. Entretanto, com o decorrer da gestão, o que se vê é que de tais medidas não são suficientes para resolver a situação de extrapolação dos percentuais máximos estipulados pela LRF.

Nesse sentido, não resta alternativa senão o Chefe do Poder Executivo adotar medidas mais enérgicas e providenciais quanto à efetiva extinção de grande parte de cargos comissionados da estrutura administrativa estadual, como também a reavaliação das contratações de pessoal em caráter “emergencial” de que tratam os contratos por tempo determinado, situação essa muito comum na administração pública estadual.

2 – Resultados Primário e Nominal

Quanto ao Resultado Primário, o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício em análise previa despesas não financeiras superior às receitas não financeiras, ou seja, um **resultado primário negativo de R\$ 474.973.000,00** (quatrocentos e setenta e quatro milhões, novecentos e setenta e três mil reais).

Contudo, depois dos ajustes feitos pela Comissão de Análise das Contas ao elencar despesas sem passar pela execução orçamentária na ordem de R\$ **4.229.982.935,89**, o **Resultado Primário real** no final do exercício financeiro ficou **negativo em R\$ 4.401.062.932,63**, evidenciando que as receitas primárias de R\$ 7.384.226.430,00 ficaram abaixo das despesas primárias de R\$ 11.785.289.362,63.

Quanto ao Resultado Nominal, segundo a Comissão Técnica de Análise das Contas de Governador, o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício em análise previa um resultado nominal de R\$ 735.259.000,00 (setecentos e trinta e cinco milhões de reais). O resultado nominal representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida, acumulada até o final do bimestre atual, e o saldo em 31 de dezembro do ano anterior, na forma estabelecida no artigo 53, III da LC nº 101/2000 e Anexo 5 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Entretanto, em razão dos ajustes apurados pela Comissão de Análise com a adição de despesas realizadas à margem do orçamento no valor de R\$ **4.229.982.935,89**, o **Resultado Nominal real apurado no final do exercício ficou negativo em R\$ 4.551.735.694,09**.

3 – Dívida Consolidada Líquida ou Fundada

A Dívida Consolidada – DC ou Fundada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados, da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, nos termos do art. 29, inciso I da Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Segundo dados informados pela Comissão de Análise das Contas na Tabela 43 - Dívida Consolidada Líquida – DCL, o saldo final ficou assim:

- a. Valor da Dívida Líquida Consolidada – R\$ 2.410.379.476,46, correspondendo a 33,05% da Receita Corrente Líquida (R\$ 7.293.584.929,36);
- b. Limite definido pela Resolução nº do Senado Federal – R\$ 14.587.169.858,72.

Mediante os dados acima, infere-se que o Estado do Tocantins tem sua dívida consolidada dentro dos parâmetros exigidos pela legislação vigente, pois que o valor registrado nas demonstrações contábeis de 2016 representa aproximadamente 16,525% da capacidade de endividamento permitida (R\$ 2.410.379.476,46/14.587.169.858,72).

V – Cumprimento de Limites Constitucionais

No âmbito da gestão pública, os responsáveis pela execução orçamentário-financeira devem observar e cumprir de forma obrigatória os limites/percentuais mínimos estabelecidos pela Constituição Federal e que repercutem nas esferas estaduais e municipais.

Segundo o que determina o art. 34, inciso VII, letra “e” da CF/88, enseja intervenção da União no Estado o ato de deixar de cumprir os limites mínimos com gastos na Função Educação que resultam na manutenção e o desenvolvimento do ensino, conforme determinado na art. 212, e com despesas na Função Saúde que resultem em ações e serviços públicos de saúde de que trata o art. 198, §§ 2º e 3º da CF/88.

1 - Gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

A Administração Pública Estadual, por meio do Chefe do Poder Executivo, deve aplicar, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Educação) nunca menos de 25% (vinte e cinco) dos recursos originados da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, segundo determina o art. 212 da Constituição Federal, também com previsão legal no art. 69 da Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Os recursos públicos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino serão aplicados por meio do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, instituído pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Importante destacar que, segundo o art. 22 da referida lei, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais do FUNDEB serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício na rede pública, e que o acompanhamento, o controle social, a comprovação e fiscalização dos recursos cabem ao conselho instituído para esse fim, conforme determinação contida no art. 24.

Consoante Tabela 51 – Apuração do Percentual aplicado na Educação, do Relatório Técnico da Comissão de Análise, o Estado aplicou o percentual de 24,78% de aplicação em despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Da referida tabela, também extrai que os recursos aplicados na Remuneração do Magistério do Ensino Fundamental e Médio atingiram o percentual de 60,08% dos recursos financeiros recebidos pelo FUNDEB no exercício financeiro, atendendo, assim, as disposições do artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/2007.

Ressalta-se, porém, que em razão do previsto na Lei Estadual nº 2.977/2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação do Tocantins para o período 2015-2025, cabe ao Estado aplicar na manutenção e no desenvolvimento do ensino, além do previsto constitucional, mais 0,5% (meio por cento) sobre a mesma base de receitas, a cada exercício financeiro desde 2015 até 2025.

Portanto, o Governo do Estado não conseguiu atender com a obrigação de aplicar o mínimo de 25% de recursos oriundos da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, segundo determina o art. 212 da Constituição Federal/88.

Também, não foi cumprido o que determina a Lei nº 2.977/2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação e previu aplicação suplementar de 0,5%, a cada ano, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

2 - Despesas realizadas com Ações de Serviços Públicos de Saúde

Segundo determinação do art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012, desde o exercício financeiro de 2012, os Estados deverão aplicar anualmente, no mínimo, 12% (doze por cento) das receitas de impostos, incluídas as transferências constitucionais e leis.

São consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as previstas no art. 3º da referida LC nº 141/2012.

O art. 24 da LC nº 141/2012 determina que para efeito de cálculo dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, são consideradas as despesas liquidadas e pagas no exercício e as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

Segundo informações constantes da Tabela 57 – Despesas com Saúde, a Comissão Técnica Especial de Análise das Contas do Governador, o Chefe do Poder Executivo estadual conseguiu aplicar o percentual equivalente a 16,38% das receitas líquidas de impostos na área da saúde.

Desse modo, o Estado do Tocantins aplicou em 2018, em Ações e Serviços Públicos de Saúde, recursos financeiros no valor de R\$ 1.099.336.716,56 (um bilhão, noventa e nove milhões, trezentos e trinta e seis mil, setecentos e dezesseis reais e cinquenta e seis centavos), equivalente a 16,38% da Receita Líquida de Impostos (base de cálculo) do período de R\$ 6.679.638.362,73 (seis bilhões, seiscentos e setenta e nove milhões, seiscentos e trinta e oito mil, trezentos sessenta e dois reais e setenta e três centavos).

Dessa forma, tem-se que o Chefe do Poder Executivo estadual cumpriu com a determinação constitucional, combinada com os dispositivos da LC nº 141/2012.

Outras fontes de recursos financeiros também abasteceram as Ações e Serviços de Saúde, cujo montante de aplicação no período chegou-se a R\$ 354.709.105,82 (trezentos e cinquenta e quatro milhões, setecentos e nove mil, cento e cinco reais e oitenta e dois centavos).

VI – Principais falhas/irregularidades remanescentes do processo de análise

Confrontando os apontamentos da área técnica no relatório inicial com as razões e justificativas analisadas conforme se depreende da Análise de Defesa nº 62/2019 (evento 47), algumas situações emblemáticas chamaram à atenção, quais sejam:

1 – PERÍODO DE RESPONSABILIDADE DO EX-GOVERNADOR MARCELO MIRANDA: 01.01 A 26.03.2018 E 07.04 A 18.04.2018

a) Falha gravíssima de planejamento quando da elaboração do PPA e LOA por não ter sido considerado o impacto das dívidas assumidas a título de despesas de exercícios anteriores como metas a serem cumpridas durante a execução orçamentário-financeira do período

O orçamento aprovado para o ano de 2018 foi de R\$ 10.731.209.000,00, sendo que somente R\$ 5.637.040.312,00 com recursos oriundos de fonte previsíveis (recursos ordinários e transferências correntes) e com certa segurança de realização no período.

A outra parte, que foi prevista em R\$ 5.094.168.688,00 pertencia a fontes vinculadas e com destinação certa, sem o poder de manuseio no atendimento de insuficiência das despesas de pessoal e custeio da máquina pública.

Segundo levantamento da área técnica, somente no decorrer do ano de 2018, o estado comprometeu R\$ 766.263.083,95 com empenhos na conta de despesas de exercícios anteriores, o que representou aproximadamente 13,59% do orçamento para gastos correntes do período.

O pior estava por vir! No final do exercício financeiro consta registro como dívidas no Passivo Permanente (?) do Balanço Patrimonial o valor de R\$ 2.305.529.923,04, que se referia a despesas que foram executadas, mas que não havia recursos orçamentários e financeiros para a sua sustentação legal.

Aqui não se pode alegar que a responsabilidade era de um ou de outro, pois que em 2019 a situação era similar, vez que foram empenhadas como despesas de exercícios anteriores o valor de R\$ 647.755.637,91 e registro como dívida no Passivo Permanente (?) no valor de R\$ 2.459.782.176,23, dados colhidos em 20.08.2019 pela área técnica deste Tribunal.

Não há como aceitar como sendo falha objeto de ressalva porque a peça orçamentária não condizia com a realidade dos fatos que já eram, vejam só, previstos (em se tratando de previsão orçamentária isso é um descalabro).

Outra, porque era recorrente (no mínimo desde 2013) a situação de não estancar essas aberrações financeiras que vinham colocando em xeque o pretenso equilíbrio das contas públicas tão defendido pelos responsáveis.

Eram, sim, valores vultosos que transitavam à margem do orçamento que já a muito tempo acontecia e sem nenhuma providência pontual para sanear essas pendências.

O fato é que essas situações proporcionaram não só o orçamento como peça fictícia, mas também vem produzindo efeitos financeiros de grande repercussão no resultado patrimonial nos vários períodos em que elas ocorreram.

Daí, conclui-se que resultou em grave prejuízo à gestão pública por deixar de atender determinações que estão na Constituição Federal (art. 167, II), na Lei nº 4.320/64 (arts. 15 e 16 c/c 37, IV) e na Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 (art. 50, II).

b) Realização de despesas orçamentárias sem autorização legislativa

A área técnica deste Tribunal levantou no procedimento de Análise de Defesa nº 62/2019 a execução orçamentária com realização de despesas no valor de R\$ 1.714.821.884,70 no período de 1º de janeiro a 31 de março de 2018, sem a correspondente autorização legislativa, ou seja, à margem do orçamento.

As justificativas apresentadas não coadunam com os propósitos legais e regulamentares que regem à matéria sobre orçamento público como peça primordial de planejamento de tomada de decisão governamental.

O que se vê são retóricas sobre a presunção de que o empenho e a liquidação da despesa foram baseados no que a lei prevê para a execução orçamentário-financeira na administração pública. Não são suficientes porque os fatos levantados tratam-se de despesas realizadas sem a obrigatória autorização legislativa.

Vê-se, claramente, que essa situação resultou em total descumprimento do previsto no art. 167, II da CF/88, no art. 16, § 1º da LRF, além de contrariar os princípios orçamentários que deveriam contemplar a Lei nº 3.344/2018 (LOA 2018).

c) Deixar de implementar as providências para a recondução do limite de despesa com pessoal ao previsto na legislação vigente

Mesmo que as alegações de que o ex-governador não mais estava no poder quando do fechamento do 1º quadrimestre de 2018 não pode ser acatada em razão de que essa situação já era conhecida desde antes o ex-governador ter deixado o comando do Estado, ou seja, era situação recorrente a falta de providências para a recomposição do limite da despesa com pessoal.

Mesmo durante o tempo em que ficou como governador em 2018, as providências poderiam ser tomadas em razão do que prevê a legislação quanto ao que propõe a metodologia de cálculo utilizada pela Lei de Responsabilidade que parte de uma base móvel considerando os últimos 11 meses anteriores, ou seja, as providências deveriam ser implementadas já a partir de janeiro de 2018.

Ademais, a Resolução Plenária nº 370/2018-TCE/TO de 22/08/2018 já havia considerado o Chefe do Poder Executivo descumpridor do art. 20 da LRF, quando da análise da gestão fiscal apresentada no RGF do 1º quadrimestre de 2018.

d) Executar, de forma recorrente, despesas com pessoal sem a devida cobertura orçamentária no período de sua realização, ao passo que autorizava o empenho no orçamento seguinte sob o pretexto do atendimento ao que determina o art. 37 da Lei nº 4.320/64

Na análise da defesa, a área técnica afirma que: *essas despesas em sua maioria são com pessoal, cujo crescimento do passivo sem o respectivo pagamento ocorreram a partir de 2015, início da gestão do ex-Governador, quer perdurou, por mais de 03 (três) anos, até o 1º quadrimestre de 2018.*

Essa situação, já bem conhecida e repudiada nas análises de prestação de contas de governador por parte desta Corte de Contas, permitiu o total descontrole dos limites com gastos com pessoal. Os registros contábeis das despesas que não foram empenhadas por falta de recurso orçamentário, serviam simplesmente para justificar a boa técnica contábil.

Enquanto no início do exercício financeiro praticava-se o empenhamento da despesa de pessoal do período anterior, porque nele não tinha saldo orçamentário suficiente, e aí já comprometendo a execução orçamentária do período

corrente, no final do exercício, como acontecia desde 2015, registrava-se, contabilmente, como dívidas reconhecidas as despesas com pessoal que não foram legalmente empenhadas por falta de recurso no orçamento vigente.

Certamente, o responsável deixou de adotar as medidas que pudessem pelo menos conter o alastramento dessa situação que se tornou incontrolável e causou relevante impacto na apuração dos índices que resultaram, por diversas vezes, no descumprimento do limite legal para os gastos com as despesas com pessoal. Uma dessas providências é o que determina o art. 9º da LRF que determina a adoção de limitação de empenho e movimentação financeira no final do bimestre em que se verificar o comportamento da receita arrecadada.

e) Não cumprimento de obrigações junto ao IGEPREV. O Estado deixou de repassar as contribuições previdenciárias patronais e as retidas dos servidores

Segundo levantamento da área técnica deste Tribunal, o Estado deixou de repassar ao IGEPREV o montante de R\$ 139.459.510,57 no ano de 2018 de contribuições previdenciárias patronais e as retidas dos servidores públicos estaduais.

As razões e justificativas apresentadas se baseiam na herança de dívidas recebidas no começo do governo e que, em razão das dificuldades financeiras encontradas preferiu dar prioridade aos pagamentos dos salários líquidos dos servidores, deixando as contribuições previdenciárias a segundo plano.

Importante ressaltar que o montante de R\$ 139.459.510,57 que não foi repassado ao IGEPREV se refere a contribuições previdenciárias do próprio exercício financeiro, ou seja, foram despesas que certamente foram previstas no Orçamento Anual e, por conseguinte, deveriam ser incluídas na programação anual de desembolso financeiro. Portanto, não está se falando de dívidas anteriores e, sim, despesas realizadas à medida da execução orçamentário-financeira do período.

Portanto, não devem prosperar as alegações de defesas apresentadas pelo responsável pois o que se denota é a falta de planejamento na gestão alinhado ao total desprezo à situação econômico-financeira do órgão de previdência do estado (IGEPREV).

Quanto ao não repasse das contribuições previdenciárias, tem-se que o responsável descumpriu o disposto nos art. 195, incisos I e II da Constituição Federal. Também, deixou de atender o disposto nos arts. 15 a 17 da Lei nº 1.614/2005, que trata do RPPS/TO.

Especificamente no caso das contribuições previdenciárias retidas dos servidores e não repassadas ao IGEPREV, incorre o responsável nas penalidades previstas no art. 168-A do Código Penal, que trata do crime de apropriação indébita previdenciária.

f) Utilização recorrente da conta orçamentária “Despesas de Exercícios Anteriores” para comportar gastos públicos que não preenchem os requisitos exigidos na legislação vigente

Esse tema tem se tornado recorrente na análise das Contas de Governador, no entanto, nenhuma providência de gestão para adequar à interpretação legal em relação ao que se vem praticando.

Sobre o tema, prevê o art. 37 da Lei nº 4.320/64:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Ora, logo de início infere-se que tais despesas somente poderão ocorrer no exercício futuro se no exercício passado existiam saldos orçamentários disponíveis nas dotações respectivas, que somente não foram executadas por ocorrência das situações que a própria lei prevê. Mas não é isso que vem ocorrendo costumeiramente na execução orçamentária do governo estadual, mesmo depois de várias recomendações feitas por este Tribunal em manifestações sobre contas de governo de anos anteriores.

A Comissão de Análise das Contas, ao tratar do item (página 79 do Relatório), consignou que cerca de 8,98% do total das despesas empenhadas, aproximadamente R\$ 766.263.083,85 são relacionadas as despesas de exercício anteriores.

Vejamos a análise da equipe técnica deste Tribunal no Relatório Técnico nº 14/2019:

Confirmando a prática reiterada do Estado, verifica-se também, na execução da despesa do exercício de 2018, a realização de despesas de exercícios anteriores, que no exercício em análise, atingiram 8,98% do total das despesas empenhadas, dando causa a movimentação de dotações orçamentárias para sua cobertura, em razão de não estarem previstas ou insuficientemente dotadas no orçamento, impactando na execução orçamentária do exercício e prejudicando o alcance de metas e, ainda, indicando descompasso entre o que foi previsto nos instrumentos de planejamento e as efetivas necessidades de manutenção da estrutura Administrativa, em desacordo com os critérios estabelecidos no artigo 37 da Lei nº 4320/64, art. 1º, §1º da LC nº 101/2000 e o princípio da transparência.

As Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) referem-se às dívidas reconhecidas para as quais não existe empenho inscrito em Restos a Pagar, seja pela sua anulação ou pela não emissão da nota de empenho no momento oportuno. Originam-se, assim, de compromissos gerados em exercício financeiro anterior àquele em que deva ocorrer o pagamento, para o qual o orçamento continha crédito próprio, com suficiente saldo orçamentário, mas que não tenham sido processados naquele momento.

Assim, conforme especifica o art. 37 da Lei nº 4.320/64, poderão ser pagas a conta de dotação específica consignada no orçamento da entidade devedora e discriminadas por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica:

- a) As despesas de exercícios encerrados, para os quais o orçamento respectivo consignou crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria;
- b) Os restos a pagar com prescrição interrompida;
- c) Os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício financeiro.

Ainda, de acordo com o § 2º do art. 22 do Decreto nº 93.872/86, que regulamentou a matéria prevista na Lei nº 4.320/64, considera-se:

- a) Despesas que não tenham sido empenhadas em época própria – aquelas cujo o empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido o credor tenha cumprido sua obrigação;
- b) Restos a Pagar com prescrição interrompida – a despesa cuja inscrição em Restos a Pagar tenha sido cancelada, mas em relação à qual ainda vige o direito do credor;
- c) Compromisso reconhecido após o encerramento do exercício – a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

Aquelas dívidas que dependem de requerimento do favorecido para reconhecimento do direito do credor, prescreverão em cinco anos, contados da data do ato ou fato que tiver dado origem ao respectivo direito.

Além do caráter da excepcionalidade para os casos empenho de despesas em Despesas de Exercícios Anteriores, outra questão que deve ser considerada, e com muita propriedade, é o impacto causado nos resultados apresentados no Balanço Patrimonial da entidade, quais sejam os principais:

- a) Registro de Dívida Flutuante a menor do que a real em face da não inscrição das despesas realizadas e não pagas em conta de Restos a Pagar no final do exercício financeiro;
- b) Apuração de saldo de Superávit Financeiro irreal e não condizente com a situação financeira da entidade. A Dívida Flutuante apresentou saldo menor do que o real e as disponibilidades financeiras não foram diminuídas no final do exercício. Possibilidade de utilização indevida do saldo como fonte de recurso para abertura de créditos adicionais (art. 43, §1º, I, da Lei nº 4.320/64) no orçamento do ano subsequente, sem a consequente disponibilidade financeira;
- c) Apresentação de resultado patrimonial fictício em razão das Variações Patrimoniais não representarem a verdadeira situação da execução orçamentário-financeiro e patrimonial do período findo.

Importante observar, também, que a utilização dessa possibilidade que o art. 37 da Lei nº 4320/64 prevê, além da violação ao princípio da legalidade orçamentária e do risco ao desejável equilíbrio das contas públicas, a realização de gastos públicos excessivos como Despesas de Exercícios Anteriores, contrariando o caráter de estrita excepcionalidade deste procedimento, acaba também comprometendo a transparência da gestão pública, pois as despesas não são reconhecidas e contabilizadas no exercício de sua competência, gerando distorções nos demonstrativos contábeis da entidade. É o caso, por exemplo, dos gastos com pessoal efetuados como DEA, que aparentemente não vêm sendo contabilizados pela Administração Pública municipal para fins de apuração dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, as alegações de defesa não podem ser levadas a efeito por não alcançar os ditames da lei aplicáveis a esse tipo de realização de despesa pública.

A excepcionalidade de cada caso deve ser comprovada juntamente com o atendimento dos requisitos legais contidos na legislação vigente.

Ademais, o que se denota com essa prática é a irrefutável negação quanto ao cumprimento de preceitos constitucionais (art. 167, inciso II) e legais previstos na legislação vigente, sobretudo o art. 37 da Lei nº 4.320/64 c/c art. 1º, § 1º da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

2 - PERÍODO DE RESPONSABILIDADE DO GOVERNADOR MAURO CARLESSE: 27.03 A 06.04.2018 E 19.04 A 31.12.2018

a) Contingenciamento de despesas sem atender os objetivos de estancar o aumento continuado das despesas correntes

Segundo informação da área técnica deste Tribunal no procedimento de análise de defesa o contingenciamento determinado pelo Governo para que não se permitisse a expansão da despesa face à retração na arrecadação das receitas no período não atendeu às finalidades propostas, como se vê a seguir:

A princípio se observa que o comportamento da previsão da receita no período de 2014/2018 foi superestimada, haja vista que a média da arrecadação nos últimos quatro exercícios apresenta um crescimento de 0,9 % entre 2017/2016 e negativo na comparação entre 2017/2018. Considerando a média da arrecadação dos últimos quatro anos a previsão da arrecadação não ultrapassa R\$ 8,5 bilhões, ao passo que a receita prevista para o exercício de 2018 foi de R\$10.731.209.000,00, tendo arrecado apenas R\$8.064.106.582,67 que representa apenas 75,15 % da previsão enquanto nos demais exercícios a média é de 12%. Sendo esse um fator preponderante na expedição de contingenciamento nos termos do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ou seja, na expedição de contingenciamento se faz necessário analisar a previsão da receita de forma que contingenciamento seja realizado com a segurança para que se tenha o equilíbrio fiscal.

O processo operacional que permite a viabilização do cumprimento da meta fiscal está contido no art. 9º da LRF, que se efetiva por meio da reavaliação bimestral das estimativas das receitas e despesas e da limitação de empenho e movimentação financeira. Ou seja, a lei complementar condicionou o contingenciamento das dotações que custeiam as despesas à vista de uma frustração de receitas a cada bimestre, como forma de prevenir riscos ao equilíbrio das contas. Ademais, contingenciamento esse que pode ser temporário ou permanente, segundo as condições econômicas durante o ano, e que pode ser suficiente até o restabelecimento das receitas constantes do orçamento com vistas à observância da meta fiscal a cada bimestre, de forma a assegurar a prevenção de riscos ao pleno cumprimento da meta no final do exercício.

A área técnica deste Tribunal ainda afirma que:

A conduta prudente para o conjunto das contas públicas, segundo a LRF, seria considerar a meta em vigor e realizar o contingenciamento nos montantes devidos, aguardando a aprovação do referido projeto para então restabelecer os gastos compatíveis com a nova meta de resultado primário definida.

Por fim, considera-se que o instituto de contingenciamento realizado no exercício de 2018, não atendeu os objetivos para os quais foram criados, vez que as despesas obrigatórias continuaram a serem executadas a margem do orçamento, a exemplo da despesa registrada no passivo permanente aguardando disponibilidade orçamentária para sua execução, a qual cresceu R\$924.076.001,77 (R\$1.381.453.921,27- 2.305.529.923,04 = (2017-2018), comprovando que o objetivo do contingenciamento previsto na Lei não foi cumprido.

A omissão de contingenciamento suficiente afronta o art. 9º da LRF e compromete a credibilidade da gestão fiscal.

As alegações apresentadas pelo responsável não foram suficientes para justificar o não atendimento do objetivo do contingenciamento, que se tornou insuficiente para barrar o aumento da despesa pública sem contar com a devida fonte de receita para a sua efetiva cobertura, descumprindo com o que dispõem os arts. 8º e 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

b) Falta de contabilização no Passivo Permanente de dívidas assumidas pelo Estado no valor de R\$ 102.348.832,93, conforme informação da Controladoria Geral do Estado

A omissão de registro contábil de qualquer fato econômico-financeiro praticado no âmbito de qualquer entidade já é móvito bastante para afastar a regularidade nas demonstrações contábeis que integram o processo de prestação de contas do governador e de ordenadores de despesas.

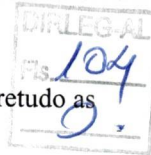
Mais preocupante, ainda, é quando se trata de obrigações assumidas e que impactam diretamente nos resultados que se tinham como meta na gestão fiscal para o período, os quais foram apresentados por ocasião da aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A falta dos lançamentos contábeis das dívidas no Passivo Permanente também prejudica a apuração do resultado patrimonial, além de afetar diretamente na aferição do montante da dívida consolidada a cargo do Estado.

Resta claro, também, que a falta de reconhecimento e registro das dívidas nas contas consolidadas é fator preponderante para se evidenciar o total descontrole da dívida pública do Estado do Tocantins.

As alegações de defesa apresentadas não foram suficientes para justificar essa falha grave na gestão das contas públicas, carecendo, portanto, de providências pontuais para que efetivamente possa ter conhecimento do verdadeiro montante da dívida pública do Estado.

Dessa forma, incorre o responsável em falha grave por descumprimento das normativas aplicáveis à técnica contábil prevista no Manual de Contabilidade Aplicável ao Setor Público, além de não atender as premissas atreladas ao



cumprimento obrigatório dos Princípios de Contabilidade (CFC) e normas de execução orçamentária e financeira, sobretudo as da Lei nº 4.320/64.

c) Não registrar adequadamente no Demonstrativo da Dívida Consolidada valores referentes a dívidas assumidas pelo Governo

A falta de registros de dívidas assumidas pelo Estado no Demonstrativo da Dívida Consolidada (RGF) além de impropriedade de natureza grave, também impede apurar o montante da dívida constituída pelo Estado para efeito da avaliação da Gestão Fiscal.

A Comissão de Análise das Contas de Governo expressou o seguinte entendimento no procedimento de análise da defesa a respeito dessa importante impropriedade:

Quando deixa de registrar passivos, tais quais os existentes junto a credores, o Estado interfere no resultado primário por distorcer a apuração do endividamento. A omissão de passivos pode conferir um viés favorável à apresentação e à divulgação de um indicador em valor inferior ao que deveria ser publicado. Dessa maneira, induz os usuários da informação a tomarem decisões que não se coadunam com a realidade da situação fiscal do ente público.

Essas decisões acarretam um comportamento dos agentes do Estado e dos agentes econômicos que contribui para uma alavancagem geral da economia, que, desprovidas de sustentação, acabam por atingir de forma negativa a atividade econômica, o emprego e a inflação. Foi o que ocorreu no exercício de 2018, estimulado por uma administração fiscal que não atendia devidamente aos princípios da transparência e da responsabilidade na gestão fiscal, conforme preconiza a LRF.

Certo é que a omissão no registro de passivos do Estado junto aos diversos credores distorceu o acompanhamento da gestão fiscal no curso do exercício de 2018.

Conclui-se, portanto, que o responsável incorreu em falha grave em não considerar valores de dívidas assumidas pelo Estado na elaboração dos relatórios de gestão fiscal que são exigidos na legislação vigente, infringindo, assim, principalmente ao que pressupõe o art. 29, I da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

d) Prática vedada na contratação de despesas sem a devida cobertura orçamentária e que se configuram como operações de créditos não permitidas pela legislação vigente

Segundo informação da Comissão de Análise no procedimento de análise de defesa, somente em 2018 o Estado praticou irregularmente a contratação de despesas na ordem de 2.305.529.923,04 ao cancelar os respectivos empenhos anteriormente emitidos para atender demanda de recursos orçamentários para remanejamento visando atender insuficiência de saldos de outras dotações, principalmente as relacionadas a despesas com pessoal.

Esse tipo de operação de crédito vedada ocorre quanto se cancela o empenho e permanece a prestação de serviços, ou seja, é mantida a relação contratual com fornecimento de bens e serviços por determinação do governo, que supera o fato da existência do empenho.

Mais preocupante, ainda, é que essa prática foi justamente para atender outra obrigação que estaria sem autorização orçamentária, como a contratação de pessoal.

A prática de tais atos contrariam a prescrição do art. 167, II da Constituição Federal, que proíbe a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

As alegações de defesas não foram suficientes para justificar as impropriedades levantadas porque não têm embasamento legal as operações praticadas no decorrer do exercício financeiro, cuja omissão no registro das operações de crédito no demonstrativo da OP (RGF –Anexo IV) distorceu o acompanhamento da gestão fiscal no curso do exercício de 2018.

Por certo, toda e qualquer despesa realizada, seja com a contratação de pessoal ou outra despesa pública deve atender aos termos do art. 15 e 16 Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), caso contrário, são consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não observem aos dispositivos daquela Lei, entre os quais a necessidade de que haja dotação suficiente na lei orçamentária anual para a licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras (art. 16, § 1º, I e § 4º, I).

e) Não cumprimento de obrigações junto ao IGEPREV. O Estado deixou de repassar as contribuições previdenciárias patronais e as retidas dos servidores

Segundo levantamento da área técnica deste Tribunal, o Estado deixou de repassar ao IGEPREV o montante de R\$ 139.459.510,57 no ano de 2018 de contribuições previdenciárias patronais e as retidas dos servidores públicos estaduais.

As razões e justificativas apresentadas se baseiam na herança de dívidas recebidas no começo do governo e que, em razão das dificuldades financeiras encontradas preferiu dar prioridade aos pagamentos dos salários líquidos dos servidores,

deixando as contribuições previdenciárias a segundo plano.

Importante ressaltar que deixou de ser repassado ao IGEPREV, no exercício financeiro de 2018, o montante de R\$ 553.914.047,80, entre contribuições previdenciárias patronais, retenções de servidores e valores correspondentes a encargos financeiros devido a atraso no pagamento de parcelamentos.

Não devem prosperar as alegações de defesas apresentadas pelo responsável baseada na falta de recurso financeiro para cumprir com a obrigação do repasse e pagamento do parcelamento de dívidas anteriores, pois que já deveriam integrar o orçamento anual e a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, conforme determina o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000).

Denota-se, portanto, falta grave de planejamento na gestão das contas públicas alinhado ao total desprezo à situação econômico-financeira do órgão de previdência dos servidores do estado (IGEPREV).

Quanto ao não repasse das contribuições previdenciárias, tem-se que o responsável descumpriu o disposto nos art. 195, incisos I e II da Constituição Federal. Também, deixou de atender o disposto nos arts. 15 a 17 da Lei nº 1.614/2005, que trata do RPPS/TO.

Especificamente no caso das contribuições previdenciárias retidas dos servidores e não repassadas ao IGEPREV, incorre o responsável nas penalidades previstas no art. 168-A do Código Penal, que trata do crime de apropriação indébita previdenciária.

f) Graves irregularidades na composição dos valores apresentados nos Balanços Orçamentário (Anexo 12), Financeiro (Anexo 13) e Patrimonial (Anexo 14)

A Comissão de Análise das Contas registrou no procedimento de análise várias incongruências, inconsistências e irregularidades que impactam na composição dos saldos apresentados nos balanços exigidos pela Lei nº 4.320/64 para efeito de encerramento do exercício financeiro.

As situações levantadas abrangem tanto a execução orçamentário-financeira como a patrimonial, com reflexos diretamente nos resultados apresentados nos respectivos balanços.

Dentre tantas situações, as que mais chamam a atenção são:

- a) Subavaliação da despesa orçamentária e do Passivo Circulante;
- b) Subavaliação do Balanço Orçamentário com apresentação de déficit orçamentário a partir do reconhecimento das despesas que foram realizadas sem a devida autorização orçamentária (a margem do orçamento);
- c) Subavaliação do déficit orçamentário em mais de 2 bilhões de reais em razão do acréscimo de despesa não processadas no ciclo orçamentário em torno de 206% no período de 2017/2018.

Diante de tudo isso, após analisadas as alegações de defesas, assim se manifestou a Comissão de Análise das Contas:

Diante do exposto, a justificativa pautada em saldos deficitários de exercícios anteriores, não é suficiente para elidir a irregularidade, vez que ocorreu um aumento considerável da execução de despesa sem autorização orçamentária em 2018. O Governo do Estado apenas confirma a irregularidade e que houve um aumento significativo nas despesas sem prévio empenho, R\$2,306 bilhões apenas no exercício de 2018, representando 29% da receita arrecadada, em desacordo com o pressuposto do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável insculpidos no art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, bem como, o artigo 60 da lei nº 4.320/64 das Resoluções nºs 265/2018 e 370/2018 – TCE/TO – Pleno.

A prática utilizada pelo Estado, não atende a característica da representação fidedigna do Balanço Orçamentário, prevista na Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com impacto nos demais demonstrativos contábeis e aqueles exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante de todo o exposto, conclui-se que as contrarrazões apresentadas não são suficientes para afastar os motivos que levaram à consignação das ocorrências apontadas nos itens 8.4.3-I.16, 8.4.3-I.19 e 8.4.3-I.20 do Despacho nº 458/2019-RELT5, classificados inicialmente como distorções, devendo ser registrados como da irregularidades (itens 2.4, 2.7, e 4.1 do Relatório de Auditoria Financeira nº 03/2019, Igualmente mantem-se as irregularidades destacadas nos itens 8.4.3-II.2, 8.4.3-II.28, 8.4.3-II.36, 8.4.3-II.37, 8.4.3-II.39 e 8.4.3-II.45 do Despacho nº458/2019-RELT5 (2.3.4 (Resultado Primário e Nominal do Estado), 2.5.1.3 (Comparativo entre receita arrecadada e despesa executada) e 4.1.2.4 (Despesa de Pessoal), 6.1.3.1, 6.1.3.2 e 6.1.3.6 do Relatório Técnico nº 14/2019 – preliminar e evento 26.

Tal fato afronta, dentre outros, a Constituição Federal, art. 167, inciso II, a Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 16, §1º e 42, Lei 3.344/2017 – Lei Orçamentária Anual do exercício de 2018, art. 60 da Lei nº4.320/64, podendo, ainda, ensejar o enquadramento no disposto no Decreto-Lei 2.848/1940 – Código Penal,

art. 359-D, com redação dada pela Lei 10.028/2000, entre outras normas aplicadas a contabilidade, inclusive a NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016.

Em relação ao indicio de irregularidade nº 7 do Despacho nº 458/2019-RELT5 (itens 2.5.1.3 e 4.1.2.4 do relatório preliminar) quanto a execução da Lei Orçamentária sem as correções, com a fixação de despesas inferior ao valor da despesa, considerando os esclarecimentos prestados propõe-se apenas o registro de recomendação sem ressalvas. Outrossim, as distorções e as irregularidades permanecem, contudo será alterada a redação para condensar os apontamentos em apenas seis irregularidades a serem consignadas no parecer prévio, com a permanência das recomendações propostas anteriormente.

Em fase conclusiva, a Comissão de Análise das Contas apresentou as seguintes convicções:

1. *Subavaliação da Despesa Orçamentária, Subavaliação do Balanço Orçamentário e do Déficit orçamentário (itens 2.4, 2.7, 4.1, do relatório de auditoria financeira nº 03/2019);*
2. *Aumento das despesas não processadas no ciclo orçamentário em 206,20% entre o período de 2018/2017, despesas sem prévio empenho, que representa 29% da receita arrecadada, bem como à não execução da despesa bruta com pessoal no período de abril a dezembro de 2018 (itens 2.3.4, 2.5.1.3, 4.1.2.4 e 6.1.3.1 do relatório de auditoria financeira nº 03/2019);*
3. *Balanço Orçamentário do Estado não atende a característica da representação fidedigna, fato caracterizado ao deixar de ser apresentado o montante de R\$2,306 bilhões como despesa orçamentária, contrariando o artigo 60 da Lei nº 4.320/64, Resolução nº 370/2018 - TCE/TO, Lei nº 3.344/2017 (LOA/2018), Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei 10.028/2000, NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016 (item 6.1.3.2 - Despesas sem Prévio Empenho);*
4. *Não execução orçamentária da despesa bruta com pessoal, no ano de 2018, haja vista, que a competência dos fatos geradores se refere a períodos anteriores, impactando no limite da despesa com pessoal em 2018, em descumprimento dos artigos. 58 c/c 60, da Lei nº 4.320/64 c/c artigos 37, 50, art. 167, II, da CF/88, Lei nº 3309/2017 - LDO/2018 e Lei nº 3.344/2017 - LOA/2018 (Item 4.1.2.4 - Despesas com pessoal);*
5. *Aumento de Despesa sem Adequação Orçamentária, considerando que até a presente data o Governo do Estado não apresentou a compatibilidade da despesa com pessoal incluindo os concursos em andamento, que tem uma previsão de impacto na folha de pagamento de R\$ 91.037.712,48, contrariando a Lei nº 3.344, de 28/12/2017, Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei nº 3.344, de 28/12/2017 e suas alterações, Resolução nº 370/2018 - TCE/TO (item 6.1.3.6 - aumento de despesa sem adequação orçamentária);*
6. *Realização de gastos públicos excessivos como Despesas de Exercícios Anteriores, a contrariar o caráter de estrita excepcionalidade deste procedimento.*

Veja a gravidade das situações levantadas na execução orçamentário-financeira e que repercutem diretamente na composição dos resultados apresentados nas peças de balanços.

Resta claro que as Demonstrações Contábeis apresentadas nesta prestação de contas estão longe de representar a real situação orçamentária, financeira e patrimonial no final do Estado no final do exercício financeiro de 2018. Os resultados apresentados nas peças contábeis depois de ajustadas essas situações são catastróficos e por demais preocupantes.

Os resultados da gestão fiscal obtidos nas peças contábeis e apresentados pelo Estado nesta prestação de contas, certamente serão bem mais preocupantes quando os ajustes forem adequadamente formalizados, ocasião em que se verificará, com mais propriedade, a real dimensão dos impactos negativos nas contas públicas.

g) Deixar de realizar aporte financeiro ao Fundo Financeiro do IGEPREV

Já não é de agora que o Fundo Financeiro do IGEPREV apresenta situação deficitária. O último levantamento atuarial foi realizado em maio de 2018 e apresentou um montante de R\$ 34.776.789.377,37, ocasião em que foi recomendado ao Estado que fosse feito os devidos aportes financeiros, além dos recolhimentos das contribuições previdenciárias devidas (patronal e retenções de servidores).

As alegações de defesas se baseiam em defender que os recolhimentos dos parcelamentos são suficientes para a cobertura da insuficiência financeira do fundo. Entretanto, isso não pode prevalecer haja vista que a cobertura de insuficiência financeira nem sempre é suficiente para cobertura do déficit apurado em razão de compromissos futuros, conforme previsto em cálculo atuarial.

Outra situação a considerar é a constante falta de pagamento das parcelas de parcelamento das dívidas por parte do Governo, além de não recolher as contribuições previdenciárias patronal e retidas de servidores, conforme tratado na letra "e", acima.

A Comissão de Análise, após analisadas as defesas, assim se pronunciou acerca dessa condição:

Assim a omissão do Estado, diante do inadimplemento das obrigações previdenciárias, agravou o déficit, o qual, para ser equacionado, depende da realização de aportes, nos termos consignados no Relatório de Avaliação Atuarial de 2018 e do art. 17-A, §4º, da Lei nº1.614/2005.

Esclarece-se que o Estado é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do IGEPREV, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, conforme fixa o art. 2º, §1º, da Lei Nacional nº 9.717/1998.

Tem-se, portanto, que o responsável não vem cumprindo a obrigatoriedade de realizar aportes financeiros ao Fundo Financeiro do IGEPREV para a cobertura de déficit apurado e consumado em parecer atuarial, conforme determina o art. 17-A, § 4º c/c art. 18, da Lei nº1.614/2005.

h) Deixar de aplicar o mínimo obrigatório em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE conforme preceitua o art. 212 da Constituição Federal

Foi apurado pela área técnica deste Tribunal que o Estado não conseguiu comprovar a aplicação mínima de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A alegação de defesa é no sentido de que o não atingimento do percentual de 25% (só atingiu 24,78% na apuração do TCE-TO) foi em decorrência de o Tribunal de Contas não ter computado no cálculo as despesas com o ensino superior.

Alega, também, que o Tribunal de Contas não tem feito a exclusão desse tipo de despesas em cálculos anteriores para efeito de apuração do percentual mínimo a ser aplicado em educação. Para tanto, citou várias decisões em sede de Parecer Prévio sobre Contas do Governador de exercícios anteriores e com recomendação de aprovação, e que outros estados têm considerado as despesas com ensino superior no cômputo dos gastos elegíveis para o cálculo do percentual aplicado em educação.

Analisadas as alegações de defesa, a Comissão de Análise das Contas entendeu que:

A regra imposta no artigo 8º, §3º da Instrução Normativa TCE/TO nº 6, de 23 de outubro de 2013 considera impróprias para a composição dos 25% da Educação Estadual qualquer despesa relacionada ao ensino infantil e superior.

Além disso, os demais estados que consideram o ensino superior no limite da educação se deram em razão do acréscimo no percentual mínimo na Constituição Estadual a exemplo do Estado de São Paulo que fixou o percentual de 30%. Tal acréscimo ocorre com fundamento do artigo 211, §3º da CF/88, estabelece que os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

No caso do Estado do Tocantins, ocorre insuficiência de recursos orçamentários e financeiros para cumprir as obrigações do ensino fundamental e médio, conforme demonstrado no decorrer da análise destas contas.

Mesmo com as possíveis ponderações em respeito às decisões desta Corte de Contas em apreciação de contas de governador em exercícios anteriores, o fato é que, segundo a legislação vigente, sobretudo as determinações contidas na Instrução Normativa TCE-TO nº 6/2013, que trata especificamente das despesas elegíveis para o computo do cálculo de percentual a ser aplicado em educação, o Estado não conseguiu atender a determinação constitucional insculpida no art. 212 da Constituição Federal/88.

i) Assunção de despesas com educação com o consequente aumento da dívida pública sem a correspondente disponibilidade financeira

Ficou comprovada a inscrição de compromissos assumidos no valor de R\$ 3.111.273,66 em contas de Restos a Pagar no final do exercício financeiro de 2018 sem a obrigatória disponibilidade financeira suficiente para atender a obrigação contraída.

Essa situação vai de encontro com o princípio do equilíbrio das contas públicas defendido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Assumir compromissos financeiros para pagamento futuro sem assegurar a correspondente disponibilidade financeira é prática condenável no âmbito da gestão pública que deve sempre preservar a capacidade financeira para cumprir com suas obrigações assumidas.

A situação se torna mais grave, ainda, por se tratar do último ano do mandato do governador, condição essa prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal com maior rigor, como determina o art. 42 da LRF, que assim determina:

Art. 42. É vedado ao titular de poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.



Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Além do reconhecido descumprimento do que prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, há também o fato de que as despesas que foram objeto de inscrição em Restos a Pagar (Dívida Flutuante) se referiam a gastos com a educação e que foram computados no cálculo para aferir o percentual mínimo obrigatório para aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino.

A legislação vigente que disciplina quais as receitas e despesas que podem integrar a base de cálculo do percentual do mínimo obrigatório a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento da educação não permite que despesas inscritas em restos a pagar sem comprovação da disponibilidade financeira faça parte do cálculo.

Conforme informado pela Comissão de Análise, a disponibilidade financeira existente para a cobertura dos restos a pagar somava o valor de R\$ 743.390,76, e a inscrição foi de R\$ 3.111.273,66, ficando descoberto financeiramente e sem possibilidade de utilização no cálculo do percentual da educação o valor de R\$ 2.367.882,90.

Nas alegações de defesas não tem qualquer tentativa de rebater o que foi levantado pela Comissão de Análise, fez, sim concordar com a situação evidenciada.

Portanto, incorreu o responsável em descumprimento dos princípios básicos do equilíbrio das contas públicas defesos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, com maior gravidade, o que determina o art. 42 da LC nº 101/2000 (LRF) ao deixar dívidas ultrapassar o mandato sem contar com disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento.

j) Não cumprimento da aplicação mínima de recursos financeiros para o desenvolvimento da Cultura e Ciência e Tecnologia

Para o desenvolvimento da área da Cultura, a Lei nº 1.402/2003 (art. 4º, I) determinou que o Governo do Estado aplicasse o mínimo de 0,5% (meio por cento) da receita tributária líquida arrecadada no exercício financeiro.

Segundo levantamento da Comissão de Análise das Contas, mesmo depois de analisadas as alegações de defesa, restou evidente que os recursos financeiros aplicados na área da cultura não chegaram ao limite mínimo estabelecido na lei.

Em relação aos investimentos na área da Ciência e Tecnologia, a Constituição Estadual (art. 142, § 5º) estabeleceu que o Governo do Estado aplicasse o percentual mínimo de 0,5% (meio por cento) dos recursos arrecadados a título de receita tributária.

Os gastos aplicados na área, segundo a Comissão de Análise das Contas após analisadas as alegações de defesa, não foram suficientes para atender o mandamento constitucional.

l) Nomeações e exonerações de servidores em desacordo com a legislação eleitoral e contrárias as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal

Não restaram dúvidas de que o Chefe do Poder Executivo praticou conduta vedada pela legislação eleitoral ao contratar e exonerar servidores nos últimos três meses que antecederam à realização das eleições em 2018. Também, com a conduta praticada, infringiu determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal por ter assumido obrigação financeira com despesa de caráter continuado que ultrapassou o mandato que estava findando.

As alegações de defesa não foram aceitas para justificar a conduta ilegal, mesmo aquelas em que se baseiam em decisão judicial para a prática do ato, como atestou a Comissão de Análise das Contas, que assim se manifestou:

Em que pesem as justificativas apresentadas, observa-se que não consta evidenciado nos autos, se as novas admissões/contratações ocorridas no exercício de 2018, conforme item 4.1.2.4.5.1, tabela 89, do Relatório Técnico nº 14/2019, evento 23, atenderam aos dispositivos insertos no art. 22 da LRF. Isto porque, não foram exibidos demonstrativos evidenciando quantitativo de servidores efetivos nomeados por meio de decisão judicial, bem como, quantitativo de admissões para recompor as vagas decorrentes de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

Ao contrário, as justificativas foram genéricas, e, ao nosso ver confirmam que foram realizados contratos para áreas diversas daquelas ressalvadas pelo inciso IV art. 22 da LRF, senão vejamos: “Embora houvesse ocorrido à ruptura de Governo, teria que optar entre descumprir os limites impostos pela LRF e pela vedação da Lei Eleitoral, pois não poderia haver a solução de descontinuidade dos serviços públicos, daí a necessidade da manutenção de servidores contratados pela sua essencialidade, como profissionais da saúde, do sistema penitenciário e do magistério, contratos esses que envolvem a maior parte dessa massa”.

Com a convicção de que as falhas aconteceram e não saneadas na apresentação da defesa pelo responsável, a Comissão assim concluiu:

Analizadas as contrarrazões, as ponderações da defesa não foram capazes de afastar à irregularidade do item 8.4.3-II.29 do Despacho nº 458/2019/RELT5, configurando contratações e exonerações em desacordo com a LRF e Lei Eleitoral, tendo em vista que não restou comprovado que os novos servidores ingressaram por força das ressalvas do art. 22 da LRF. Por conseguinte, remanesce a constatação de que nos períodos vedados, tanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal quanto pela Lei Eleitoral, foram acrescidos novos servidores, bem como mantem-se a recomendação já formulada no Relatório Preliminar.

A vedação a esse tipo de conduta está explícita no art. 73, inciso V, da Lei nº 9.504, de 1997 e art. 77, inciso V da Resolução TSE nº 23.551/2018, penalidades previstas de aplicação de multa, bem como a cassação do registro do candidato ou do diploma do eleito que tenha sido beneficiado, agente público ou não, conforme dispõe o § 5º do art. 73 da Lei nº 9.504/1997.

Incorreu o responsável em descumprimento do que determina o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal por contratar despesas com pessoal de caráter continuado e com efeito negativo sobre as finanças públicas em razão da insuficiência de recursos financeiros disponíveis para atender tais despesas.

m) Não recondução da despesa com pessoal ao limite legal determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal

As despesas com pessoal do Poder Executivo chegaram ao percentual de 54,99% no final do exercício financeiro de 2017, superando em 5,99% o limite legal previsto no art. 20, II, "c" da LC nº 101/2000 (LRF), já esgotados todos os prazos para a recondução do limite.

A par dessa situação, ao invés de o governador adotar as medidas de recondução das despesas com pessoal ao limite legal, o que se viu foi o contrário com a prática de autorizar contratações de servidores, o que fez com que o percentual dos gastos chegasse a 58,22% no final do primeiro quadrimestre de 2018.

Visando individualizar as responsabilidades dos responsáveis no ano de 2018, a Comissão de Análise das Contas pontou que:

Assim, a responsabilidade para a recondução da despesa com pessoal do atual chefe do poder executivo se iniciou efetivamente no segundo quadrimestre quando a despesa atingiu 55,34%. Já no terceiro quadrimestre a despesa com pessoal na metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional – STN chegou a 60,67%, e pela nova metodologia adotada pelo Tribunal de Contas do Estado atingiu 57,89%.

Depois de analisadas as razões e contrarrazões oferecidas pelo responsável, a Comissão de Análise das Contas assim se pronunciou:

Analizadas as contrarrazões ao indício de irregularidade, constata-se que os argumentos apresentados tanto nos procedimentos de alerta, quanto as razões de defesa não são suficientes para afastar a não recondução da despesa com pessoal, ainda no exercício de 2018, ao limite legal, o que demonstra afronta ao artigo 23, §3º c/c 4º da Lei Complementar nº 101/2000.

Diante, do exposto se se matem a irregularidade do item 8.4.3-II.30 do Despacho nº 458/2019, sobre a execução do orçamento, bem como as recomendações e demais providência já sugerida nos termos do Relatório Técnico Preliminar.

Ficou evidente a falta de ação propositiva por parte do Chefe do Poder Executivo para adotar as providências que realmente pudessem reconduzir os gastos com pessoal em nível aceitável e que estivesse amparado pela legislação vigente. No final do exercício financeiro desta prestação de contas o percentual de gastos com pessoal chegou a 57,89%, mais de 8% acima do limite legal.

Constata-se, portanto, flagrante descumprimento por parte do Chefe do Poder Executivo ao que dispõem os arts. 22 e 23 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

n) Determinação de cancelamentos de Empenhos e inscrição em Restos a Pagar sem a devida disponibilidade financeira

No procedimento de análise técnica, a Comissão de Análise das Contas evidenciou várias irregularidades em cancelamentos de empenhos e restos a pagar processados que maculam os resultados da execução orçamentário-financeira apresentados na gestão fiscal do período.

Aponta a comissão que houve cancelamento de empenhos na ordem de R\$ 4.229.982.935,89 para não ser inscritos em restos a pagar sem a devida disponibilidade financeira imediata para suportá-los.

Afirma a comissão, também, que houve inscrições de empenhos em Restos a Pagar sem observar a obrigatória necessidade de existência de disponibilidade financeira para suportar os devidos pagamentos no exercício futuro.

Segundo, ainda, a comissão houve o cancelamento de restos a pagar processados juntamente com cancelamentos de empenhos cujo objetivo era para atender solicitação da Secretaria da Fazenda nos seguintes termos:

Contudo, constam nos históricos dos empenhos que os cancelamentos ocorreram devido a orientações da Secretaria da Fazenda e Planejamento com o objetivo de liberar saldo de dotação orçamentária para realizar novos empenhos.

Após analisadas as alegações de defesa, a Comissão de Análise das Contas assim se manifestou:

Analisadas as contrarrazões, aos indícios de irregularidade, considerando que o governo comprovou a prática das irregularidades, com o cancelamento indevido dos empenhos quando já executada a respectiva despesa, resta caracterizado, sem sombra de dúvida, descumprimento de norma legal, desvio de finalidade, além de conduta ético-moral reprovável. Implica violação de todos os princípios que regem a administração pública, enumerados no art. 37 da CF e, também, o princípio da razoabilidade. Exerceu o poder que legitimamente detinha (cancelar os empenhos por falta de recursos financeiros) com abuso de autoridade (fazer desaparecer a sua obrigação de pagar). Além de violentar o princípio da legalidade, o agente público incorreu na prática, em tese do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11, inciso I, da Lei 8.429/92. Permanecem as irregularidades dos itens 8.4.3-II.31, 8.4.3-II.32, 8.4.3-II.33 e 8.4.3-II.35 do Despacho nº 458/2019-RELT5 sobre a execução do orçamento, bem como as recomendações já sugeridas no relatório preliminar.

Por tudo isso, incorreu o responsável em descumprimento da legislação vigente, principalmente no que tange aos art. 4º, § 3º, e art. 5º, inciso III, alínea "b" da LRF c/c artigo 63 da Lei nº 4.320/1964, no que se refere à disponibilidade de caixa e inscrição de restos a pagar. Incorre, também no descumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) por ter autorizado inscrição de empenhos em restos a pagar sem disponibilidade financeira.

o) Insuficiência financeira para honrar os compromissos assumidos face ao equilíbrio das contas públicas

A Comissão de Análise identificou que foi registrado no Ativo Financeiro do Balanço Patrimonial (anexo 14 da Lei nº 4.320/64) o valor de R\$ 792.511.685,00, excluído o montante de R\$ 3.860.887.392,71 em aplicações financeiras vinculadas ao IGEPREV. No Passivo Financeiro, por sua vez, consta registro de obrigações a pagar no montante R\$ 1.093.447.407,47. Aponta que ficou constada a insuficiência financeira na ordem de R\$ 300.935.722,47.

Depois de analisadas as alegações de defesa, a Comissão conclui que: *O fato contraria a Lei nº 3.344, de 28/12/2017, Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Lei nº 3.344, de 28/12/2017 e suas alterações, Resolução nº 370/2018 - TCE/TO.*

Na verdade, em razão do Princípio do Equilíbrio das Contas Públicas sustentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não é permitido que a coisa pública seja administrada sem o devido planejamento de suas ações, que o gestor sempre adote as providências, no tempo certo, para evitar o desequilíbrio das contas públicas quando vislumbrar a possibilidade de fatos supervenientes que possam afetar os resultados pretendidos no plano de metas.

O resultado da execução orçamentário-financeira apresentado no Balanço Patrimonial do Poder Executivo não deixa margem de dúvida quanto ao descuido da equipe de governo em trabalhar sem se ater ao equilíbrio das contas públicas no final do exercício financeiro de 2018.

VII – Recomendações

Mesmo após a manifestação dos responsáveis por ocasião da apresentação das alegações de defesa quanto às impropriedades levantadas no procedimento de análise técnica pela Comissão Técnica de Análise das Contas do Governo, ainda remanesceram falhas de gestão ou de técnica-contábil que necessitam de ação positiva por parte da equipe de Governo para que se atenda os preceitos legais nas execuções orçamentário-financeira e contábil na Administração Pública Estadual.

Das várias falhas e/ou impropriedades apontadas no Relatório Técnico nº 14/2019 e na Análise de Defesa nº 62/2019, emitida pela Comissão Técnica de Análise das Contas de Governo, e que merecem cuidadosa atenção dos responsáveis para evitar reincidências em contas futuras, a seguir algumas que, ao nosso ver, são dotadas de grande relevância no contexto na gestão das contas públicas:

- 1) Falta de adoção medidas para o controle e de compensação das renúncias de receitas conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000);
- 2) Falta de contabilização individualizada dos valores das renúncias de receitas em razão de benefícios fiscais oferecidos pelo Governo do Estado. Tal procedimento visa a atender determinação contida no Manual de Procedimentos da Receita Pública emitido pelo Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;
- 3) Utilização da conta orçamentária “despesas de exercícios anteriores” sem atender ao disposto no art. 37 da Lei nº 4.320/64. Já há algum tempo tem-se empenhado a título de despesas de exercícios anteriores as despesas de pessoal e encargos sociais

do período anterior que não atende a previsão legal, além de distorcer os resultados apresentados nas demonstrações contábeis do período da apresentação das contas consolidadas;

4) Falta de repasses financeiros, de forma regular, decorrentes da contribuição previdenciária patronal e as retidas dos servidores em favor do IGEPREV. Tal situação tem ocasionado significativo déficit no Fundo Financeiro e poderá, a curto tempo, tende a comprometer as finanças do órgão;

5) Falta de compromisso com a Política de Assistência Social por aplicar somente 0,07% das despesas totais do Estado na Função Assistência Social;

6) Abster-se de realizar de despesas sem a existência de saldos orçamentários, principalmente na execução de despesas com pessoal, infringindo dispositivo constitucional prescrito no art. 167, II da Constituição Federal, como também contrariando o art. 60, da Lei nº 4.320/64;

7) Adotar critérios legais para o reconhecimento de despesas orçamentárias executadas em exercícios anteriores com vistas ao atendimento do disposto no art. 37 da Lei nº 4.320/64, considerando, sobretudo, o caráter de excepcionalidade na realização da despesa;

8) Adotar medidas suficientes e efetivas para reconduzir o limite legal para gastos com pessoal, visando atender o disposto no art. 20 c/c art. 66 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal;

9) Adotar como critério para a apuração do percentual de despesas destinadas à Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino (MDE), as determinações contidas na Instrução Normativa TCE nº 06/2013;

10) Atender o disposto na Lei nº 1.402/2003 (art. 4º, I) que determina a obrigatoriedade de aplicação mínima de 0,5% (meio por cento) da receita tributária líquida arrecadada em desenvolvimento da Cultura;

11) Atender o disposto na Constituição Estadual (art. 142, § 5º) que determina a aplicação mínima de 0,5% (meio por cento) da receita tributária líquida na área de Ciência e Tecnologia;

12) Atender o disposto na Lei Estadual nº 2.977, de 08 de dezembro de 2015, no que diz respeito à aplicação de mais 0,5% (meio por cento) por ano até o exercício financeiro de 2025 na manutenção e desenvolvimento do ensino.

MANIFESTAÇÃO DE CONCLUSÃO

Ante o exposto, este representante Ministerial junto a esta Egrégia Corte de Contas, na sua função essencial de *custos legis* e,

Considerando que a execução orçamentário-financeira do período apresentou prática de atos ilegais, ilegítimos, antieconômicos, com grave infração à norma constitucional, legal e regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, com injustificado dano à consolidação dos resultados das contas públicas do período

Considerando que as demonstrações contábeis apresentadas não representam com fidedignidade a posição dos saldos orçamentários, financeiros e patrimoniais no final do exercício financeiro de 2018, conforme demonstrado na análise técnica deste Tribunal;

Considerando que as contas anuais do Poder Executivo apresentaram aplicação de recursos financeiros insuficientes para atender os limites mínimos determinados pela Constituição Federal (art. 212) na área de educação, conforme apurado no item 4.1.1.2 do Relatório Técnico nº 014/2019, da Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador;

Considerando que o Chefe do Poder Executivo não atendeu ao disposto no art. 20, II, “c” da LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), por realizar despesas com pessoal (57,89%) bem acima do limite legal (49%), conforme demonstrado no item 4.1.2.4 do Relatório Técnico nº 014/2019, da Comissão Técnica de Análise das Contas do Governador;

Considerando que o Chefe do Poder Executivo deixou de cumprir determinação contida no art. 142, § 5º, da Constituição Estadual, por deixar de aplicar o mínimo de 0,5% (meio por cento) da receita tributária líquida na área de Ciência e Tecnologia (item 4.1.1.7 do Relatório Técnico nº 014/2019);

Considerando que o Chefe do Poder Executivo deixou de cumprir o disposto no art. 4º, § 1º da Lei nº 1.402/2003, que determina a obrigatoriedade de aplicação mínima de 0,5% (meio por cento) da receita tributária líquida arrecadada em desenvolvimento da Cultura (item 4.1.1.6 do Relatório Técnico nº 014/2019);

Considerando, ainda, que o Chefe do Poder Executivo deixou de cumprir o disposto na Lei Estadual nº 2.977, de 08 de dezembro de 2015, no que diz respeito à aplicação de mais 0,5% (meio por cento) por ano, até o exercício financeiro de 2025, na manutenção e desenvolvimento do ensino;

Considerando, finalmente, as graves falhas de gestão que foram identificadas, levadas à diligência, apreciadas as alegações de defesa, mas que não foram saneadas, principalmente aquelas de que trata o item VI deste Parecer;

Oferece a seguinte manifestação conclusiva à apreciação do Plenário desta Corte de Contas:

1. Pela REJEIÇÃO das contas consolidadas referentes ao exercício financeiro de 2018, apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, cuja responsabilidade cabe aos senhores Marcelo de Carvalho Miranda (períodos 01.01 a 26.03.2018 e 07.04 a 18.04.2018), e Mauro Carlesse (períodos 27.03 a 06.04 e 19.04 a 31.12.2018).

2. Recomendar aos responsáveis pela gestão das contas do Poder Executivo Estadual quanto à obrigatoriedade de cumprimento da LRF no que diz respeito ao limite de gastos com pessoal; observância das Recomendações apontadas no item VII deste Parecer, e ainda as análises de defesas contidas no Relatório de Análise de Defesa nº 62/2019, emitido pela Comissão Técnica Especial de Análise de Contas de Governo;

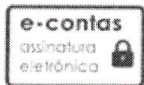
3. Recomendar a este Tribunal de Contas que adote as medidas necessárias para o acompanhamento das medidas saneadoras que cabem ao Chefe do Poder Executivo quanto às falhas que foram apontadas na análise técnica nestas contas de governo.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS, em Palmas, Capital do Estado, aos 06 dias do mês de novembro de 2019.

Zailon Miranda Labre Rodrigues

Procurador-Geral de Contas

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, em Palmas, aos dias 31 do mês de outubro de 2019.



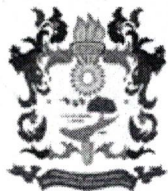
Documento assinado eletronicamente por:

ZAILON MIRANDA LABRE RODRIGUES, PROCURADOR (A) GERAL DE CONTAS, em 07/11/2019 às 13:20:49, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tce.to.gov.br/valida/econtas> informando o código verificador **34033** e o código CRC 4952B9C

Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - Caixa postal 06 - Plano Diretor Norte - Cep: 77.006-002. Palmas-TO.
Fone: (63) 3232-5800 - e-mail tce@tce.to.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
GABINETE DA 5ª RELATORIA

PROJETO DE PARECER PRÉVIO TCE/TO Nº 1/2019-RELT5

1. Processo nº: 3302/2019
1.1. Apenso(s) 10649/2018, 3033/2019
1.2. Anexo(s) 6985/2018
2. Classe/Assunto: 4.PRESTAÇÃO DE CONTAS
1.PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR - 2018
3. Responsável(eis): MARCELO DE CARVALHO MIRANDA - CPF: 28185676100
MAURO CARLESSE - CPF: 27265798848
4. Origem: GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
5. Distribuição: 5ª RELATORIA
6. JAIR ALVES PEREIRA (OAB/RS Nº 46872)
Proc.Const.Autos:
7. Representante do Procurador(a) ZAILON MIRANDA LABRE RODRIGUES
MPC:

EMENTA:

8. DECISÃO

Vistos, discutidos e relatados os presentes autos que versam sobre as contas do Governo do Estado do Tocantins prestadas pelos Excelentíssimos senhores Marcelo de Carvalho Miranda, cuja gestão, como chefe do Poder Executivo, no exercício de 2018, compreendeu os períodos entre 01/01/2018 a 26/03/2018 e 07/04/2018 a 18/04/2018, e Mauro Carlesse, Governador do Estado no período entre 27/03/2018 a 06/04/2018 e 19/04/2018 a 31/12/2018, encaminhadas ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins para, no desempenho de sua missão constitucional, apreciá-las mediante Parecer Prévio, nos termos do art. 33, inciso I, da Constituição Estadual, art. 1º, I, da Lei Estadual nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001 – LO/TCE-TO.

O Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, de acordo com o disposto art. 33, inciso I, da Constituição Estadual e art. 99, da Lei nº 1.284, de 17 de dezembro de 2001 – Lei Orgânica e art. 13 do Regimento Interno deste Tribunal.

Considerando que, nos moldes do art. 40, inciso VII, da Constituição Estadual, as Contas foram prestadas atempadamente;

Considerando que as contas prestadas pelo ex-Governador do Estado e pelo atual mandatário incluíram, além das suas próprias, as dos Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Chefe do Ministério Público, do Tribunal de Contas e Defensoria Pública, as quais receberão Parecer Prévio, nos termos do art. 33, inciso I, da Constituição Estadual, art. 99 da Lei Orgânica deste Tribunal e art. 13 do Regimento Interno da Corte;

Considerando que o Balanço-Geral do Estado consubstancia os órgãos e as entidades que pertencem aos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social, de Investimento e, consoante o art. 101, da Lei nº 4.320/64, é composto pelos Balanços Orçamentário, Financeiro, Fluxo de Caixa, Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais e Notas Explicativas;

Considerando que o Parecer Prévio se restringe à apreciação das Contas Consolidadas do Poder Executivo do Estado, observando a Decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) publicada no Diário de Justiça de 21/08/2007, que deferiu Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, suspendendo a eficácia do caput dos arts. 56 e 57 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);

Considerando o Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre o Balanço Consolidado;

Considerando o Relatório que acompanha a íntegra deste Parecer Prévio, o qual contém informações sobre a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos Orçamentos dos Estados;

Considerando que, na instrução dos autos, foram estritamente observadas as prescrições constitucionais, legais e regimentais;

Considerando o cumprimento dos limites constitucionais concernentes à manutenção e desenvolvimento do ensino, gastos com ações e serviços públicos de saúde e com a remuneração dos profissionais do magistério com recursos do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a observância dos limites para contratação de operações de crédito, limite da dívida consolidada líquida, o limite máximo de comprometimento anula com amortização, juros e demais encargos da dívida consolidada e as metas de resultado nominal;

Considerando que as ressalvas apontadas requerem a adoção das medidas saneadoras pertinentes, a serem acompanhadas e monitoradas pelo Tribunal de Contas e pelo órgão Central de Controle Interno do Estado;

Considerando que as recomendações e determinações devem ser atendidas, pois objetiva, dentre outros aspectos, a transparência das contas públicas, o controle da execução do orçamento, o efetivo cumprimento das metas e objetivos estabelecidos nos instrumentos de planejamento, a eficiência e efetividade na aplicação dos recursos públicos em prol da sociedade tocantinense;

Considerando que a análise técnica efetuada sobre as Contas Consolidadas concernentes ao exercício de 2018, bem como a emissão do Parecer Prévio, não interferem nem condicionam o posterior julgamento, por este Tribunal, das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado, bem como dos que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nos termos do disposto no art. 33, inciso II, da Constituição Estadual;

Considerando os Pareceres emitidos pelo Corpo Especial de Auditores e pelo Ministério Público de Contas junto a este Tribunal;

RESOLVE:

8.1. Emitir Parecer Prévio pela APROVAÇÃO das Contas Consolidadas do Estado do Tocantins, relativas ao exercício de 2018, prestadas pelos senhores Marcelo de Carvalho Miranda, cuja gestão, como Governador do Estado, compreende o período entre 01/01/2018 a 26/03/2018 e 07/04/2018 a 18/04/2018, e Mauro Carlesse, Governador do Estado nos períodos de 27/03/2018 a 06/04/2018 e 19/04/2018 a 31/12/2018, nos termos do inciso I do art. 33 da Constituição do Estado do Tocantins, inciso I, do art. 1º, da Lei Estadual nº 1.284/2001 e art. 13 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, com as ressalvas, recomendações e determinações adiante alinhavadas.

8.2. RESSALVAS

8.2.1. Quanto ao período referente ao Sr. ex-Governador Marcelo de Carvalho Miranda (01/01 a 26/03/2018 e 07/04 a 18/04/2018):

8.2.1.1. Falha no planejamento ao propor o orçamento com a fixação da despesa incompatível com a projeção com dos últimos três exercícios, face ao montante de despesas reconhecidas no passivo no atributo “P” com impacto na realização de despesas vedadas pelo artigo 167, II da CF/88, arts. 35, 59, 60 e 61 da Lei nº 4.320/64, arts. 15 e 16 c/c 37, IV c/c 50, II da LRF, bem como elevando a dívida do Estado;

8.2.1.2. Não inclusão no SIAFE/TO, de unidades gestoras que constam da LOA/2018 e respectivos orçamentos a elas vinculadas, quais sejam: Secretaria do Planejamento e Orçamento; Secretaria da Fazenda, Recursos de Supervisão da SEPLAN; Fundo Estadual para a Criança, o Adolescente e o Jovem-FECA; Fundo Estadual de Combate a Pobreza e Erradicação da Pobreza; Fundo Cultural; e Fundo Estadual da Defensoria Pública;

8.2.2. Quanto ao período referente ao Sr. Governador Mauro Carlesse (27/03 a 06/04/2018 e 19/04 a 31/12/2018):

8.2.2.1. Contingenciamento de despesas efetuados pelo Poder Executivo com fundamento na queda de arrecadação, porém, as despesas continuaram a serem executadas e reconhecidas no passivo permanente, independentemente da existência de orçamento e declaradas das notas de rodapé do Demonstrativo dos Resultados Primários e Nominal publicado no Diário Oficial nº 5304 de 20/02/2019;

8.2.2.2. não registro no passivo permanente das despesas no valor de R\$102.348.832,93, informadas pela Controladoria Geral do Estado através do Expediente nº5.066/2019, bem como, não informado no demonstrativo do Resultado Primário e Nominal;

8.2.2.3. Falhas na confiabilidade e na qualidade das informações de desempenho apresentadas na Prestação de Contas do exercício de 2018 referentes às metas previstas no Plano Plurianual 2016-2019, bem como a divulgação dos parâmetros utilizados pelos órgãos responsáveis para o acompanhar, qualificar e prestar contas sobre o andamento das metas quadrienais definidas no plano;

8.2.2.4. Exclusão do valor de R\$ 886.137.116,07 do cálculo da despesa com pessoal, referente as contribuições patronais que não passaram pela execução orçamentária;

8.2.2.5. Divergência de R\$288.148.863,04 no valor da despesa bruta com pessoal, entre a publicação ocorrida no Diário Oficial nº 5.289 de 30/01/2019 e o valor informado no Diário Oficial nº5.304 de 20/02/2019;

8.2.2.6. Divergências entre os valores das disponibilidades registrados no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar de todos os poderes e órgãos, com os valores publicados no Demonstrativo Consolidado;

8.2.2.7. A Prestação de Contas do Governador não está instruída com o Relatório de Gestão amplo, capaz de demonstrar, esclarecer e justificar os resultados alcançados frente aos objetivos estabelecidos pelo governo, relacionado no art. 3º, inc. III, da IN TCE/TO nº 07/20014;

8.2.2.8. Divergência nas informações concernentes a renúncia de receitas instituídas em 2018, demonstradas na LDO/2018 com os valores contabilizados, comprometendo a transparência perante a sociedade relativamente aos benefícios tributários o que não se coaduna com os princípios da publicidade (art. 37 da CF/88), da transparência (art. 1º, §1º da LRF) e do acesso à informação (art. 7º da Lei nº12.527/2011);

8.2.2.9. Ausência dos requisitos definidos pelos art. 5º, inciso II, e 14 da Lei Complementar nº101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para a concessão ou ampliação de benefícios tributários de que decorra renúncia de receita, tais como: projeção do impacto orçamentário-financeiro, acompanhada da correspondente demonstração de atendimento ao disposto nas leis de diretrizes orçamentárias, ou alternativamente, a indicação de medidas de compensação tributárias;

8.2.2.10. Baixo índice de recuperação dos créditos inscritos em Dívida Ativa considerando que o Anexo 10 da Lei nº 4.320/1964, evidencia uma arrecadação de R\$ 83.272.516,74, correspondente a 2,15% do estoque da Dívida Ativa em 31.12.2018;

8.2.2.11. Ausência de transparência e divulgação das informações referentes às concessões de crédito, área atendida, benefícios gerados na economia do Estado;

8.2.2.12. Ausência de demonstrativo de controle das receitas devidas, derivada de contribuições previdenciárias (servidores e patronal) do próprio exercício, por servidor (ativo, inativo e pensionista) ao IGEPREV (Fundo Financeiro e Previdenciário), em confrontação com as receitas efetivamente arrecadadas dessas mesmas fontes;

8.2.2.13. Ausência de Notas Explicativas quanto às perdas geradas nos fundos de solidez duvidosa e/ou sem liquidez (Investimentos Estressados - IE) no montante de R\$ 83.859.405,00;

8.2.2.14. Divergências entre as informações disponibilizadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE - Anexo 8 - RREO, com aquelas inseridas no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação - SIOPE, nos bimestres 1º ao 6º, do exercício de 2018;

8.2.2.15. Divergências entre o saldo conciliado registrado no RREO em 31/12/2017 (6º bimestre - linha 53), no valor de R\$ R\$ 4.815.736,58, com o saldo registrado em 2018 como disponibilidade financeira, em 31/12/2017, de R\$ 4.787.584,79 (6º bimestre, linha 47), perfazendo uma diferença negativa de R\$ 28.151,79;

8.2.2.16. Diferença de R\$243.402,69 entre o saldo financeiro registrado em 31/12/2018, de R\$6.961.945,03 da disponibilidade financeira do FUNDEB e o valor contabilizado no Balanço do Ordenador de Despesa de R\$ 6.718.542,34 em 31/12/2018;

8.2.2.17. O valor da disponibilidade existente em 31/12/2018 na fonte de recursos 214 - FUNDEB, diverge entre o valor registrado no balancete de verificação na conta contábil 1111... Caixa e equivalente de caixa na fonte 214-FUNDEB de R\$434.709,19, n; Unidade Gestora 270100 - Secretaria da Educação, Juventude e Esportes (SIAFE), com o valor descrito na relação de contas bancárias por fonte de recursos, onde foi possível identificar o valor de R\$ 1.487.781,06, constante da prestação de contas de ordenador de despesas, autos nº 3.132/2019, fls. 1324/1328;

8.2.2.18. Ausência de registro dos recursos no valor de R\$62.240,00, relativo ao PDDE, no ANEXO 10 na rubrica 1.7.1.8.05... e no RREO;

8.2.2.19. Não apresentação de relatório final de liquidação da Companhia COMUNICATINS, conforme prescreve a Lei Estadual nº 826/1996, que determinou a extinção da Companhia de Comunicação do Estado do Tocantins, e ao contrário, constata-se que sua liquidação vem sendo estendida por mais de 10 (dez) anos, contrariando o Decreto nº 2.913/2006, que fixou prazo para apresentação do relatório final de liquidação da referida empresa para 30 de dezembro de 2007;

8.3. RECOMENDAÇÕES

8.3.1. Ao Chefe do Poder Executivo que,

8.3.1.1. Solidariamente ao Secretário da Fazenda e Planejamento, apresente o Demonstrativo do Resultado Nominal e Primário com os Critérios Acima e Abaixo da Linha, incluindo as despesas registradas no passivo permanente no valor de R\$ 4.229.982.935,89, tanto o primário quanto o nominal, informando ao Tribunal de Contas até 31/01/2020 para subsidiar a análise das contas de 2019;

8.3.1.2. Tome providências no sentido de reduzir as despesas obrigatórias do Poder Executivo, inclusive a despesa com pessoal, de forma a equilibrar o orçamento e consequentemente a redução da dívida estadual;

8.3.1.3. Em conjunto com a Secretaria da Fazenda e Planejamento, na elaboração e/ou revisão do Orçamento inclua as despesas registradas no passivo permanente, de forma que o planejamento represente a realidade da situação fiscal do governo estadual;

8.3.1.4. Em conjunto com o IGEPREV, emita Notas Explicativas anualmente sobre as perdas dos fundos de investimentos, fazendo constar se houver, possível responsabilidade pelas perdas;

8.3.1.5. Registre no Passivo Circulante do Balanço Patrimonial do Estado as obrigações devidas ao RPPS, apropriando, eventuais acréscimos legais pelo atraso nos repasses, tendo como base os Princípio Contábeis da Competência e da Prudência e do Princípio da Transparência;

8.3.1.6. Promova estudos com o fito de formular e implementar um plano de aporte financeiro ao RPPS, de forma a equacionar efetivamente o déficit atuarial apontado nas Contas e na Avaliação Atuarial, com supedâneo no art. 17-A, § 4º, da Lei nº 1.614/2005. Na impossibilidade técnica, financeira e orçamentária de implementação de um plano de aporte financeiro, que seja realizado um estudo de viabilidade de manutenção da atual forma de contribuição patronal do Estado, considerando que o agravamento da saúde financeira e atuarial do IGEPREV decorre da omissão do ente público em não cumprir com as obrigações legais, concernente ao não repasse das contribuições patronal no prazo legal e apropriação indevida das contribuições descontadas dos servidores;

8.3.1.7. Repasse ao RPPS os valores referentes às contribuições previdenciárias (parte patronal e servidores), abstendo-se de utilizar os valores retidos dos servidores para outras finalidades, que não seja o efetivo repasse aos IGEPREV;

8.3.1.8. Em conjunto com a Secretaria da Fazenda e Planejamento, quando da elaboração do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira do Poder Executivo, promova estudos no sentido de fixar metas bimestrais de arrecadação e o desembolso em conformidade com a sazonalidade da arrecadação e da despesa, possibilitando uma análise bimestral do comportamento das metas bimestrais, em conformidade com o artigo 8º c/c 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal;

8.3.1.9. Em conjunto com a CGE, SEFAZ e SEPLAN, a partir do próximo Relatório de Gestão Fiscal que vier a ser publicado após a ciência desta Resolução, observem a Resolução nº 265/2018 - TCE/TO – Pleno, em relação a emissão das notas de empenho e liquidação das despesas orçamentárias, providenciando as correções devidas, considerando o seu reflexo na fidedignidade dos Demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF), de sorte a considerar as recomendações externadas por este Tribunal nas últimas Contas de Governo (Parecer Prévio 121/2018, item 8.1.2.28) e trabalhos de orientação/fiscalização, a exemplo das Resoluções nºs. 265 e 370/2018 - TCE-Plenário;

8.3.1.10. Tome medidas mais austeras para a redução da despesa com pessoal, obedecendo ao que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal no período de vedação, bem como evitar uma crise financeira mais forte no Estado do Tocantins;

8.3.1.11. em conjunto com a Secretaria da Fazenda e Planejamento, expeça normativo sobre a contabilização e o lançamento, ou não, dos valores referentes a depósitos judiciais no Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Tribunal de Justiça;

8.3.2. Ao Secretário da Fazenda e Planejamento, que:

8.3.2.1. Nos casos de extinção, cisão, fusão, incorporação, transformação, liquidação ou privatização, as informações referentes a execução orçamentária permaneçam no Sistema de Execução Orçamentária e Financeira, criando, a partir da Lei, uma nova unidade orçamentária, dando maior transparência a execução orçamentária e financeira, bem como, nesse caso a prestação de contas de ordenador de despesas poderá ser extraordinária;

8.3.2.2. Em conjunto com a Controladoria Geral do Estado, faça o levantamento da dívida do Estado, incluindo aquelas que não estão registradas no passivo permanente, elaborando o Relatório Geral da Dívida Pública do Estado do Tocantins a ser enviada ao Tribunal de Contas até 31/01/2020, para análise nas contas do Chefe do poder Executivo no ano de 2019;

8.3.2.3. Informe no âmbito das contas a relação das despesas registradas no passivo permanente por competência e Poder, em planilha do Excel editável, bem como, diferenciando as gestões dos governadores relativas ao exercício de 2019 e seguintes;

8.3.2.4. Contabilize as receitas obedecendo as fontes de recursos, em especial as fontes 101 – MDE e 102-ASPS e 104 – Emendas parlamentares, nos termos do parágrafo único do 8º c/c inciso I do artigo 50 da Lei nº 101/200 – LRF, evitando distorções;

8.3.2.5. Gere Relatórios ou Demonstrativos que indique o controle das receitas devidas ao IGEPREV (Fundo Financeiro e Previdenciário) do próprio exercício, em confronto com as receitas efetivamente arrecadadas, para melhor controle e transparência dessas receitas;

8.3.2.6. Disponibilize ao Tribunal de Contas, acesso ao campo do Sistema utilizado pela administração para acompanhar a execução pelos órgãos responsáveis pelas metas do PPA 2016-2019, no qual é explicitado qual o andamento esperado para a meta no exercício, a fim de dar transparência ao critério utilizado para classificar o andamento de cada meta como adequado ou não;

8.3.2.7. Apresente o demonstrativo, acompanhado da metodologia de cálculo quanto ao cumprimento do respectivo limite, especificando os créditos adicionais abertos para atender: a) despesa com pessoal e seus

encargos, b) amortização da dívida e seus encargos, c) precatórios judiciais, d) convênios, e) contrapartidas, f) operações crédito, g) as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, h) ações de serviços públicos de saúde, e as adequações necessárias para o reajuste dos recursos ordinários do tesouro exposto no anexo II da Lei nº 3309/2017;

8.3.2.8. Em conjunto com a Controladoria Geral do Estado, informe anualmente o cumprimento do limite previsto nos artigos 80 e 81 da Constituição Estadual, referente as Emendas Parlamentares Individuais, contendo todas as bases de cálculos, juntamente com as próximas Contas do Governador do Estado;

8.3.2.9. Inclua, com mais clareza, em notas explicativas a serem inseridas no rodapé do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, as metodologias de cálculo, de forma a permitir ao cidadão e aos órgãos de controle a leitura correta dos respectivos demonstrativos;

8.3.2.10. Apresente, de forma compreensível, os valores das despesas que compõem o Demonstrativo da Despesa com Pessoal, em nota de rodapé da seguinte maneira: os valores registrados no Balanço Patrimonial, os quais não passaram pelo ciclo orçamentário, por competência (exercício); os valores deduzidos com base na Resolução 02/2019 TCE/TO;

8.3.2.11. Realize levantamento por órgão/entidade do quantitativo de cargos/funções essenciais para o atendimento das situações emergenciais e definir em Lei os respectivos quantitativos, cargos/funções destinados a contratações temporárias visando a possibilidade de redução do quantitativo de contratações e o controle do gasto com pessoal temporário;

8.3.2.12. Realize levantamento por órgão/entidade do quantitativo de cargos/funções comissionadas essenciais ao funcionamento da estrutura organizacional do Poder Executivo e adequar os quantitativos em Lei visando destinar os referidos cargos ao real atendimento das funções de direção, comando, gerência, chefia e assessoramento;

8.3.2.13. Realize projeção do impacto orçamentário e financeiro das vantagens remuneratórias, estabelecidas em lei e decisões judiciais para os cargos efetivos, em comissão e contratados temporariamente, pelo menos para os próximos 4 exercícios, ou seja, 2019 a 2022, objetivando diagnóstico sobre a estimativa de gastos com folha de pagamento de servidores ativos e inativos com vistas a adoção de medidas administrativas necessárias para garantir a sustentabilidade dos pagamentos dos servidores ao longo do tempo, a não interrupção das atividades/serviços prestados e o cumprimento dos limites da LRF;

8.3.2.14. Considere a retromencionada projeção do impacto orçamentário e financeiro das despesas com os servidores, quando da análise da viabilidade financeira para criação e/ou revisão de benefícios, por meio dos PCCRs, destinados as diversas carreiras dos servidores efetivos, quando da contratação de pessoal temporário, quando da admissão de pessoal comissionado, quando do incentivo a aposentadoria voluntária, objetivando uma política de recursos humanos sustentável;

8.3.2.15. Na elaboração dos Demonstrativos da Despesa com Pessoal apresente, de forma compreensível, os valores das despesas que compõe o respectivo demonstrativo, em nota de rodapé os valores registrados no balanço patrimonial por competência e aqueles deduzidos com base da Resolução nº 02/2019 do TCE/TO e as respectivas linhas de onde são acrescidos/excluídos;

8.3.2.16. Ao elaborar os demonstrativos exigidos pela lei de responsabilidade fiscal inclua em nota de rodapé todas as informações contidas nos respectivos cálculos, incluído valores excluídos, e inseridos a exemplo do passivo permanente, informando inclusive as contas contábeis, tanto na metodologia do Tribunal de Contas quanto da Secretaria do Tesouro Nacional, em obediência ao princípio da transparência;

8.3.3. A Controladoria-Geral do Estado, que:

8.3.3.1. Em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado, faça auditoria nas despesas registras no passivo permanente sob o aspecto da prescrição, bem como, aquelas inscritas em restos a pagar, informando ao Tribunal de Contas até 31/01/2020 para compor a análise das contas de 2019;

8.3.3.2. Em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado, efetue o levantamento dos procedimentos de responsabilização dos ordenadores de despesas e respectivos responsáveis solidários quanto a realização de

despesas sem autorização orçamentária, com impacto no aumento da dívida pública do estado, no âmbito do poder Executivo, cujas despesas se caracterizam operações de créditos vedadas conforme artigo 37 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

8.3.4. Ao Instituto de Gestão Previdenciário do Estado do Tocantins – IGEPREV-TO, que:

8.3.4.1. que registre no Ativo Circulante os valores a receber referentes às contribuições previdenciárias devidas pelo Tesouro Estadual (Conta Contábil 1.1.2.1.1.05.00.00.00.0000 - CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS A RECEBER – PCASP), apropriando os valores decorrentes de multas, juros e correções, como forma de evidenciação nos balanços anuais dos créditos oriundos de parcelamentos e demais valores a receber pelo regime próprio de previdência, em obediência aos princípios de contabilidade e ao princípio da transparência, objetivando o acompanhamento e controle sobre o efetivo recolhimento das contribuições e valores devidos;

8.3.4.2. Adote mecanismos mais eficazes que possibilitem o acompanhamento e o controle dos valores recebidos e a receber, de forma célere e confiável, os quais servirão de base para registro dos créditos a receber;

8.3.4.3. Promova a cobrança de eventuais valores devidos pelo Estado, das contas patronal e servidores (descontadas e não repassadas);

8.3.4.4. Regresse contra o Estado de forma a reaver, a título de compensação, o montante desembolsado pelo RPPS, originado das receitas das aplicações financeiras, para complementar a folha de pagamento dos benefícios previdenciários concedidos, em razão do Tesouro Estadual não ter efetuado os aportes devidos para equacionar o déficit atuarial do Plano (fundo) Financeiro;

8.3.5. À Secretaria de Infraestrutura, Cidades e Habitação, que:

8.3.5.1. Designe o SICAP-LCO do TCE-TO (regulado pela IN 03/2017) como o sistema unificado de informações (além das demais licitações) para as obras e serviços de engenharia no âmbito estadual, de forma a proporcionar o acompanhamento pleno da obra/serviço público, até sua conclusão, funcionando ainda como ferramenta de gestão da Administração e de controle social, pelo cidadão;

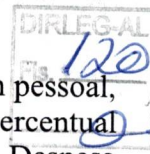
8.3.5.2. Mantenha atualizadas as informações de todas as obras estaduais, no sistema SICAP-LCO, do TCE-TO, de acordo com os requisitos demandados, de forma a permitir o acompanhamento *pari passu*, com relatórios que espelhem os estágios parciais e totais das obras;

8.3.5.3. Manter, em conjunto e com o apoio de outras Secretarias e órgãos, atualizadas também as demais obras, mesmo que eventualmente não sejam de atribuição direta da SEINFRA, de forma a permitir o controle e acompanhamento dos empreendimentos, bem como forneça informações não apenas à Assembleia Legislativa, Tribunais de Contas do Estado e da União e outros órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, mas também a qualquer cidadão que queira acompanhar os gastos públicos realizados nas obras estaduais, por meio da Internet, facilitando o controle social. As informações fornecidas via SICAP-LCO, podem ser veiculadas através dos sites de cada Secretaria/Órgão, mediante o direcionamento ao link do SICAP-LCO, do TCE-TO;

8.3.5.4. Adotem as providências cabíveis para o cumprimento do parágrafo único do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o encaminhamento, à Assembleia Legislativa, até a data do envio do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, do relatório com as informações previstas no “caput” do citado dispositivo;

8.3.6. Ao Presidente (a) da Agência de Fomento que publique a relação dos empréstimos concedidos por área de aplicação, os projetos selecionados, os benefícios gerados, a forma de fiscalização e o retorno dos recursos à agência, nos respectivos sítios de transparência, alocado na rede mundial de computadores (internet) em atenção aos princípios da publicidade (art. 37, da Constituição Federal) da transparência (art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal) e do acesso à informação (art. 7º, da Lei 12.527/2011);

8.3.7. A Assembleia Legislativa, que:



8.3.7.1. Ao aprovar o Orçamento, exija do Governo do Estado os valores reais da despesa bruta com pessoal, evitando a elevação da dívida do Estado e a crise financeira, bem como, inclua regras rígidas e percentual mínimo para movimentação com créditos orçamentários dos elementos de despesa do grupo “1” – Despesa com Pessoal, fazendo com que o Planejamento reflita a realidade;

8.3.7.2. Quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias, regulamente a matéria disposta no caput do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por intermédio da criação de uma Lista de Projetos da Administração Pública Estadual, que contemple informações a serem enviadas ao Legislativo juntamente com o Projeto de Lei Orçamentária Anual relativas às obras, com valor superior a R\$ 10.000.000,00, cuja execução ultrapasse um exercício financeiro e daquelas com limite superior a R\$ 2.000.000,00, com previsão de realizar-se integralmente no exercício do orçamento, listadas por unidade orçamentária e por ordem de prioridade de execução, contendo as respectivas dotações consignadas, data provável de conclusão e montante necessário para os exercícios subsequentes, compreendendo o seguinte funcionamento:

8.3.7.2.1. inclusão das obras na Lista de Projetos condicionada à existência de estudos preliminares de avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental dos empreendimentos, inclusive os decorrentes de emendas parlamentares;

8.3.7.2.2. correspondência entre a dotação designada à obra e a meta financeira estabelecida no cronograma de execução, de forma a não prever contratação de qualquer obra sem a disponibilidade total de recursos;

8.3.7.2.3. obediência à ordem de prioridade atribuída às obras pelos órgãos setoriais quando da destinação de recursos orçamentários e financeiros; impossibilidade de modificação da lista de prioridades pelo Executivo, de um ano para outro, sem a devida motivação;

8.3.7.2.4. inclusão de obras novas condicionada à conclusão de todas as obras anteriormente programadas, e inconclusas;

8.3.7.2.5. evitar a supressão de recursos de obras planejadas, e com recursos já autorizados, por parte do Poder Executivo de modo a afastar a contenção de recursos orçamentários e financeiros, para os empreendimentos componentes da Lista de Projetos, visando o cumprimento dos cronogramas definidos, e abolir a condição de obras paralisadas;

8.3.7.2.6. verificação do cumprimento das exigências relacionadas ao funcionamento da Lista de Projetos a ser realizada pela Assembleia Legislativa com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, de modo a subsidiar a Secretaria de Infraestrutura Cidades e Habitação, que:

8.3.7.2.6.1. mantenha atualizada a situação de todas as obras, através do SICAP-LCO, do TCE-TO, fornecendo todas as informações demandadas no sistema, no que diz respeito às licitações, contratações, execução física e financeira das obras, com as respectivas medições, de forma a representar as parcelas executadas e os percentuais totais executados, bem como a informação de conclusão, e eventual intercorrência da obra;

8.3.7.2.6.2. quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, estabeleça a necessidade de implementação e utilização, por parte da Administração Pública, da Lista Geral de Obras de que trata o presente estudo;

8.3.7.2.6.3. quando da aprovação das Leis de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, dada a importância do pleno cumprimento do art. 45 da LRF, para que o início de novas obras não haja obras estaduais inconclusas;

8.4. Alertar ao Governador do Estado que atenda às recomendações e determinações acima consignadas, no sentido de corrigir e não reincidir no cometimento das falhas e/ou irregularidades consubstanciadas no Relatório e Voto do Relator, vez que serão objeto de acompanhamento em auditorias e contas ulteriores.

8.5. Recomendar à Diretoria-Geral de Controle Externo que acompanhe, durante o exercício de 2020, o cumprimento das recomendações e determinações efetuadas, além das diretrizes estabelecidas pelo Relator das Contas Anuais Consolidadas do Governo do Estado relativas ao exercício de 2018, bem como os compromissos formalizados nos termos de ajustamento de gestão delas decorrentes, quando houver.

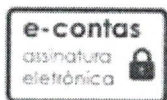
8.6. Determinar a publicação do Parecer Prévio no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, §3º do Regimento Interno deste Tribunal, para que surta os efeitos legais necessários.

8.7. Disponibilizar, em meio eletrônico, o acesso ao Relatório, Voto e Parecer Prévio aos senhores Marcelo de Carvalho Miranda, ex-Governador, Mauro Carlesse, Governador do Estado do Tocantins, Sandro Henrique Armando, Secretário da Fazenda e Planejamento, Senivan Almeida de Arruda, Secretário-Chefe da Controladoria-Geral do Estado, Virgílio da Silva Azevedo, Secretário de Infraestrutura, Cidades e Habitação à época e Maurílio Ricardo Araújo de Lima, Diretor-Presidente da Agência de Fomento do Estado do Tocantins à época.

8.8. Determinar a remessa de cópia do Relatório, Voto e Parecer Prévio à atual Secretário de Infraestrutura, Cidades e Habitação, a senhora Juliana Passarin, à atual Diretora-Presidente da Agência de Fomento do Estado do Tocantins S/A, a senhora Denise Rocha Domingues e ao atual Presidente do Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins – IGEPREV/TO, o senhor Sharlles Fernando Bezerra Lima.

8.9. Determinar o encaminhamento dos presentes autos à Coordenadoria de Protocolo Geral, para remessa à Assembleia Legislativa, à luz do que dispõe o art. 71, I, c/c art. 75, da Constituição Federal, alertando que cabe ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio, devendo o Poder Legislativo sopesar as ressalvas, recomendações e determinações quando do julgamento que lhe compete.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 11 do mês de novembro de 2019



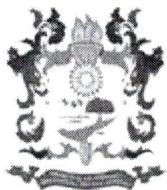
Documento assinado eletronicamente por:

JESUS LUIZ DE ASSUNCAO, CONSELHEIRO(A) SUBSTITUTO(A), em 21/11/2019 às 12:58:37, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tce.to.gov.br/valida/econtas> informando o código verificador **35930** e o código CRC 13C301D

Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - Caixa postal 06 - Plano Diretor Norte - Cep: 77.006-002. Palmas-TO.
Fone:(63) 3232-5800 - e-mail tce@tce.to.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
SECRETARIA DO PLENO

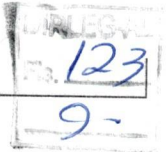
1. **Processo nº:** 3302/2019
 1.1. **Apenso(s)** 10649/2018, 3033/2019
 1.2. **Anexo(s)** 6985/2018
 2. **Classe/Assunto:** 4.PRESTAÇÃO DE CONTAS
 1.PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR - 2018
 3. **Responsável(eis):** MARCELO DE CARVALHO MIRANDA - CPF: 28185676100
 MAURO CARLESSE - CPF: 27265798848
 4. **Origem:** GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
 5. **Distribuição:** 5ª RELATORIA
 6. **Relator:** Conselheiro Substituto JESUS LUIZ DE ASSUNCAO
 7. JAIR ALVES PEREIRA (OAB/RS Nº 46872)
Proc.Const.Autos:
 8. **Representante do MPC:** Procurador(a) ZAILON MIRANDA LABRE RODRIGUES

9. EXTRATO DE DECISÃO Nº 4875/2019-SEPLE

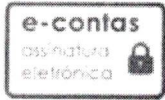
Sessão	2ª Sessão ESPECIAL do Tribunal Pleno de 21/11/2019
Presidente	Conselheiro SEVERIANO JOSÉ COSTANDRADE DE AGUIAR
Representante MPC	Procurador ZAILON MIRANDA LABRE RODRIGUES
Relator	Conselheiro Substituto JESUS LUIZ DE ASSUNÇÃO, em substituição ao Conselheira DORIS DE MIRANDA COUTINHO (Convocação nº 156/2019)
Decisão	PARECER PRÉVIO Nº 67/2019
Julgamento	CONTAS REGULARES COM RESSALVAS.
Votação/Resultado	Maioria Absoluta
Quórum	Facultada a palavra ao Procurador-Geral de Contas, este nada declarou. Os Conselheiros José Wagner Praxedes, Napoleão de Souza Luz Sobrinho, Manoel Pires dos Santos, André Luiz de Matos Gonçalves e Alberto Sevilha entregaram as declarações de votos, na sessão, as quais serão juntadas no presente processo. O relator, emitiu Parecer Prévio pela aprovação das contas, com ressalvas e recomendações, sendo seguido pelos Conselheiros José Wagner Praxedes, Manoel Pires dos Santos, Alberto Sevilha e André Luiz de Matos Gonçalves que, inobstante as deficiências referidas em seu voto, adota como razão de decidir os argumentos do relator, bem como jurisprudência consolidada desta Corte a respeito dos déficits, para ratificar seu entendimento pelas ressalvas e recomendações dos achados, relativos a todo o período da gestão avaliada. O Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho proferiu divergência, no sentido de recomendar a rejeição das Contas Anuais Consolidadas do Governo do Estado do Tocantins, referentes ao exercício financeiro de 2018, gestão do Senhor Marcelo de Carvalho Miranda (períodos 01/01 a 26/03/2018 e 07/04 a 18/04/2018) e Senhor Mauro Carlesse (períodos 27/03 a 06/04 e 19/04 a 31/12/2018), nos termos dos artigos 1º inciso I; 10, III e 103 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigo 28, do Regimento Interno, sem prejuízo do julgamento das contas dos ordenadores de despesas e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores, relativas ao mesmo período e acolho as recomendações e determinações feitas pelo Relator.

Observação

Após o trânsito em julgado, à Coordenadoria do Protocolo Geral.



Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, SECRETARIA DO PLENO em Palmas, Capital do Estado, aos dias 03 do mês de dezembro de 2019.



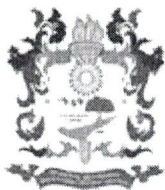
Documento assinado eletronicamente por:

KELLE RAMOS RESIO, SECRETARIO DE PLENARIO, em 06/02/2020 às 15:40:32, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO N° 01/2012.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tce.to.gov.br/valida/econtas> informando o código verificador **40489** e o código CRC E23BBD1

Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - Caixa postal 06 - Plano Diretor Norte - Cep: 77.006-002. Palmas-TO.
Fone:(63) 3232-5800 - e-mail tce@tce.to.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
SECRETARIA DO PLENO

124
9~

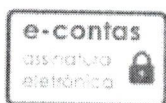
1. **Processo nº:** 3302/2019
1.1. **Apenso(s)** 10649/2018, 3033/2019
1.2. **Anexo(s)** 6985/2018
2. **Classe/Assunto:** 4.PRESTAÇÃO DE CONTAS
1.PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR - 2018
3. **Responsável(eis):** MARCELO DE CARVALHO MIRANDA - CPF: 28185676100
MAURO CARLESSE - CPF: 27265798848
4. **Origem:** GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS
5. **Distribuição:** 5ª RELATORIA
6. **Relator:** Conselheiro Substituto JESUS LUIZ DE ASSUNCAO
7. JAIR ALVES PEREIRA (OAB/RS Nº 46872)
Proc.Const.Autos:
8. **Representante do** Procurador(a) ZAILON MIRANDA LABRE RODRIGUES
MPC:

9. CERTIDÃO Nº 220/2020-SEPLE

Certifico e dou fé que transcorreu o prazo de 30 dias, previsto no artigos 244 e 246 do RI-TCE/TO¹, tendo a decisão contida no **Parecer Prévio nº 67/2019**, referente ao autos nº 3302/2019, transitado em julgado em **06/02/2020**.

¹ Art. 244 - *Do parecer prévio emitido sobre as contas do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais, caberá somente pedido de reexame, formulado uma única vez.*

Art. 246 - *O recurso de que trata esta seção deverá ser interposto dentro do prazo de 30 (trinta) dias, contados na forma da LO-TCE/TO.*



Documento assinado eletronicamente por:

WELLESON RODRIGUES DA SILVA, ASSISTENTE DE CONTROLE EXTERNO - AT, em
11/02/2020 às 15:52:05, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tce.to.gov.br/valida/econtas> informando o código verificador **49412** e o código CRC 4941CCE

Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - Caixa postal 06 - Plano Diretor Norte - Cep: 77.006-002. Palmas-TO.
Fone:(63) 3232-5800 - e-mail tce@tce.to.gov.br