



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**



**CONTAS DE GOVERNO**  
**Relatório e Parecer Prévio**  
**sobre as Contas de Governo do**  
**Estado do Tocantins**

Exercício de 2015



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

RELATÓRIO Nº 217/2018.....	5
1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....	8
2. PANORAMA ECONÔMICO.....	9
2.1. CENÁRIO ECONÔMICO NACIONAL: .....	9
2.2. CENÁRIO ECONÔMICO DO TOCANTINS:.....	10
3. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO.....	12
4. PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA .....	13
4.1. PLANO PLURIANUAL PPA – 2012/2015 .....	14
4.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO.....	16
4.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA.....	20
4.3.1. COMPOSIÇÃO DA LOA .....	20
4.3.2. MOVIMENTAÇÃO DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS .....	21
4.3.3. RESERVA DE CONTINGÊNCIA .....	25
5. PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA .....	28
6. DESPESAS.....	32
6.1. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA .....	32
6.2. DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES .....	33
6.3. EVOLUÇÃO DA REALIZAÇÃO DAS DESP. CORRENTE E DE CAPITAL 2012/2015.....	35
6.4. DESPESA REALIZADA POR FUNÇÃO DE GOVERNO.....	36
7. AÇÕES SETORIAIS DO GOVERNO .....	37
7.1. FUNÇÃO SAÚDE.....	37
7.1.1. DESPESAS POR FUNÇÃO.....	44
7.1.2. PROGRAMA SAÚDE DIREITO DO CIDADÃO.....	47
7.1.2.1. PRINCIPAIS INDICADORES.....	48
7.1.2.2. CARACTERIZAÇÃO DAS INICIATIVAS.....	48
7.1.2.3. METAS FINANCEIRAS.....	50
7.1.2.4. METAS FÍSICAS POR AÇÕES.....	53
7.1.3. AÇÕES NA FUNÇÃO SAÚDE.....	56
7.1.4. DESPESAS DA SAÚDE POR SUBFUNÇÃO.....	59
7.1.5. DESPESAS APLICADAS NA SAÚDE POR GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA .....	61
7.1.6. INVESTIMENTOS NA SAÚDE .....	62
7.1.7. REPASSE PARA OS MUNICÍPIOS.....	63
7.1.8. ENDIVIDAMENTO DA SAÚDE .....	64
7.1.9. JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE (CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS).....	65
7.1.10. RELAÇÃO DAS OBRAS DE RESPONSABILIDADE DA SEC. EST. DE SAÚDE .....	68
7.1.11. ATUAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE.....	69
7.2. FUNÇÃO EDUCAÇÃO .....	69
7.2.1. VISÃO GERAL.....	69
7.2.2. GASTO NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO.....	71
7.2.3. PROGRAMA TEMÁTICO “EDUCAÇÃO BÁSICA” - 1026 .....	74
7.2.3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO .....	74
7.2.3.2. PRINCIPAIS PROPOSTAS:.....	74
7.2.3.3. METAS FINANCEIRAS.....	76



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

7.2.3.4. METAS FÍSICAS POR INICIATIVA: PPA E EXERCÍCIO 2015 .....	77
7.2.4. DESPESAS DA EDUCAÇÃO POR SUBFUNÇÃO .....	82
7.2.5. DESPESAS APLICADAS NA EDUCAÇÃO P/GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA ..	82
7.2.6. INVESTIMENTOS NA EDUCAÇÃO .....	83
7.2.7. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS A MUNICÍPIOS .....	86
7.2.8. RELAÇÃO DAS OBRAS DA SECRETARIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO .....	88
7.2.9. ENSINO SUPERIOR.....	88
7.2.10. ATUAÇÃO DO CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO.....	89
7.3. FUNÇÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL .....	89
7.3.1. BENEFICIÁRIOS/RECADASTRAMENTO .....	90
7.3.2. RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS .....	90
7.3.3. CONTRIBUIÇÕES DOS SEGURADOS E ÓRGÃOS EMPREGADORES - PATRONAL...	93
7.3.4. AVALIAÇÃO ATUARIAL .....	95
7.3.4.1. PLANO FINANCEIRO .....	95
7.3.4.2. PLANO PREVIDENCIÁRIO .....	96
7.3.5. PASSIVO ATUARIAL/ PROVISÕES MATEMÁTICAS .....	96
8. CONVERGÊNCIA DA CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO.....	98
9. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS.....	98
9.1. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO CONSOLIDADO.....	98
9.1.1. EXECUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA.....	99
9.1.2. EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA .....	101
9.1.3. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	102
9.1.4. RESTOS A PAGAR .....	102
9.2. BALANÇO FINANCEIRO CONSOLIDADO.....	105
9.3. BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO .....	106
9.3.1. CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA.....	109
9.3.2. CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS E NÃO TRIBUTÁRIOS A RECEBER .....	110
9.3.3. DÍVIDA ATIVA.....	110
9.3.4. DIREITOS .....	111
9.3.4.1. DEVEDORES DIVERSOS.....	111
9.3.5. ADIANTAMENTO - SUPRIMENTO DE FUNDOS .....	112
9.4. DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS.....	112
9.5. NOTAS EXPLICATIVAS ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.....	113
10. CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF.....	114
10.1. RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL - RGF .....	114
10.1.1. DA DESPESA COM PESSOAL EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA ....	115
10.1.1.1. VARIAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.....	116
10.1.1.3. TRAJ. DE RETORNO DO LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL – EXEC. ....	117
10.1.1.4. RECONDUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS.....	124
10.1.2. DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA - DCL.....	124
10.1.3. DA GARANTIA E CONTRAGARANTIA.....	126
10.1.4. DEMONSTRATIVO DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO.....	126
10.1.5. DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA.....	127
10.2. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO.....	127
10.2.1. DO CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA .....	128
10.2.2. RECEITAS E DESPESAS - RPPS .....	129



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

10.2.3. DO RESULTADO NOMINAL .....	130
10.2.4. DO RESULTADO PRIMÁRIO .....	130
10.2.5. DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITOS E DESPESAS DE CAPITAL .....	131
10.2.6. CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS DEMONSTRATIVOS .....	132
11. ÁREA TEMÁTICA .....	134
11.1. ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA .....	134
12. CUMPRIMENTO DOS LIMITES E VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS .....	138
12.1 LIMITE CONST. APLICADO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE .....	138
12.1.1 COMPOSIÇÃO DO CÁLCULO .....	138
12.1.2. PANORAMA DA SAÚDE NO BRASIL .....	141
12.2 LIMITE CONST. APLICADO – MDE .....	143
12.2.1 COMPOSIÇÃO DO CÁLCULO .....	143
12.2.1.1 APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO NA FONTE DO FUNDEB (214) .....	151
12.2.2. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB .....	152
12.2.3. INDICADORES .....	153
13. CONCLUSÃO .....	154
13.1.1. RESSALVAS .....	154
13.1.2. RECOMENDAÇÕES .....	158
PARECER PRÉVIO - EXERCÍCIO 2015 .....	169



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

- 1. Processo:** 4579/2016
- 1.1. Apensos:** 3144/2015; 7361/2015; 9151/2015; 11730/2015; 12653/2015; 2166/2016;
- 2. Classe de Assunto:** 4 – Prestação de Contas
- 2.1. Assunto:** 1 – Prestação de Contas do Governador – Exercício 2015
- 3. Origem:** Governo do Estado do Tocantins – CNPJ: 01.786.029/0001-03
- 4. Responsável:** Marcelo de Carvalho Miranda – CPF: 281.856.761-00, Governador do Estado à época.
- 5. Relator:** Conselheiro André Luiz de Matos Gonçalves
- 6. Representante do MP:** Procurador de Contas Zailon Miranda Labre Rodrigues
- 7. Procuradores constituídos:** Aline Ranielle Oliveira de Sousa – OAB/TO nº 4458 – evento 51; Solano Donato Carnot Damacena – OAB/TO nº 2433 – evento 51

### **RELATÓRIO Nº 217/2018**

Versam os autos sobre a **Prestação Anual das Contas do Excelentíssimo Senhor Governador Marcelo de Carvalho Miranda**, referente ao exercício financeiro de 2015, submetida tempestivamente à análise desta Corte, por força do disposto nos arts. 71 e 75 da Constituição Federal, art. 33, inciso I,<sup>1</sup> da Constituição Estadual, art. 1º, inciso I<sup>2</sup>, da Lei Estadual nº 1.284/2001, art. 13 e seguintes, do Regimento Interno<sup>3</sup>, Instrução Normativa TCE/TO nº 07/2004, alterada pelas Instruções Normativas nº 13/2008 e nº 03/2014.

A prestação de contas em apreciação refere-se ao primeiro ano de mandato e consiste, em cumprimento ao art. 99 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, no Balanço Geral do Estado-Consolidado; Balanço Geral por Gestão e por Poder, contemplando as demonstrações contábeis da Administração Direta e Indireta; Relatórios Gerenciais; Relatórios da Lei Complementar nº 101/2000; Relatório da Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal; Balanço Social – Demonstrativo dos Precatórios; e, Relatório do Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo – Controladoria Geral do Estado.

Depreende-se do evento 1 dos autos, que o processo apresentado em meio físico foi convertido em eletrônico através da digitalização dos documentos que geraram 24 (vinte e quatro) arquivos no formato PDF. Com o objetivo de subsidiar a apreciação das contas, foram apensados os processos nº 2166/2016, 3144/2015, 7361/2015, 9151/2015, 11730/2015 e 12653/2015, concernentes às Certidões de Cumprimento da LRF.

Após conversão dos autos, instituiu-se a Comissão Técnica para análise das contas por meio da Portaria nº 706, de 17/09/2015, publicada no Boletim Oficial do TCE/TO nº 1477, alterada pelas Portarias nº 738, de 25/09/2015, nº 792, de 16/10/2015, e nº 643, de 14/10/2016.

---

<sup>1</sup> Art. 33. Ao Tribunal de Contas compete:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, pela administração financeira dos Municípios e por todas as entidades da administração direta e indireta, estadual e municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento.

<sup>2</sup> Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual, e na forma estabelecida nesta Lei:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento, e, no caso de Municípios que tenham menos de duzentos mil habitantes, no prazo de cento e oitenta dias;

<sup>3</sup> Art. 13 - O Tribunal apreciará as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, às quais serão incluídas as dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público Estadual e do Tribunal de Contas, mediante parecer prévio, separadamente, a ser elaborado em sessenta dias a contar da data de seu recebimento, observado o disposto no § 2º do art. 56 da Lei Complementar Federal nº 101/00, de 04 de maio de 2000.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Em atendimento ao previsto no artigo 18 do Regimento Interno, a Comissão exarou o respectivo Relatório Técnico nº 1/2017 (evento nº 24), expondo os principais aspectos relativos à execução orçamentária do Estado do Tocantins, e bem assim a posição contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e fiscal do Poder Executivo em 31.12.2015, dentre outros aspectos relevantes à emissão do Parecer Prévio.

Denota-se que o trabalho desenvolvido têm como fontes principais: os dados contidos no processo nº 4579/2016; as informações solicitadas previamente pelo Relator, conforme permissivo previsto no art. 18, V, do RITCE/TO; os bancos de dados deste Tribunal, do Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM, Portal da Transparência do Governo do Estado do Tocantins ([www.tranparência.to.gov.br](http://www.tranparência.to.gov.br)); e outras informações amplamente divulgadas pelos Órgãos Públicos competentes, tais como o Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Previdência Social, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, dentre outros.

Importa observar, nessa senda, que as informações analisadas contemplam dados da Administração Direta e Indireta do Estado, bem como dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público. Contudo, a apreciação e o respectivo parecer prévio limitam-se às contas prestadas pelo Governador do Estado, pois aquelas atinentes aos demais Poderes e Ministério Público 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.

Seguindo o trâmite processual, em observância ao art. 18, §4º, inciso II, do Regimento Interno TCE/TO, esta Relatoria determinou a expedição de memorando ao Presidente deste Sodalício e aos demais Conselheiros dando-lhes conhecimento do precitado Relatório Técnico, conforme Despacho nº 1.041/2017 (evento 25).

Em seguida, o Corpo Especial de Auditores – COREA, pelo Parecer nº 121/2018, e o Ministério Público de Contas, através do Requerimento nº 07/2018, manifestaram-se pela citação do responsável para que se defendesse dos apontamentos elencados pela Comissão Técnica no Relatório nº 01/2017.

Sendo assim, o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado e o Secretário-Chefe da Controladoria Geral foram validamente citados, mediante as Citações nº 335/2018 e 336/2018, Declarações de Envio nº 391/2018 e 382/2018, oportunidade em que requereram prorrogação do prazo concedido, solicitação essa que foi deferida pelo Despacho nº 232/2018.

Em cumprimento ao contraditório e a ampla defesa, apresentaram suas alegações, conforme consta do evento 39, arguindo, em síntese, sobre a grave crise econômica suportada pelo Estado no exercício de 2015, caracterizada, principalmente, pela queda gradual das *commodities* e pelos reflexos da situação ostentada pela economia mundial:

“Especificamente quanto ao Tocantins, é preciso destacar o panorama fiscal recebido por esta Gestão em 1º de janeiro de 2015, que destoou do translúcido conjunto legal há muito regente, imprimindo às finanças públicas um cenário de desajuste entre receitas e despesas, assinalado por diversos compromissos financeiros contraídos e não honrados pela gestão anterior”.

Para além disso, os responsáveis defenderam-se pontualmente das questões levantadas pelos técnicos deste Sodalício.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Ato contínuo à apresentação da defesa, os autos foram encaminhados à Comissão Técnica para manifestação conclusiva acerca dos argumentos apresentados pelos responsáveis. Através do Relatório nº 01/2018, posicionou-se a Comissão quanto à necessidade de recomendação aos gestores e ressalvas das contas.

Instado, o Corpo Especial de Auditores – COREA, manifestou-se, através do Parecer nº 1851/2018, pela aprovação das contas com ressalvas, nos seguintes termos:

“Nos termos do *Relatório de Análises de Defesa* restaram irregularidades a serem elididas, contudo, entendemos que tais inconsistências não são suficientes para julgar irregulares as contas em apreço, uma vez que mesmas não configuram prejuízo ao erário público, no entanto, deve ser objeto de recomendações, a fim de que não haja mais essas inconsistências nas contas futuras.

Diante do exposto, sem eximir do exame exaustivo dos atos e fatos contábeis financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais das unidades gestoras, autarquias, fundos, fundações e demais entidades da administração indireta do Estado, considerando a legitimidade presumida dos documentos e informações constantes do processo e que os anexos apresentados atendem aos princípios da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, emitimos parecer favorável à aprovação com ressalvas das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Tocantins, à época, Excelentíssimo Senhor Marcelo de Carvalho Miranda, referente ao exercício de 2015.”

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em seu Parecer nº 2363/2018, após minuciosa análise dos elementos consignados nos autos, igualmente, concluiu:

“Ante o exposto, este representante Ministerial junto a esta Egrégia Corte de Contas, na sua função essencial de *custos legis* e, considerando a manifestação conclusiva do representante do Corpo Especial de Auditores (Conselheiros Substitutos) no Parecer nº 1.851/2018, oferece a seguinte manifestação conclusiva à apreciação do Plenário desta Corte de Contas:

1. **Pela aprovação das contas consolidadas** referentes ao exercício financeiro de 2015, apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, cuja responsabilidade cabe ao senhor Marcelo de Carvalho Miranda, então Governador; (grifei)
2. Recomendar aos responsáveis pela gestão das contas estaduais, incluindo os representantes dos três poderes do Estado do Tocantins, quanto à obrigatoriedade de cumprimento da LRF no que diz respeito ao limite de gastos com pessoal; observância das Recomendações apontadas no item VI deste Parecer, e ainda as análises de defesas contidas no Relatório de Análise de Defesa nº 001/2018, emitido pela Comissão Técnica Especial de Análise das Contas do Governador”.

É o Relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

## **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

Os presentes autos versam sobre a Prestação Anual das Contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Tocantins, Marcelo de Carvalho Miranda, relativa ao exercício financeiro de 2015.

A prestação de contas consiste no Balanço Geral do Estado-Consolidado; Balanço Geral por Gestão e por Poder, contemplando as demonstrações contábeis da Administração Direta e Indireta; Relatórios Gerenciais; Relatórios da Lei Complementar nº 101/2000; Relatório da Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal; Balanço Social, Demonstrativo dos Precatórios; e Relatório do Órgão Central de Controle Interno do Poder Executivo, Controladoria Geral do Estado.

Necessário consignar que as informações analisadas consideram dados da Administração Direta e Indireta do Estado, bem como dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público. Contudo, a apreciação e o respectivo parecer prévio limitam-se às contas prestadas pelo Governador do Estado, pois aquelas atinentes aos demais Poderes e Ministério Público 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.

Outrossim, na condição de Conselheiro Relator, apresento para deliberação os fundamentos do Projeto de Parecer Prévio sobre as contas governamentais, embasado nos elementos apresentados no Relatório Técnico nº 1/2017 (evento 24), nas alegações de defesa (eventos 36 e 39), bem como no Relatório Técnico de Análise de Defesa nº 1/2018 (evento 50).

Feitas essas considerações, de modo a contextualizar e facilitar a compreensão dos números apresentados no Balanço Geral do Estado em 2015, apresento a Vossas Excelências uma breve exposição da conjuntura econômica do país e do Estado do Tocantins, conforme levantamento apresentado no Relatório Técnico nº 1/2017, vez que o exame da gestão deve sopesar os aspectos econômicos que influenciaram as ações governamentais.



## 2. PANORAMA ECONÔMICO

### 2.1. Cenário Econômico Nacional:

É consabido que o ano de 2015 foi marcado por uma grave crise econômica, caracterizada, principalmente, pelo desajuste fiscal, baixo crescimento, alta inflação e elevadas taxas de desemprego.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2015 o PIB totalizou R\$5,9 trilhões, alcançando uma variação negativa de 3,8% em relação ao PIB de 2014.

Releva pontuar que o Produto Interno Bruto (PIB) é considerado um importante indicador de crescimento, pois consolida o valor de todos os bens produzidos e serviços prestados dentro do território econômico do país. Para os economistas, a queda do PIB em dois trimestres consecutivos significa que a economia está em recessão técnica.

No que se refere à meta de inflação, no Brasil é fixada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), competindo ao Banco Central do Brasil (Bacen) a execução das políticas necessárias para cumprimento da meta estabelecida, bem como o monitoramento desta, com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado pelo IBGE.

Para o ano de 2015, o CMN fixou, por meio da Resolução nº 4237/2013, a meta de inflação em 4,5% a.a., com intervalo de tolerância de menos dois pontos percentuais e de mais dois pontos percentuais. No entanto, a referida meta não foi alcançada, visto que a taxa de inflação acumulada medida pelo IPCA foi de 10,67% a.a., superando o limite superior estabelecido pelo CMN, destacando-se por ser a maior taxa de inflação observada nos últimos treze anos.

Além disso, o IBGE<sup>4</sup> divulgou que a taxa média de desemprego no Brasil aumentou de 6,8% em 2014 para 8,5% em 2015, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (Pnad Contínua):

*“No 4º trimestre de 2015, a taxa de desocupação para o Brasil (9,0%) mostrou estabilidade em relação ao 3º tri de 2015 (8,9%) e cresceu 2,5 pontos percentuais (p.p.) frente ao 4º trimestre de 2014 (6,5%). Foi a maior taxa da série, iniciada em 2012. Em relação ao mesmo trimestre de 2014, a taxa subiu em todas as Regiões: Norte (de 6,8% para 8,7%), Nordeste (de 8,3% para 10,5%), Sudeste (de 6,6% para 9,6%), Sul (de 3,8% para 5,7%) e Centro-Oeste (de 5,3% para 7,4%). O Amapá mostrou a maior taxa de desocupação (12,5%) e Santa Catarina (4,2%), a menor. Entre os 27 municípios das capitais, Macapá tinha a maior taxa (14,6%) e, empatados, Rio de Janeiro e Campo Grande, a menor (5,2%). Entre as 21 regiões metropolitanas investigadas, Salvador (14,8%) tinha a maior taxa e Curitiba (5,2%) a menor. (...)*

*Quanto às médias anuais, a taxa de desocupação média para 2015 foi de 8,5%, acima dos 6,8% de 2014. A população desocupada passou de 6,7 milhões na média de 2014 para 8,6 milhões em 2015 (alta de 27,4%). Já a população ocupada ficou estável em 92,1 milhões. O número de empregados com carteira assinada no setor privado recuou (-2,5%), passando de 36,6 milhões em 2014 para 35,7 milhões em 2015. O rendimento médio real habitual de todos os trabalhos se manteve estável entre 2014 (R\$ 1.947) e 2015 (R\$ 1.944). A massa de rendimento real habitual também mostrou estabilidade (de R\$ 173.577 milhões para R\$ 173.570 milhões)”.*

<sup>4</sup>Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/15274-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-foi-de-9-0-no-quarto-trimestre-de-2015-e-media-do-ano-fecha-em-8-6.html>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Uma das implicações do cenário econômico ruim, associado à crise política, foi o rebaixamento da nota brasileira, fazendo com que o Brasil perdesse o selo de bom pagador, tecnicamente denominado grau de investimento.

No mercado financeiro, a nota de um país funciona como um certificado de segurança que as agências de classificação dão àqueles países considerados com boa capacidade de pagamento de suas dívidas externa e interna, bem como de honrar seus compromissos com os investidores, ou seja, apresentam baixo risco de calotes. Assim, a partir da nota de risco que determinado país recebeu, os investidores podem avaliar se a possibilidade de ganhos compensa o risco de perder o capital investido com a instabilidade econômica local.

O Brasil conquistou o grau de investimento pelas agências internacionais Fitch Ratings e Standard & Poor's em 2008, e, em 2009, conquistou a classificação pela Moody's. Entretanto, no segundo semestre de 2015 e início de 2016, a nota do Brasil foi rebaixada e o país perdeu a classificação conquistada nas três agências internacionais.<sup>5</sup>

Diante dessa conjuntura, as perspectivas de recuperação da economia apenas reduziram, pois o enfraquecimento da moeda prejudica o mercado de capitais, reduz o volume de investimentos estrangeiros no país, dificulta o acesso a empréstimos internacionais com taxas de juros menores, compromete o custo dos empréstimos nacionais e afeta a geração de empregos.

## **2.2. Cenário Econômico do Tocantins:**

Embora não se tenha muitos dados oficiais acerca do crescimento econômico do Tocantins, é consabido, conforme o Relatório Técnico nº 1/2017, e amplamente divulgado na mídia que, embora tenha apresentado aspectos positivos, a economia tocantinense sofreu os impactos da crise nacional.

O Produto Interno Bruto do Estado do Tocantins de 2015, definido pela soma de todos os bens e serviços finais agregados à economia tocantinense, atingiu o valor de R\$28,93 bilhões, superando o ano de 2014, que foi de R\$26,19 bilhões. A participação do Tocantins no PIB nacional manteve-se em 0,5% e ocupou a 24ª posição do ranking brasileiro. O PIB per capita de 2015 foi R\$19.094 contra R\$17.496 em 2014, passando a ocupar a 15ª posição no ranking nacional – em 2014 ocupava a 16ª posição. O PIB é composto pelas atividades dos três setores da economia, agropecuária, indústria e serviços. O setor de serviços representa 72,5% do valor adicionado estadual. Em seguida, a indústria participando com 14,5% e o setor agropecuário com 13%.

Segundo o Boletim de Conjuntura do Tocantins, Ano IV, nº 4, outubro de 2016, o saldo da balança comercial tocantinense foi positivo em 2015, chegando a US\$758.939.029,00.

Além disso, houve um crescimento da participação do Tocantins na exportação brasileira entre 2005 e 2015, de 0,13% para 0,47%, destacando-se dentre os produtos tocantinenses exportados a soja, o milho, bovinos e derivados.

De outra banda, não dissonante do cenário nacional, o Balanço Geral do Estado explana que *“o mercado de trabalho formal celetista perdeu 2023 empregos em 2015, sendo 83229 admissões e 85252 desligamentos. (...) No comparativo de 2014 com 2015, houve queda no Tocantins (-127,65%) e no Brasil (-487,40%).*

<sup>5</sup> Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/02/moodys-tira-grau-de-investimento-do-brasil.htm>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Inobstante isso, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua (Pnad Contínua), divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 25/08/2015, mostram que no período de abril a junho/2015 o número de pessoas desocupadas no Tocantins caiu em comparação ao mesmo período de 2014. O Estado registrou taxa de desocupação de 7,6% em 2015 e 7,7% no ano anterior.

A pesquisa mostra ainda que apesar de o mercado de trabalho no Tocantins apresentar condições mais favoráveis, a remuneração média dos trabalhadores no Estado (R\$1.593,00) é R\$289,00 menor que a média nacional (R\$1.882,00).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

### **3. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DO ESTADO**

A Administração Pública Estadual abrange os órgãos e entidades integrantes da Administração Direta e Indireta. A Administração Indireta é composta pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

Nos termos do Relatório Técnico nº 1/2017, no exercício de 2015 a estrutura organizacional do Poder Executivo sofreu alterações mediante os seguintes instrumentos legislativos: Medida Provisória nº 1, de 02/01/2015; Lei nº 2986, de 13/07/2015; e Lei nº 3015, de 30/09/2015.

Ocorre que a Lei nº 2986/2015 não referendou a incorporação da Fundação de Amparo à Pesquisa do Tocantins (FAPT) à Fundação Universidade do Tocantins, consoante dispôs a Medida Provisória nº 1/2015.

Diante da constatação, o Excelentíssimo Senhor Governador foi instado a apresentar a consolidação definitiva e atualizada da estrutura administrativa do Estado, contudo, informou que a consolidação ocorreu por meio da Medida Provisória nº 1, de 02 de janeiro de 2015, e da Lei nº 2.986, de 13 de julho de 2015.

Nessa esteira, **recomenda-se** que nas prestações de contas futuras seja apresentada a estrutura administrativa consolidada, definitiva e atualizada, contemplando todos os órgãos e entidades integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Tocantins, destacando-se o respectivo instrumento de criação, alteração, fusão, incorporação, cisão ou extinção.



#### 4. PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

O Planejamento Governamental é um mecanismo essencial na gestão dos recursos públicos, tendo como objetivo a compatibilização das ações a serem realizadas com a previsão de disponibilidade de recursos para sua execução, visando o bem-estar e os interesses da sociedade. Assim, busca, por meio da escolha de alternativas prioritárias, o melhor emprego dos referidos recursos.

Nessa esteira, a Constituição Federal, nos arts. 165 a 169, estabeleceu como base do sistema orçamentário brasileiro três instrumentos fundamentais, a saber: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada peça tem uma finalidade específica, devendo estar interligadas, visando alcançar o mesmo objetivo: o Planejamento Governamental.

A Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tornou o planejamento alicerce para a gestão fiscal responsável em todas as esferas de governo, fortalecendo os mecanismos de controle social e a transparência. Essas regras conferem maior transparência à gestão, bem como estabelecem limites para os gastos públicos, com vista à manutenção do equilíbrio das contas governamentais.

A citada lei aprimorou os instrumentos de planejamento governamental, introduzindo novos elementos às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e às Leis Orçamentárias Anuais (LOA), reforçando os mecanismos de compatibilização entre esses instrumentos e desses com os Planos Plurianuais (PPA).

Por sua vez, a Constituição Estadual dispôs sobre os instrumentos de planejamento nos arts. 80 a 86, sendo os prazos para elaboração, encaminhamento e sanção das respectivas leis definidos na Lei Complementar nº 78, de 11 de abril de 2012, que revogou a Lei nº 43, de 30 de dezembro de 2005, conforme quadro a seguir:

Tabela 01 - Prazos de elaboração, encaminhamento e sanção – LDO – PPA – LOA

Lei Complementar nº 78, de 11 de abril de 2012		
Instrumento de Planejamento	Remessa para o Legislativo	Devolução para sanção
LDO	15 de setembro	Até encerramento da sessão legislativa
Revisão PPA	15 de novembro	Até encerramento da sessão legislativa
LOA	15 de novembro	Até encerramento da sessão legislativa

Fonte: Lei Complementar nº 78/2012

Ressalta-se que a Lei Complementar nº 78/2012, em seu art. 1º, parágrafo único, dispõe que “no primeiro e no último ano do exercício do mandato, as datas fixadas neste artigo são prorrogadas, respectivamente, para 15 de outubro e 30 de novembro”.

Portanto, os prazos para encaminhamento das normas, no exercício de 2014, para o exercício de 2015, foram os seguintes: 15 de outubro para as Diretrizes Orçamentárias, e 30 de novembro para o Plano Plurianual e o Orçamento Anual.

Todavia, segundo o Relatório Técnico, os instrumentos de planejamento (revisão do PPA e Lei Orçamentária Anual – LOA), alusivos ao exercício de 2015, não foram enviados à Assembleia Legislativa no mencionado prazo, desobedecendo a referida Lei Complementar nº 78/2012. Impende destacar que tal fato é atribuível à gestão anterior.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

#### **4.1. Plano Plurianual PPA – 2012/2015**

O Plano Plurianual consiste em um importante instrumento de gestão que orienta as escolhas políticas do Estado e define as prioridades do governo para um período de quatro anos, procurando ordenar ações governamentais em programas que levem ao atingimento dos objetivos e metas de médio prazo.

Elucida o Relatório Técnico que o PPA 2012-2015 foi instituído pela Lei Estadual nº 2.538, de 16 de dezembro de 2011, e revisado para o exercício de 2015bb por meio da Lei nº 2.941, de 25 de março de 2015.

Ainda segundo o Relatório, o referido PPA do Estado do Tocantins possui uma estrutura inovadora, utilizando como base a metodologia adotada pelo Governo Federal. O novo plano trouxe alterações significativas na estrutura adotada pelos planos anteriores do governo estadual, visto que o binômio “programa-ação”, que estruturava tanto os planos plurianuais como os orçamentos, deu lugar a “programas temáticos”, “objetivos” e “iniciativas”, sendo que estas últimas estabelecem um elo entre o plano e o orçamento.

Outra inovação no Plano Plurianual é a inexistência do detalhamento das ações, que agora são discriminadas exclusivamente nas leis orçamentárias anuais, conforme art. 6º, §1º da Lei nº 2.538/2011.

Conforme o Relatório Técnico, o PPA 2012-2015 compõe-se de 04 (quatro) eixos estruturantes, sendo 03 (três) no âmbito do Poder Executivo e 01 (um) referente ao Poder Judiciário. Os referidos eixos estão divididos em 10 (dez) macro desafios, aos quais estão vinculados 36 (trinta e seis) programas temáticos e 48 (quarenta e oito) programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado. Os programas temáticos, por sua vez, foram desdobrados em 134 (cento e trinta e quatro) objetivos e 555 (quinhentos e cinquenta e cinco) iniciativas.

De acordo com o modelo de planejamento governamental descrito na Mensagem do Governador que encaminhou o PPA 2012-2015, o novo formato de elaboração do PPA visa expressar um caráter mais estratégico, a fim de criar condições efetivas para uma formulação mais condizente com a atual realidade, como proporcionar também melhores instrumentos de implementação, monitoramento e aperfeiçoamento.

A orientação estratégica aponta para dez macro desafios que, de acordo com a Mensagem do Governador à época, são as diretrizes elaboradas com base no programa de governo e na visão estratégica que servem de fundamento para a elaboração das propostas do PPA 2012-2015, a saber:

- 1) **Produção:** fortalecer as atividades econômicas, as vocações regionais com ênfase na agregação de valor e desconcentração da produção;
- 2) **Desenvolvimento Sustentável:** garantir o desenvolvimento econômico social, urbano e rural, ambientalmente sustentável;
- 3) **Infraestrutura:** expandir a infraestrutura econômica produtiva, urbana, rural e social, garantida a integração do território;
- 4) **Segurança Pública:** tornar o Tocantins um Estado seguro para se viver e produzir, com redução da taxa de criminalidade, do tráfico de drogas e da prostituição;
- 5) **Saúde:** reestruturar e modernizar a saúde pública no Tocantins, garantindo ao cidadão o acesso às ações e serviços com qualidade, para assegurar a promoção, proteção, recuperação e reabilitação;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

- 6) **Inclusão Social:** promover a inclusão das pessoas no mercado de trabalho, nas oportunidades de ocupação produtiva e aos direitos à assistência social;
- 7) **Conhecimento:** garantir à população o acesso à educação, cultura, conhecimento científico e tecnológico;
- 8) **Cidadania:** fortalecer a cidadania e assegurar os direitos de todos à justiça;
- 9) **Gestão Pública:** promover a modernização da gestão, a implantação da cultura orientada para resultado, a integração, transversalidade, desconcentração das ações de governo e a qualificação dos serviços prestados;
- 10) **Prestação Jurisdicional:** consolidar-se no Poder Judiciário uma Gestão Estratégica, moderno, eficaz, célere, seguro e respeitado pela sociedade.

De acordo com o Mapa Estratégico do Governo do Estado:

“(…) chegou-se à visão que o governo perseguirá em sua gestão: SER UM ESTADO QUE BUSCA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, INFRAESTRUTURA ECONÔMICA E SOCIAL E O CUIDADO COM AS PESSOAS. Atingindo os escopos estabelecidos no mapa estratégico, alcança-se os objetivos de gestão que retratam as perspectivas de resultados que o governo pretende alcançar: aumentar a participação do Estado do Tocantins no Produto Interno Bruto (PIB) nacional, assegurando a desconcentração regional; promover a inclusão social, cuidando das pessoas, reduzindo a pobreza e a desigualdade; e garantir a sustentabilidade ambiental”.

O art. 1º da Lei nº 2.941/2015 dispõe que os Anexos II e III da Lei nº 2.538, de 16 de dezembro de 2011 - PPA 2012-2015, passam a vigorar na conformidade dos Anexo I – Programas Temáticos; Anexo II – Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, já o art. 3º da mesma lei revoga o Anexo IV da Lei nº 2.538, de 16 de dezembro de 2011 - PPA 2012-2015, ou seja, retira as Metas e Prioridades da Administração Pública do PPA 2015.

Os programas temáticos retratam a agenda de governo por meio de políticas públicas, orientando a ação governamental para a entrega de bens e serviços. Esses programas no novo modelo são concebidos a partir de recortes mais aderentes às políticas públicas.

Na Revisão do Plano Plurianual 2015, os programas temáticos e seus respectivos códigos permaneceram os mesmos do Plano Plurianual 2012-2015 e agrega 36 programas temáticos, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 02 - Programas Temáticos

Programas Temáticos	
1004	Agricultura Familiar
1003	Agroindústria
1001	Agropecuária Sustentável, Abastecimento e Comercialização
1002	Aquicultura e Pesca
1023	Assistência Social
1012	Ativo Ambiental
1029	Ciência, Tecnologia e Inovação
1025	Criança, Adolescente e Juventude
1028	Cultura
1006	Defesa Agropecuária
1013	Desenvolvimento Urbano
1031	Direitos Humanos
1026	Educação Básica
1027	Educação Profissional, Tecnológica e Superior
1086	Eficiência e Acesso ao Sistema de Justiça
1019	Energia
1032	Enfrentamento ao Alcool e outras Drogas
1024	Esporte e Lazer



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

1034	Governo e Cidadão
1014	Habitação
1008	Indústria, Comércio e Mineração
1018	Infraestrutura de Comunicação
1005	Infraestrutura Hídrica para Irrigação e Usos Múltiplos
1017	Infraestrutura Pública
1030	Justiça
1010	Meio Ambiente
1022	Mercado, Crédito e Trabalho
1046	Modernização Tecnológica de Infraestrutura e Gestão de Recursos
1033	Planejamento e Gestão Pública
1011	Recursos Hídricos
1007	Regularização Fundiária
1015	Saneamento
1021	Saúde - Direito do Cidadão
1020	Segurança e Proteção ao Cidadão
1016	Transporte e Logística
1009	Turismo

Fonte: Revisão PPA 2015

No que diz respeito aos programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado, a Lei nº 2.941/2015, que trata da revisão do PPA 2012-2015 para o exercício de 2015, fez uma adequação destes programas em conformidade com as mudanças na estrutura administrativa do Estado, onde passa a apresentar 48 (quarenta e oito) programas.

Necessário registrar que, nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei nº 2.538/2011, caberá à Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública definir as normas, os prazos, as diretrizes e as orientações técnicas para a gestão, à qual compreenderá o monitoramento e a avaliação do PPA 2012-2015. Embora a Lei 2.941/15 mude o nome da citada Secretaria para Secretaria de Planejamento e Orçamento, suas atribuições permanecem as mesmas.

Com relação aos resultados alcançados com a utilização dos recursos orçamentários e execução do PPA, o Relatório Gerencial das Contas do Governo, emitido pela Controladoria, expõe uma análise circunstanciada dos orçamentos fiscal e da seguridade social executados no exercício de 2015, abrangendo os Poderes Executivo, incluindo a Defensoria Pública; o Legislativo; o Judiciário e o Ministério Público, mencionando os recursos e as fontes vinculadas.

O citado Relatório especifica as execuções das Gestões Orçamentária, Financeira e Patrimonial. A realização das despesas está demonstrada por categorias, grupos, funções, programas, ações e outros indicadores, a exemplo do índice de participação de cada função em relação à aplicação dos recursos arrecadados, bem como os orçamentos autorizados e o cumprimento das metas fiscais, responsáveis pela manutenção do equilíbrio das contas públicas, evidenciando, assim, os limites legais e constitucionais.

#### **4.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe inovações substanciais, aumentando significativamente o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, transformando-a no principal instrumento de planejamento e controle necessário à gestão pública responsável, transparente e equilibrada.

Consoante levantamento do Relatório Técnico, a Lei nº 2.923, de 03 de dezembro de 2014, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, estabelece as Diretrizes Orçamentárias do Estado para o exercício de 2015, na conformidade do inciso II e § 2º do art. 80 da Constituição Estadual, do art. 165, § 2º da Constituição Federal e da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, compreendendo:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

- as metas e as prioridades da administração pública estadual;
- a estrutura e a organização dos orçamentos;
- as diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos do Estado e suas alterações;
- as disposições referentes às transferências voluntárias aos municípios e ao setor privado;
- as disposições relativas à dívida pública estadual, às despesas com pessoal e encargos sociais;
- a política de aplicação dos recursos da agência oficial de fomento;
- as disposições sobre alterações na legislação tributária estadual;
- as disposições finais.

Conforme o art. 2º da Lei de Diretrizes Orçamentárias, as metas e prioridades da Administração Pública Estadual para o exercício de 2015 guardarão consonância com o mapa estratégico, eixos estruturantes, macrodesafios e programas temáticos constantes do Plano Plurianual 2012-2015. Já seu parágrafo único estabelece que as metas e prioridades atenderão as **despesas que configurem obrigação constitucional ou legal do Estado** e as de **funcionamento dos órgãos** têm precedência na alocação dos recursos no Projeto, na Lei Orçamentária de 2015, e na sua execução, não se constituindo limite à programação da despesa.

Dentre as demais determinações contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado para 2015, destacamos as relativas à autorização de despesa com pessoal, apuração do resultado primário e o cumprimento das exigências do artigo 45 da LC nº 101/2000.

No que concerne à autorização de despesas com pessoal, encargos sociais e outros custeios, os arts. 44 a 52 da LDO delineiam sobre os termos do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, transcritos nos termos do § 1º do art. 85 da Constituição Estadual.

Destaca o Relatório Técnico nº 1/2017 que nos exercícios de 2011, 2012, 2013 e 2014, a LDO incluiu no Capítulo que trata das despesas com pessoal e encargos sociais, as diretrizes e medidas a serem adotadas pela Administração Estadual quando do aumento das referidas despesas, conforme transcrevemos a seguir o art. 47 da Lei Estadual nº 2.923/14:

Art. 47. Os projetos de lei e medidas provisórias relacionados a aumento de gastos com pessoal e encargos sociais devem ser acompanhados de:

- I- premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o art. 17 da LRF;
- II- simulação que demonstre o impacto da despesa com medida proposta, destacando ativos, inativos e pensionistas;
- III- manifestação da Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública, no caso do Poder Executivo, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário; do Ministério Público e da Defensoria Pública Estadual sobre o mérito e o impacto orçamentário e financeiro.

No Relatório Técnico nº 1/2016, exarado nas Contas de Governo do exercício de 2014, processo nº 3171/2015, este Tribunal fez a seguinte recomendação em relação à estimativa do impacto com aumento de gasto com pessoal:

“Não obstante a LDO tenha trazido em seu bojo definições e procedimentos para elaboração de projetos de lei e medidas provisórias relacionados ao aumento da despesa com pessoal, faz-se necessário apresentar nas mencionadas leis um maior nível de detalhamento necessário à adequada estimativa do impacto orçamentário-financeiro para fins de atendimento ao disposto no § 1º do art. 169 da Constituição Federal, o que possibilitará maior controle dos gastos com pessoal que possam resultar em aumento de despesa”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Nesse sentido, **recomenda-se** que nas próximas edições das Leis de Diretrizes Orçamentárias do Estado sejam utilizadas como parâmetro para melhorias as Leis de Diretrizes Orçamentárias da União para os exercícios de 2013, 2014 e 2015, cujas diretrizes e exigências referentes às despesas com pessoal possibilitam a análise do impacto orçamentário-financeiro e do implemento das condições estabelecidas no artigo 169, § 1º da Constituição Federal, antecipadamente à aprovação das respectivas leis orçamentárias. Cita-se como exemplo, os artigos 70 a 83 da Lei Federal nº 12.708/2012 (LDO 2013), nos artigos 75 a 83 da Lei Federal nº 12.919/2013 (LDO 2014) e artigos 88 a 105 da Lei Federal 13.080/2015 (LDO 2015).

Outro aspecto evidenciado na Lei de Diretrizes Orçamentárias se refere às metas fiscais, dentre as quais destacamos a meta de resultado primário que, por força dos ditames da LRF, deve ser fixada na LDO, objetivando a busca e manutenção do equilíbrio das contas, conforme dispõe expressamente o art. 4º, § 1º, *in verbis*:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

O resultado primário consiste no principal indicador de sustentabilidade da política fiscal do setor público, pois sua apuração permite avaliar se um determinado governo tem a capacidade de gerar receitas em volume suficiente para pagar suas despesas correntes e de investimentos, sem recorrer a um aumento da dívida pública.

O cálculo do resultado primário se realiza mediante a apuração da diferença entre as receitas e despesas orçamentárias, deduzindo-se as receitas e despesas de natureza financeiras. Consideram-se receitas financeiras as provenientes de recebimentos de juros e operações de créditos e despesas financeiras as incorridas com pagamentos de juros e amortização de dívidas.

Conforme consta do Anexo IV.1 – Metas Anuais das metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária para 2015 (Lei Estadual nº 2.923/2014), o Estado fixou a meta de resultado primário deficitário no montante de R\$477.675.000,00 (quatrocentos e setenta e sete milhões seiscentos de setenta e cinco mil reais).

Consoante Relatório Técnico nº 1/2017, embora a previsão do resultado primário tenha sido deficitária, conforme o Anexo IV.1 – Metas Anuais das metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária para 2015 (Lei Estadual nº 2.923/2014), ao final do exercício de 2015 apurou-se um resultado primário positivo no valor de R\$249.339.619,00 (duzentos e quarenta e nove milhões trezentos e trinta e nove mil e seiscentos e dezenove reais).

Merece destaque o histórico das metas de resultado primário fixadas entre 2015 e 2017, conforme demonstrado no Anexo IV da LDO para 2015 (Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores), o qual evidencia que o Governo do Estado estabeleceu metas de resultados primários negativos de 2015 a 2017, o que sinaliza a necessidade de o Estado recorrer a financiamentos para implementação dos programas de governo estabelecidos nos instrumentos de planejamento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Embora a fixação de meta deficitária não implique, necessariamente, crise financeira imediata para o Tesouro e que o índice de endividamento do Estado permaneça dentro do limite máximo estabelecido de 200% da Receita Corrente Líquida, a sucessiva fixação de metas de resultado primário deficitárias pode comprometer futuramente a capacidade de administração da dívida pública estadual, caso não sejam adotadas medidas de controle, acompanhamento e contenção dos gastos governamentais, em especial das despesas obrigatórias de natureza continuada e despesas correntes, e caso não haja maior esforço fiscal visando o crescimento real da receita tributária.

Já o Resultado Nominal compreende o saldo da dívida fiscal líquida de 31 de dezembro de 2015, deduzida a dívida fiscal líquida de 31 de dezembro de 2014. Conforme consta do Anexo IV.1 – Metas Anuais das metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária para 2015 (Lei Estadual nº 2.923/2014), o Estado fixou a meta de resultado nominal no montante de R\$665.136.000,00 (seiscentos e sessenta e cinco milhões cento e trinta e seis mil reais).

Elucida o Relatório Técnico nº 1/2017 que nesse período, o resultado nominal foi de R\$539.849.612,00 (quinhentos e trinta e nove milhões oitocentos e quarenta e nove mil e seiscentos e doze reais), valor este que se encontra abaixo da meta fixada para o exercício de 2015 em R\$125.286.388,00 (cento e vinte e cinco milhões duzentos e oitenta e seis mil trezentos e oitenta e oito reais). Nessa esteira, observa a Comissão que houve um equívoco no Relatório da Controladoria Geral do Estado, Volume VIII, p. 2293, onde afirma que o Estado alcançou a meta prevista para o Resultado Nominal. Contudo, é de ressaltar que a referida impropriedade não ocasionou qualquer tipo de prejuízo ao exame das presentes contas.

Por último, destaca-se que reiteradamente, este Tribunal de Contas vem recomendando o cumprimento do disposto no art. 45 da LC nº 101/00 – LRF, o qual exige o envio de informações pelo Executivo ao Legislativo acerca dos projetos em andamento, de forma que nas leis orçamentárias sejam incluídos novos projetos somente após aqueles em andamento terem sido atendidos, *in verbis*:

Art. 45. Observado o disposto no §5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projeto após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. **O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo**, ao qual será dada ampla divulgação. (Grifamos)

Nas Contas Consolidadas do Governo Estadual referentes ao exercício de 2015, o Relatório da Controladoria Geral do Estado - CGE (fls. 2342/2343), diz ter encaminhado os expedientes OFICIO/CGE/GABSEC/Nº 301/2015, de 08/04/2015; nº 624/2015, de 03/09/2015 e nº 049/2016, de 25/01/2016, comunicando e efetuando reiterações sobre as medidas a serem adotadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, em observância às Recomendações prolatadas pelo Tribunal de Contas do Estado a diversos entes envolvidos.

Deste modo, considerando que o objetivo principal deste mandamento legal é de garantir recursos orçamentários para os projetos já em andamento, assim como para as despesas de conservação do patrimônio público, recomenda-se que o Poder Executivo crie meios eficazes para cumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

### **4.3. Lei Orçamentária Anual – LOA**

#### **4.3.1. Composição da LOA**

A Lei Orçamentária Anual contém a discriminação da receita e despesa pública de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade. Sua elaboração é orientada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e compatibilizada com o Plano Plurianual.

A Lei Orçamentária Anual nº 2.942, de 25 de março de 2015, estimou a receita e fixou a despesa em R\$9.724.613.127,00 (nove bilhões setecentos e vinte e quatro milhões seiscentos e treze mil cento e vinte e sete reais). Do referido valor, o montante de R\$6.558.446.222,00 (seis bilhões quinhentos e cinquenta e oito milhões quatrocentos e quarenta e seis mil duzentos e vinte e dois reais) destina-se ao Orçamento Fiscal e R\$3.166.166.905,00 (três bilhões cento e sessenta e seis milhões cento e sessenta e seis mil novecentos e cinco reais) refere-se ao Orçamento da Seguridade Social.

Elucida o Relatório Técnico nº 1/2017 que as dotações orçamentárias das Leis Orçamentárias Anuais compreendidas no período do Plano Plurianual – 2012/2015, ficaram assim distribuídas:

**Tabela 03 - Dotações Orçamentárias 2012/2015**

Descrição	Valor/2012 (R\$)	%	Valor/2013 (R\$)	%	Valor/2014 (R\$)	%	Valor/2015 (R\$)	%	Variação do período (%)
<b>Orçamento Fiscal</b>	5.615.434.043,00	72,96	5.640.441.142,00	71,27	6.507.608.799,00	70,98	6.558.446.222,00	67,44	61,69
<b>Orçamento da Seguridade Social</b>	2.079.633.351,00	27,02	2.272.311.397,00	28,71	2.660.681.681,00	29,01	3.166.166.905,00	32,56	38,31
<b>TAL</b>	<b>7.696.067.394,00</b>	<b>100</b>	<b>7.914.052.539,00</b>	<b>100</b>	<b>9.168.590.470,00</b>	<b>100</b>	<b>9.724.613.127,00</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: LOA 2012 nº 2.547/2011/D.O.E. nº 3.531/2011; LOA 2013 nº 2.678/2012/D.O.E nº 3.780/2012; LOA 2014 nº 2.816/2013/D.O.E nº 4.036/2013; LOA 2015 nº 2.942/2015/D.O.E. 4.346/2015

Em análise à tabela acima, constatou-se que a participação do orçamento fiscal em relação ao orçamento total teve uma redução de 72,96% para 67,44% no período de 2012 a 2015, representando uma diminuição de (5,52%). Já o orçamento da seguridade social teve um acréscimo de 27,02% para 32,56% no mesmo período, o equivalente a 5,54%, caracterizando aumento sensível no gasto social, vez que o mesmo inclui gastos com saúde, assistência social e previdência.

Destacam-se, também, os acréscimos dos orçamentos nos exercícios de 2012 a 2015, onde o valor do orçamento fiscal teve um acréscimo de 16,8% e o orçamento da seguridade social um acréscimo de 52,24%.

Na tabela a seguir estão demonstrados os acréscimos no orçamento fiscal e da seguridade social efetuados no exercício de 2015:

**Tabela 04 - Demonstrativo dos orçamentos fiscal e da seguridade social com acréscimos**

Descrição	Valor (R\$)	%
Orçamento Fiscal	6.558.446.222,00	67,44
Orçamento da Seguridade Social	3.166.166.905,00	32,56
<b>Total</b>	<b>9.724.613.127,00</b>	<b>100,00</b>
Acréscimo ao Orçamento	77.975.625,96	0,80
<b>Total Atualizado</b>	<b>9.802.588.752,96</b>	<b>100,80</b>

Fonte: Anexo 11 Volume I, (fls. 282) do Balanço Geral do Estado, Exercício de 2015.

Impende consignar que em 2015 não houve previsão para o orçamento de investimento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Quanto a distribuição do orçamento entre a administração direta e indireta, tem-se que ficou da seguinte forma: 53,8% para a Administração Direta, perfazendo o valor de R\$5.227.954.809 (cinco bilhões duzentos e vinte e sete milhões novecentos e cinquenta e quatro mil e oitocentos e nove reais), e 46,2% para a Administração Indireta, no montante de R\$4.496.658.318,00 (quatro bilhões quatrocentos e noventa e seis milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil e trezentos e dezoito reais), incluídos os fundos especiais.

#### **4.3.2. Movimentação de créditos orçamentários**

Depreende-se dos autos e do Relatório Técnico nº 1/2017 que no exercício de 2015 foram abertos apenas créditos adicionais suplementares, não havendo abertura de créditos adicionais especiais. Além disso, foram efetuadas transposições, remanejamentos e transferências de créditos orçamentários, totalizando a movimentação de créditos orçamentários no valor de R\$2.605.871.652,64 (dois bilhões seiscentos e cinco milhões oitocentos e setenta e um mil seiscentos e cinquenta e dois reais e sessenta e quatro centavos), com as fontes de recursos a seguir mencionadas, conforme evidenciado no Demonstrativo de Créditos Adicionais: (Volume VI, fl. 1990)

- a) Redução de Dotação Orçamentária.....R\$2.527.896.026,68
- b) Excesso de Arrecadação..... R\$11.273.411,00
- c) Superávit Financeiro Exercício anterior..... R\$66.702.214,96

As movimentações efetuadas com o excesso de arrecadação e superávit financeiro do exercício anterior somaram R\$77.975.625,96 (setenta e sete milhões novecentos e setenta e cinco mil, seiscentos e vinte e cinco reais e noventa e seis centavos), correspondendo a um acréscimo de aproximadamente 0,80% do total dos recursos aprovados inicialmente na Lei Orçamentária de 2015, qual seja, **R\$ 9.724.613.127,00** (nove bilhões setecentos e vinte e quatro milhões, seiscentos e treze mil, cento e vinte e sete reais), consoante se vislumbra no Relatório de Despesa Autorizada – (Volume I, às fls. 104 e 105).

A tabela a seguir evidencia o total das movimentações de créditos orçamentários por meio de créditos adicionais suplementares, bem como transposições, remanejamentos e transferências:

**Tabela 05 - Movimentação de créditos orçamentários**

<b>Descrição</b>	<b>Valor (R\$)</b>
<b>Orçamento inicial</b>	<b>9.724.613.127,00</b>
(+) Créditos suplementares	721.276.400,96
(+) Créditos especiais	-
(+) Transposição	794.567.907,00
(+) Remanejamento	713.031,00
(+) Transferência	1.089.314.313,68
(-) Reduções	643.300.775,00
<b>(=) Total do Orçamento Atualizado</b>	<b>9.802.588.752,96</b>

Fonte: Relatório de Despesa Autorizada – (Volume I, às fls. 104 e 105)

A análise da movimentação de créditos orçamentários objetiva apurar se esta ocorreu nos limites estabelecidos na legislação estadual, em razão do disposto no artigo 167, incisos V e VI da Constituição Federal. Mencionados dispositivos constitucionais determinam que a abertura de crédito adicional suplementar ou especial, e ainda, a realização de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, somente podem ocorrer se houver prévia autorização legislativa para tanto, dentre outras exigências.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Quanto à abertura de créditos adicionais suplementares, a Lei Orçamentária Anual, para o exercício de 2015, autorizou, em seu artigo 9º, III, o limite de até 40% do total da despesa inicialmente fixada em cada orçamento referido no art. 4º, 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.

Embora a LOA de 2015 autorizasse o percentual de 40% para suplementação, não há clareza de quais valores foram liberados, uma vez que a Lei Orçamentária não trouxe as informações sobre os montantes que já estão comprometidos com os convênios, as transferências constitucionais aos municípios, pessoal e seus encargos, com a amortização da dívida e seus encargos e com as contrapartidas dos convênios e contratos firmados.

Para fins de análise quanto ao atendimento do limite para abertura dos créditos adicionais suplementares, o demonstrativo (Volume VI, às fls. 1953/1990 – Anexo 11A) não possibilita apurar separadamente os créditos adicionais suplementares ocorridos por esfera orçamentária: fiscal e seguridade social. Tampouco permite identificar as exclusões de que trata o parágrafo único do artigo 9º da Lei Orçamentária.

Desse modo, recomenda-se que nas futuras prestações de contas sejam evidenciados os créditos adicionais suplementares por esfera orçamentária, bem como quais valores estariam liberados para este fim, respeitadas as vinculações legais existentes.

Por fim, no que pertine às alterações orçamentárias efetuadas por meio de transposições, remanejamentos e transferências de créditos orçamentários, prevê o artigo 167, VI da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados: (...)

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

No âmbito do Estado do Tocantins, o art. 32 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015 dispôs que o Poder Executivo está autorizado a efetuar, por decreto, a transposição, o remanejamento e as transferências de dotações orçamentárias. A referida lei trata de tais alterações como *instrumentos de flexibilização orçamentária, diferenciando-se dos créditos adicionais que têm a função de corrigir desvios de planejamento*. Estabeleceu que tais instrumentos *não podem resultar alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2015 ou em seus créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, ajuste na classificação funcional*.

Para diferenciar tais movimentações de créditos orçamentários dos créditos adicionais, faz-se necessário destacar os ensinamentos de J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, extraídos da obra *A Lei 4320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Mencionados autores, ao discorrerem sobre o artigo 40 da Lei nº 4.320, que trata dos créditos adicionais, lecionam:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

*“Em realidade, o orçamento durante a sua execução pode ser alterado por vários motivos, senão vejamos:*

- *variações de preços de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos para consumo imediato ou futuro;*
- *incorrekções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais;*
- *omissões orçamentárias*
- *fatos que independem da ação volitiva do gestor;*
- *reforma administrativa;*
- *repriorização das ações governamentais;*
- *repriorização de gastos.”*

Os quatro primeiros motivos dão margem ao aparecimento dos créditos adicionais nas formas estabelecidas no precitado artigo.

Os três últimos, entretanto, provocam alterações completamente diferentes dos anteriores, dando margem a reformulações orçamentárias nos três níveis de programação – institucional, programática e de gastos – sob as denominações de remanejamentos, transposições e transferências de recursos de uma dotação para outra, ou de um órgão para outro órgão, conforme disposto no artigo 167, VI da Constituição da República.

Por muito tempo pensou-se que as alterações orçamentárias refletiriam exclusivamente nos créditos adicionais. Contudo, a prática vem demonstrando que não é verdade, e a própria Constituição Federal de 1988, conforme dispositivo já mencionado, aceitou e ratificou esta situação com a introdução de novos conceitos sobre as realocações de recursos orçamentários, mediante remanejamentos, transposições e transferências.

Os **remanejamentos** ocorrem sempre no âmbito da organização. Assim, se porventura uma reforma administrativa prevê a extinção de um órgão e a institucionalização de outro para a sua substituição, é evidente que só se deve realocar os remanescentes orçamentários do órgão extinto para o novo.

As **transposições** ocorrem sempre no âmbito da programação de trabalho, em razão de repriorizações, mediante a realocação dos remanescentes orçamentários para o programa de trabalho repriorizado.

As **transferências** ocorrem no âmbito das categorias econômicas de despesas, também por repriorização de gastos.

Uma característica importante que deve ser notada é que o único ponto comum existente entre estas formas de alterações é a que se refere às realocações dos remanescentes orçamentários, como explicado. Há, portanto, uma diferença enorme entre as aberturas dos créditos adicionais suplementares, cujo recursos provenham de anulações parciais ou totais de dotações orçamentárias, e os remanejamentos, transposições e transferências, os quais geralmente são confundidos com os créditos adicionais suplementares.

Confrontando os conceitos doutrinários e os critérios estabelecidos no Manual Técnico de Orçamento para 2013, aprovado por meio da Portaria/SEPLAN nº 93, de 2 de abril de 2013, temos:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 06 - Movimentação de créditos orçamentários por meio de transposição, remanejamento e transferências**

<b>Movimentação</b>	<b>Conceitos, conforme a doutrina e o Manual Técnico de Orçamento - MTO para 2014</b>	<b>(R\$)</b>
Transposição	Ocorrem sempre no âmbito da programação de trabalho, em razão de repriorizações, mediante a realocação dos remanescentes orçamentários para o programa de trabalho repriorizado. Conforme o MTO: são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão.	794.567.907,00
Remanejamento	Remanejamentos ocorrem sempre no âmbito da organização. Assim, se porventura uma reforma administrativa prevê a extinção de um órgão e a institucionalização de outro para a sua substituição, é evidente que só se deve realocar os remanescentes orçamentários do órgão extinto para o novo. Conforme o MTO: são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, em uma reforma administrativa.	713.031,00
Transferência	Transferências ocorrem no âmbito das categorias econômicas de despesas, também por repriorização de gastos. Conforme o MTO: São realocações de recursos dentro da mesma ação/grupo de despesa.	1.089.314.313,68
<b>Valor das alterações feitas ao orçamento inicial, excetuando-se os créditos adicionais</b>		<b>1.884.595.251,68</b>

A tabela acima demonstra que o maior volume de movimentação de créditos orçamentários ocorreu no âmbito dos próprios órgãos, por meio de transposições e transferências, cujos conceitos acima evidenciados indicam que resultaram de repriorizações de programas de trabalho dentro do próprio órgão (transposição), ou de repriorizações de gastos na mesma ação/grupo de despesa (transferência), as quais totalizaram em 2015 o valor de R\$1.883.882.220,68 (um bilhão oitocentos e oitenta e três milhões oitocentos e oitenta e dois mil e sessenta de oito centavos), evidenciando-se considerável o montante da flexibilização orçamentária, vez que tais alterações representam 19,37% do valor total do Orçamento para 2015, sendo superior aos créditos adicionais, que atingiram 7,4% do orçamento inicialmente previsto (Anexo 11-A fl. 1.990).

Conforme entendimento evidenciado no Relatório Técnico, o alto índice de alterações por meio de transposições e transferências é indicativo de falhas na elaboração da proposta de orçamento e impacta no alcance das metas físicas e produtos a serem entregues à sociedade, previstos nos instrumentos de planejamento. As consequências das mencionadas alterações devem ser objeto de acompanhamento, controle, avaliação da execução do orçamento, e, em consequência, resultar em melhoria na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para os exercícios seguintes. Caso contrário, a autorização ampla e prévia concedida pelo Poder Legislativo, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para a movimentação de créditos autorizados na Lei Orçamentária Anual poderá resultar em desvirtuamento dos instrumentos de planejamento, vez que as programações orçamentárias podem ser livremente repriorizadas pelo Poder Executivo no decorrer do exercício.

Impende registrar que além das transposições e transferências, ocorreram, ainda, remanejamentos de recursos que tiveram suas origens na Fundação Universidade do Tocantins – UNITINS, e destino o Fundo Estadual de Ciência, Tecnologia e Inovação, no valor de R\$713.031,00 (setecentos e treze mil e trinta e um reais), conforme se verifica no Anexo – 11A, Volume VI, fl. 1963.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Após o exame das alterações orçamentárias, concluiu o Relatório Técnico que a atual forma de autorização para transposições, remanejamentos e transferências de créditos orçamentários, contemplada no 9º da Lei Orçamentária para 2015 e art. 32 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, contraria o disposto no art. 167, incisos, VI e VII da CF/88.

Nessa esteira, recomenda-se a observância do art. 167, VI, da CF, de modo que remanejamento, transposição e transferência, pela própria natureza, sejam autorizados mediante lei específica alterando a lei orçamentária. Tais procedimentos não devem ter previsão na LOA, posto que em cumprimento ao art. 165, § 8º, da CF, a Lei Orçamentária não conterà dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa, excetuando-se somente a autorização para abertura de créditos suplementares e contração de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. Assim, considerando que a relação de exceções feita pelo constituinte nesse dispositivo é taxativa, a LOA não pode dar autorização para o Executivo proceder a remanejamentos, transposições ou transferências de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra. Ademais, é necessário que se limite a utilização desses instrumentos, para que tal prática não venha a comprometer o planejamento, e tampouco, desvirtuar o que foi autorizado pelo Poder Legislativo por meio da Lei Orçamentária, bem como o regime de gestão fiscal responsável preconizado pelo art. 1º, §1º da LRF.

#### **4.3.3. Reserva de Contingência**

No que se refere à Reserva de Contingência, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015, em seu art. 8º, estabelece que:

Art. 8º A reserva de contingência, considerada, preferencialmente, despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal, é constituída de recursos exclusivos do orçamento fiscal, equivalendo, no mínimo:

I - a 2% no Projeto de Lei Orçamentária;

II - a 1,5% na Lei Orçamentária anual, da receita corrente líquida.

Parágrafo único. Para efeito deste artigo, não se considera a reserva levada à conta de receitas próprias e receitas vinculadas de autarquias, fundações e fundos especiais.

Quanto ao valor fixado na LOA para Reserva de Contingência sob a Supervisão da SEPLAN, constata-se no Quadro II - Demonstrativo dos Recursos por Órgãos e Fontes de Recursos de Todas as Fontes, o montante de R\$46.562.313,00 (quarenta e seis milhões quinhentos e sessenta e dois mil trezentos e treze reais).

Entretanto, conforme aponta o Relatório Técnico nº 1/2017, há divergência entre o valor fixado na LOA e o registrado no Balanço Orçamentário Geral do Estado (Volume I Parte 1 fl. 37), posto que no referido demonstrativo a dotação inicial é de R\$ 687.618.829,00 (seiscentos e oitenta e sete milhões seiscentos e dezoito mil e oitocentos e vinte e nove reais), e a dotação atualizada, R\$ 641.056.516,00 (seiscentos e quarenta e um milhões cinquenta e seis mil quinhentos e dezesseis reais). Assim, o valor de R\$ 46.562.313,00 corresponde à redução orçamentária.

Tal inconsistência foi objeto de diligência, cuja defesa transcrevo abaixo:

“A Reserva de Contingência fixada na Lei Orçamentária Anual – Lei 2.942, de 25 de março de 2015, no valor de R\$46.562.313,00 se trata apenas da Reserva de Contingência da fonte 0100-Recursos do Tesouro.

O valor constante no Balanço Patrimonial de R\$687.618.829,00 corresponde ao total da dotação inicial, incluindo, além da fonte 0100, os valores da Reserva do Regime da Previdência do Estado e do Plansaúde, ou seja, as fontes 0241 e 0242, respectivamente.

O demonstrativo no valor de R\$46.562.313,00 corresponde à redução orçamentária da Reserva de Contingência da fonte 0100 para suplementar em diversos Órgãos, conforme relatório de gestão anual apresentado anteriormente”.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Em análise ao apontamento, a Comissão Técnica fez as seguintes considerações:

“Cotejando a defesa com os demonstrativos contábeis, observa-se que estes não traduzem de forma clara e objetiva o montante da Reserva de Contingência do exercício em questão, havendo divergência entre os próprios demonstrativos.

O Balanço Orçamentário (Evento 01, vol. 01, parte 01, fl. 41), por exemplo, traz a Reserva de Contingência no montante de R\$641.056.516,00, não fazendo menção a qualquer valor da reserva do RPPS (o valor registrado é de R\$0,00).

Já no “Relatório Para Acompanhamento da Programação e Execução Orçamentaria”, (Evento 01, vol. 01, parte 01, fl. 193), o montante registrado como Reserva de Contingência corresponde à Reserva Previdenciária do RPPS-TO, no valor de R\$641.056.516,00.

Assim, conforme os demonstrativos contábeis, esclarecidos pela defesa, constatou-se que a Reserva de Contingência do exercício, fixada inicialmente em R\$687.618.829,00, correspondia ao somatório da Reserva de Contingência sob a supervisão da Secretaria do Planejamento e Orçamento (SEPLAN), no valor de R\$46.562.313,00 (fonte 01000), e da Reserva Previdenciária do RPPS-TO, no montante de R\$641.056.516,00 (fonte 0241), não sendo, portanto, formada por recursos de outra fonte, conforme alegou a defesa. Ainda, pode-se constatar que o saldo remanescente da referida conta correspondia integralmente aos recursos do RPPS.

Diante dessa divergência de informações, sugere-se que, nas futuras prestações de contas, bem como na LOA, a Reserva de Contingência seja demonstrada segundo a fonte de recurso, como forma de se evitar a perda de clareza e objetividade da informação contábil”.

Destarte, acolhendo a propositura da Comissão Técnica, **recomenda-se** que nas próximas Leis orçamentárias e prestações de contas a Reserva de Contingência seja evidenciada segundo a fonte de recurso, de modo a garantir a clareza e fidedignidade das informações.

Além disso, constatou-se insuficiência/incompatibilidade entre o valor destinado à Reserva de Contingência, R\$46.562.313,00 (quarenta e seis milhões quinhentos e sessenta e dois mil trezentos e treze reais), e sua destinação na LOA, nos arts. 7º e 8º. Isso porque o art. 7º fixa em R\$67.906.721,00 (sessenta e sete milhões novecentos e seis mil e setecentos e vinte e um reais) o montante das emendas parlamentares, mediante o cancelamento de dotações orçamentárias consignadas à unidade Reserva de Contingência. Já o art. 8º declara aberto créditos suplementares em favor das Unidades Orçamentárias Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça, Procuradoria Geral de Justiça e Defensoria Pública, cujo somatório é de R\$38.655.585,00 (trinta e oito milhões, seiscentos e cinquenta e cinco mil e quinhentos e oitenta e cinco reais), com determinação em seu parágrafo único de que os citados créditos deveriam ser abertos em 1º de setembro de 2015, por meio do cancelamento de dotações orçamentárias consignadas à Unidade Orçamentária Reserva de Contingência.

Ocorre que somando os valores previstos nos arts. 7º e 8º da LOA 2015, respectivamente, R\$67.906.721,00 e R\$38.655.585,00, temos o montante de R\$106.562.306,00. O referido valor, segundo a própria lei, seria proveniente do cancelamento das dotações orçamentárias consignadas à unidade orçamentária Reserva de Contingência. Entretanto, a Reserva de Contingência foi contemplada, inicialmente, com R\$46.562.313,00.

Instado a esclarecer as divergências, o Exmo. Sr. Governador afirmou que não houve insuficiência de dotação orçamentária para Reserva de Contingência, acrescentando, ainda, que *“O texto do art. 6º da referida Lei foi citado apenas para explicar a origem dos recursos das emendas parlamentares, que compõem o Anexo VI - Discriminação das Emendas Parlamentares Individuais, no qual totaliza R\$60.000.000,00, recursos estes provenientes da Reserva de contingência prevista no total de R\$106.562.313,00 no Projeto de Lei nº 2/2015 – PLOA”*.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Por sua vez, a Comissão Técnica, no Relatório Técnico de Análise de Defesa nº 1/2018, concluiu que:

“A defesa apresentada carece de suporte legal, pois se baseia em um valor previsto no projeto de lei, o qual não é revestido de nenhum atributo assegurado a uma norma (*lato sensu*).

Conforme relatado no item anterior, a Reserva de Contingência, inicialmente prevista para o exercício de 2015, no montante de R\$687.618.829,00, correspondia ao somatório da Reserva de Contingência sob a supervisão da Secretaria do Planejamento e Orçamento, no valor de R\$46.562.313,00 (fonte 01000), e da Reserva Previdenciária do RPPS-TO, no montante de R\$641.056.516,00.

Considerando as fontes de recursos, o governo só poderia dispor da reserva constituída por recursos próprios para realizar as suplementações, conforme os limites indicados nos arts. 7º e 8º da LOA, o qual era de R\$46.562.313,00.

Logo, resta claro que as suplementações autorizadas pelos mencionados artigos, que totalizaram R\$106.562.306,00, se deram acima do limite da Reserva de Contingência sob a supervisão da SEPLAN, o que demonstra que fonte recurso indicada era insuficiente para cobrir as suplementações”.

Nessa esteira, acompanho a manifestação técnica, pois os recursos destinados à Reserva de Contingência são de fato insuficientes para subsidiar as suplementações previstas na LOA. Contudo, tal impropriedade não representa conduta gravosa às presentes contas, pois ficou adstrita à Lei Orçamentária, tendo em vista que as suplementações previstas não se efetivaram.

Com efeito, converto a falha em **recomendação** para que nas próximas Leis Orçamentárias a destinação da Reserva de Contingência seja planejada de forma a sopesar os fatores inerentes aos riscos fiscais, de modo que não ocorra um superdimensionamento ou subdimensionamento na reserva de recursos, respeitando-se, ainda, o percentual previsto na LRF.



## **5. PLANEJAMENTO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

O presente item de análise das Contas do Governador do Estado do Tocantins se propõe a avaliar o modelo de administração das Receitas Públicas, em especial as de natureza tributária, exercido pela Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins no exercício de 2015.

Em linhas gerais, o Relatório Técnico nº 1/2017 destaca que os dados da Receita Pública não estão sendo contabilizados, sistematizados e tampouco publicados no Portal da Transparência de modo suficiente para permitir a efetividade do controle, seja controle interno, controle externo ou controle social. Assevera, ainda, que a gestão das Renúncias de Receita (e todos os demais Gastos Governamentais Indiretos) empreendida pela Secretaria de Fazenda do Estado do Tocantins, no exercício de 2015, não está estruturada de modo suficiente para garantir a produção de dados confiáveis e auditáveis, posto que há deficiência da fonte de informação qualificada para demonstrar o quanto foi renunciado a título de benefícios fiscais para cada um dos impostos de competência do Estado.

Nessa esteira, aponta o precitado Relatório que não há sistematização suficiente dos dados da receita (física ou virtual), que permita a contabilização segundo o MCASP – 6ª edição, no que tange à administração e ao controle:

- a) da obrigação tributária e do crédito tributário desde a ocorrência do fato gerador até o efetivo recebimento, pois o sistema informatizado SIAT - Sistema Integrado de Administração Tributária, é insuficiente, os dados produzidos não são seguros e não há um controle manual (físico) que se apresente como alternativa;
- b) dos créditos inscritos em dívida ativa, pois o sistema informatizado utilizado é insuficiente e, em muitos casos, os processos ainda são físicos, administrados e alterados manualmente;
- c) dos benefícios fiscais e demais gastos tributários, pois não há um sistema informatizado ou alternativa manual adequada para apurar e organizar os dados.

Nas razões de defesa as impropriedades evidenciadas são atribuídas às deficiências e descontinuidades dos diversos sistemas de informação que deveriam organizar e guardar todos dados, de modo que se pudesse contabilizar, controlar e publicar. Informa que a SEFAZ Tocantins não possui ferramentas de tecnologia aptas a gerar relatórios com a precisão que é necessária para contabilização dos números.

Diante desse cenário, a defesa conclui no sentido de que a providência a ser adotada seria o desenvolvimento de um sistema capaz de contemplar todas as informações de maneira segura, através do Projeto de Modernização Fiscal do Estado do Tocantins – PROFISCO.

Ao examinar os argumentos apresentados, a Comissão, no Relatório Técnico de Análise de Defesa nº 1/2018, teceu as seguintes considerações:

“A defesa ficou limitada aos argumentos da Superintendência de Administração Tributária da Secretaria da Fazenda, e na oportunidade, acostou aos autos o anexo 15, que corresponde a diversos documentos, tais como: Ofício SGD nº 2018/25009/6431, Memo nº 014/2016 –DIEF/GIEF, Memo nº 26/2016 –SEFAZ/SAT/DIEF/GIEF, dentre outros. Os documentos correspondem a justificativas de diversas áreas técnicas da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), na tentativa de comprovar tal pendência.

Também, alega que a não contabilização decorreu da complexidade da forma de apurar os incentivos fiscais, falta de ferramenta tecnológica, enfim, confirma que não foi contabilizado, porém informa que está em andamento o desenvolvimento de um novo sistema tributário denominado SAT, com previsão para implantação no final de 2018.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Frise-se, que por repetidas vezes, foram emitidas recomendações desta Corte de Contas para que as renúncias de receitas sejam contabilizadas nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), cito: Processos nºs 12421/2011, 3796/2012, 1615/2016, dentre outras. Isto posto, não **há como afastar** tal irregularidade, por descumprir a obrigação de dar publicidade/transparência, c/c os arts. 5º, inciso II, e art. 14 da LRF, e item 3.6.1.3 do MCASP”.

Impende registrar que este Tribunal de Contas realizou Auditoria de Regularidade na Secretaria da Fazenda, Processo e-Contas nº 1615/2016, com a finalidade de apurar fatos e atos administrativos ocorridos no período de 01/01/2015 a 30/04/2016, cujos trabalhos culminaram no Relatório de Auditoria nº 04/2016.

Os resultados apresentados na Auditoria confirmaram a existência dos problemas na gestão das receitas públicas do Estado do Tocantins durante o exercício de 2015.

Vale destacar que os argumentos de defesa acerca das precitadas impropriedades foram rejeitados também no exame da Auditoria de Regularidade objeto dos autos nº 1615/2016, conforme Resolução nº 322/2017 – TCE/TO – Pleno, proferida no dia 31/05/2017.

Naquela oportunidade, seguindo a proposta apresentada pelo Relator, Conselheiro José Wagner Praxedes, este Tribunal de Contas fixou o prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação da decisão, para adoção de medidas corretivas objetivando atender as seguintes determinações:

<b>IMPROPRIEDADE</b>	<b>DETERMINAÇÃO</b>
Inexistência de controle dos incentivos ou renúncia de receitas fiscais concedidos. (Item 2.4 do Relatório de Auditoria).	Implantar e manter um sistema de controle dos incentivos fiscais contendo os beneficiários de forma individual, em arquivo cronológico, a fim de que se possa aferir se este pode continuar a fazer jus à concessão de benefício fiscal.
Inexistência de medidas de compensação para a concessão de renúncia de receitas. (Item 2.5 do Relatório de Auditoria).	Apresentar a comprovação de que foram adotadas medidas de compensação para a renúncia de receitas em 2015 quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual nº 2.942, de 25 de março de 2015, ou então apresentar esclarecimentos acerca da desnecessidade de, nesse exercício, ter a inclusão das medidas de compensação.
Ausência de unidade administrativa e pessoal específicos para o controle de incentivos fiscais. (Item 2.8 do Relatório de Auditoria).	Criação de uma unidade administrativa para controle dos incentivos fiscais concedidos, preferencialmente sendo servidor de carreira e estável, especializado em receita pública.
Inexistência de controle dos pagamentos dos Créditos Tributários (REFIS). (Item 2.9 do Relatório de Auditoria).	Implantar e manter um sistema de controle dos pagamentos de REFIS, a fim de que se possa aferir se o beneficiário vem quitando mês a mês as suas obrigações, ou se quita apenas a primeira parcela, obtém certidões, e abandona a obrigação de pagar.
Benefício fiscal não homologado pelo CONFAZ. (Item 2.10 do Relatório de Auditoria).	Efetuar levantamento dos benefícios que não foram submetidos ao CONFAZ e estabelecer um cronograma de submissão objetivando aprovação mediante convênio, buscando convalidação dos mesmos junto ao citado conselho.
Não há registro contábil no ativo dos créditos a receber oriundos do Imposto das Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos (ITCMD), bem como dos créditos não tributários. (Item 2.11 do Relatório de Auditoria).	Criar canal de comunicação entre o setor tributário e a contabilidade objetivando o registro contábil no ativo, de forma tempestiva e íntegra do ICMS, IPVA, ITCMD, bem como dos créditos não tributários, de modo a não distorcer a situação patrimonial do Estado e, por consequência, as demonstrações contábeis permitindo, assim, realizar projeções com os créditos a receber.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

<p>Ausência de segregação dos contribuintes dos créditos adimplentes dos inadimplentes. (Item 2.12 do Relatório de Auditoria).</p>	<p>Separar de forma sistêmica os contribuintes adimplentes dos inadimplentes, com o propósito de mitigar os riscos de abandono de parcelamentos de créditos tributários e não tributários. Segregar os créditos adimplidos dos inadimplidos, não somente no sistema tributário, mas integrando-os ao sistema contábil. Efetuar levantamento de todos os parcelamentos de créditos tributários e não tributários que foram abandonados a partir da terceira parcela, objetivando adoção de medidas para regularização.</p>
<p>Ausência de registro no passivo de provisão para repartição dos créditos pela parcela do recurso a transferir para os Municípios. (Item 2.13 do Relatório de Auditoria).</p>	<p>Providenciar a integração do Sistema Integrado de Administração e Finanças de Estados e Municípios (SIAFEM) e Sistema de Informação Administrativo Tributário (SIAT), ou quaisquer outros que os venha substituir. Registrar a provisão no passivo, da parcela para repartição dos créditos, pela parcela do recurso a transferir para os Municípios, na forma do Apêndice II da Resolução CFC nº 750/1993, destacando os princípios da competência e da prudência.</p>
<p>Registro contábil da Dívida Ativa oriunda do Imposto das Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e dos créditos não tributários, em desconformidade com os aspectos patrimoniais, ou seja, não cumpre Princípio de Competência. (Item 2.14 do Relatório de Auditoria).</p>	<p>Implantar um sistema de processamento de dados, exclusivo, para o acompanhamento dos créditos, devendo liberar para o contribuinte uma tela de cálculo dos acréscimos que permita, a qualquer momento, a conferência e o cotejamento de valores da atualização monetária, juros e multa em nome do devedor. Elaborar relatórios consolidados que contemple histórico da dívida por contribuinte/devedor, desde a inscrição estadual/CNPJ, nome do contribuinte, data da origem e pagamento do crédito, valor principal, atualização monetária, juros e multa. Interligar os sistemas de contabilidade e tributário. Registrar os fatos contábeis inerentes aos créditos da dívida ativa cumprindo o princípio da competência.</p>
<p>Ausência de Registro contábil da Dívida Ativa referente ao ITCMD. (Item 2.15 do Relatório de Auditoria).</p>	<p>Implantar um sistema de processamento de dados, exclusivo, para o acompanhamento dos créditos, devendo liberar para o contribuinte e órgãos fiscalizadores, seja de controle interno e externo, uma tela de cálculo dos acréscimos que permita, a qualquer momento, a conferência e o cotejamento de valores da atualização monetária, juros e multa em nome do devedor. Elaborar relatórios consolidados que contemple histórico da dívida por contribuinte/devedor, desde a inscrição estadual/CNPJ, nome do contribuinte, data da origem e pagamento do crédito, valor principal, atualização monetária, juros e multa. Interligar os sistemas de contabilidade e tributário. Implantar procedimentos que sistematizem a inscrição em dívida ativa periódica do ITCMD. Registrar os fatos contábeis inerentes a inscrição em dívida ativa referente ao ITCMD, em consonância com o princípio da competência.</p>
<p>Não comprovação das inscrições e baixas de qualquer natureza dos créditos da dívida ativa tributária (ICMS e ITCMD) e não tributária por contribuinte/devedor. (Item 2.16 do Relatório de Auditoria).</p>	<p>Implantar a integração de sistemas para a gestão da dívida ativa e a respectiva contabilização. Normatizar as atribuições da área responsável pelo cancelamento de créditos tributários, de modo a promover a comunicação clara das funções, responsabilidades e obrigações atribuídas a cada um dos servidores.</p>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Não há contabilização das perdas prováveis decorrentes da inadimplência dos contribuintes/devedor. (Item 2.17 do Relatório de Auditoria).	Emanar estudo e proposição de alterações necessárias nos sistemas manuais e informatizados na apuração do ajuste de perdas para o recebimento dos créditos inscritos em dívida ativa para que o ativo do órgão seja mensurado a valor real líquido de realização.
Intervenção manual no sistema para emissão da Certidão Negativa. (Item 2.18 do Relatório de Auditoria).	Reavaliar os procedimentos internos adotados para emissão das certidões com o objetivo de limitar acesso a essa operação para servidores efetivos e sempre via sistema, jamais permitindo intervenção manual para emissão de certidões. Proceder levantamento de todas as baixas do período auditado e comprovar o ingresso dos respectivos valores oriundos da baixa manual efetuada.
Inexistência da comprovação da emissão e encaminhamento das Certidões da Dívida Ativa (CDAs) referente ao ICMS à Procuradoria Geral do Estado (PGE), para propositura de execução fiscal. (Item 2.19 do Relatório de Auditoria).	Efetuar levantamento de todos os títulos que não obtiveram sucesso na cobrança amigável e encaminhar à PGE, dentro do prazo prescricional, em cumprimento ao inciso V, art. 156 e 174 do CTN, para a propositura de execução fiscal. Elaborar cadastro de todos os títulos encaminhados à PGE e acompanhar o andamento da execução, de forma sistêmica. Elaborar manual com as rotinas e procedimentos dos títulos a serem executados e em execução fiscal. Implantar um sistema de processamento de dados de controle das execuções fiscais do Estado, interligado com o sistema da Dívida Ativa.
Inexistência da comprovação da emissão e encaminhamento das Certidões da Dívida Ativa (CDAs) referente ao ITCMD e créditos não tributários à Procuradoria Geral do Estado (PGE), para propositura de execução fiscal. (Item 2.20 do Relatório de Auditoria).	Elaborar manual com as rotinas e procedimentos dos títulos a serem executados e em execução fiscal. Implantar um sistema de processamento de dados de controle das execuções fiscais do Estado, interligado com o sistema da Dívida Ativa. Elaborar cadastro de todos os títulos encaminhados à PGE e acompanhar o andamento da execução, seja manualmente ou via sistema. Efetuar levantamento de todos os títulos que não obtiveram sucesso na cobrança amigável e encaminhar à PGE, dentro do prazo prescricional, em cumprimento ao inciso V, art. 156 e 174 do CTN, para a propositura de execução fiscal.

Com efeito, considerando que a Resolução nº 322/2017 – TCE/TO – Pleno já estabeleceu as medidas a serem adotadas e o prazo para seu cumprimento, e, ainda, tendo em vista que a análise empreendida no bojo daqueles autos é pontual e específica, converto em ressalvas as impropriedades elencadas nesta prestação de contas e adoto como recomendações as providências já destacadas na precitada Resolução.

Nesse diapasão, recomendo que a SEFAZ-TO ordene os dados da receita tributária, de modo acessível, claro e seguro, para que possam ser controlados, contabilizados e publicados no Portal da Transparência, a partir do momento da previsão, passando pelo lançamento (tributário), pela arrecadação de cada tributo (título a título), até chegar ao recebimento, de modo a cumprir os mandamentos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, os arts. 11, 14 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP 6ª Edição) e os princípios orientadores da contabilidade.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

## **6. DESPESAS**

### **6.1. Resultado da Execução Orçamentária da Despesa**

Nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 6ª Edição<sup>6</sup>, **a despesa orçamentária pública** é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços prestados à sociedade.

A despesa autorizada para o exercício financeiro de 2015 foi de R\$9.724.613.127,00 (nove bilhões, setecentos e vinte e quatro milhões, seiscentos e treze mil, cento e vinte e sete reais), e após sofrer alterações elevou-se para R\$9.802.588.752,96 (nove bilhões, oitocentos e dois milhões, quinhentos e oitenta e oito mil, setecentos e cinquenta e dois reais e noventa e seis centavos).

Registre-se que do montante acima foi realizado (empenhado) R\$7.486.049.495,86 (sete bilhões, quatrocentos e oitenta e seis milhões, quarenta e nove mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e oitenta e seis centavos), que corresponde a 76,37% do valor autorizado.

No que se refere às despesas correntes essas atingiram o montante de R\$6.327.638.377,01 (seis bilhões, trezentos e vinte e sete milhões, seiscentos e trinta e oito mil, trezentos e setenta e sete reais e um centavo), e as despesas intraorçamentárias, R\$480.589.493,09 (quatrocentos e oitenta e nove milhões, quinhentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e noventa e três reais e nove centavos). Já as despesas de capital totalizaram R\$677.821.625,76 (seiscentos e setenta e sete milhões, oitocentos e vinte e um mil, seiscentos e vinte e cinco reais, e setenta e seis centavos), conforme a tabela a seguir:

**Tabela 07 – Despesas por Grupo de Natureza – janeiro a dezembro**

<b>TÍTULO</b>	<b>VALOR EMPENHADO –R\$</b>	<b>Percentual</b>
<b>DESPESAS CORRENTES (I)</b>	<b>6.327.638.377,01</b>	<b>84,53</b>
Pessoal e Encargos Sociais	3.997.565.588,18	53,40
Juros e Encargos da Dívida	154.096.106,62	2,06
Outras Despesas Correntes	2.175.972.682,21	29,07
<b>DESPESAS CORR. INTRA-ORÇAMENTÁRIAS (II)</b>	<b>480.589.493,09</b>	<b>6,42</b>
Pessoal e Encargos Sociais	468.029.363,62	6,25
Juros e Encargos da Dívida	4.241.959,05	0,06
Outras Despesas Correntes	8.318.170,42	0,11
<b>DESPESAS DE CAPITAL (III)</b>	<b>677.821.625,76</b>	<b>9,05</b>
Investimentos	341.709.219,83	4,56
Inversões Financeiras	8.749.094,72	0,12
Amortização da Dívida	327.363.311,20	4,37
<b>TOTAL</b>	<b>7.486.049.495,86</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Demonstrativo da Receita e Despesa segundo as Categorias Econômicas 2015 – Anexo 1 da Lei nº 4320/64 e Balanço Orçamentário – Anexo 12

Do total empenhado, as despesas de custeio (correntes e intraorçamentárias) atingiram 90,95% e as despesas de capital 9,05%.

<sup>6</sup> Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios - (Válido a partir do exercício de 2015)



## 6.2. Despesas de Exercícios Anteriores

As despesas de exercícios anteriores são representadas por um elemento de despesa próprio usado no orçamento do exercício corrente para atender às despesas que pertencem ao exercício anterior: 92 – Despesas de Exercícios Anteriores.

Nos termos do art. 37 da Lei nº 4.320/1964, as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) abrangem três situações:

- a) 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.
- b) Restos a pagar com prescrição interrompida.
- c) Compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente.

Contudo, deve-se asseverar que da análise formal e da sequência em que os fatos estão ocorrendo nos órgãos estaduais, é possível afirmar que as despesas de exercícios anteriores não se referem apenas às despesas que atendem aos critérios estabelecidos no art. 37 da Lei nº 4320/64, mas também, àquelas em razão da ausência dotação orçamentária e de disponibilidade financeira nas respectivas fontes de recursos, em exercícios passados.

No Estado, esse fato é recorrente e vem causando distorções no sistema contábil uma vez que se utiliza o orçamento do atual exercício para honrar despesas de exercícios anteriores que deveriam ter sido inscritas em restos a pagar, contrariando os princípios da competência e da oportunidade. Consoante relatório técnico de 2015, as despesas de exercícios anteriores atingiram 10,52% do total das despesas do orçamento.

Ainda, segundo o Relatório Técnico nº 01/2017, durante o exercício de 2015 foram contraídas dívidas sem a efetiva execução orçamentária, de aproximadamente R\$1.027.597.335,95 (um bilhão vinte e sete milhões quinhentos e noventa e sete mil trezentos e trinta e cinco reais e noventa e cinco centavos). Em razão disso, o Gestor época foi instado a justificar o descompasso entre o que foi previsto nos instrumentos de planejamento e a efetiva necessidade de manutenção da estrutura Administrativa, o que causaria impacto no orçamento e nas metas do exercício de 2016.

A defesa atribuiu esse descompasso à dívida herdada da gestão anterior, afirmando que isso prejudicou significativamente o orçamento do exercício de 2015. Acrescentou, ainda, que diante das limitações administrativas encontradas, buscou o incremento da capacidade de arrecadação e da eficiência do gasto público, bem como o fortalecimento institucional e a reorganização da estrutura organizacional do governo. Por fim, aduziu que adotou providências imediatas voltadas ao adimplemento das obrigações.

Ante ao exposto, **ressalvo o apontamento**, reiterando a **recomendação** constante no Relatório de Análise de Defesa nº 1/2018, para que os valores previstos nos instrumentos de planejamento sejam compatíveis com as efetivas necessidades de manutenção da estrutura Administrativa. Recomenda-se, também, que o Estado adote as medidas e os ajustes necessários a fim de que haja uma revisão das rotinas de registro e controle da despesa sob o aspecto orçamentário; que observe disposto nos arts. 15 a 17 da Lei Complementar nº 101/2000; e siga os três estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4320/64: empenho, liquidação e pagamento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Além disso, o Estado realizou o estorno das despesas com pessoal, liquidadas e não pagas no exercício financeiro de 2015, com posterior cancelamento dos empenhos por meio da Medida Provisória nº 49, de 18/12/2015 (que dispôs sobre o estorno das despesas que especifica), e da Medida Provisória nº 01, de 15 de janeiro de 2016, publicada no DOE nº 4.540, reeditada pelas Medidas Provisórias nºs 04, de 12 de fevereiro de 2016; 07, de 11 de março de 2016; e 11, de 7 de abril de 2016, que deu origem a Lei nº 3088, de 27 de abril de 2016.

Em decorrência, a comissão técnica utilizou esse grupo de despesa como amostra e verificou que em observância ao enfoque patrimonial e aos princípios da competência e oportunidade, foram reconhecidas despesas/obrigações no passivo circulante, com atributo P, sem passar pela fase orçamentária, no montante de R\$246.732.267,37 (duzentos e quarenta e seis milhões setecentos e trinta e dois mil duzentos e sessenta e sete reais e trinta e sete centavos). Contudo, ao confrontar esse valor com as despesas de exercícios anteriores (92) no Anexo 2 de 2016, qual seja, R\$566.511.503,54 (quinhentos e sessenta e seis milhões quinhentos e onze mil quinhentos e três reais e cinquenta e quatro centavos), observou-se que somente 43,55% das obrigações haviam sido reconhecidas no passivo do órgão em 2015, restando sem qualquer tipo de evidenciação nos demonstrativos contábeis o montante de R\$319.779.236,17 (trezentos e dezenove milhões setecentos e setenta e nove mil duzentos e trinta e seis reais e dezessete centavos), contrariando as normas de contabilidade, bem como a transparência e fidedignidade dos dados contábeis.

Instado sobre a ocorrência, a defesa arguiu que:

“Todos os Procedimentos Contábeis elaborados pela Superintendência de Controle e Contabilidade Geral e disponibilizados aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta estão em consonância com os princípios e normas contábeis, sobretudo, no que se refere à contabilização tempestiva dos fatos independentemente do recebimento ou pagamento, cabe à respectiva unidade gestora a contabilização quando da ocorrência do fato gerador, por ser a responsável pelos atos de sua gestão. No entanto, conforme já explanado, a dívida herdada da gestão anterior prejudicou todo o orçamento do exercício de 2015, impondo a gestão à época tal situação”.

As alegações apresentadas elencam algumas das causas das despesas de exercícios anteriores executadas em 2015, o que não afasta a ressalva, motivo pelo qual **recomenda-se** ao Governo do Estado que utilize corretamente a classificação da despesa no elemento 92 – Despesas de exercícios anteriores, nas estritas circunstâncias estabelecidas no artigo 37 da Lei nº 4.320/64, e que realize um planejamento orçamentário e financeiro eficiente e equilibrado, de modo a reduzir a reiterada prática, por parte do Estado, de realização de despesas de exercícios anteriores, dando causa, assim, à movimentação de dotações orçamentárias para sua cobertura, em razão de não estarem previstas, ou insuficientemente dotadas no orçamento, situação que impacta na execução orçamentária do exercício e prejudica o alcance de metas, segundo o art. 1º, §1º da LC nº 101/2000 e princípio da transparência.

Dessa forma, recomenda-se ao Estado que faça o controle da assunção das obrigações nos termos dos artigos 15 a 17, da Lei Complementar nº 101/2000, e que efetue o registro contábil das despesas/obrigações cujos fatos geradores tenham ocorrido no exercício, independente da respectiva disponibilidade orçamentária e financeira, permitindo, assim, maior transparência da despesa pública e da situação fiscal do Estado, tudo em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Lei nº 4320/64, aos princípios contábeis da competência e da oportunidade, às normas de contabilidade aplicadas ao setor público e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Neste contexto, cita-se a Resolução nº 265/2018 - TCE/TO - Pleno – 06/06/2018, proferida na Consulta nº 13043/2017, na qual o Tribunal fixou as seguintes premissas, senão vejamos:

**“QUESITO 1**

a) que as obrigações devem ser contabilizadas nas contas contábeis do passivo com atributo “P” – Permanente - até a emissão do empenho, conforme orienta o MCASP, e sejam detalhadas em notas explicativas, no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e Demonstrações Contábeis, por impactarem diretamente a interpretação dos mesmos, com fundamento no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

b) que no início de janeiro, seja realizado empenho estimativo da folha de pagamento, no valor estimado da folha para todo o exercício, incluindo as despesas previdenciárias e outros encargos sobre a folha. Caso seja verificado que os créditos orçamentários são insuficientes para o pagamento da folha durante o exercício, o Gestor do órgão deverá acionar o responsável pela gestão geral do orçamento, atualmente, Secretaria de Planejamento – SEPLAN, para adoção de providências quando estas estiverem fora da sua área de competência. No caso de insuficiência de dotação orçamentária para amparar as despesas com folha de pagamento, que apesar de integrarem o orçamento do órgão, não dependem do gestor da pasta para serem realizadas, este deverá buscar junto ao órgão ou autoridade responsável, as providências necessárias à sua redução ao valor dos créditos orçamentários aprovados em Lei, sob pena de omissão, e considerando os fundamentos constantes no art. 167, inc. I e II, da Constituição Federal, art. 60 da Lei 4.320/64;

c) que os empenhos relativos à Folha de Pagamento e seus encargos, sejam liquidados até o último dia do mês de referência em que forem verificadas as prestações efetivas do serviço, pelos empregados ou servidores públicos, conforme pág. 518 do Manual de Demonstrativos Fiscais;

d) que os procedimentos licitatórios referentes a obras, serviços e compras, assim como, os procedimentos de contratação direta por meio de dispensa e de inexigibilidade de licitação, sejam iniciados somente quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes, com fundamento no art. 167, inc. I e II, da Constituição Federal, no art. 37, inc. IV, da Lei Complementar 101/2000, e no art. 7º, caput, § 2º, inc. III, e § 9º, no art. 14, no art. 38 e art. 55, inc. V, todos da Lei nº 8.666/93, sendo esta também a posição adotada em diversos precedentes dos Tribunais;

e) que seja realizado a emissão do empenho antes da celebração do contrato, que resulte em dispêndio de recursos públicos, com fundamento no art. 60 da Lei 4.320/64.

QUESITO 2 a) Que as transferências financeiras sejam registradas em contas de Controle e Patrimoniais, com atributo F, similar às rotinas contábeis adotadas na União, constante no documento “Rotinas e procedimentos contábeis da União, Parte IV, Programação Financeira”, anexado a este parecer e disponível do endereço eletrônico <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/implantacao-do-pcasp-uniao>”.

### **6.3. Evolução da realização das Despesas Corrente e de Capital 2012/2015**

Tabela 08 – Evolução da realização das Despesas Corrente e de Capital:

Descrição	2012	2013	2014	2015
Despesas Correntes	5.064.388.271,31	5.687.800.540,08	6.317.458.896,55	6.808.227.870,10
Despesas de Capital	718.372.516,09	938.708.860,35	1.189.976.390,37	677.821.625,76
<b>Total de Despesas</b>	<b>5.782.760.787,40</b>	<b>6.626.509.400,43</b>	<b>7.507.435.286,92</b>	<b>7.486.049.495,86</b>
% Execução Desp. Correntes s/ o Total das Despesas	<b>87,58</b>	<b>85,83</b>	<b>84,15</b>	<b>90,95</b>
% Execução Desp. Capital s/ o Total das Despesas	<b>12,42</b>	<b>14,17</b>	<b>15,85</b>	<b>9,05</b>

Nota-se da tabela acima que nos últimos quatro anos (2012/2015), o exercício de 2015 foi o que mais se gastou, proporcionalmente, com despesas correntes (90,95%), e o que menos gastou, também proporcionalmente com despesas de capital (9,05%).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Segundo o relatório técnico, o crescimento das despesas correntes deve ser ponderado, vez que estão incluídas como despesas as transferências constitucionais aos Municípios, decorrente da repartição das receitas de ICMS e IPVA. A forma de contabilização das transferências constitucionais dificulta a análise do crescimento efetivo das despesas correntes do Estado, pois estas aumentam proporcionalmente ao crescimento da receita, vez que trata de obrigação constitucional de repartição obrigatória das receitas tributárias.

#### **6.4. Despesa realizada por Função de Governo**

A classificação funcional tem por finalidade segregar a despesa pública orçamentária em função e subfunção. Consoante a Portaria SOF/MP nº 42, de 14 de abril de 1999, a função deve ser entendida como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Enquanto que a subfunção representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

**Tabela 09 – Comparativo das Despesas Executadas por Função de Governo**

<b>Funções</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>Total executado 2015 %</b>	<b>Variação % 2015/2014</b>
01-Legislativa	261.940.583,10	300.469.967,81	4,02	14,71
02-Judiciária	431.739.911,88	519.293.173,34	6,94	20,28
03-Essencial à Justiça	101.954.989,79	104.004.479,94	1,39	2,01
04-Administração	1.532.465.600,31	1.651.703.340,20	<b>22,06</b>	7,78
06-Segurança Pública	687.049.752,79	702.073.157,55	9,38	2,19
08-Assistência Social	41.683.747,38	29.827.745,78	0,40	(28,44)
09-Previdência Social	389.336.750,27	522.570.184,63	6,98	34,22
10-Saúde	1.467.648.361,88	1.312.963.159,54	<b>17,54</b>	(10,54)
11-Trabalho	6.694.219,75	1.240.760,62	0,03	(81,47)
12-Educação	1.059.318.230,66	1.094.133.002,86	<b>14,63</b>	3,29
13-Cultura	11.707.663,56	24.434.340,69	0,34	<b>108,70</b>
14-Direitos da Cidadania	143.191.412,40	134.859.142,02	1,80	(5,82)
15-Urbanismo	939.779,56	3.927.655,16	0,05	<b>317,93</b>
16-Habitação	37.514.348,15	43.790.429,95	0,58	16,73
17-Saneamento	40.528.107,64	44.272.206,08	0,59	9,24
18-Gestão Ambiental	36.219.935,65	37.642.532,02	0,50	3,93
19-Ciência e Tecnologia	11.904.078,23	7.790.508,39	0,10	(34,56)
20-Agricultura	164.714.500,86	192.821.977,04	2,58	17,06
21-Organização Agrária	1.668.231,12	589.057,10	0,01	(64,69)
22-Indústria	2.354.928,82	589.057,10	0,01	(74,99)
23-Comércio e Serviços	13.734.835,34	10.750.045,06	0,14	(21,73)
24-Comunicações	6.141.757,83	15.089.379,52	0,20	<b>145,69</b>
25-Energia	-	117.903,29	0,00	0,00
26-Transporte	679.312.070,43	197.381.290,51	2,65	(70,94)
27-Desporto e Lazer	8.447.384,29	1.828.367,47	0,03	(78,36)
28-Encargos Especiais	369.224.105,23	526.952.053,89	7,05	42,71
<b>Total</b>	<b>7.507.435.286,92</b>	<b>7.486.049.495,86</b>	100,00	(0,28)

**Fonte:** Demonstrativo da Despesa por Órgãos e Funções - Anexo 9 da Lei nº 4.320/64

A Função Administração foi a que mais consumiu recursos públicos, na ordem de 22,06%<sup>7</sup> do total das despesas de 2015. Em seguida, as seguintes funções: Saúde (17,54%), Educação (14,63%) e Segurança Pública (9,38%).

<sup>7</sup> Estão incluídas na função Administração as despesas com transferências constitucionais aos Municípios referentes à distribuição de receita.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Quando comparado os gastos de 2014 com os de 2015, as funções que sofreram os maiores decréscimos em percentuais foram: Organização Agrária, com retração de 64,69%; Trabalho, com 81,47%; Indústria, com 74,99%; e Ciências e Tecnologia, com 34,56%.

Já as funções que tiveram maiores incrementos em percentuais quando comparadas ao exercício de 2014 foram: Urbanismo, Comunicações e Cultura, com crescimento de 317,93%, 145,69% e 108,70%, respectivamente.

## **7. AÇÕES SETORIAIS DO GOVERNO**

### **7.1. Função saúde**

A Constituição Federal, a Constituição Estadual e a legislação complementar estabelecem que os Estados devem aplicar, em ações de serviços públicos de saúde, o valor mínimo correspondente a 12% (doze por cento) do produto de arrecadação dos impostos, acrescidos das transferências de recursos provenientes da União, deduzidos os valores transferidos aos municípios, relativos à participação deste nas receitas dos estados<sup>8</sup>.

A saúde é direito de todo cidadão e dever do Estado, garantido, de acordo com o art. 196<sup>9</sup> da Constituição Federal. Trata-se, portanto, de direito fundamental do ser humano, devendo o Poder Público prover as condições necessárias ao seu pleno exercício.

Nessa esteira, a verificação desta aplicação deve levar em conta as despesas realizadas no Fundo Estadual de Saúde, excluídas as despesas que não atendam aos princípios da universalidade, observadas a normatização da matéria por parte desta Corte de Contas<sup>10</sup> e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)<sup>11</sup>.

As receitas vinculadas aos Estados, para efeito do cumprimento do texto constitucional, modificado pela Emenda Constitucional nº 29/2000, ficam assim compostas:

- a) Receitas de Impostos Estaduais: ICMS, IPVA, ITCMD;
- b) Receitas de Transferências da União: Quota-Parte do FPE, Quota-Parte do IPI - Exportação, Transferências da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir);
- c) Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF;
- d) Outras Receitas Correntes: Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juros de Mora e Correção Monetária;
- e) Dedução das Transferências Financeiras Constitucionais e Legais a Municípios: ICMS (25%), IPVA (50%), IPI - Exportação (25%), Lei Complementar nº 87/96 - Lei Kandir (25%).

São consideradas como despesas com ações e serviços de saúde as relativas à promoção, proteção, recuperação e reabilitação da saúde, tais como:

- a) vigilância epidemiológica e controle de doenças;
- b) vigilância sanitária;
- c) vigilância nutricional, controle de deficiências nutricionais, orientação alimentar e a segurança alimentar promovida no âmbito do SUS;

<sup>8</sup> Constituição Federal, art. 198, §3º, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ADCT, art. 77 (acrescido pela emenda Constitucional nº 29/2000); Lei Complementar nº 141, de 13/01/2012 e Decreto Federal nº 7.827, de 16 de outubro de 2012; art. 146 ao 152 da Constituição Estadual.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> IN TCE/TO nº 02/2002

<sup>11</sup> Portaria STN nº 553, de 22 de setembro de 2014 - Manual de demonstrativos fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido para o exercício de 2015.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

- d) educação para a saúde;
- e) saúde do trabalhador;
- f) assistência à saúde em todos os níveis de complexidade;
- g) assistência farmacêutica;
- h) atenção à saúde dos povos indígenas;
- i) capacitação de recursos humanos do SUS;
- j) pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico em saúde promovidos por entidades do SUS;
- k) produção, aquisição e distribuição de insumos setoriais específicos, tais como medicamentos, imunobiológicos, sangue e hemoderivados, e equipamentos;
- l) saneamento básico e do meio ambiente, desde que associado diretamente ao controle de vetores, a ações próprias de pequenas comunidades ou em nível domiciliar, ou aos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), e outras ações de saneamento a critério do Conselho Nacional de Saúde;
- m) serviços de saúde penitenciários, desde que firmado Termo de Cooperação específico entre os órgãos de saúde e os órgãos responsáveis pela prestação dos referidos serviços;
- n) atenção especial aos portadores de deficiência; e
- o) ações administrativas realizadas pelos órgãos de saúde no âmbito do SUS e indispensáveis para a execução das ações indicadas nos itens anteriores.

Não são consideradas como despesas com ações e serviços de saúde as relativas:

- a) pagamento de aposentadorias e pensões;
- b) assistência à saúde que não atenda ao princípio da universalidade (clientela fechada);
- c) merenda escolar;
- d) saneamento básico, mesmo o previsto no inciso XII da Sexta Diretriz da Resolução nº 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde, realizado com recursos provenientes de taxas ou tarifas e do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, ainda que excepcionalmente executado pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria de Saúde ou por entes a ela vinculados;
- e) limpeza urbana e remoção de resíduos sólidos (lixo);
- f) preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes federativos e por entidades não governamentais;
- g) ações de assistência social não vinculadas diretamente à execução das ações e serviços referidos na Sexta Diretriz da Resolução nº 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde e não promovidas pelos órgãos de Saúde do SUS; e
- h) ações e serviços públicos de saúde custeadas com recursos que não os especificados na base de cálculo definida na Primeira Diretriz da Resolução nº 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde.

Para o exercício de 2015 a Lei Orçamentária provisionou a realização de despesas na função saúde no montante de R\$1.639.053.093,00 (um bilhão seiscentos e trinta e nove milhões cinquenta e três mil noventa e três reais), sendo executada a quantia de R\$1.312.963,159,54 (um bilhão, trezentos e doze milhões, novecentos e sessenta e três mil, cento e cinquenta e nove reais e cinquenta e quatro centavos), o que demonstra ser uma das áreas em que o Governo mais destinou recursos públicos em diversas fontes, conforme tabela a seguir:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 10 - Execução Orçamentária por Fonte de Recurso**

Cód.	Descrição	Previsto	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Inscritos em Restos a Pagar Processados	Inscritos em Restos a Pagar não Processados	Total de Restos a Pagar
100	Recursos Ordinários	2.000.000,00	84.453,00	84.452,11	84.452,11	84.389,56	62,55	0,00	62,55
102	Recursos do Tesouro-Ações de Serviços Públicos de Saúde	1.199.140.702,00	1.045.724.015,00	1.030.235.201,93	1.030.235.201,93	1.020.221.580,44	10.013.621,49	0,00	10.013.621,49
104	Recursos do Tesouro-Emenda Parlamentar	4.864.000,00	1.385.000,00	850.000,00	0	0	0,00	850.000,00	850.000,00
223	Recursos de convênios com iniciativa privada	90.700,00	90.700,00	46.662,00	46.662,00	46.662,00	0,00	0,00	-
225	Recursos de Convênios com Órgãos Federais	57.199.117,00	55.699.117,00	6.958.714,59	6.958.134,59	6.958.134,59	0,00	580,00	580,00
226	Alienação de Bens	350.000,00	350.000,00	350.000,00	0	0	0,00	350.000,00	350.000,00
229	Operações Financeiras Não Reembolsáveis-inter	5.120,00	5.120,00	0,00	0	0	0,00	0,00	-
235	Cota-Parte de Compensações Financeiras	0,00	8.468.000,00	8.439.803,52	8.439.803,52	8.439.803,52	0,00	0,00	-
240	Recursos próprios	312.400,00	312.400,00	249.180,00	249.180,00	249.180,00	0,00	0,00	-
246	Assistência Farmacêutica	4.800.000,00	4.800.000,00	3.209.035,36	2.735.473,84	2.735.473,84	0,00	473.561,52	473.561,52
247	Atenção Básica	556.350,00	556.350,00	62.278,12	62.278,12	59.452,12	2.826,00	0,00	2.826,00
248	Gestão do Sus	16.050.230,00	16.050.230,00	3.764.000,85	3.720.293,06	3.687.810,06	32.483,00	43.707,79	76.190,79
249	Investimentos Saúde	23.277.620,00	23.277.620,00	2.774.870,60	2.771.499,03	2.770.299,03	1.200,00	3.371,57	4.571,57
250	Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	269.155.736,00	269.155.736,00	247.630.715,81	246.864.158,34	246.595.991,02	268.167,32	766.557,47	1.034.724,79
251	Vigilância em Saúde	24.702.019,00	24.702.019,00	7.789.658,29	7.624.612,37	7.469.386,76	155.225,61	165.045,92	20.271,53
4219	Operações de Créditos Internas - Em moeda	36.547.647,00	43.411.197,00	517.135,29	517.135,29	517.135,29	0,00	0,00	-
5236	Doação	1.452,00	1.452,00	1.451,07	1.451,07	1.451,07	0,00	0,00	-
<b>Total</b>		<b>1.639.053.093,00</b>	<b>1.494.073.409,00</b>	<b>1.312.963.159,54</b>	<b>1.310.310.335,27</b>	<b>1.299.836.749,30</b>	<b>10.473.585,97</b>	<b>2.652.824,27</b>	<b>13.126.410,24</b>

Fonte: Anexo 11/opção 4, fls. 579 do processo nº 4496/2016

As fontes de recursos que obtiveram despesas com maior relevância foram: ações de serviços públicos de saúde (102), com 78,47%; Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (250), 18,86%, ficando as demais com 2,67%.

No exercício de 2015, o Fundo Estadual de Saúde arrecadou R\$278.059.691,66 (duzentos e setenta e oito milhões cinquenta e nove mil seiscentos noventa e um reais e sessenta e seis centavos) e recebeu transferência financeira de R\$1.059.268.843,91 (um bilhão cinquenta e nove milhões duzentos e sessenta e oito mil oitocentos e quarenta e três reais e noventa e um centavos) para as fontes de recursos 100,102 e 104.

Impende registrar que a fonte de recurso 102 (ASPS) foi deficitária devido a não contabilização da receita destinada a saúde no momento do seu ingresso, ou seja, em conformidade com a arrecadação. Da mesma forma, as fontes 100 (recursos próprios) e 104 (emenda parlamentar).

Já as fontes de recursos 226, 235, 246, 250 e 4219 foram deficitárias. Contudo, as fontes de recurso 223, 225, 229, 235, 240, 246, 247, 248, 249 e 5236 obtiveram superávit financeiro do exercício anterior, porém não houve abertura de créditos suplementares por superávit financeiro. Vejamos a tabela a seguir:

**Tabela 11 - Apuração do déficit/superávit financeiro**

Fonte	Superávit/déficit financeiro do exercício de 2014 (a)	Arrecadação 2015 (b)	Total (c=a+b)	Execução (d)	Déficit/Superávit 2015 (e=c-d)
0100	0,00	0,00	-	84.452,11	-84.452,11
0102	713.908,43	1.910.784,54	2.624.692,97	1.030.235.201,93	-1.027.610.508,96
0104	0,00	0,00	-	850.000,00	-850.000,00
0223	181.889,94	69.437,35	251.327,29	46.662,00	204.665,29
0225	48.540.917,21	4.675.190,74	53.216.107,95	6.958.714,59	46.257.393,36
0226	0,000	100.850,00	100.850,00	350.000,00	-249.150,00
0229	5.624,25	462,33	6.086,58	0,00	6.086,58
0235	2.820,06	0,00	2.820,06	8.439.803,52	-8.436.983,46
0240	445.169,61	101.407,54	546.577,15	249.180,00	297.397,15
0246	184.984,74	1.875.921,46	2.060.906,20	3.209.035,36	-1.148.129,16
0247	313.141,00	301.669,46	614.810,46	62.278,12	552.532,34
0248	6.741.147,08	1.377.536,65	8.118.683,73	3.764.000,85	4.354.682,88
0249	17.052.217,66	6.113.346,45	23.165.564,11	2.774.870,60	20.390.693,51
0250	(50.211.018,21)	251.805.379,72	201.594.361,51	247.630.715,81	-46.036.354,30
0251	9.125.077,27	9.724.885,36	18.849.962,63	7.789.658,29	11.060.304,34
4219	(16.543.092,12)	0,00	-16.543.092,12	517.135,29	-17.060.227,41
5236	1.451,07	0,00	1.451,07	1.451,07	-

Fonte: SIAFEM - Superávit Financeiro 2014.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

A saúde pública estadual no Tocantins contempla, entre outras unidades, 19 hospitais, sob a responsabilidade da Secretaria Estadual de Saúde, localizados nas seguintes cidades:

**Tabela 12 - Hospitais Estaduais**

Unidade	Cidade	Quantidade
Hospital Regional -HGP	Palmas	01
Hospital Regional -HRA	Araguaína	01
Hospital Regional - HGR	Gurupi	01
Hospital Regional	Augustinópolis	01
Hospital Regional	Porto Nacional	01
Hospital e Maternidade Dona Regina	Palmas	01
Hospital Regional	Paraíso	01
Hospital Regional	Miracema	01
Hospital Regional- HRG	Guaraí	01
Hospital Materno-Infantil Tia Dedé	Porto Nacional	01
Hospital Regional	Arraias	01
Hospital Infantil	Palmas	01
Hospital Regional de Dianópolis	Dianópolis	01
Hospital Regional	Pedro Afonso	01
Hospital de Referência	Araguaçu	01
Hospital Regional	Xambioá	01
Hospital Regional	Arapoema	01
Hospital Regional -HRA	Alvorada	01
<b>Total</b>		<b>19</b>

Fonte: <http://saude.to.gov.br/atencao-a-saude/gestao-hospitalar/hospitais-estaduais/>

A presente análise busca trazer uma simples amostra das despesas no âmbito hospitalar nos últimos 6 anos. A tabela a seguir apresenta uma série histórica das despesas de custeio dos 19 hospitais, não incluindo as despesas com pessoal, vejamos:

**Tabela 13 - Despesas de Custeio dos Hospitais 2010/2015<sup>12</sup>**

Unidade Hospitalar	Porte	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hosp. Reg. de Augustinópolis	II	8.224.042,23	7.982.457,10	7.745.380,33	11.341.859,23	16.209.644,00	10.188.661,88
Hosp. Reg. de Araguaína	III	34.477.072,00	36.898.866,22	49.292.728,73	53.779.106,43	65.441.056,39	35.610.169,67
Hosp. Reg. Araguaçu	I	1.397.205,57	2.600.116,47	4.341.293,10	3.581.999,78	3.722.361,36	2.113.709,31
Hosp. Reg. Arapoema	I	1.030.779,77	2.127.957,70	3.857.565,05	3.038.482,59	2.846.603,59	2.057.569,85
Hosp. Reg. de Alvorada	I	502.757,47	1.471.981,59	2.937.498,88	2.302.033,00	2.188.492,37	1.611.453,12
Hosp., Reg. Arraias	I	1.526.132,49	3.223.712,10	5.368.033,85	4.647.805,61	3.761.657,96	2.697.409,09
Hosp. Reg. Dianópolis	II	2.831.694,33	4.780.052,54	7.250.336,28	6.578.194,60	6.362.418,90	3.108.496,67
Hosp. Reg. Dona Regina	III	20.467.907,27	20.820.648,25	21.891.467,17	25.398.735,13	32.184.819,33	16.042.302,34
Hosp. Reg. Gurupi	III	12.347.682,55	15.340.683,16	22.465.049,13	23.994.688,96	36.063.704,02	15.765.484,78
Hosp. Reg. Guaraí	II	3.042.083,43	5.044.776,80	8.367.279,05	6.848.808,21	7.002.642,88	4.564.225,44
Hosp. De doenças Tropicais - HDT	II	3.472.767,57	4.909.845,31	8.461.984,44	6.322.910,92	5.393.369,11	4.127.287,42
Hosp. Mat. Inf. De Palmas	II	0,00	6.015.924,50	8.559.736,91	9.995.762,89	10.269.918,54	6.133.340,65
Hosp. Geral Palmas	III	53.168.358,02	61.183.267,26	76.571.065,83	80.149.987,01	111.709.649,34	64.670.005,46
Hosp. Geral de Miracema	II	4.451.018,81	6.517.622,62	9.398.667,96	8.966.445,89	9.142.663,78	4.593.425,85
Hosp. Geral de Paraíso	II	6.106.744,46	8.925.369,04	13.279.131,32	14.455.397,56	16.432.789,84	8.088.952,42
Hosp. Geral de Pedro Afonso	II	2.896.473,88	4.246.089,23	5.986.157,11	4.998.770,06	5.770.366,19	3.249.653,20
Hosp. Reg. Porto Nacional	II	8.122.718,84	9.909.273,98	13.413.420,78	14.259.498,73	15.263.917,59	9.766.162,38
Hosp. Materno Inf. Tia Dede	II	1.646.551,06	2.425.217,79	3.127.886,13	3.973.393,99	3.843.632,42	4.242.814,39
Hosp. Reg. De Xambioá	I	2.264.243,67	1.672.175,09	1.370.923,58	4.047.250,27	4.652.237,39	3.179.858,69
<b>Total</b>		<b>167.978.243,42</b>	<b>206.098.047,75</b>	<b>273.687.619,63</b>	<b>288.683.143,86</b>	<b>358.263.959,00</b>	<b>201.812.997,61</b>

Fonte: Documentos apresentados pela Saúde através do ofício nº 6113/2016 – Relatório Geral de pagamentos - Relpdug do SIAFEM -2012-2015 - gasto x produ 19 hosp -2008-2015

<sup>12</sup> Neste gráfico, não foram incluídas as despesas com pessoal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

A série histórica demonstra o crescimento das despesas hospitalares em 42% entre o exercício de 2011 e 2014. Já em relação a 2014/2015 houve um decréscimo de 56%.

As despesas com os 19 hospitais, incluindo pessoal, cresceu em 13%, de 2013 para 2014, o que em termos financeiros representa R\$124.058.149,50 (cento e vinte e quatro milhões, cinquenta e oito mil, cento e quarenta e nove reais e cinquenta centavos).

Entretanto, em 2015 houve uma redução de 6%, correspondendo a R\$61.832.711,12 (sessenta e um milhões, oitocentos e trinta e dois reais, setecentos e onze reais e doze centavos) e uma diminuição da produtividade de 2,62 pontos percentuais, conforme demonstra a tabela a seguir:

**Tabela 14 - Despesas com 19 hospitais / produtividade SAI e SIH<sup>13</sup>**

Ano	Custeio (a)	Pessoal (b)	Total C= (a+b)	(d) Crescimento %	Produção Apresentada SAI e SIH (quant. Fis.) (e)	(f) Crescimento %	g =(d-f) diferença entre o percentual de crescimento das despesas com a produção
2010	189.196.521,15	242.297.265,18	431.493.786,33		2.401.055		
2011	146.414.710,27	328.452.517,52	474.867.227,79	10%	2.834.822	18,07%	-8,07
2012	265.335.542,22	408.813.461,69	674.149.003,91	42%	2.513.056	-11,35%	30,65
2013	301.531.068,95	644.279.475,58	945.810.544,53	40%	2.697.081	7,32%	32,68
2014	417.863.152,82	652.005.541,21	1.069.868.694,03	13%	3.099.864	14,93%	-1,93
2015	302.404.479,24	705.631.503,67	1.008.035.982,91	-6%	3.018.779	-2,62%	-3,38
<b>Total</b>	<b>1.622.745.474,55</b>	<b>2.981.479.764,85</b>	<b>4.604.225.239,50</b>		<b>16.564.657</b>		

Fonte: Valor executado (empenhado) x a produção Ambulatorial e hospitalar nos 19 hospitais regionais – Secretaria Estadual de Saúde. SIAFEM – RELOC 2010-2015; DATASUS/MS –SAI E SIH produção apresentada – Gasto X prod 19 hosp.

Já a média do valor unitário de cada procedimento teve um impacto em 2012 quando aumentou 60,14 % em relação a 2011. No entanto, em 2014, reduziu em 1,58% em relação a 2013.

Em 2015 ocorreu um decréscimo de 3,25%, consoante demonstrado na tabela a seguir:

**Tabela 15 - Valor Unitário de Procedimentos**

Ano	Total Despesa (a)	Produção Apresentada SAI e SIH (quant. Fis.) (b)	Valor Unit. do procedimento ( R\$ ) (c= a/b)	Crescimento %
2010	431.493.786,33	2.401.055	179,71	
2011	474.867.227,79	2.834.822	167,51	-6,79%
2012	674.149.003,91	2.513.056	268,26	60,14%
2013	945.810.544,53	2.697.081	350,68	3,72%
2014	1.069.868.694,03	3.099.864	345,13	-1,58%
2015	1.008.035.982,91	3.018.779	333,92	-3,25%
<b>Total</b>	<b>4.604.225.239,50</b>	<b>16.564.657</b>	<b>277,95</b>	<b>-16,76</b>

Fonte: Valor executado (empenhado) x a produção Ambulatorial e hospitalar nos 19 hospitais regionais – Secretaria Estadual de Saúde. SIAFEM – RELOC 2010-2015; DATASUS/MS –SAI E SIH produção apresentada

A Tabela abaixo apresenta o comparativo de gastos, incluído as despesas com pessoal dos 19 hospitais, sua produtividade e quantidade de servidores, por porte hospitalar no exercício de 2015, vejamos:

<sup>13</sup> Nestes dados foram incluídas as despesas com pessoal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 2ª RELATORIA  
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

Tabela 16 - Comparativo de despesas dos hospitais, produtividade e quantidade de servidores -2015

Unidade Hospitalar	Porte	Despesas (em R\$)	Produtividade	Quantidade de servidores
Hosp. Reg. Araguaçu	I	8.150.414,85	55.058	132
Hosp. Reg. Arapoema	I	9.953.541,01	37.549	112
Hosp. Reg. de Alvorada	I	4.513.010,36	55.783	68
Hosp. Reg. Arraias	I	12.157.578,48	86.553	176
Hosp. Geral de Pedro Afonso	I	13.490.642,81	103.517	156
Hosp. Reg. de Xambioá	I	11.897.241,30	23.804	150
<b>Sub total I</b>		<b>60.162.428,81</b>	<b>362.264</b>	<b>794</b>
Hosp. Reg. de Augustinópolis	II	39.544.784,85	199.281	542
Hosp. Reg. Dianópolis	II	11.952.068,12	69.579	200
Hosp. Reg. Guaraí	II	20.008.398,99	116.536	240
Hosp. de Doenças Tropicais - HDT	II	20.267.072,55	125.568	272
Hosp. Mat. Inf. De Palmas	II	33.953.366,13	79.072	454
Hosp. Geral de Miracema	II	21.160.255,32	131.931	290
Hosp. Geral de Paraíso	II	35.890.635,88	162.698	473
Hosp. Reg. Porto Nacional	II	38.160.313,49	197.051	563
Hosp. Materno Inf. Tia Déde	II	20.252.979,37	95.369	306
<b>Sub total II</b>		<b>241.189.874,70</b>	<b>1.177.085</b>	<b>3.340</b>
Hosp. Reg. de Araguaína	III	129.854.005,29	429.825	1.587
Hosp. Reg. Dona Regina	III	72.475.603,03	143.261	879
Hosp. Reg. Gurupi	III	63.686.436,72	178.552	854
Hosp. Geral Palmas	III	188.189.342,61	634.910	2.154
<b>Sub total III</b>		<b>454.205.387,66</b>	<b>1.386.548</b>	<b>5.474</b>
<b>Total Geral</b>		<b>755.557.691,17</b>	<b>2.925.897</b>	<b>9.608</b>

Fonte: Secretaria Estadual de Saúde - gasto x Prod Hosp. 2008-2015

Registre-se que as considerações acima apresentadas são de caráter exemplificativo e servem para subsidiar as recomendações e determinações que serão delineadas ao final deste exame.

Na análise dos hospitais de Porte I, verifica-se uma enorme disparidade entre os gastos (custeio e pessoal) com a produtividade, a exemplo do hospital de Xambioá que teve uma despesa de R\$11.897.241,30 (onze milhões oitocentos e noventa e sete reais duzentos e quarenta e um mil e trinta centavos), com uma produtividade de 23.804 procedimentos com 150 servidores, enquanto o hospital de Arapoema gastou R\$ 9.953.541,01 (nove milhões, novecentos e cinquenta e três mil, quinhentos e quarenta e um reais e um centavos) e produziu 37.549 procedimentos com 112 servidores.

Os hospitais de Porte II também apresentaram a mesma desigualdade, pois o hospital de Paraíso do Tocantins teve uma despesa de R\$35.890.635,88 (trinta e cinco milhões oitocentos e noventa mil seiscentos e trinta e cinco reais e oitenta e oito centavos) com uma produtividade de 131.931 procedimentos e 473 servidores, enquanto o hospital de Guaraí, com 240 servidores, realizou 116.536 procedimentos e uma despesa de R\$20.008.398,99, (vinte milhões, oito mil, trezentos e noventa e oito reais e noventa e nove centavos).

Quanto aos hospitais de Porte III, constata-se uma diferença significativa entre o Hospital Regional de Gurupi, com gasto de R\$63.686.436,72 (sessenta e três milhões seiscentos e oitenta e seis mil quatrocentos e trinta e seis reais e setenta e dois centavos), e o Hospital Dona Regina, com despesa de R\$72.475.603,03, (setenta e dois milhões, quatrocentos e setenta e cinco mil, novecentos e três reais e três centavos) com produtividade e quantidade de servidores próximas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

É claro que diversas variáveis interferem nesses números, dentre eles a complexidade dos procedimentos realizados e a capacidade instalada de cada nosocômio, a qualificação da mão-de-obra existente em cada unidade, o acesso da população circunvizinha aos hospitais públicos estaduais e a especialidade a que se destina um hospital referenciado, como é o caso do Hospital Dona Regina, que é referência materno infantil para todo o Estado.

Mesmo com essas circunstâncias que os diferenciam até mesmo dentro de um mesmo porte, apresenta-se o valor médio do custo de leitos em cada hospital:

**Tabela 17 - Valor Leito por Unidade Hospitalar<sup>14</sup>**

Unidade Hospitalar	Porte	Despesas	Quant. Leitos	Valor leito/Ano	Valor leito/mês	Valor leito/dia
Hosp. Reg. Araguaçu	I	8.150.414,85	26	313.477,49	26.123,12	870,77
Hosp. Reg. Arapoema	I	9.953.541,01	27	368.649,67	30.720,81	1.024,03
Hosp. Reg. de Alvorada	I	4.513.010,36	20	225.650,52	18.804,21	626,81
Hosp.. Reg. Arraias	I	12.157.578,48	38	319.936,28	26.661,36	888,71
Hosp. Geral de Pedro Afonso	I	13.490.642,81	31	435.182,03	36.265,17	1.208,84
Hosp. Reg. de Xambioá	I	11.897.241,30	28	424.901,48	35.408,46	1.180,28
<b>Sub.total I</b>		<b>60.162.428,81</b>	<b>170</b>	<b>353.896,64</b>	<b>29.491,39</b>	<b>983,05</b>
Hosp. Reg. de Augustinópolis	II	39.544.784,85	93	425.212,74	35.434,40	1.181,15
Hosp. Reg. Dianópolis	II	11.952.068,12	39	306.463,29	25.538,61	851,29
Hosp. Reg. Guaraí	II	20.008.398,99	54	370.525,91	30.877,16	1.029,24
Hosp. de Doenças Tropicais - HDT	II	20.267.072,55	24	844.461,36	70.371,78	2.345,73
Hosp. Mat. Inf. De Palmas	II	33.953.366,13	32	1.061.042,69	88.420,22	2.947,34
Hosp. Geral de Miracema	II	21.160.255,32	68	311.180,23	25.931,69	864,39
Hosp. Geral de Paraíso	II	35.890.635,88	70	512.723,37	42.726,95	1.424,23
Hosp. Reg. Porto Nacional	II	38.160.313,49	76	502.109,39	41.842,45	1.394,75
Hosp. Materno Inf. Tia Dedé	II	20.252.979,37	50	405.059,59	33.754,97	1.125,17
<b>Sub total II</b>		<b>241.189.874,70</b>	<b>506</b>	<b>476.659,83</b>	<b>39.721,65</b>	<b>1.324,06</b>
Hosp. Reg. de Araguaína	III	129.854.005,29	270	480.940,76	40.078,40	1.335,95
Hosp. Reg. Dona Regina	III	72.475.603,03	98	739.546,97	61.628,91	2.054,30
Hosp. Reg. Gurupi	III	63.686.436,72	93	684.800,39	57.066,70	1.902,22
Hosp. Geral Palmas	III	188.189.342,61	211	891.892,62	74.324,38	2.477,48
<b>Sub total III</b>		<b>454.205.387,66</b>	<b>672</b>	<b>675.900,87</b>	<b>56.325,07</b>	<b>1.877,50</b>
<b>Total Geral</b>		<b>755.557.691,17</b>	<b>1.348</b>	<b>560.502,74</b>	<b>46.708,56</b>	<b>1.556,95</b>

Fonte: Fundo Estadual de Saúde - Custos Hospitais-Gastos 19 Hops 2015 SIAFEM

O valor do leito/dia tem uma variação entre R\$ 2.947,34 (dois mil, novecentos e quarenta e sete reais e trinta e quatro centavos) a R\$ 626,81 (seiscentos e vinte e um reais e oitenta e um centavo), a depender do porte hospitalar. O custo médio dos hospitais de porte I é de R\$983,05 (novecentos e oitenta e três reais e cinco centavos); porte II de R\$1.324,06 (um mil, trezentos e vinte e quatro reais e seis centavos); e Porte III de R\$1.556,95 (um mil, quinhentos e cinquenta e seis reais e noventa e cinco centavos).

Desse modo, constata-se que o valor do leito entre o porte II e III são próximos.

Ante as constatações acima, com a finalidade de otimizar a utilização dos recursos e o atendimento hospitalar, recomenda-se ao gestor que: institua o controle de custos dos hospitais e promova estudos no sentido de avaliar as despesas dos hospitais, face as diferenças verificadas entre hospitais de portes iguais, bem como a redistribuição dos servidores, quando necessário, e, ainda, avaliar a produção hospitalar.

<sup>14</sup> Valores expressos em Reais (R\$)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

### 7.1.1. Despesas por Função

As despesas efetuadas pelo Governo na Função Saúde durante o exercício de 2015 totalizaram R\$1.312.963.159,54 (um bilhão trezentos e doze milhões novecentos e sessenta e três mil cento e cinquenta e nove reais e cinquenta e quatro centavos), uma evolução de 5,68%, em termo reais, em comparação a 2013, e de 34,67% em relação a 2012. Em analogia ao exercício de 2014, cujas contas ainda não foram apreciadas, houve uma redução de 10,54%.

Observa-se que a participação das despesas empenhadas na função saúde com o total do Estado evoluiu de 16,93% para 17,54% em 2015, representando um aumento de 0,61% pontos percentuais. A tabela abaixo consolida os valores dispendidos na função nos quatros exercícios do PPA 2012-2015:

**Tabela 18 - Despesas na Função Saúde - 2012-2015 - Valores reais**

Indicador/ano	2012	2013	2014	2015
Saúde	978.903.560,22	1.242.561.374,12	1.467.648.361,88	1.312.963.159,54
% da Despesa Total	16,93%	18,75%	19,55%	17,54%
Despesa total do Estado	5.782.760.787,40	6.626.509.400,43	7.507.435.286,92	7.486.049.495,86

Fonte: www.transparencia.to.gov.br

A análise da composição dos gastos na função saúde demonstra um predomínio dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais (64,5%), que contempla despesas com a folha de pagamento. O segundo grupo de despesas mais significativas é de outras despesas correntes, com 34,2%, que contempla principalmente dispêndios com serviços médicos hospitalares terceirizados, medicamentos, entre outros. Os investimentos somaram 1,25% das despesas e a amortização da dívida com uma pequena representatividade, de 0,05% do total das despesas.

Horizontalmente, verifica-se que o maior crescimento se deu nas despesas com Pessoal e Encargos Sociais: alta de 48,96% entre 2012 e 2015. Em seguida, vieram as outras despesas correntes, com aumento de 14,85%. Com os investimentos houve uma redução de 15,44%.

Impende consignar, ainda, que no exercício de 2015, devido a autorização na Lei Complementar nº141/2012, foram incluídas as despesas com amortização da dívida.

**Tabela 19 - Composição das Despesas na Função Saúde -2012-2015 – Valores Reais**

Ano	2012	2013	2014	2015	Varição 2012/2015
Pessoal e Encargos Sociais	568.519.248,77	766.800.385,56	799.088.990,36	846.887.595,21	48,96%
Outras Despesas Correntes	391.017.287,03	446.214.799,10	602.218.782,12	449.066.149,66	14,85%
Investimentos	19.367.024,42	29.546.189,46	66.340.589,40	16.376.496,33	-15,44%
Amortização da Dívida	0,00	0,00	0,00	632.918,34	100%
<b>Total da Saúde</b>	<b>978.903.560,22</b>	<b>1.242.561.374,12</b>	<b>1.467.648.361,88</b>	<b>1.312.963.159,54</b>	<b>34,13%</b>

Fonte: www.transparencia.to.gov.br

No âmbito do Plano de Governo para o período de 2015-2018, foram apresentados os seguintes objetivos gerais, os quais o Governo do Estado priorizou para a área da Saúde:

1. Criar o SOS Saúde
2. Desterceirizar a Administração da Saúde.
3. Expansão de laboratórios de análise clínicas nos Hospitais Regionais;
4. Ampliar o número de abrigos de resíduos de serviço de saúde;
5. Revitalizar a unidade móvel de coleta de sangue do Hemocentro;
6. Implantar novas unidades do Programa de Reabilitação do Aparelho Locomotor, revitalização das existentes;
7. Retomar e Melhorar o programa de Humanização de Hospitais;
8. Retomar e revitalizar a rede integrada de gestão e monitoramento de informações da saúde;
9. Implantar o projeto de unidades móveis de atendimento odontológico, saúde da mulher e pediatria.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Sobre essas prioridades, o Secretário de Saúde, Sr. Marcos E. Musafir, por meio do Ofício nº 6113/2016-SESAU/GABSEC, esclareceu que as previstas ações foram contempladas no PPA 2016-2019. Desta forma, devem ser avaliadas na análise das contas dos próximos exercícios.

Registre-se, também, que na área da saúde foram definidos quatro programas, com destaque para o Programa Temático “Saúde Direito do Cidadão”, que contempla as ações para o período do Plano Plurianual, entre 2012 e 2015, cuja execução é de responsabilidade do Fundo Estadual de Saúde.

Nessa esteira, evidencia-se a execução orçamentária do Programa Saúde Direito do Cidadão no período do PPA, iniciado em 2012 até o exercício de 2015, a fim de aferir a efetiva execução dos recursos destinados ao Programa. A tabela abaixo consolida esses valores:

**Tabela 20 - Execução Orçamentária do Programa Saúde Direito do Cidadão**

Programa	Valor Previsto no PPA 2012-2015	Valor Executado 2012-2015	% Execução PPA
Saúde Direito do Cidadão	R\$5.335.165.477,00	R\$4.813.368.868,52	90,22%

Passa-se a seguir à análise dos indicadores de qualidade da saúde pública no Estado, a fim de avaliar a efetividade das políticas públicas realizadas pelo Governo do Estado do Tocantins, em conjunto com os outros entes Responsáveis pelas ações de saúde, comparando-as com os indicadores encontrados em outros Estados e na média nacional.

A fonte de pesquisa utilizada neste estudo para aferição dos indicadores de saúde pública no País é o Datasus<sup>15</sup>, integrante da estrutura do Ministério da Saúde do Governo Federal, que consolida as informações de saúde dos Municípios, Estados e Distrito Federal, bem como os dados nacionais. Tais dados foram apurados pela Secretaria Estadual de Saúde e repassados a esta Corte de Contas através do Ofício nº 6113/2016-SESAU/GABSEC.

Os indicadores disponibilizados pelo Datasus foram construídos com base nas Diretrizes, Objetivos, Metas e Indicadores pactuados entre os entes federados para os anos de 2013/2015, com vistas ao fortalecimento do planejamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e a implementação do Contrato Organizativo da Ação Pública da Saúde (Coap).

As diretrizes de saúde estabelecidas pelos Conselhos de Saúde expressam as linhas de ação a serem seguidas e orientam a formulação de política que se concretizam nos objetivos. As metas, por sua vez, expressam um compromisso para alcançar objetivos. Por fim, os indicadores são essenciais nos processos de monitoramento e avaliação, pois permitem acompanhar o alcance das metas.

Para o triênio 2013-2015, foram estabelecidas as diretrizes abaixo elencadas, com a finalidade de atingir os objetivos e metas propostas, visando o fortalecimento e melhoria da qualidade do SUS.

- Diretriz 1 – Garantia do acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, mediante aprimoramento da política de Atenção Básica e da atenção especializada;
- Diretriz 2 – Aprimoramento da Rede de Atenção às Urgências, com expansão e adequação de Unidades de Pronto Atendimento (UPA), de Serviços de Atendimento Móvel de urgência (Samu), de prontos-socorros e centrais de regulação, articulada às outras redes de atenção;
- Diretriz 3 – Promoção da atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementação da Rede Cegonha, com ênfase nas áreas e populações de maior vulnerabilidade;

<sup>15</sup> Dados do Datasus disponíveis em: <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>. Acesso em 12/06/2016.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

- Diretriz 4 – Fortalecimento da rede de saúde mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de crack e outras drogas;
- Diretriz 6 – Implementação do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, articulado com o SUS, baseado no cuidado integral, com observância às práticas de saúde e às medicinas tradicionais, com controle social, e garantia do respeito às especificidades culturais;
- Diretriz 7 – Redução dos riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde;
- Diretriz 8 – Garantia da assistência farmacêutica no âmbito do SUS;
- Diretriz 11 – Contribuição à adequada formação, alocação, qualificação, valorização e democratização das relações de trabalho dos trabalhadores do SUS;
- Diretriz 12 – Implantação de novo modelo de gestão e instrumentos de relação federativa com foco em resultados, participação social e financiamento estável;
- Diretriz 13 – Qualificação de instrumentos de execução direta, com geração de ganhos de produtividade e eficiência para o SUS.

Tendo em vista que a Atenção Básica à Saúde no Brasil possui responsabilidades divididas entre os Governos Federal, Estadual e Municipal, sendo o encargo pela sua execução dos Municípios, será feita a apresentação dos indicadores relacionados à Atenção Básica de forma separada dos índices concernentes à qualidade geral da saúde pública no Estado.

A Tabela abaixo apresenta a evolução dos indicadores gerais de saúde do Estado, selecionados no período de 2012-2015, bem como os indicadores de Atenção Básica no mesmo período. Ressalta-se que os dados divulgados pelo Datasus são preliminares, podendo ainda sofrer revisão ao longo do ano. Outros dados relativos a 2015 ainda não foram disponibilizados pelo órgão até o momento.

**Tabela 21 - Indicadores de Saúde Pública no Tocantins - 2012 -2015<sup>16</sup>**

Indicadores /Ano	2012	2013	2014	2015
<b>Indicadores Gerais de Saúde</b>				
Razão de procedimento ambulatoriais de média complexidade	0,58	0,54	0,49	0,60
Razão de procedimentos ambulatoriais de alta complexidade	3,36	3,36	3,40	3,41
Proporção de óbitos, em menores de 15 anos, nas UTIs (%)	12,27	12,54	10,41	12,02
Taxa de Mortalidade infantil, em menores de um ano, por mil nascidos vivos	14,18	13,6	12,67	*
Proposição de cura dos c casos novos de tuberculose pulmonar bacilífera (%)	75,65	66,67	73,21	*
Proposição de registros de óbitos com causa básica definida (%)	96,85	96,67	94,09	*
Proporção de cura dos casos novos de hanseníase (%)	88,36	87,74	82,20	*
<b>Indicadores Relacionados à Atenção Básica à Saúde</b>				
Cobertura estimada pelas equipes de Atenção Básica (%)	79,36	85,09	90,52	91,29
Cobertura estimada pelas equipes básicas de saúde bucal (%)	78,59	80,01	80,97	81,33
Proporção de acesso hospitalar dos óbitos por acidente (%)	33,56	29,37	34,78	*
Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas pré-natais (%)	53,89	54,88	58,19	*
Cobertura dos Centros de Atenção Psicossocial	0,60	0,71	0,73	0,96

**Fonte:** Secretaria Estadual de Saúde - Ofício nº 6113/2016 / Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus).

Da análise dos indicadores constata-se um aumento no indicador “Proporção de óbitos em menores de 15 anos, nas UTIs” e no de “Cobertura Estimada pelas Equipes de Atenção Básica”.

Vencida a análise dos indicadores globais na área da Saúde, avança-se à avaliação do Programa Saúde Direito do Cidadão, nos termos de seus indicadores de metas físicas e financeiras contidos no Plano Plurianual de 2012-2015.

<sup>16</sup> Dados aproximados tendo em vista que ainda não foram totalmente disponibilizados pelo sistema (Datasus). Em fase de fechamento do banco de dados - ainda dentro dos prazos de investigações de óbito e outros fatores conclusivos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 22 - Execução Orçamentária dos Programas**

2015					
Cód.	Especificação (a)	Valor inicial R\$ (b)	Valor Autorizado R\$ (c)	Valor Executado R\$ (d)	%e=(d)/(c)
1021	Saúde Direito do Cidadão	1.582.861.913,00	1.455.946.829,00	1.275.519.913,06	87,61
1032	Enfrentamento ao Álcool e outras Drogas	250.000,00	234.628,00	234.628,00	100
1034	Governo e Cidadão	2.000.000,00	84.453,00	84.452,11	100
1073	Gestão e Manutenção da Secretaria da Saúde	53.841.180,00	37.807.499,00	37.124.166,37	98,19
<b>Total</b>		<b>1.638.953.093,00</b>	<b>1.494.073.409,00</b>	<b>1.312.963.159,54</b>	<b>87,88</b>
<b>LOA- divergência</b>		<b>1.639.053.093,00</b>			

Fonte: Anexo 6, Anexo 11 e Lei Orçamentária

Na análise do PPA 2012-2015 as despesas do Programa Saúde Direito do Cidadão aumentaram 140,76%, conforme tabela a seguir:

**Tabela 1 - Execução (despesa empenhada) orçamentária dos Programas nos quatro exercícios**

2012-2015							
Cód.	Especificação (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2015 (e)	Total	2015/2012
1021	Saúde Direito do Cidadão	906.139.473,49	1.207.937.067,77	1.423.772.414,20	1.275.519.913,06	4.813.368.868,52	140,76%
1032	Enfrentamento ao Álcool e outras Drogas	238.334,00	877.495,61	0,00	234.628,00	1.350.457,61	098,45%
1034	Governo e Cidadão	9.126,76	1.816.860,59	1.516.224,54	84.452,11	3.426.664,00	925,32%
1073	Gestão e Manutenção da Secretaria da Saúde	68.771.825,51	31.929.950,15	42.359.723,14	37.124.166,37	111.413.839,66	053,98%
1049	Gestão e Manutenção da Fundação de Medicina Tropical	3.744.800,46	0,00	0,00	0,00	3.744.800,46	-100%
<b>Total</b>		<b>910.131.734,71</b>	<b>1.242.561.374,12</b>	<b>1.467.648.361,88</b>	<b>1.312.963.159,54</b>	<b>4.933.304.630,25</b>	<b>144,26%</b>

Fonte: Anexo 11, Anexo 6 e [www.transparencia.to.gov.br](http://www.transparencia.to.gov.br)

### 7.1.2 Programa Saúde Direito do Cidadão

O Programa Saúde Direito do Cidadão sintetiza os propósitos definidos pela gestão da Secretaria Estadual de Saúde (SES) em seu Mapa Estratégico, do qual consta a missão, a visão, os valores, os resultados esperados para a sociedade e as perspectivas para os processos, gestão e finanças. A SES tem como missão “promover a gestão da Saúde, viabilizando o acesso da população do Estado do Tocantins a atenção à saúde com qualidade, considerando as necessidades regionais”. A visão de futuro é “ser referência na gestão em saúde coletiva na Região Norte dos pais até 2030”.

A partir da visão traçada para a SES, e considerando o cenário demográfico e epidemiológico do Estado, os resultados desejados para a sociedade são:

- Melhorar a qualidade de vida da População;
- Reduzir a mortalidade Infantil e materna.

Como Beneficiários a SES definiu a população e os municípios com os seguintes objetivos:

- Ampliar a cobertura e qualidade dos serviços de saúde;
- Fortalecer a promoção e Vigilância em Saúde;
- Promover a capacidade de gestão e operacionalização da saúde nos Municípios.

Para que os resultados para a sociedade sejam alcançados, a SES definiu três perspectivas: de processos internos, de pessoas, infraestrutura e financeira. Os processos a serem desenvolvidos e implantados espelham as principais propostas de Governo, quais sejam:

- Aprimorar a gestão hospitalar.
- Aprimorar a gestão de processos, projetos e fluxos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

- Fortalecer a participação do controle social.
- Desenvolver a cultura de planejamento para a gestão de resultados.
- Promover a educação permanente dos trabalhadores em saúde.
- Fortalecer a gestão de pessoas na Secretaria.
- Aprimorar a estrutura física da rede assistencial em saúde.
- Desenvolver a cultura do gerenciamento dos custos.
- Executar o orçamento conforme a necessidade expressa na Programação

Anual de Saúde.

O alcance dos objetivos assumidos está relacionado ao planejamento e ao desenvolvimento de ações, que estarão materializadas nas propostas orçamentárias do programa em análise.

### 7.1.2.1 Principais Indicadores

A seguir estão listados os indicadores para o programa:

**Tabela 24 - Indicadores do Programa Saúde Direito do Cidadão**

Indicadores	Unidade de Medida	Índice atual	Índice desejado -2015	Índice atingindo
Número de consulta médica especializada apresentadas por habitante	Unidade (um)	1,3	2	0,31
Proporção de gestantes com 6 ou mais consultas de pré-natal	Proporção (pr)	52,43	75	60,04**
Percentual de Municípios atendidos pelas atividades da FUNTROP	Porcentagem	25	100	***
Número de ações de gerenciamento do risco sanitário executadas	Unidade (un)	396	699	699
Proporção de notificações com encerramento oportuno da investigação	Proporção (pr)	78	85	79,47
Taxa de mortalidade infantil	Taxa/mil (tx)	21,3	18,26	12,84
Taxa de cobertura transfusional do Estado do Tocantins	Porcentagem (%)	116	120	153
Taxa de Município atendido com Assistência Farmacêutica	Porcentagem (%)	96	100	66,66
Estado e Municípios com instrumento de gestão do SUS aprovados pelos conselhos	Unidade (um)	104	136	93,52****
Percentual de Serviços de Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)	Porcentagem (%)	50	100	1,05
Número de trabalhadores do SUS/TO qualificados	Unidade (um)	2.460	10.569	13.735
Proporção de gestantes com 6 ou mais consultas de pré-natal e uma consulta de puerpério até 42 dias pós-parto	Proporção (pr)	1,54	50	*****
Cobertura populacional estimada pelas equipes de Atenção Básica	Porcentagem (%)	88,4	94,8	101,20

Fonte: PPA 2012-2015 - Revisão - 2015 - Secretaria Estadual de Saúde - Ofício nº 6113/2016

Fonte: Dados RAG 2015 - Sistema CGE 2016.

\*\* No ano de 2015 a descrição do indicador no PPA foi: Proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal

\*\*\* Este indicador não foi incluído na revisão do PPA para 2015

\*\*\*\* No ano de 2015 a descrição do indicador no PPA foi: Percentual de Planos de saúde enviados aos Conselhos de Saúde e o valor apresentado foi referente a descrição correta.

\*\*\*\*\* Indicador definido no rol de indicadores de pactuação obrigatória dos entes federados de 2013 e não pactuado para 2015.

O Estado do Tocantins cumpriu apenas 5 (cinco) indicadores previstos para o exercício de 2015, se destacando o número de trabalhadores do SUS/TO qualificados.

O Macrodesafio da Saúde, conforme PPA 2012-2015, é reestruturar e modernizar a saúde pública no Tocantins, garantindo ao cidadão o acesso as ações e serviços com qualidade, para assegurar a promoção, proteção, recuperação e reabilitação.

### 7.1.2.2 Caracterização das Iniciativas

Para enfrentar os desafios propostos, o Programa “Saúde Direito do Cidadão” está estruturado em torno de 9 (nove) objetivos estabelecidos no Plano Plurianual, que serão concretizados ao longo do quadriênio por meio das 42 (quarenta e duas) iniciativas inseridas no PPA, e anualmente por meio das ações de governo estabelecidas na Lei Orçamentária.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 25 - Objetivos estabelecidos no PPA 2012-2015 para o Programa “Saúde Direito do Cidadão”**

<b>Objetivos</b>	<b>Quantidade de Iniciativas vinculadas ao objetivo conforme PPA</b>
Nº 0095 Qualificar os trabalhadores dos Sistema Único de Saúde do Tocantins com vistas a melhoria dos serviços ofertados	0626 Manutenção de recursos humanos da Educação Permanente do Tocantins- ação 4199 0482 Formação permanente dos profissionais do SUS 0485 Modernização e reestruturação da Escola Tocantinense do SUS – Ação 4182
Nº 0096 - Reduzir os riscos, doenças e agravos de relevância epidemiológica, sanitária e ambiental à saúde da população por meio das ações de promoção, prevenção, proteção e Vigilância em Saúde.	0625 Manutenção de recursos humanos da Vigilância em Saúde do Tocantins 0475 Modernização da Vigilância em Saúde 0471 Ampliação da capacidade de respostas laboratoriais 0464 Vigilância Sanitária de Produtos, serviços alimentos e controle de infecção em serviços de saúde 0474 Aprimoramento dos profissionais da vigilância em saúde no Âmbito estadual e Municipal 0932 Fortalecimento da Vigilância em Saúde
Nº 0097 Fortalecer a Rede de Atenção à Saúde Mental, com ênfase no enfrentamento da dependência de Crack e outras drogas.	0462 Reestruturação da rede de atenção psicossocial 0623 Manutenção de recursos humanos na Saúde Mental do Tocantins 0461 Implementação, fortalecimento e ampliação da rede de atenção à saúde mental com ênfase no enfrentamento da dependência de crack e outras drogas
Nº 0098 Promover atenção integral à saúde da mulher, criança e adolescente no Estado do Tocantins, visando garantir acesso universal, igualitário e resolutivo nos serviços de atenção primária, média e alta complexidade.	0456 Fortalecimento e ampliação do acesso às ações e serviços de controle do câncer de colo de útero e mama no Tocantins 0457 Fortalecimento e ampliação da rede Cegonha 0458 Fortalecimento da Rede de Atenção Integral à Mulheres, Crianças e Adolescentes
Nº 0112 Garantir assistência farmacêutica integral através do atendimento humanizado, fornecendo produtos de qualidade com ênfase no uso racional de medicamentos no âmbito do SUS.	0357 Promoção do acesso aos medicamentos dos componentes da Assistência Farmacêutica Básica, Estratégico e Especializado 0621 Manutenção de recursos humanos na Assistência Farmacêutica do Tocantins 0358 Ampliação do acesso a assistência farmacêutica 0359 Descentralização do acesso aos serviços da Assistência Farmacêutica Estadual
Nº 0121 Assegurar a autossuficiência e qualidade do sangue e seus componentes para atender a demanda transfusional das unidades de saúde do Tocantins, viabilizando a assistência aos portadores de doenças hematológicas no âmbito do SUS.	0383 Fortalecimento, expansão e modernização das ações de Hemorrede do Tocantins e promoção do acesso à população aos serviços; 0385 Promoção do acesso aos portadores de doenças hematológicas às ações e serviços da Hemorrede do Tocantins 0384 Promoção de campanhas de divulgação da doação voluntária de sangue e cadastro de medula óssea; 0622 Manutenção de recursos humanos na Hemorrede do Tocantins
Nº 0123 Ampliar o acesso ao atendimento com qualidade das necessidades de saúde da população aos serviços de atenção especializada (média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar).	0396 Regulação para garantia do acesso dos usuários às ações e serviços de saúde de acordo com as necessidades e a oferta existente; 0395 Promoção e garantia do acesso aos serviços de média e alta complexidade inexistentes e ou insuficientes no Estado; 0624 Manutenção de recursos humanos para o desenvolvimento das ações e serviços de saúde na Atenção Ambulatorial e Hospitalar da Atenção Especializada do Tocantins; 0394 Fortalecimento, modernização e ampliação das ações e serviços da média e alta complexidade; 0400 Fortalecimento, modernização e ampliação da Rede de Serviços de Prevenção, Diagnóstico, Controle e Tratamento do Câncer no Tocantins 0397 Apoio e fortalecimento das ações e serviços de urgência e emergência do Estado do Tocantins; 0399 Ampliação e melhoria do acesso aos serviços de urgência e emergência no Estado
Nº 0129 Viabilizar a Gestão Estratégica e Participativa no âmbito do SUS, fortalecendo as relações interfederativa, intra-institucional e institucional através de ações de planejamento, monitoramento e avaliação da gestão, controle, auditoria, assistência jurídica, ouvidoria comunicação, gestão e regulação do trabalho e controle social, com centralidade na garantia de acesso e gestão por resultados.	0431 Valorização, motivação e democratização das relações de trabalho dos servidores da saúde no Tocantins; 0627 Manutenção de recursos humanos das Políticas de Saúde ligadas à Gestão em Saúde do Tocantins; 0426 Garantia do controle da execução administrativa/gerencial das ações e serviço de saúde 0429 Fortalecimento do Controle Social no âmbito do SUS 0428 Fortalecimento da Gestão Estratégica e Participativa do SUS 0425 Escuta qualificada do usuário quanto às ações e serviços de Saúde 0430 Controle, Regulação e Avaliação das ações e serviços de saúde; 0427 Aperfeiçoamento do trabalho em saúde oferecido à população usuária do SUS



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Nº 0131 Promover o acesso da população aos serviços de Atenção Primária com qualidade e resolutividade, contribuindo no processo de organização das Redes de Atenção à Saúde, por meio das áreas estratégicas e ciclos de vida fortalecendo a Política de Atenção Primária nos municípios.	0938 População assistida de forma integral e resolutiva com base nos princípios e diretrizes da Atenção Primária 0620 Manutenção de recursos humanos para o desenvolvimento das ações e serviços de saúde na Atenção Primária do Tocantins 0937 Fortalecimento da Atenção Primária com a melhoria da capacidade instalada no atendimento das demandas tecnológicas
--	--

**Fonte:** PPA 2012/2015 - Revisão Lei nº 2.941/2015 / O Objetivo 84 - foi excluído por se tratar da Fundação de Medicina Tropical

### 7.1.2.3 Metas Financeiras

A autorização orçamentária estabeleceu o montante de R\$1.455.946.829,00 (um bilhão quatrocentos e cinquenta e cinco milhões novecentos e quarenta e seis mil oitocentos e vinte e nove reais) para o Programa Saúde Direito do Cidadão para o exercício de 2015, tendo sido executado no exercício, de modo global, o valor de R\$1.275.519.913,06 (um bilhão duzentos e setenta e cinco milhões quinhentos e dezenove mil novecentos e treze reais e seis centavos), ou 87,61% do valor autorizado final, conforme segue:

**Tabela 26 - Execução Orçamentária dos Programas**

Cód.	Especificação (a)	2015			
		Valor inicial R\$ (b)	Valor Autorizado R\$ (c)	Valor Executado R\$ (d)	% e=(d)/(c)
1021	Saúde Direito do Cidadão	1.582.861.913,00	1.455.946.829,00	1.275.519.913,06	87,61
<b>Total</b>		<b>1.582.861.913,00</b>	<b>1.455.946.829,00</b>	<b>1.275.519.913,06</b>	<b>87,61</b>

**Fonte:** Anexo 6, Anexo 11 e Lei Orçamentária

Dentre as 42 iniciativas propostas pelo Governo do Estado para a execução do Programa, foram definidas apenas duas como prioritárias, vinculadas ao objetivo 123, e a iniciativa 0394 (fortalecimento, modernização e ampliação das ações e serviços da média e alta complexidade).

**Tabela 27 - Ações prioritárias para 2015 - Programa Saúde Direito do Cidadão**

Ação Prioritária	Meta física /produtos (para 2015)
3124 - Reestruturação dos pontos da rede de atenção à saúde	9 unidades de Ponto de atenção RAS Reestruturado
3018 - Aparelhamento das unidades da Rede de Atenção à Saúde	2100 unidades de equipamentos adquiridos

**Fonte:** PPA 2012/2015 - Anexo VI da Lei Estadual nº 2.923/2014 – LDO

Efetuada o confronto entre o que foi previsto na LOA/2015 e o que foi efetivamente executado em 2015 nessas ações prioritárias, considerando apenas as informações constantes do Relatório de Gestão que integra os autos, temos os seguintes dados:

**Tabela 28 - Previsão e execução das ações prioritárias do programa Saúde Direito do Cidadão**

Ação Prioritária	Orçamento Inicial (R\$)	Orçamento Autorizado (R\$)	Valor Executado (R\$)	%Exec./Orç. Inicial	Meta física/produto	Meta física/prod. Executado em 2015	% Meta exec/ meta prevista
3124 - Reestruturação dos de rede de assistência hospitalar, laboratorial e ambulatorial	91.435.996,00	94.740.693,00	8.967.596,88	9,81%	9 unidades de Ponto de atenção RAS Reestruturado	0	0%
3018 - Aparelhamento das unidades da Rede de Atenção à Saúde	33.793.823,00	27.272.118,00	5.428.935,67	16,06%	2100 unidades de equipamentos adquiridos	873	41,57%

**Fonte:** Lei Orçamentária, Anexo 11 (BGE) e Relatório de Gestão do Órgão Central de Controle Interno fls. 2459

\* Houve problema na execução das ações pela insuficiência de recursos humanos; contingenciamento Orçamentário e financeiro e morosidade nos processos administrativos e pouca interação entre as áreas atuantes para a concretização dos serviços de saúde nos pontos a serem reestruturados e contingenciamento orçamentários.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Na análise do desempenho da iniciativa 394 - Fortalecimento, Modernização e Ampliação da Ações e Serviços da Média e Alta Complexidade vinculadas as ações prioritárias 3124 e 3018, o governo, no Relatório de Gestão, informou que ocorreram fatores que impediram o alcance das metas e resultados pretendidos.

Entre as dificuldades informadas pelo governo (fls. 4180/4482 do Processo 4496/2016 - Ordenador de Despesa) destacam-se: pouca interação entre as áreas atuantes para a concretização dos serviços de saúde nos pontos a serem reestruturados; contingenciamento orçamentário e financeiro e atrasos nos processos licitatórios.

Ainda sobre a execução da meta financeira, a ação 3018 atingiu 16,06% de execução, sendo a aplicação em despesas com material de consumo, material e equipamento permanente, despesas de exercícios anteriores e indenizações e restituições.

As indenizações e restituições somaram R\$2.418.485,03. Entre os valores das restituições destaca-se a quantia de R\$1.818.485,03, relativa à devolução de recursos financeiros QUALISUS-BIRD (2015NE10251), e o valor de R\$600.000,00, referente a convênios (2015NE1125), ambos devolvidos ao Fundo Nacional de Saúde. Esses fatores podem ter influenciado no não alcance das metas.

**Tabela 2 - Metas Financeiras: Execução Orçamentária –Programa Saúde Direito do Cidadão -2015**

<b>Código Iniciativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Autorizado Final</b>	<b>%</b>	<b>Realizado</b>	<b>%</b>	<b>Realizado/Autorizado%</b>
0357	Promoção do acesso aos medicamentos dos componentes da Assistência Farmacêutica Básica, Estratégico e Especializado	7.520.296,00	1%	5.929.325,13	0%	79%
0358	Ampliação do acesso a assistência farmacêutica	375.728,00	0%	375.726,71	0%	100%
0359	Descentralização do acesso aos serviços da Assistência Farmacêutica Estadual	191.595,00	0%	191.592,96	0%	100%
0383	Fortalecimento, expansão e modernização das ações de Hemorrede do Tocantins e promoção do acesso à população aos serviços;	8.813.428,00	1%	6.719.519,34	1%	76%
0384	Promoção de campanhas de divulgação da doação voluntária de sangue e cadastro de medula óssea;	40.000,00	0%	15.468,75	0%	39%
394	Fortalecimento, modernização e ampliação das ações e serviços da média e alta complexidade;	439.274.524,00	30%	319.331.343,08	25%	73%
395	Promoção e garantia do acesso aos serviços de média e alta complexidade inexistentes e ou insuficientes no Estado;	8.420.229,00	1%	8.285.956,67	1%	98%
396	Regulação para garantia do acesso dos usuários às ações e serviços de saúde de acordo com as necessidades e a oferta existente;	101.492.290,00	7%	96.678.239,59	8%	95%
397	Apoio e fortalecimento das ações e serviços de urgência e emergência do Estado do Tocantins;	4.903.101,00	0%	4.358.094,12	0%	89%
0400	Fortalecimento, modernização e ampliação da Rede de Serviços de Prevenção, Diagnóstico, Controle e Tratamento do Câncer no Tocantins	75.264,00	0%	5.429,59	0%	7%
0425	Escuta qualificada do usuário quanto às ações e serviços de Saúde	250.000,00	0%	38.450,52	0%	15%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

<b>Código Iniciativa</b>	<b>Descrição</b>	<b>Autorizado Final</b>	<b>%</b>	<b>Realizado</b>	<b>%</b>	<b>Realizado/Autorizado%</b>
426	Garantia do controle da execução administrativa/gerencial das ações e serviço de saúde	270.000,00	0%	35.585,75	0%	13%
427	Aperfeiçoamento do trabalho em saúde oferecido à população usuária do SUS	476.826,00	0%	70.692,61	0%	15%
428	Fortalecimento da Gestão Estratégica e Participativa do SUS	916.019,00	0%	547.244,71	0%	60%
429	Fortalecimento do Controle Social no âmbito do SUS	1.302.833,00	0%	703.429,29	0%	54%
430	Controle, Regulação e Avaliação das ações e serviços de saúde;	3.272.782,00	0%	706.212,65	0%	22%
431	Valorização, motivação e democratização das relações de trabalho dos servidores da saúde no Tocantins;	138.931,00	0%	60.890,32	0%	44%
456	Fortalecimento e ampliação do acesso às ações e serviços de controle do câncer de colo de útero e mama no Tocantins	260.448,00	0%	138.359,11	0%	53%
457	Fortalecimento e ampliação da rede Cegonha	90.602,00	0%	44.705,11	0%	49%
458	Fortalecimento da Rede de Atenção Integral à Mulheres, Crianças e Adolescentes	286.492,00	0%	5.277,64	0%	2%
461	Implementação, fortalecimento e ampliação da rede de atenção à saúde mental com ênfase no enfrentamento da dependência de crack e outras drogas	2.335.403,00	0%	1.492.571,17	0%	64%
0464	Vigilância Sanitária de Produtos, serviços alimentos e controle de infecção em serviços de saúde	1.122.319,00	0%	723.524,25	0%	64%
0471	Ampliação da capacidade de respostas laboratoriais	4.698.527,00	0%	1.765.056,69	0%	38%
0474	Aprimoramento dos profissionais da vigilância em saúde no Âmbito estadual e Municipal	4.101.109,00	0%	1.342.137,08	0%	33%
0475	Modernização da Vigilância em Saúde	18.573.643,00	1%	4.499.771,46	0%	24%
0482	Formação permanente dos profissionais do SUS	9.375.845,00	1%	1.414.087,97	0%	15%
0485	Modernização e reestruturação da Escola Tocantinense do SUS – Ação 4182	771.151,00	0%	401.439,24	0%	52%
620	Manutenção de recursos humanos para o desenvolvimento das ações e serviços de saúde na Atenção Primária do Tocantins	32.735.815,00	2%	32.565.860,41	3%	99%
0621	Manutenção de recursos humanos na Assistência Farmacêutica do Tocantins	3.167.133,00	0%	3.122.051,00	0%	99%
0622	Manutenção de recursos humanos na Hemorrede do Tocantins	30.870.628,00	2%	27.992.846,47	2%	91%
0623	Manutenção de recursos humanos na Saúde Mental do Tocantins	5.136.936,00	0%	5.110.462,58	0%	99%
0624	Manutenção de recursos humanos para o desenvolvimento das ações e serviços de saúde na Atenção Ambulatorial e Hospitalar da Atenção Especializada do Tocantins;	715.353.989,00	49%	705.631.503,67	55%	99%
0625	Manutenção de recursos humanos da Vigilância em Saúde do Tocantins	33.807.137,00	2%	33.588.579,30	3%	99%

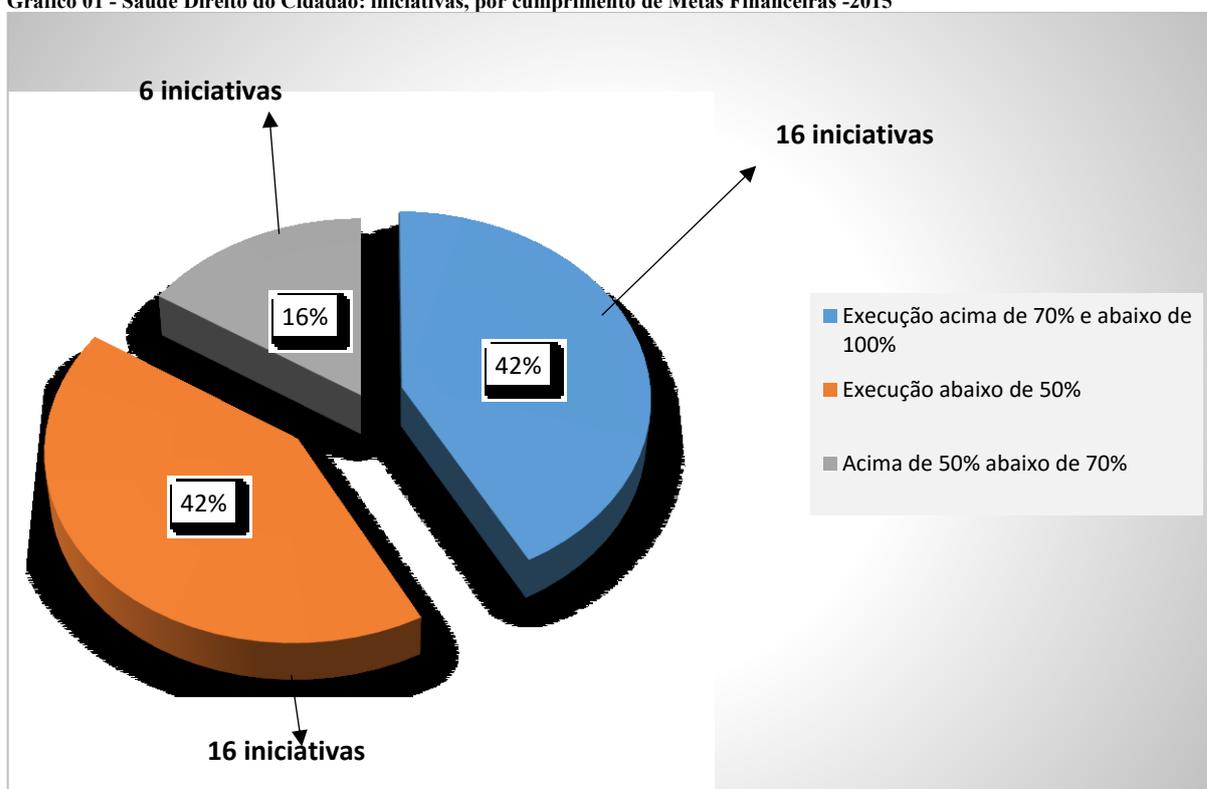


**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Código Iniciativa	Descrição	Autorizado Final	%	Realizado	%	Realizado/Autorizado%
0626	Manutenção de recursos humanos da Educação Permanente do Tocantins- ação 4199	3.862.029,00	0%	3.479.712,56	0%	90%
0627	Manutenção de recursos humanos das Políticas de Saúde ligadas à Gestão em Saúde do Tocantins	8.120.071,00	1%	7.570.113,79	1%	93%
932	Fortalecimento da Vigilância em Saúde	1.407.073,00	0%	366.389,75	0%	26%
937	Fortalecimento da Atenção Primária com a melhoria da capacidade instalada no atendimento das demandas tecnológicas	1.088.000,00	0%	0,00	0%	0%
938	População assistida de forma integral e resolutive com base nos princípios e diretrizes da Atenção Primária	1.048.633,00	0%	212.262,02	0%	20%
<b>Total</b>		<b>1.455.946.829,00</b>	<b>100%</b>	<b>1.275.519.913,06</b>	<b>100%</b>	<b>88%</b>

PPA-2012-2015 – revisão e relatório de gestão 2015.

**Gráfico 01 - Saúde Direito do Cidadão: iniciativas, por cumprimento de Metas Financeiras -2015**



#### 7.1.2.4. Metas Físicas Por Ações

As metas físicas estabelecidas para as Ações do Programa Saúde Direito do Cidadão foram executadas conforme evidenciado na tabela abaixo.

**Tabela 30 - Metas Físicas: programa Saúde Direito do Cidadão - 2015**

Cód.	Ações	Unidade de Medida	Meta Física Prevista	Meta Física Executada	% da realização da Meta	Estágio	Problema
3017	Aparelhamento da atenção primária no Tocantins	Unidade aparelhada	1	0	0%	Atrasada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atrasos nos processos licitatórios</li> </ul>
3018	Aparelhamento das Unidades da Rede de Atenção à Saúde	Equipamento Adquirido	2100	873	42%	Atrasada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Insuficiência de recursos humanos,</li> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro,</li> <li>Atrasos nos processos licitatórios</li> </ul>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Cód.	Ações	Unidade de Medida	Meta Física Prevista	Meta Física Executada	% da realização da Meta	Estágio	Problema
3020	Aparelhamento do Sistema de Vigilância em Saúde	Sistema de Vigilância Aparelhado	11	4	36%	Atrasada e comprometida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Morosidade de procedimentos administrativos</li> </ul>
3124	Reestruturação dos pontos da Rede de Atenção à Saúde	Pontos de atenção RAS reestruturado	9	0	0%	Atrasada e comprometida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pouca interação entre as áreas atuantes para a concretização dos serviços de saúde nos pontos a serem reestruturados;</li> <li>• Contingenciamento Orçamentário e financeiro;</li> <li>• Atrasos nos processos licitatórios</li> </ul>
3126	Reestruturação da Rede de Serviços de Vigilância	Vigilância em Saúde Reestruturada	03	0	0%	Atrasada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Morosidade de procedimentos administrativos</li> </ul>
3194	Fortalecimento da Rede Cegonha	Rede Cegonha Implantada	1	1	100%	Andamento normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atrasos nos processos licitatórios;</li> <li>• Contingenciamento Orçamentário e financeiro</li> </ul>
4024	Aquisição de Formulas Nutricionais	Paciente atendido	600	198	33%	Atrasada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contingenciamento Orçamentário e financeiro;</li> <li>• Atrasos nos processos licitatórios;</li> </ul>
4027	Aquisição e Fornecimento de Medicamentos do componente Especializado de Assistência Farmacêutica	Paciente atendido com dispensação	2000	4.900	245%	Andamento Normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não houve problema</li> </ul>
4029	Atendimento aos Usuários do SUS encaminhados para Tratamento fora do Domicílio	Usuário atendido	10000	20.302	203%	Andamento normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de informatização do setor de TFD,</li> <li>• Morosidade na concessão de processos de ajuda de custo, etc.</li> </ul>
4036	Capacitação da equipe gestora Estadual e Municipal em Planejamento e Gestão	Gestor/profissional da gestão capacitado	278	107	38%	Parcial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atraso na aprovação da Lei Orçamentária</li> </ul>
4052	Capacitação dos profissionais da hemorrede do Tocantins	Profissional capacitado	20	372	1.860%	Andamento Normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não houve programação prévia PAS para capacitações;</li> <li>• Contingenciamento Orçamentário e financeiro</li> </ul>
4060	Capacitação profissional em Temas de Vigilância no Âmbito Estadual e Municipal	Capacitação realizada	357	211	59%	Atrasada e comprometida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atrasos nos processos licitatórios</li> <li>• Dificuldade de capacitar e implantar o SIPNI</li> <li>• Contingenciamento Orçamentário e financeiro</li> </ul>
4062	Captação de Doadores Voluntários de Sangue e Medula Óssea	Doador captado	29.000	33.152	114%	Andamento Normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contingenciamento Orçamentário e financeiro</li> <li>• Suspensão das coletas</li> </ul>
4063	Certificação ISO 9001:2008 Nas unidades Hemorrede	Unidade hemoterápica certificada	1	0	0%	Atrasada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descompasso entre o tempo previsto para consultoria e o tempo previsto para a finalização de todo processo de certificação,</li> <li>• Morosidade burocrática</li> </ul>
4079	Fortalecimento da política de Gestão e Regulação do trabalho na Saúde	Política fortalecida	01	0	0%	Concluída	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contingenciamento Orçamentário e financeiro;</li> <li>• Atrasos nos processos licitatórios</li> </ul>
4135	Fornecimento de Medicamentos por meio de Sentenças Judiciais	Paciente atendido	100	225	225%	Atrasada e comprometida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contingenciamento Orçamentário e financeiro;</li> <li>• Atrasos nos processos licitatórios</li> </ul>
4136	Fortalecimento das Ações e Serviços a Pessoas com deficiência no Âmbito do SUS	Unidade de serviço mantida	4	4	100%	Atrasada e comprometida	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atrasos nos processos licitatórios</li> </ul>
4137	Fortalecimento da rede de Atenção Psicossocial	Rede de Atenção Psicossocial mantida	1	0	0%	Atrasada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atrasos nos processos licitatórios</li> </ul>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Cód.	Ações	Unidade de Medida	Meta Física Prevista	Meta Física Executada	% da realização da Meta	Estágio	Problema
4144	Fortalecimento do Controle, Regulação, Regulação e Avaliação da Saúde	Serviço fortalecido	10	8	80%	Em andamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>Insuficiência de recursos humanos,</li> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro e</li> </ul>
4146	Fortalecimento e Manutenção dos Componentes da Rede de Atenção a Urgência	Serviço fortalecido	27	12	44%	Atrasada e comprometida	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro e</li> </ul>
4147	Gerenciamento do Risco Sanitário	Risco Sanitário gerenciado	699	718	103%	Concluída	<ul style="list-style-type: none"> <li>Morosidade de procedimentos administrativos</li> </ul>
4168	Implementação da Infraestrutura Tecnológica, Hemoterapia e Hematológica	Unidade hemoterápica implantada	2	0	0%	Atrasada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atrasos nos processos licitatórios</li> </ul>
4180	Fortalecimento da Auditoria do SUS	Atividade realizada	4	4	100%	Normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não houve</li> </ul>
4182	Manutenção da Escola Tocantinense do SUS	Escola mantida	100	70	70%	Concluída	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro e</li> </ul>
4183	Manutenção da Ouvidoria do SUS	Escola mantida	10	9	90%	Parcial	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atrasos nos processos licitatórios</li> </ul>
4193	Manutenção das Comissões Intergestores	Reunião realizada	59	65	110%	Concluída	<ul style="list-style-type: none"> <li>Processo licitatório sob judice</li> </ul>
4199	Manutenção de Recursos Humanos da Escola Tocantinenses do SUS	Recurso Humano Mantido	81	52	64%	Andamento Normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reavaliação de projetos</li> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro e</li> </ul>
4200	Manutenção de Recursos Humanos da Hemorrede do Tocantins	Recursos Humanos mantido	404	436	108	Andamento Normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reavaliação de projetos;</li> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro e</li> </ul>
4201	Manutenção de Recursos Humanos da Vigilância em saúde	Recursos humanos mantido	529	303	57	Andamento Normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reavaliação de projetos</li> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro e</li> </ul>
4202	Manutenção de Recursos Humanos das Políticas de Saúde Ligadas a Gestão em Saúde TO	Recursos humano mantido	77	190	247%	Andamento normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro e</li> </ul>
4204	Manutenção de Recursos Humanos na Saúde Mental do Tocantins	Recursos humanos mantidos	103	80	78%	Andamento Normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reavaliação de projetos técnicos,</li> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro e</li> </ul>
4205	Manutenção de Recursos Humanos na Assistência farmacêutica-TO	Recurso humano mantido	53	73	138%	Andamento normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reavaliação e redefinição de projetos técnicos</li> </ul>
4206	Manutenção de Recursos Humanos na Atenção Especializada	Recurso humano mantido	10255	10.437	102%	Andamento normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redefinição do projeto técnico;</li> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro e</li> </ul>
4207	Manutenção de Recursos Humanos na Atenção Primária-TO	Recurso humano mantido	536	456	85%	Andamento normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redefinição de projeto técnico</li> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro e</li> </ul>
4209	Manutenção do Conselho Estadual de Saúde	Reunião ordinária realizada	12	12	12%		<ul style="list-style-type: none"> <li>Morosidade de processos administrativos</li> </ul>
4214	Manutenção dos Serviços Assistência Farmacêutica	Assistência farmacêutica mantida	4	4	100%		<ul style="list-style-type: none"> <li>Não houve</li> </ul>
4215	Manutenção dos Serviços de Vigilância em Saúde	Estrutura Física e Operacional Mantida	3	3	100%	Concluída	<ul style="list-style-type: none"> <li>Morosidade de processos administrativos</li> </ul>
4218	Modernização da Gestão e Gerencia Hospitalar	Unidade de Saúde mantida	19	19	100%	Atrasada e comprometida	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro e</li> </ul>
4239	Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Gestão do SUS	Município /Estado com gestão planejada	126	131	104%	Concluída	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro e</li> </ul>
4243	Produção de Hemocomponentes a população Receptora	Hemocomponente produzido	70.000	57.677	82%	Andamento Normal	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atrasos nas Aquisição de produtos, insumos e serviços para o desenvolvimento das atividades</li> </ul>
4247	Promoção da Atenção Integral a Saúde da Criança	Rede implantada	1	0	0%	Cancelada	<ul style="list-style-type: none"> <li>Contingenciamento Orçamentário financeiro e</li> </ul>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Cód.	Ações	Unidade de Medida	Meta Física Prevista	Meta Física Executada	% da realização da Meta	Estágio	Problema
4266	Promoção do Controle do Câncer do Colo do útero	Controle do Câncer promovido	36	134	372%	Andamento Normal	• Não Houve problema
4276	Realização de análises laboratoriais de agravos, doenças, produtos e ambiente	Análise Laboratorial realizada	117000	120.499	107%	Concluída	• Falta de insumos; • Morosidade nas aquisições
4311	Repasso do Incentivo financeiro da Farmácia Básica	Municípios Atendidos	139	0	0%	Atrasada e comprometida	• Contingenciamento Orçamentário financeiro e
4313	Repasso do incentivo Financeiro dos Medicamentos de Saúde Mental aos Municípios	Incentivos financeiros repassados	11	11	100%	Atrasada e comprometida	• Contingenciamento Orçamentário financeiro e
4320	Supervisão do Sistema Estadual de Vigilância em Saúde	Sistema de Vigilância Supervisionado	139	129	93%	Atrasada e comprometida	• Paralisação de profissionais; • Descontinuidade na alimentação do SINAN
4444	Atenção integral a Saúde da Mulher e Adolescente	Município Atendido	39	88	226%	Concluída	• Não houve problema
4454	Fortalecimento da Vigilância em Saúde	Serviço de Vigilância Fortalecido	2	00	0%	Atrasada e comprometida	• Morosidade de na aquisição dos produtos
4464	Promoção das Políticas de Atenção Primária para Organização das Políticas em saúde	Política de atenção primária implementada	6	00	0%	Não informou	• Não houve
4466	Qualificação e formação dos Trabalhadores do SUS/TO em Processos Educacionais em Saúde	Pessoa formada e/ou qualificada	3.928	1.804	46%	Concluída	• Contingenciamento Orçamentário e financeiro; • Atrasos nos processos licitatórios
4508	Coordenação da Rede Diagnóstico e Tratamento do Câncer	Rede de tratamento de Câncer coordenada	1	1	100%	Andamento normal	• Indefinição na reavaliação de projetos técnicos; • Material básico insuficiente

**Fonte:** Relatório de gestão fls. 4180 /4482 do Processo nº4496/2016 - Ordenador de Despesa

\* As metas 4373 - Coordenação e Manutenção dos Serviços Administrativos Gerais e 4420 - Manutenção de Serviços de Transporte apresentam apenas metas financeiras por se tratar de serviços administrativos, fls. 4473 e 4482 do processo 4496/2016

Os problemas recorrentes que deram causa aos atrasos e/ou impedimentos nas execuções das metas foram: atrasos nos procedimentos licitatórios; insuficiência de recursos humanos; contingenciamento orçamentário e financeiros; pouca interação entre as equipes técnicas; morosidade nos procedimentos administrativos; atrasos na aprovação da Lei Orçamentária e o alto índice de endividamento da saúde.

É importante destacar que o cumprimento das metas físicas e financeira está intrinsecamente ligado com a questão do endividamento da saúde no Tocantins. Ou seja, sistematicamente a folha de pagamento do mês de dezembro é executada orçamentariamente no exercício seguinte. A exemplo no exercício de 2014, foi registrado no Passivo Permanente do Balanço Patrimonial, na conta “Outras Obrigações”, uma dívida no montante de R\$311.491.511,74. Tais despesas não foram empenhadas e inscritas em restos a pagar, ou seja, utilizou-se do orçamento e receitas do exercício de 2015 para o pagamento de obrigações contraídas em 2014. A análise da dívida será realizada no item relativo ao Endividamento da Saúde.

### 7.1.3. Ações na função saúde

Na LOA para 2015 foram estabelecidas 58 (cinquenta e oito) ações para o Fundo Estadual de Saúde, estruturadas nos seguintes programas: 1021 - Saúde Direito do Cidadão (52 ações), 1032 - Enfrentamento ao Álcool e Outras Drogas (01 ação), 1034 - Governo e Cidadão (01 ação), 1073 - Gestão e Manutenção da Secretaria da Saúde (04 ações). As referidas ações totalizaram um montante de recurso autorizado de R\$1.494.073.409,00 (um bilhão, quatrocentos e noventa e quatro milhões, setenta e três mil e quatrocentos e nove reais), sendo executado R\$1.312.963.159,54 (um bilhão, trezentos e doze mil, novecentos e sessenta e três mil, centos e cinquenta e nove reais e cinquenta e quatro centavos), ou seja, 87,88% do autorizado, conforme tabela a seguir:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 31 - Demonstrativo das Ações previstas e executadas em 2015 na função saúde**

Prog.	Obj.	Iniciativa	Cód. Ação	Ações	Orç. Inicial	Autorizado	Vlr. Empenhado	% (exec/autoriz)
1021	131	937	3017	Aparelhamento da Atenção Primária no Tocantins	1.275.000,00	1.088.000,00	0,00	0,0%
1021	123	394	3018	Aparelhamento das Unidades da Rede de Atenção à Saúde	33.793.823,00	27.272.118,00	5.428.935,67	19,91%
1021	096	475	3020	Aparelhamento do Sistema de Vigilância em Saúde	8.027.931,00	8.126.931,00	751.595,39	9,25%
1021	123	394	3124	Reestruturação dos pontos da Rede de Atenção à Saúde	91.435.996,00	94.740.693,00	8.967.596,88	9,47%
1021	96	475	3126	Reestruturação da Rede de Serviços de Vigilância	2.627.754,00	2.446.625,00	369.429,41	15,10%
1021	98	457	3194	Fortalecimento da Rede Cegonha	1.258.727,00	90.602,00	44.705,11	49,34%
1021	123	394	4024	Aquisição de Formulas Nutricionais	5.500.000,00	380.932,00	380.930,90	100,00%
1021	112	357	4027	Aquisição e Fomecimento de Medicamentos do componente Especializado de Assistência Farmacêutica	5.600.000,00	4.851.061,00	3.260.094,59	67,20%
1021	123	395	4029	Atendimento aos Usuários do SUS encaminhados para Tratamento fora do Domicílio	3.765.473,00	8.420.229,00	8.285.956,67	98,41%
1021	129	427	4036	Capacitação da equipe gestora Estadual e Municipal em Planejamento e Gestão	476.826,00	476.826,00	70.692,61	14,83%
1021	121	383	4052	Capacitação dos profissionais da Hemorede do Tocantins	359.999,00	259.749,00	9.750,00	3,75%
1021	096	474	4060	Capacitação profissional em Temas de Vigilância no Âmbito Estadual e Municipal	3.597.147,00	3.372.641,00	907.574,58	26,91%
1021	121	384	4062	Capacitação de Doadores Voluntários de Sangue e Medula Óssea	170.000,00	40.000,00	15.468,75	38,67%
1021	121	383	4063	Certificação ISO 9001:2008 Nas unidades Hemorede	260.400,00	15.400,00	15.194,00	98,66%
1032	183	689	4073	Contratualização de Serviços de Saúde Especializado para Dependentes Químicos	250.000,00	234.628,00	234.628,00	100,00%
1021	123	396	4074	Aquisição de Serviços de Saúde	106.704.249,00	101.492.290,00	96.678.239,59	95,26%
1021	129	431	4079	Fortalecimento da política de Gestão e Regulação do trabalho na Saúde	243.400,00	138.931,00	60.890,32	43,83%
1034	9	15	4091	Divulgação das Ações da Saúde	2.000.000,00	84.453,00	84.452,11	100,00%
1021	112	358	4135	Fornecimento de Medicamentos por meio de Sentenças Judiciais	5.000.000,00	375.728,00	375.726,71	100,00%
1021	123	394	4136	Fortalecimento das Ações e Serviços a Pessoas com deficiência no Âmbito do SUS	5.655.000,00	2.831.277,00	1.919.680,39	67,80%
1021	97	461	4137	Fortalecimento da rede de Atenção Psicossocial	8.031.269,00	2.335.403,00	1.492.571,17	63,91%
1021	129	430	4144	Fortalecimento do Controle, Regulação, Regulação e Avaliação da Saúde	2.568.000,00	3.272.782,00	706.212,65	21,58%
1021	123	397	4146	Fortalecimento e Manutenção dos Componentes da Rede de Atenção a Urgência	37.805.161,00	4.903.101,00	4.358.094,12	88,88%
1021	96	464	4147	Gerenciamento do Risco Sanitário	1.120.944,00	1.122.319,00	723.524,25	64,47%
1021	121	383	4168	Implementação da Infraestrutura Tecnológica, Hemoterapia e Hematológica	1.623.000,00	1.553.000,00	25.550,00	1,65%
1021	129	426	4180	Fortalecimento da Auditoria do SUS	270.000,00	270.000,00	35.585,75	13,18%
1021	95	485	4182	Manutenção da Escola Tocantinense do SUS	860.130,00	771.151,00	401.439,24	52,06%
1021	129	425	4183	Manutenção da Ouvidoria do SUS	250.000,00	250.000,00	38.450,52	15,38%
1021	129	428	4193	Manutenção das Comissões Intergestores	326.630,00	326.630,00	240.620,50	73,67%
1021	95	626	4199	Manutenção de Recursos Humanos da Escola Tocantinenses do SUS	5.800.000,00	3.862.029,00	3.479.712,56	90,10%
1021	121	622	4200	Manutenção de Recursos Humanos da Hemorede do Tocantins	28.397.000,00	30.870.628,00	27.992.846,47	90,68%
1021	96	625	4201	Manutenção de Recursos Humanos da Vigilância em saúde	44.300.500,00	33.807.137,00	33.588.579,30	99,35%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Prog.	Obj.	Iniciativa	Cód. Ação	Ações	Orç. Inicial	Autorizado	Vlr. Empenhado	% (exec/autoriz)
1021	129	627	4202	Manutenção de Recursos Humanos das Políticas de Saúde Ligadas a Gestão em Saúde TO	5.541.000,00	8.120.071,00	7.570.113,79	93,23%
1021	97	623	4204	Manutenção de Recursos Humanos na Saúde Mental do Tocantins	7.219.000,00	5.136.936,00	5.110.462,58	99,48%
1021	112	621	4205	Manutenção de Recursos Humanos na Assistência farmacêutica- TO	2.965.000,00	3.167.133,00	3.122.051,00	98,58%
1021	123	624	4206	Manutenção de Recursos Humanos na Atenção Especializada	768.509.202,00	715.353.989,00	705.631.503,67	98,64%
1021	131	620	4207	Manutenção de Recursos Humanos na Atenção Primária-TO	41.000.000,00	32.735.815,00	32.565.860,41	99,48%
1021	129	429	4209	Manutenção do Conselho Estadual de Saúde	2.254.833,00	1.302.833,00	703.429,29	53,99%
1021	112	359	4214	Manutenção dos Serviços Assistência Farmacêutica	870.463,00	191.595,00	191.592,96	100,00%
1021	96	475	4215	Manutenção dos Serviços de Vigilância em Saúde	7.898.793,00	8.000.087,00	3.378.746,66	42,23%
1021	123	394	4218	Modernização da Gestão e Gerencia Hospitalar	291.043.180,00	314.049.504,00	302.634.199,24	96,37%
1021	129	428	4239	Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Gestão do SUS	602.546,00	589.389,00	306.624,21	52,02%
1021	121	383	4243	Produção de Hemocomponentes a população Receptora	14.592.454,00	6.985.279,00	6.669.025,34	95,47%
1021	98	458	4247	Promoção da Atenção Integral a Saúde da Criança	106.622,00	1.892,00	1.891,39	99,97%
1021	98	456	4266	Promoção do Controle do Câncer do Colo do útero	3.428.515,00	260.448,00	138.359,11	53,12%
1021	96	471	4276	Realização de Análises Laboratoriais de Agravos, Doenças, Produtos e Ambiente	5.602.821,00	4.698.527,00	1.765.056,69	37,57%
1021	112	357	4311	Repasso do Incentivo financeiro da Farmácia Básica	7.354.540,00	2.606.458,00	2.606.454,38	100,00%
1021	112	357	4313	Repasso do incentivo Financeiro dos Medicamentos de Saúde Mental aos Municípios	1.600.000,00	62.777,00	62.776,16	100,00%
1021	96	474	4320	Supervisão do Sistema Estadual de Vigilância em Saúde	725.468,00	728.468,00	434.562,50	59,65%
1073			4328	Manutenção de Serviços de Informática	4.703.176,00	1.394.268,00	1.378.890,88	98,90%
1073			4330	Manutenção de Recursos Humanos	31.909.000,00	28.463.348,00	27.826.465,43	97,76%
1073			4373	Coordenação e Manutenção dos Serviços Administrativos Gerais	9.258.904,00	5.925.387,00	5.894.316,58	99,48%
1073			4420	Manutenção de Serviços de Transporte	7.970.100,00	2.024.496,00	2.024.493,48	100,00%
1021	98	458	4444	Atenção integral a Saúde da Mulher e Adolescente	502.920,00	284.600,00	3.386,25	1,19%
1021	96	932	4454	Fortalecimento da Vigilância em Saúde	2.139.117,00	1.407.073,00	366.389,75	26,04%
1021	131	938	4464	Promoção das Políticas de Atenção Primária para Organização das Políticas em saúde	1.872.550,00	1.048.633,00	212.262,02	20,24
1021	95	482	4466	Qualificação e formação dos Trabalhadores do SUS/TO em Processos Educacionais em Saúde	9.913.530,00	9.375.845,00	1.414.087,97	15,08%
1021	123	400	4508	Coordenação da Rede Diagnóstico e Tratamento do Câncer	115.000,00	75.264,00	5.429,59	7,21%
<b>TOTAL</b>					<b>1.639.053.093,00</b>	<b>1.494.073.409,00</b>	<b>1.312.963.159,54</b>	<b>87,88%</b>

Fonte: Anexo 11, fls. 568/579 Processo nº4496/2016 - Ordenador de Despesa



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

### 7.1.4. Despesas da saúde por subfunção

A análise da destinação dos créditos orçamentários demonstra que a maior parcela dos recursos da saúde foi destinada a aplicação em “Assistência Hospitalar e Ambulatorial (Subfunção 302), seguida das subfunções “Administração Geral (122)”, “Vigilância Epidemiológica (305)” e “Atenção Básica (301)”, as quais juntas corresponderam a 97,98% dos valores executados na função saúde, conforme se evidencia a seguir:

**Tabela 32 - Despesas na função saúde por subfunção**

Subfunção	Descrição	Objetivo da Subfunção	Autorizado (R\$)	Vlr. Empenhado (R\$)	% (exec/autoriz)
121	Planejamento e Orçamento	Compreende as ações relacionadas com a elaboração, aprovação e implementação de planos e programas de governo, de caráter socioeconômico, orçamentário ou administrativo, e a avaliação de desempenho desses planos e programas	589.389,00	306.624,21	52,02
122	Administração Geral	Compreende ações de caráter administrativo, exercidas continuamente, que garantem o apoio necessário à execução de planos e programas de governo	56.805.049,00	52.611.777,07	92,62%
125	Normatização e Fiscalização	Congrega ações visando o estabelecimento de normas reguladoras de atividades socioeconômicas, fiscais e financeiras e de fiscalizar e assegurar o seu cumprimento.	2.149.463,00	1.018.086,06	47,36%
126	Tecnologia da Informação	Compreende as ações com vistas à implantação, ampliação, implementação e manutenção de sistemas de informação.	1.394.268,00	1.378.890,88	98,90%
128	Formação de Recursos Humanos	Compreende as ações destinadas à capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal dos diversos órgãos da administração, com vistas à melhoria da prestação de serviços públicos	14.256.212,00	2.803.544,40	19,67%
131	Comunicação Social	Compreende as ações voltadas para a divulgação dos fatos, atos e obras governamentais, por qualquer meio de comunicação existente	84.453,00	84.452,11	100,00%
242	Assistência ao Portador de Deficiência	Compreende as ações destinadas a amparar e proteger pessoas portadoras de deficiências, visando sua integração na sociedade	380.932,00	380.930,90	100,00%
301	Atenção Básica	Compreende ações desenvolvidas para o atendimento das demandas básicas de saúde, tais como medidas e ações tanto preventivas como curativas	35.654.016,00	33.156.387,18	92,99%
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	Cobertura de despesas com internações hospitalares e tratamento ambulatorial.	1.311.013.377,00	1.170.149.802,66	89,26%
303	Suporte Profilático e Terapêutico	Compreende as ações voltadas para produção, distribuição e suprimento de drogas e produtos farmacêuticos em geral	11.254.752,00	9.618.695,80	85,46%
304	Vigilância Sanitária	Compreende ações destinadas a vigilância sanitária de fronteiras e portos marítimos, fluviais e aéreos, bem como o controle de atividades relacionadas à análise e licenciamento de drogas, medicamentos e alimentos.	1.122.319,00	723.524,25	64,47%
305	Vigilância Epidemiológica	Ações desenvolvidas para evitar e combater a disseminação de doenças transmissíveis que possam vir a ser ou tenham se tornado epidêmicas	59.214.848,00	40.654.359,70	68,66%
332	Relações de Trabalho	Compreende as ações de normalização e inspeção das condições de segurança, saúde e higiene, relacionados com o exercício da profissão.	138.931,00	60.890,32	43,83%
665	Normalização e Qualidade	Compreende ações visando a fixação de normas reguladoras do sistema metrológico, bem como a fiscalização e controle do seu cumprimento, testes e análise de materiais, componentes e produtos	15.400,00	15.194,00	98,66%
<b>Total</b>			<b>1.494.073.409,00</b>	<b>1.312.963.159,54</b>	<b>87,88%</b>

Fonte: Anexo II SIAFEM



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Na subfunção 121 - Planejamento e Orçamento** - (ação: 4239) as despesas mais relevantes, no valor de R\$255.006,77, que representa 83,16% do montante executado, referem-se às restituições (339093 e 449093) dos recursos do convênio nº 1982/2008 ao Fundo Nacional de Saúde (2015NE09100 e 2015NE9101), devolução dos recursos do QUALISUS (2015NE10277) e despesas de exercícios anteriores, na quantia de R\$1.226,86, inerente a despesas com passagens aéreas que influenciaram negativamente no cumprimento das metas.

**Na subfunção 122 - Administração Geral** - (ações: 4144; 4199; 4202; 4204; 4330; 4373 e 4420), apresentaram uma despesa de exercícios anteriores e indenizações e restituições (319092; 339092 e 339093) de R\$6.902.049,26, que representa 13,12% relativo a despesa com pessoal, materiais de consumo e serviços, entre outros, que também influenciaram negativamente no cumprimento das metas.

**Na subfunção 125 - Normatização e Fiscalização** - (ações: 4180, 4183, 4193 e 4209) apresentou uma despesa de exercício anterior (335092), no total de R\$130.000,00, que representa 13% do montante destinado a subfunção. Considerando o pequeno percentual, é possível afirmar que não houve comprometimento do cumprimento da meta financeira.

**Na subfunção 126 - Tecnologia da Informação** - (ação:4328) houve a execução do valor de R\$346.714,65, com despesas de exercícios anteriores (3.1.90.92) que representa 25% do montante executado, fato que influenciou no atingimento da meta.

**Na subfunção 128 - Formação de recursos Humanos** - (ações: 4036, 4052, 4060, 4182, 4466), foram gastos R\$279.313,21 com despesas de exercícios anteriores (33.90.92 e 44.90.92), que representa 10% do total executado. As despesas que mais destacaram foram diárias (339014) com R\$795.431,25; serviços de terceiros pessoa jurídica (339039) R\$ 767.509,28; serviços de terceiros pessoa física 592.266,50 e a menor fatia em investimentos (44.90.52) de R\$ 41.050,00. As despesas de exercícios anteriores não foram significativas no desempenho da meta.

**Na subfunção 131 - Comunicação Social** - (ação: 4091) foram gastos apenas recursos com despesas de exercícios anteriores (3.3.90.92), no valor de R\$84.452,11 prejudicando totalmente o cumprimento das ações.

**Na subfunção 242 - Assistência ao Portador de Deficiência** - (ação 4024), foram adquiridas fórmulas nutricionais no montante de R\$ 310.451,50 (3.3.90.32) e despesas do exercício anterior (3.3.90.92) na quantia de R\$70.479,40.

**Na subfunção 301 - Atenção Básica** - (Ação: 3017, 4207, 4247, 4266, 4444, 4464, 4073), foram despendidos recurso no montante de R\$ 3.697.629,27, referente a despesas com exercícios anteriores (44.9092, 31.90.92, 33.90.92) que representa 11%. As maiores despesas aplicadas com pessoal de R\$ 32.565.860,41; outras despesas com serviços e aquisição de produtos somaram juntas R\$ 590.529,77.

**Na subfunção 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial** - (ações: 3018, 3124, 4029, 4062, 4074, 4136, 4137; 4146; 4168; 4200; 4206; 4218; 4243; 4508). Foram executadas despesas no montante de R\$185.937.380,44 referente a exercícios anteriores que representa 15,89% do total. As despesas com indenizações e restituições somaram R\$ 10.303.315,79.

**Na subfunção 303 - Suporte Profilático e Terapêutico** - (ações: 4027, 4135, 4205, 4214, 4311, 4313). Foram gastos R\$793.456,03 com despesas de exercícios anteriores, representando 8,25% do total aplicado.

**Na subfunção 304 - Vigilância Sanitária** - (ação: 4147). Foi aplicado o montante de R\$37.977,81 como despesas de exercícios anteriores.

**Na subfunção 305 - Vigilância Epidemiológica** - (ações 3020, 4201, 4215, 4276, 4454). Foram gastos R\$4.574.265,99 com despesas de exercícios anteriores, representado 11% da quantia destinada.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Na subfunção 332 - Vigilância Epidemiológica - foram aplicados em despesas de exercícios anteriores o valor de R\$9.996,00, representando 16% do total da subfunção.

Na subfunção 665 - Normalização e Qualidade - aplicou R\$15.194,00, em serviços de terceiros pessoa jurídica com certificação ISSO 9001:2008.

### 7.1.5. Despesas aplicadas na saúde por grupo de natureza da despesa

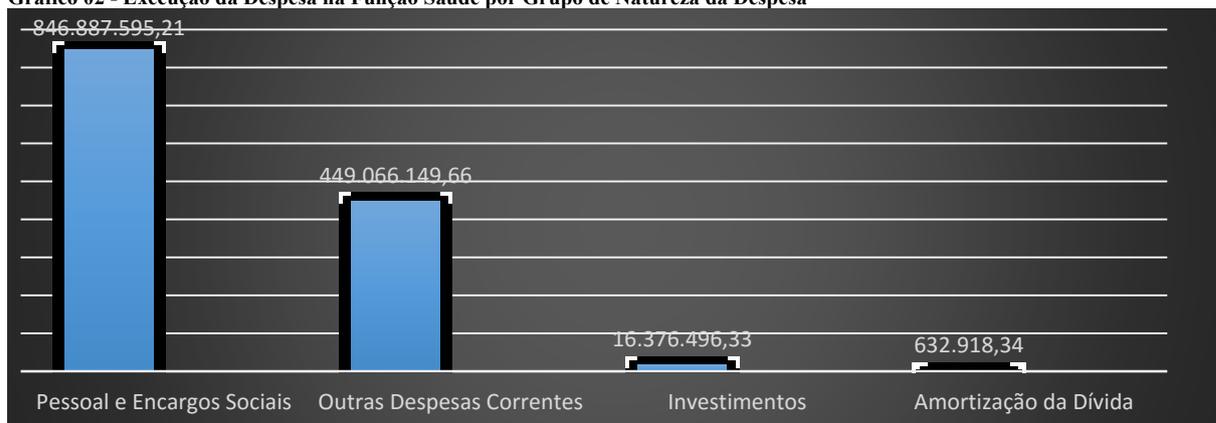
Finalmente, em uma visão geral acerca da aplicação dos recursos destinados à saúde, apura-se que a despesa com pessoal representa 64,50% do montante aplicado, ao passo que os investimentos, que se referem à aquisições de bens móveis, equipamentos e realização de obras, atingem menor índice.

Tabela 33 - Execução da Despesa na Função Saúde por Grupo de Natureza da Despesa

Código	Grupo de Despesa	2015	
		Valor (R\$)	%
1	Pessoal e Encargos Sociais	846.887.595,21	64,50%
3	Outras Despesas Correntes	449.066.149,66	34,20%
4	Investimentos	16.376.496,33	1,25%
5	Amortização da Dívida	632.918,34	0,05%
<b>Total</b>		<b>1.312.963.159,54</b>	<b>100%</b>

Fonte: SIAFEM e Portal da Transparência

Gráfico 02 - Execução da Despesa na Função Saúde por Grupo de Natureza da Despesa



A despesa com pessoal nos quatro exercícios representa 62%, custeio 36% e investimentos 3% do total das despesas na função saúde.

Tabela 34 - Despesa por grupo período de 2012-2015

Ano	Despesa com pessoal e plantões extras	Custeio (medicamentos, materiais, serviços, etc)	Investimentos	Total
2012	595.497.506,11	364.039.029,69	19.367.024,42	978.903.560,22
2013	822.479.290,66	390.535.894,00	29.546.189,46	1.242.561.374,12
2014	819.527.943,90	581.779.828,58	66.340.589,40	1.467.648.361,88
2015	849.161.267,01	447.425.396,20	16.376.496,33	1.312.963.159,54
<b>Total</b>	<b>3.086.666.007,68</b>	<b>1.783.780.148,47</b>	<b>131.630.299,61</b>	<b>5.002.076.455,76</b>

Fonte: www.transparencia.to.gov.br

No exercício de 2015, conforme lista apresentada na prestação de contas de ordenador de despesa da Secretaria da Saúde, processo nº 4496/2016, a saúde do Tocantins dispõe de 8.693 servidores efetivos, 1.787 servidores contratados e 333 servidores comissionados.

A rede estadual de saúde possuía, em 2015, 1.150, médicos e 1.424 enfermeiros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 2ª RELATORIA  
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

### 7.1.6. Investimentos na Saúde

Quanto aos investimentos na saúde do Tocantins, nota-se que nos quatros exercícios de vigência do PPA foram aplicados R\$131.630.299,61.

Tabela 35 - Investimento na saúde / total da despesa do estado

Indicador/ano	2012	2013	2014	2015
Saúde Investimento	19.367.024,42	29.546.189,46	66.340.589,40	16.376.496,33
% da Despesa Total	<b>0,003</b>	<b>0,004</b>	<b>0,008</b>	<b>0,002</b>
Despesa total do Estado	<b>5.782.760.787,40</b>	<b>6.626.509.400,43</b>	<b>7.507.435.286,92</b>	<b>7.486.049.495,86</b>

Comparando o valor dos investimentos com equipamentos e materiais permanentes e obras, com o total de despesas do Estado, verifica-se percentuais irrisórios, o que contribui com a deficiência na saúde do Tocantins.

No contexto geral, o maior volume de recursos está classificado no elemento de despesa 3.3.90.39 - outros serviços de terceiros pessoa jurídica (mão-de-obra), no valor de R\$257.570.533,69, representando 20% do montante gasto na saúde no exercício de 2015.

Tabela 36 - Demonstrativo por elemento de despesa

CODIGO	ESPECIFICAÇÃO	TOTAL	%
3.3.1.90.04.00	Contratação p/tempo determinado	0	0,00%
3.3.1.90.09.00	Salário-família	8.700,32	0,00%
3.3.1.90.11.00	Vencimento e vantagens fixas-pessoal civil	640.620.964,84	48,79%
3.3.1.90.13.00	Obrigações patronais	16.571.424,09	1,26%
3.3.1.90.92.00	Despesas de exercícios anteriores	104.562.082,54	7,96%
3.3.1.90.94.00	Indenizações e restituições trabalhistas	2.683.311,93	0,20%
3.3.1.91.13.00	Obrigações patronais – Intraorçamentárias	78.407.197,14	5,97%
3.3.1.91.92.00	Despesas de exercícios anteriores	4.033.913,55	0,31%
<b>3.3.1.00.00.00</b>	<b>Total pessoal e encargos sociais</b>	<b>846.887.595,21</b>	<b>65%</b>
3.3.3.40.41.00	Contribuições - Transferências a Municípios	8.332.941,30	0,63%
3.3.3.40.92.41	Despesas de Exercícios Anteriores - Contribuições	1.644.327,30	0,13%
3.3.3.50.41.04	Contribuições - Transf. Instituições Entidades Privadas	8.313.347,39	0,63%
3.3.3.50.43.00	Subvenções sociais - Transferência Entidades Privadas	4.827.573,94	0,37%
3.3.3.50.92.00	Despesas de Exercícios Anteriores - Transferência	4.654.272,08	0,35%
3.3.3.90.08.00	Outros beneficios assistenciais	114.874,69	0,01%
3.3.3.90.14.00	Diárias - pessoal civil	3.931.136,00	0,30%
3.3.3.90.30.00	Material de consumo	51.712.166,49	3,94%
3.3.3.90.32.00	Material de distribuição gratuita	4.479.969,23	0,34%
3.3.3.90.33.00	Passagens e despesas com locomoção	6.003.166,05	0,46%
3.3.3.90.36.00	Outros serv.de terceiros pessoa física	2.287.917,62	0,17%
3.3.3.90.39.00	Outros serv.de terceiros pessoa jurídica	257.570.533,69	19,62%
3.3.3.90.47.00	Obrigações tributarias contributivas	539.090,78	0,04%
3.3.3.90.48.00	Outros auxílios financeiros a pessoas físicas	49,5	0,00%
3.3.3.90.92.00	Despesas de exercícios anteriores	85.196.486,21	6,49%
3.3.3.90.93.00	Indenizações e restituições	8.458.297,39	0,64%
<b>3.3.3.00.00.00</b>	<b>Total outras despesas correntes</b>	<b>449.066.149,66</b>	<b>34%</b>
3.4.4.40.42.00	Auxílios	952.094,00	0,07%
3.4.4.40.51.00	Obras e instalações	7.149.709,50	0,54%
3.4.4.40.52.00	Equipamento e material permanente	3.315.064,61	0,25%
3.4.4.40.92.00	Despesa de exercício anteriores	2.385.912,21	0,18%
3.4.4.90.93.00	Indenizações e restituições	2.573.716,01	0,20%
<b>3.4.4.00.00.00</b>	<b>Total Investimentos</b>	<b>16.376.496,33</b>	<b>1%</b>
3.4.6.90.71.03	Principal da Dívida Contratual Refinanciada	632.918,34	0,05%
<b>3.4.6.00.00.00</b>	<b>Total de investimentos</b>	<b>632.918,34</b>	<b>632.918,34</b>
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>1.312.963.159,54</b>	<b>1.312.963.159,54</b>

Fonte: Anexo 11 SIAFEM



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Dois elementos de despesas merecem destaque: “92” (despesas exercícios anteriores) e “93” (indenizações e restituições). O primeiro apresentou uma despesa empenhada no montante de R\$202.476.993,89, ou seja, 15% do total do dispêndio na função saúde. Em relação ao segundo, nota-se um gasto no valor de R\$ 2.573.716,01. Vale ressaltar que tais despesas se referem a dívidas contraídas em anos anteriores a 2015.

Observa-se que as despesas de exercícios anteriores, as quais não transitaram pelo orçamento e/ou tiveram seus empenhos cancelados no período de sua competência, encontram-se em fase ascendente, conforme tabela a seguir, valores empenhados:

**Tabela 37 - Despesa de Exercício Anterior 2010/2015**

<b>EXERCÍCIO</b>	<b>DESPESA DE EXERCÍCIO ANTERIOR (EMPENHADO)</b>
2010	97.480.731,84
2011	67.975.947,27
2012	74.241.489,81
2013	156.597.895,83
2014	209.712.028,43
2015	202.476.993,89
<b>Total:</b>	<b>808.485.087,07</b>

**Fonte:** www.transparencia.to.gov.br/relatório/unidade gestora/elemento de despesa

Impende ressaltar que a utilização do elemento de despesa “92” deve ocorrer apenas quando o fato gerador ocorreu em exercícios anteriores, sem exceções, não eximindo a apuração de responsabilidade pelo gestor, se for o caso.

Já o elemento de Despesa 93 deve ser utilizado para despesas orçamentárias com indenizações, incluído as trabalhistas, e restituições a qualquer título<sup>17</sup>.

### **7.1.7. Repasse para os Municípios**

No exercício de 2015, o Estado promoveu repasses aos municípios, nas seguintes modalidades:

- contrapartida Estadual destinada à Farmácia Básica para a aquisição de medicamentos da Assistência Farmacêutica Básica e dos insumos complementares destinados aos usuários insulina dependentes, descritos na Portaria SESAU nº 1.480/2014;
- incentivo financeiro à Campanha de Vacinação Antirrábica, o qual é específico para pagamento de diárias de campo aos vacinadores da zona rural, quando em serviços contidos na Portaria SESAU nº 49/2008;
- recursos para manutenção dos Hospitais de Pequeno Porte, previsto na Portaria SESAU nº 49/2008 - Manutenção HPP;
- repasse do programa Saúde do Trabalhador, destinado ao fortalecimento da política de Saúde do Trabalhador nos municípios prioritários, contemplados na Portaria SESAU nº 842/2015;
- repasse do SAMU, referente à contrapartida Estadual destinada à manutenção dos serviços Atendimento Móvel de Urgência, previsto nas Portarias nº691/2014, 692/2014, 1404/2014, 803/2014, 495/2012, 697/2014, 748/2014 e 745/2014;
- recursos relativos à contrapartida para a manutenção da Unidade de Pronto Atendimento 24h, previsto na Portaria nº 14/2014, 1020/2014, 1508/2013 e 310/2015;
- recursos para o custeio e aquisição de medicamentos destinados aos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).

<sup>17</sup> Nota Técnica nº 001/SUCON/SEFIN/2014 – Prefeitura Municipal de Palmas – Diário oficial nº 1.125, de 31/10/2014.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

O total dos recursos repassados aos municípios somaram R\$11.708.785,28 (onze milhões setecentos e oito mil setecentos e oitenta e cinco reais e vinte e oito centavos).

Em relação aos repasses a Fundos Municipais de Saúde, o Estado registra uma dívida de R\$30.374.546,88 (trinta milhões trezentos e setenta e quatro mil quinhentos e quarenta e seis reais e oitenta e oito centavos), relativa aos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2015, conforme tabela a seguir:

**Tabela 38 - Valores não repassados os FMS**

EXERCÍCIO	VALOR
2012	586.989,86
2013	7.016.559,14
2014	13.825.401,69
2015	8.945.596,19
<b>Total</b>	<b>30.374.546,88</b>

Fonte: informações enviadas por meio do Ofício nº 6113/2016 - Planilha dívidas não empenhadas

### **7.1.8. Endividamento da Saúde**

Desde o exercício de 2010 o Fundo Estadual de Saúde vem contabilizando uma dívida no passivo permanente, conforme demonstra a tabela abaixo:

**Tabela 39 - Dívidas contabilizadas no Balanço patrimonial e Despesas de exercícios anteriores**

Exercício	Registro no Passivo Permanente - Balanço Patrimonial - 31/12	Despesa de exercício anterior - (empenho) "92" - no ano seguinte	Diferença
2010	14.337.417,97	97.480.731,84	- 83.143.313,87
2011	262.055,97	67.975.947,27	- 67.713.891,30
2012	0,00	74.241.489,81	- 74.241.489,81
2013	48.915.625,23	156.597.895,83	-107.682.270,60
2014	311.491.511,74	209.712.028,43	101.779.483,31
<b>Total</b>	<b>375.006.610,91</b>	<b>606.008.093,18</b>	<b>-231.001.482,27</b>

Fonte: Balanço Patrimonial - 2036/2012 - 1277/2013 -1471/2014 - 2013; 1542/2015

Verifica-se que houve uma omissão nos registros contábeis em referência ao valor real da dívida em cada exercício, verificado na comparação entre os valores contabilizados no Balanço Patrimonial no passivo permanente em cada exercício e aquelas empenhadas no elemento de despesa 92. Essa dívida foi gerada a partir da execução de despesa sem o empenhamento prévio e/ou o cancelamento da despesa no exercício de competência.

Vale ressaltar que as despesas registradas no Passivo Permanente na conta contábil "Outras Obrigações" não interferem no resultado fiscal do exercício em que ocorreu a despesa, fato que pode ensejar a apuração de superávit orçamentário e financeiro irreais, além de comprometer sobremaneira o orçamento do ano seguinte.

Segundo a Secretaria Estadual de Saúde, no exercício de 2015 foram efetuados pagamentos no montante de R\$201.308.243,40 (duzentos e um milhões trezentos e oito mil duzentos e quarenta e três reais e quarenta centavos), na rubrica Despesas de Exercícios Anteriores, sendo o montante de R\$107.484.719,66 com despesa de pessoal, R\$1.644.327,30 de transferências a municípios, R\$4.654.272,08 transferências a entidade privada sem fins lucrativos; R\$85.139.036,87 com despesa de custeio e R\$2.385.887,49 com investimentos.

Além dessas despesas, o Fundo Estadual de Saúde tem um passivo financeiro de R\$178.615.289,99 (cento e setenta e oito milhões seiscentos e quinze mil duzentos e oitenta e nove reais e noventa e nove centavos), sem registros na contabilidade, aguardando recursos financeiros para proceder a execução orçamentária, referente aos exercícios abaixo:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 40 - Valor da Dívida 2012/2015**

Exercício	2012	2013	2014	2015
Valor da Dívida (R\$)	2.117.849,19	22.362.104,43	108.092.027,57	46.039.281,80

Fonte: Ofício nº 6113/2016 - Relatório dívida que não foram empenhadas em exercícios anteriores.

Com essas informações é possível apurar o valor real da dívida por exercício através da soma das despesas pagas nos elementos de despesas 92 e 93 com as despesas que se encontram pendentes de orçamento e recursos financeiros para seu devido pagamento.

**Tabela 41 - Valor Real da Dívida Por Exercício**

Exercício	2012			2013			2014			2015
	Pendente	Elemento 92	Total	Pendente	Elemento 92	Total	Pendente	Elemento 92	Total	Pendente
Valor da Dívida	2.117.849,19	38.848.740,71	40.966.589,90	22.362.104,43	23.364.481,11	45.726.585,54	108.092.027,57	139.095.021,58	247.187.049,15	46.039.281,80

Em 2015 havia registros no Estado de uma dívida de R\$333.880.224,59 (trezentos e trinta e três milhões oitocentos e oitenta mil duzentos e vinte e quatro reais e cinquenta e nove centavos), referente a despesas sem registros no orçamento, sejam pelo cancelamento das notas de empenho, seja pela não emissão, referente aos exercícios de 2012, 2013 e 2014.

Considerando que o exercício de 2015 registrou R\$46.039.281,80 (quarenta e seis milhões trinta e nove mil duzentos e oitenta e um reais e oitenta centavos), constata-se que houve uma redução considerável desses passivos.

Do montante da dívida de exercícios anteriores ao que se encontra em exame, foram efetuados pagamentos no exercício de 2015 que totalizaram R\$201.308.243,40 (duzentos e um milhões trezentos e oito mil duzentos e quarenta e três reais e quarenta centavos). Desse modo, remanesce um saldo a pagar de R\$132.571.981,19 (cento e trinta e dois milhões quinhentos e setenta e um milhões novecentos e oitenta e um reais e dezenove centavos), que somados às obrigações adquiridas em 2015, no valor de R\$46.039.281,80 (quarenta e seis milhões trinta e nove mil duzentos e oitenta e um reais e oitenta centavos), totaliza R\$178.611.262,99 (cento e setenta e oito milhões seiscentos e onze mil duzentos e sessenta e dois reais e noventa e nove centavos), pendentes de pagamento em 31/12/2015.

Outrossim, releva pontuar que do orçamento destinando à saúde em 2015, no valor de R\$1.312.963.159,54, parte foi utilizada para o pagamento das dívidas contraídas de exercícios anteriores, no valor de R\$201.308.243,40, restando efetivamente aplicado, no exercício, o montante de R\$1.111.654.916,14 (um bilhão cento e onze milhões seiscentos e cinquenta e quatro mil novecentos e dezesseis reais e quatorze centavos).

Trazendo essa realidade para o ano de 2016, a saúde necessitaria de um orçamento e recursos financeiros acrescidos do montante da dívida existente de aproximadamente R\$180 milhões de reais que poderia ocorrer de duas formas: a primeira seria uma redução nas despesas e a segunda um incremento dos recursos financeiros na saúde.

### **7.1.9. Judicialização da Saúde (causas e consequências)**

A judicialização da saúde no Brasil foi objeto de pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)<sup>18</sup> e pela Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa (INTERFARMA)<sup>19</sup>. Em ambas as pesquisas procurou-se demonstrar a crescente judicialização da saúde no Brasil.

A pesquisa da INTERFARMA, publicada no mês de setembro de 2016, intitulada “Judicialização da Saúde na Prática, fatos e dados da realidade brasileira”, utilizou como amostra as ações judiciais interpostas em quatro estados, São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Minas Gerais, além do governo federal.

<sup>18</sup> <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/6781486daef02bc6ec8c1e491a565006.pdf>

<sup>19</sup> <http://www.interfarma.org.br/uploads/biblioteca/102-caderno-judicializacao-jul2016-site.pdf>

<http://www.interfarma.org.br/uploads/biblioteca/101-por-que-o-brasileiro-vai-a-justiaa-em-busca-de-medicamentos-site.pdf>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Segundo a referida pesquisa, não existe um motivo em destaque para a judicialização da saúde, e sim um conjunto de fatores que criam um contexto favorável a esse cenário, vejamos:

“(…) SEM SUBSÍDIO. Hoje, os brasileiros contam apenas com o próprio salário para compra de medicamento. Em 75% das vendas de medicamentos, o brasileiro paga do próprio bolso, sem qualquer subsídio, fazendo com que metade deles não consiga concluir o tratamento de que precisa.

**CRISE ECONÔMICA.** As dificuldades financeiras, o crescimento do desemprego e a queda na renda familiar, decorrentes da crise econômica que o País enfrenta, têm contribuído para aumentar as barreiras de acesso.

**ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO.** Os idosos já representam 12% dos 201 milhões de brasileiros e, com a expectativa de vida subindo para 71 anos no caso dos homens e 78 para mulheres, esse percentual continuará aumentando nos próximos anos. Essa mudança torna uma série de doenças mais frequentes, como câncer, hipertensão, diabetes e problemas neurológicos. Tais doenças requerem tratamentos complexos e/ou contínuos, o que eleva as despesas com saúde.

**ORÇAMENTO DA SAÚDE.** O novo perfil demográfico brasileiro implica em tratamentos contínuos ou na compra de drogas modernas e de alto custo. Contudo, o orçamento da saúde sofreu dois cortes que totalizaram mais de R\$13 bilhões em 2015 e, em 2016, o orçamento sofreu uma redução de R\$ 24 bilhões, se considerada a proposta original baseada em 2015 corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do período. O Governo justifica que está sem dinheiro para incorporar novas drogas ao Sistema Único de Saúde (SUS).

**INCORPORAÇÃO.** Por falta de recursos, o SUS não incorpora a maioria dos medicamentos mais modernos, dando preferência às tecnologias mais antigas. Nos últimos três anos, até julho de 2015, o governo havia barrado 56,3% dos 199 pedidos de incorporação que recebera. Outros 66 pedidos ainda estavam em fase de análise. Dos 80 medicamentos incorporados, a maioria (45) é formada por terapias disponíveis no mercado há mais de 15 anos. Já os remédios lançados mais recentemente, com até cinco anos de mercado, tiveram uma incorporação bem menor, de apenas 13 produtos.

**ATRASOS E PROBLEMAS DE LOGÍSTICA.** Mesmo os medicamentos incorporados ao SUS e que, portanto, deveriam estar à disposição dos brasileiros, acabam às vezes em falta nos postos de saúde e hospitais públicos. A causa disso é atribuída a problemas de logística, mas com o agravamento da crise econômica no País, todas as esferas do governo começaram a reduzir o volume de medicamentos comprados ou a postergar a compra, particularmente os estados que estão atrasando os pagamentos aos fornecedores. (...)

A mesma pesquisa propôs 4 (quatro) sugestões de soluções, sendo (...):

➤ **DIÁLOGO E CONCILIAÇÃO.** A INTERFARMA considera fundamental criar canais de diálogo entre a população, o Ministério Público e as três esferas do Poder Executivo. O principal objetivo seria encontrar as alternativas de atendimento e tratamento viáveis pelo SUS, que poderiam ser adotadas em substituição aos pedidos judiciais, evitando o desgaste do paciente e gastos desnecessários do governo. Esses canais poderiam ser utilizados em dois momentos: antes e depois da moção das ações judiciais, para evitar a judicialização ou impedir que ela siga adiante desnecessariamente. Além disso, a INTERFARMA considera essencial aprofundar e institucionalizar em todo o País algumas boas experiências já em curso em alguns Estados.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

- **VARAS ESPECIALIZADAS.** A criação de varas especializadas tem sido uma solução eficiente em diversas áreas da Justiça, como a Vara da Infância e da Juventude, do Meio Ambiente e da Saúde. A ampliação de iniciativas como essa, específicas para a área da saúde, poderá colaborar para que as ações não sejam julgadas sem que o juiz tenha a completa noção da dinâmica e da disponibilidade do SUS, além das questões médicas e científicas presentes no processo.
- **GRUPOS DE APOIO TÉCNICO.** O Poder Judiciário precisa de apoio técnico para o exame de temas relacionados à Medicina. Em alguns Estados, grupos de apoio têm sido criados. Geralmente, esses grupos técnicos são formados por integrantes das secretarias estaduais da saúde que, salvo exceções, dão pareceres pouco isentos, normalmente favoráveis às necessidades dos Tesouros Estaduais que acabam, com isso, economizando recursos. Portanto, é essencial que esses grupos técnicos sejam compostos por médicos e cientistas, ligados às universidades públicas, contratados pelo Poder Judiciário, para que, com independência e isenção, fixem critérios que contribuam com decisões justas.
- **NOVA POLÍTICA DE INCORPORAÇÃO.** Todos conhecem e devem respeitar os limites financeiros do setor público. No entanto, é preciso romper o círculo vicioso vivido pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC): ela recusa incorporações por falta de recursos; com isso, estimula a judicialização que obriga o Estado a adquirir produtos com preços acima do que ocorreria em outras circunstâncias, tendo como consequência um gasto quatro vezes maior per capita, quando comparado a um paciente com acesso ao medicamento pelo SUS.

É preciso que Governo e setor privado transformem esse círculo vicioso em uma mesa aberta de negociação, em que se defina quais medicamentos são realmente urgentes e indispensáveis para incorporação, baseados nas demandas existentes e no parecer da comunidade científica; busquem preços e condições que facilitem a atuação do Estado; e sejam estabelecidos limites de tempo e quantidade para que a incorporação seja viável.

As propostas da Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa e INTERFARMA também refletem a realidade do Estado do Tocantins.

O Estado do Tocantins apresenta outros problemas, tais como o crescimento da despesa com pessoal, que atingiu, em 2015, 65% (R\$ 846.887.595,21) do montante aplicado na saúde, de R\$1.312.963.159,54. Assim, foram destinados, no máximo, 5% para aquisição de medicamentos e insumos hospitalares. Além do percentual destinado ao gasto com pessoal, verifica-se das justificativas para o não atingimento das metas físicas orçamentárias, a morosidade no andamento dos processos licitatórios, ou seja, além dos poucos recursos existe um problema na gestão de pessoal em todas as unidades vinculadas a saúde, que leva aos desabastecimentos, bem como a demora no cumprimento das ações judiciais.

Além disso, a dívida existente na saúde consumiu no exercício de 2015 15,42% (R\$ 202.476.993,89) do seu orçamento.

O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 426/2016 - TCU-Plenário, expediu o Relatório Sistemático de Fiscalização da Saúde - FISCISAÚDE, onde avaliou o sistema orçamentário-financeiro vinculados a saúde e abordou o tema das Ações judiciais para aquisição de medicamentos.

Nesse estudo, o Tribunal de Contas analisou o aspecto orçamentário da União, haja vista o grande impacto financeiro aos governos federal, estadual e municipal, e dos significativos efeitos na capacidade gerencial dos gestores públicos de saúde.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

A relevância do tema levou o Conselho Nacional de Justiça a expedir a Recomendação nº 31/2010, dirigida aos Tribunais de Justiça dos Estados e aos Tribunais Regionais Federais, objetivando assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde. Posteriormente, foi criado por meio da Resolução 107/2010 - CNJ, o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento das demandas de assistência saúde.

Na mesma linha, a Advocacia Geral da União (AGU), considerando que os processos judiciais de saúde vinham sendo instruídos de forma deficiente, emitiu o Parecer 810/2012 AGU/CONJUR-MS/HRP, que sistematiza elementos mínimos probatórios que devem ser apresentados nas respectivas ações, quais sejam: existência de registro do medicamento na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), possibilidade de alternativa terapêutica no SUS, informações se o paciente possui plano privado de saúde e dados sobre eventuais conflitos de interesse envolvendo o profissional que fez a prescrição.

O Supremo Tribunal Federal (STF), por meio dos autos RE 566471 e RE 657718, na sessão do dia 28/09/2016, debateu exaustivamente sobre o tema, contudo, as demandas aguardam o julgamento final.

Segundo a Secretaria Estadual de Saúde, no Tocantins, especificamente em 2015, foram cumpridas 500 decisões individuais, referentes à aquisição de medicamentos, cirurgias e outros materiais, tais como, fraldas, alimentação, camas, cadeiras de rodas, etc., o que gerou um custo aos cofres públicos de aproximadamente R\$3.148.148,57, (três milhões, cento e quarenta e oito mil, cento e quarenta e oito reais e cinquenta e sete centavos), que representa 0,24% do orçamento da saúde no exercício em epígrafe. Nesse valor não estão incluídos aqueles que foram atendidos pela rede estadual.

As 500 ações judiciais buscaram sanar a necessidade de 326 tipos de medicamentos e/ou procedimentos cirúrgicos, dos quais 56 foram atendidos pela própria rede. Vale ressaltar que o Ministério da Saúde, através da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais - RENAME, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), através da Portaria MS/GM nº 01, de 02 de janeiro de 2015, listou a relação dos medicamentos a serem distribuídos pelo SUS.

O Estado do Tocantins, por meio da Portaria nº 1432, de 30 de novembro de 2015, estabeleceu o elenco de medicamentos contemplados na Padronização de Medicamentos da Rede Hospitalar Estadual no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), com uma lista de 637 medicamentos.

O Município de Palmas/TO, através da Resolução nº 15, de 13 de maio de 2015, fixou a Relação Municipal de Medicamentos Essenciais - REMUME, publicado no diário oficial nº 1.307 de 27 de julho de 2015.

Outrossim, pode-se concluir que as principais causas da judicialização na saúde no Estado do Tocantins ocorrem pela falta de controle financeiro e orçamentário, morosidade na aquisição dos medicamentos e serviços, lentidão no atendimento hospitalar, ausência de controle de almoxarifado, falta de planejamento e o alto grau de endividamento.

#### **7.1.10. Relação das Obras de Responsabilidade da Secretaria Estadual de Saúde**

A Secretaria Estadual de Saúde encaminhou, por meio do Ofício nº 6113/2016, a relação das obras vinculadas à Saúde, em andamento, quais sejam:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 42 - Relação das Obras Vinculadas à Saúde**

<b>Objeto</b>	<b>Empresa contratada</b>	<b>Valor (R\$)</b>
Reforma, Adequação e Ampliação do Hospital Geral de Araguaína	Construtora LDN Ltda.	160.890.000,00
Reforma e Ampliação do Hospital Regional de Augustinópolis	Real Construtora e Incorporadora Ltda.	23.862.599,60
Construção da 1ª Etapa do Hospital Geral de Gurupi	COCENO - Construtora Centro Norte Ltda.	27.854.655,03
Reforma Ampliação e Adequação do Hospital Geral de Palmas	Construtora LDN Ltda.	17.127.693,91
Reforma e Ampliação do Hospital Regional Público de Miracema	Vértice Construções e Incorporações Ltda. – EPP	9.100.000,00
Reforma e Ampliação do Hospital Regional de Paraíso do Tocantins	Moeda Engenharia Ltda.	7.800.000,00

### **7.1.11. Atuação do Conselho Estadual de Saúde**

O Conselho Estadual de Saúde, em atendimento à solicitação deste Tribunal de Contas, apresentou o relatório resumido de sua atuação, senão vejamos:

1) Realização, no período de janeiro a dezembro, de doze (12) reuniões ordinárias, nos dias: 22/01/2015; 12/02/2015; 12/03/2015; 09/04/2015; 14/05/2015; 11/06/2015; 09/07/2015; 13/08/2015; 10/09/2015; 08/10/2015; 12/11/2015 e 10/12/2015. Além disso, foram realizadas seis (06) reuniões extraordinárias (28/01/2015; 19/02/2015; 30/03/2015; 30/04/2015; 28/05/2015 e 23/06/2015). Dessa forma, o Conselho Estadual de Saúde atendeu os objetivos estabelecidos e cumpriu a Legislação Vigente.

### **7.2. Função Educação**

#### **7.2.1. Visão Geral**

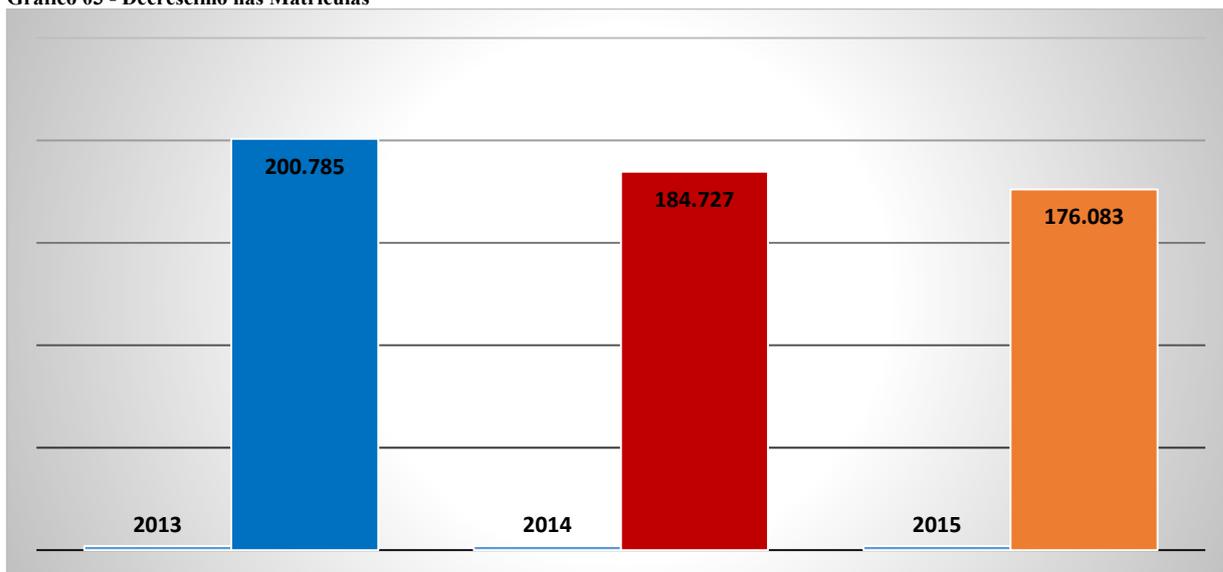
A área da Educação abrange, no âmbito do Estado do Tocantins, 510 escolas estaduais e 01 (uma) universidade. Na educação básica foram matriculados 176.083 alunos. O efetivo totalizou 7.264 professores em sala de aula na Educação Básica.

**Tabela 3 - Matrículas por ano<sup>20</sup>**

<b>Anos</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Alunos</b>	200.785	184.727	176.083

Fonte: Censo Escolar-2015 – Série Histórica, dados 2013 a 2015.

**Gráfico 03 - Decréscimo nas Matrículas**



<sup>20</sup> Disponível nos seguintes endereços:

<http://seduc.to.gov.br/estatisticas/censo-escolar/relatorios-2015>

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Z5GqxrsdM38AEZqspwsTjXUWOi8ar3K2ZERlpLt4SNY/edit#gid=805443727>

Acesso a ambos os sites em 10/07/2016 às 21.16h.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

De acordo com o Resumo Técnico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, constante do Censo Escolar de 2013, o decréscimo observado no quantitativo de matrículas da educação básica decorre, principalmente, “*da acomodação do sistema educacional, em especial na modalidade regular do ensino fundamental, com histórico de retenção, e conseqüentemente, altos índices de distorção idade-série*”. Além disso, as matrículas na Educação de Jovens e Adultos (EJA) mantiveram a tendência dos últimos anos e apresentaram queda de 3,4%, representando menos de 134 mil matrículas no período de 2011-2013.<sup>21</sup> Ressalta-se que nos exercícios de 2014 e 2015 houve um decréscimo de matrículas, contudo, o INEP não publicou o resumo técnico.

A execução dos programas na área da Educação visa atender os objetivos gerais contidos no Plano de Governo para o período de 2015-2018<sup>22</sup>. Dentre os objetivos voltados para a Educação Básica, elencados no documento, destacam-se os seguintes:

- ✓ Retomada do Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada;
- ✓ Construção e reforma de unidades escolares;
- ✓ Retomada do Programa de Implantação de Quadras Poliesportivas;
- ✓ Criar escolas em tempo integral e ensino profissionalizante.

Na esfera do Ensino Superior, os objetivos destacados no Plano de Governo são:

- ✓ Programa de bolsa de apoio à publicação científica;
- ✓ Programa de Apoio à Pós-graduação;
- ✓ Universidade Aberta do Brasil (UAB);
- ✓ Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec);
- ✓ Proeducar – Linhas de financiamento da educação;
- ✓ Programa de Valorização da Educação no Estado;
- ✓ Programa Primeiros Projetos – PPP;
- ✓ Programa Bolsa Universitária;
- ✓ Valorização plena da UNITINS;

A Secretaria Estadual, por meio do Expediente nº 13654/2016, informou que foi cumprido apenas um item do planejamento que é a retomada do Programa Escola Comunitária de Gestão Compartilhada. Os demais encontram-se em andamento.

Releva pontuar que no exercício de 2015 foi aprovado, através da Lei nº 2977, de 08 de julho de 2015, o Plano Estadual de Educação do Tocantins (PEE/TO) - 2015/2025, contemplando as seguintes metas e estratégias:

- I Universalização da educação infantil para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade, e ampliação da oferta para crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos de idade, de acordo com o estabelecido nas diretrizes curriculares nacionais;
- II Promoção da formação integral da criança com a indispensável e prioritária participação da família;
- III Normatização e fiscalização da educação infantil pelo poder público, quanto aos padrões de qualidade, com vistas à formação social e educacional da criança;
- IV Mediação dos saberes institucionalizados da formação escolar, consubstanciando a etapa posterior de ensino.

<sup>21</sup> BBRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Censo escolar da educação básica 2013 – resumo técnico. Brasília:2013. <http://portal.inep.gov.br/resumos-tecnicos>, acesso em 10/07/2016, às 21:32h.

<sup>22</sup> Documento intitulado Diretrizes Básicas do Plano de Governo do Estado do Tocantins -2015.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Foram estabelecidas 24 metas, entre elas a de garantir e fiscalizar a aplicação das fontes de financiamento da educação, conforme preceitua o art. 212 da Constituição Federal e demais legislações pertinentes, e ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB estadual, a partir da vigência do Plano e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB, ao final do PEE/TO.

Uma das estratégias refere-se à ampliação do percentual dos 25% (vinte e cinco por cento), garantidos para a educação, conforme o art. 212 da Constituição Federal, em 0,5% (cinco centésimos por cento) a cada ano, perfazendo o total de 5% (cinco por cento) ao final da vigência deste PEE/TO.

O PIB fixado pela Lei nº 2.923/2014 (LDO-2015) foi de R\$25.718.000,00 (vinte e cinco milhões setecentos e dezoito mil reais).

Nessa esteira, cabe recomendação à Controladoria Geral do Estado, em parceria com a Secretaria Estadual da Fazenda e Secretaria Estadual do Planejamento, para que promova estudos no sentido de normatizar a metodologia de cálculos para o cumprimento da Meta 24 do Plano Estadual de Educação em vigor.

### **7.2.2. Gasto na Função Educação**

Dessa forma, passa-se ao exame do gasto na Função Educação prevista pelo Governo do Estado no período do Plano Plurianual. Da análise, verifica-se uma tendência crescente, em termos reais, em contraste à diminuição no número de matrículas na Educação Básica.

No exercício de 2015 as despesas executadas na função educação somaram R\$1.094.133.002,86 (um bilhão, noventa e quatro milhões, cento e trinta e três mil, dois reais e oitenta e seis centavos), demonstrando ser uma das áreas que o Governo mais destinou recursos públicos, em diversas fontes.

Além disso, os recursos foram distribuídos em duas unidades gestoras, vejamos:

**Tabela 44 - Distribuição dos recursos da Função Educação por unidade gestora**

Código	Unidade gestora	Valor R\$
270100	Secretaria Estadual de Educação	1.086.633.348,73
202900	Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia	7.499.654,13
Total		1.094.133.002,86

Fonte: anexo 11

A tabela a seguir colaciona as fontes de recursos e detalha a existência de déficit e/ou superávit em cada uma, vejamos:

**Tabela 45 - Apuração do déficit/superávit financeiro**

Fonte	Superávit/déficit financeiro do exercício de 2014 (I)	Arrecadação 2015 (II)	Total III=(I+II)	Execução (IV)	Déficit/superávit 2015 V=(III-IV)
100- Recursos Próprio	189,00	0,00	189,00	8.916.357,96	(8.916.168,96)
0101 -MDE	(225.982,65)	847.151,64	621.168,99	324.761.813,29	(324.140.644,30)
104- Emenda Parlamentar	(45.000,00)	0,00	(45.000,00)	50.000,00	(95.000,00)
211 - FNDE	8.011.561,44	28.108.917,50	36.120.478,94	29.514.269,01	6.606.209,93
214 - FUNDEB	451.692,93	704.475.677,93	704.927.370,86	705.498.208,76	(570.837,90)
216 - Salário Educação	21.718,45	17.869.505,06	17.891.223,51	17.849.686,90	41.536,61
225- Convênios Federais	19.120.044,46	9.147.921,00	28.267.965,46	7.400.779,44	20.867.186,02
4220 - Operações de Crédito Externas - em moeda	0,00	0,00	0,00	141.887,50	(141.887,50)
226 - Alienação de Bens	0,00	229.200,00	229.200,00	0,00	229.200,00
5236- Doação	5.886,00	646,10	6.532,10	0,00	6.532,10
<b>Total</b>	<b>27.340.109,63</b>	<b>760.679.019,23</b>	<b>788.019.128,86</b>	<b>1.094.133.002,86</b>	<b>(306.113.874,00)</b>

Fonte: Anexo 11/opção 4, fls. 579 do processo nº 4496/2016



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

No tocante à natureza dos recursos, insta salientar, nos termos do disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000, que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender o objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

No entanto, verifica-se a utilização indevida dos recursos financeiros vinculados, em decorrência da ausência de abertura de créditos suplementares por superávit financeiro, o que altera o resultado da execução orçamentária, financeira e a apuração do cumprimento do limite constitucional, em desacordo com o artigo 43 da Lei nº 4.320/64<sup>23</sup>.

Nota-se que o simples fato de verificar disponibilidade financeira em determinada conta bancária não autoriza o pagamento aleatório das despesas. O procedimento correto seria verificar a existência de superávit financeiro, proceder a abertura dos créditos suplementares e em seguida processar a despesa. Repise-se que as despesas executadas com superávit financeiro do exercício anterior não são incluídas na base de cálculo para a apuração do limite constitucional.

Dessa forma, compete **recomendar** a Secretaria Estadual da Educação, em parceria com as Secretarias da Fazenda e do Planejamento, para que façam o controle eficiente da execução orçamentária e financeira com a abertura de créditos suplementares por superávit financeiro, quando houver, acompanhados das respectivas justificativas e em conformidade com os artigos 43º da Lei nº 4.320/64 e 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As despesas com Educação evoluíram de R\$999.439.879,382 em 2012 para R\$1.094.133.002,86 em 2015. Em valores constantes, apresentam uma alta de 8,65%. Concomitantemente, a participação das despesas com Educação no total das despesas empenhadas do Estado passou de 17,28% em 2012 para 14,62% em 2015, resultando em uma redução de 2,67% pontos percentuais.

**Tabela 46 - Despesas na Função Educação - 2012-2015 – Valores reais**

<b>Indicador/ano</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Educação	999.439.879,82	1.038.001.420,09	1.059.318.230,66	1.094.133.002,86
% da Despesa Total	17,28	15,66	14,11	14,62
Despesa total do Estado	5.782.760.787,40	6.626.509.400,43	7.507.435.286,92	7.486.049.495,86

Fonte: [www.transparencia.to.gov.br](http://www.transparencia.to.gov.br) – valor empenhado

Em análise da composição dos gastos na função educação, verifica-se que a maior parte dos gastos está concentrada no pagamento de Pessoal e Encargos Sociais, atingindo um percentual de 83%, restando aos demais grupos 17%.

Outrossim, da análise horizontal, observa-se que o maior crescimento das despesas também ocorreu com pessoal e encargos sociais, atingindo um percentual de 24,78% entre 2012 e 2015. De outra banda, as que mais reduziram foram as outras despesas correntes, apresentando uma queda de 31,51% durante o mesmo período, consoante tabela a seguir:

<sup>23</sup> Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I — o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II — os provenientes de excesso de arrecadação;

III — os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV — o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 47 - Composição das Despesas na Função Educação -2012-2015 – Valores Reais**

Descrição	2012	2013	2014	2015	Varição 2012/2015
Pessoal e Encargos sociais	727.636.217,64	797.408.152,02	846.073.069,29	907.963.179,05	24,78
Outras despesas correntes, investimento e amortização da dívida	271.803.662,18	240.593.268,07	213.245.161,37	186.169.823,81	- 31,51
<b>Total da Educação</b>	<b>999.439.879,82</b>	<b>1.038.001.420,09</b>	<b>1.059.318.230,66</b>	<b>1.094.133.002,86</b>	<b>9,47</b>

Fonte: www.transparencia.to.gov.br - valor empenhado

Dessa forma, é de bom alvitre que a Secretaria Estadual de Educação e a Secretária de Planejamento adotem medidas visando a redução das despesas com pessoal, evitando que essas consumam todo o orçamento destinado à educação, tendo em vista que 83% dos recursos gastos nesta função é com folha de pagamento. Ademais, verifica-se um acréscimo de R\$61.890.109,76 (sessenta e um milhões, oitocentos e noventa mil, cento e nove reais e setenta e seis centavos) entre os exercícios de 2014 e 2015, apesar da crescente queda nas matrículas na rede estadual.

No que tange ao atingimento dos objetivos constantes no Plano de Governo, o Estado estabeleceu no Plano Plurianual a efetivação de 05 Programas (1010 - Meio Ambiente; 1026 – Educação Básica; 1027 - Educação profissional, tecnologia e superior; 1034 – Governo e Cidadão e 1066 – Manutenção da Secretária de Educação), dos quais apenas 02 foram eleitos como executores das políticas educacionais do Governo do Tocantins durante a vigência do PPA, quais sejam:

**Tabela 48 - Execução dos Programas Temáticos**

Programa	Executor	Valor Empenhado
1026 - Educação Básica	Secretaria Estadual de Educação	1.016.733.926,26
1027 - Educação Profissional, Tecnológica e Superior	Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia	7.499.654,13
<b>Total</b>		<b>1.024.233.580,39</b>

Fonte: www.transparencia.to.gov.br e Lei nº 2941/2015 – Revisão do PPA – 2012-2015

Dos programas temáticos da educação, a Lei nº 2.923, de 3 de dezembro de 2014 – LDO, priorizou o Programa Educação Básica, bem como as ações 2030 (Apoio as unidades escolares as margens da rodovia Belém Brasília) e 1051 (Ampliação, reforma e aparelhamento de unidade escolar), tendo sido executados nessas ações o montante de R\$8.179.877,95 (oito milhões, cento e setenta e nove mil, oitocentos e setenta e sete reais e noventa e cinco centavos), conforme detalhado na tabela a seguir:

**Tabela 49 - Execução das Ações Prioritárias**

Ação	Executor	Valor Empenhado
2030 - Apoio as unidades escolares as margens da rodovia Belém Brasília	Secretaria Estadual de Educação	177.522,50
1051 – Ampliação, reforma e aparelhamento de unidade escolar.	Secretaria Estadual de Educação	8.002.355,45
<b>Total</b>		<b>8.179.877,95</b>

Cumprе salientar que num primeiro momento far-se-á uma avaliação da execução orçamentária dos programas relativos à Educação no período de vigência do PPA, o qual teve início em 2012 finalizando no exercício de 2015, com o objetivo de avaliar a efetiva execução dos recursos destinados aos Programas. A tabela a seguir consolida esses valores:

**Tabela 50 - Execução dos programas 2012-2015 – valores reais**

Programa	Valor executado 2012-2015	% Execução do PPA por Programa
1010 – Meio Ambiente	159.201,84	0,00%
1025 – Criança, Adolescente e Juventude	561.541,07	0,01%
1026 - Educação Básica	3.690.115.084,26	88,05%
1027 – Educação Profissional, Tecnológica e Superior	30.185.744,76	0,72%
1034 – Governo Cidadão	6.247.898,04	0,15%
1066 – Gestão e Manutenção da Secretaria da Educação	463.623.063,46	11,06%
<b>Total</b>	<b>4.190.892.533,43</b>	<b>100%</b>

Fonte: www.transparencia.to.gov.br – Valores empenhados



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Dos dados acima, conclui-se que durante o período de vigência do PPA (2012/2015), o Programa Educação Básica foi o que teve maior execução, atingindo o índice de 88%. Segue a aplicação na vigência do PPA:

**Tabela 4 - Despesa empenhada nos programas vinculados a Função Educação**

2012-2015							
Cód.	Especificação (a)	2012 (b)	2013 (c)	2014 (d)	2015 (e)	Total	% 2015/2012
1010	Meio Ambiente	29.381,75	121.395,84	4.903,00	3.071,25	159.201,84	0,00%
1025	Criança, Adolescente e Juventude	561.541,07	0,00	0,00		561.541,07	0,01%
1026	Educação Básica	870.518.319,25	898.925.860,34	903.936.978,41	1.016.733.926,26	3.690.115.084,26	88,05%
1027	Educação Profissional, Tecnologia e Superior	6.011.938,41	2.416.073,56	14.258.078,66	7.499.654,13	30.185.744,76	0,72%
1034	Governo e Cidadão	0,000	2.901.442,95	3.330.765,36	15.689,73	6.247.898,04	0,15%
1066	Manutenção da Secretaria da Educação	122.318.249,34	133.636.647,40	137.787.505,23	69.880.661,49	463.623.063,46	11,06%
	<b>Total</b>	<b>999.439.879,82</b>	<b>1.038.001.420,09</b>	<b>1.059.318.230,66</b>	<b>1.094.133.002,86</b>	<b>4.190.892.533,43</b>	<b>100%</b>

Fonte: www.transparencia.to.gov.br

### **7.2.3. Programa Temático “Educação Básica” - 1026**

#### **7.2.3.1. Contextualização**

O programa Educação Básica objetiva a melhoria da qualidade da educação, a permanência dos alunos da rede pública, a diminuição da evasão e reprovação escolar, a continuidade do ensino médio e profissionalizante, o fortalecimento da gestão das escolas e da descentralização, enfrentando, ainda, os desafios cotidianos relacionados à infraestrutura e conservação das escolas públicas tocantinenses.

#### **7.2.3.2. Principais Propostas:**

- ✓ Promover o desenvolvimento e a valorização dos profissionais da educação;
- ✓ Aprimorar a qualidade da gestão educacional
- ✓ Alfabetizar jovens e adultos com mais de 15 anos de idade, que não tiveram oportunidade à educação na idade apropriada;
- ✓ Promover a melhoria do desempenho acadêmico dos alunos da rede estadual.
- ✓ Garantir à população o acesso à educação, cultura, conhecimento científico e tecnológico.

Conforme consta na Lei nº 2941/2015 (Revisão do PPA), o Programa “Educação Básica”, código 1026, foi estruturado com 4 (quatro) objetivos, 27 (vinte e sete) metas a serem alcançadas até o final do quadriênio, ou seja, até 2015, e 15 (quinze) iniciativas, as quais são definidas no PPA como um dos atributos do objetivo do programa. O Programa é composto, ainda, por 15 (quinze) indicadores, os quais são referências que permitem identificar e aferir periodicamente os aspectos relacionados, de modo a facilitar o monitoramento e a avaliação, quais sejam:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 52 - Indicadores do Desenvolvimento da Educação Básica**

Indicadores	Unidade de Medida	Índice atual	Índice desejado -2015	Índice atingindo
Índice de Desempenho da Educação Básica do Tocantins - 9º ano Ens. Fund. Matemática	Nota Padrão (np)	3,88	4,58	4,05
Taxa de gestores e técnicos capacitados	Porcentagem (%)	28,85	85	5,00
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ensino Médio	Nota Padrão (np)	3,40	4,90	3,20
Índice de Desempenho da Educação Básica do Tocantins - 3º ano Ens. Médio Matemática	Nota Padrão (np)	2,40	3,60	2,51
Índice de Desempenho da Educação Básica do Tocantins - 5º ano Ensino Fund. Matemática	Nota Padrão (np)	4,27	5,40	4,51
Taxa de Professores Capacitados	Porcentagem (%)	45,63	85	66,14
Índice de Desempenho da Educação Básica do Tocantins - 3º ano Ensino Médio. Português	Nota Padrão (np)	3,58	4,78	3,45
Índice de Desempenho da Educação Básica do Tocantins - 5º ano Ens. Fund. Português	Nota Padrão (np)	4,88	5,90	4,41
Taxa de unidades escolares selecionadas na etapa semifinal do prêmio gestão com média igual ou superior a 70 pontos	Porcentagem (%)	44,44	77,16	75,29
Taxa de analfabetismo na faixa etária de 15 a 39 anos	Porcentagem (%)	1,63	0,82	Não apurado
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Anos iniciais do Ensino Fundamental	Nota Padrão (np)	4,50	4,90	5,10
Índice de Desempenho da Educação Básica - 9º ano Ensino Fund. Português	Nota Padrão (np)	3,94	5,14	4,01
Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Anos Finais do Ensino Fundamental	Nota Padrão (np)	3,94	4,90	3,70
Taxa de analfabetismo o na faixa etária dos 40 anos ou mais	Porcentagem (%)	8,9	4,25	Não apurado
Taxa de unidades escolares com média igual ou superior a 70 pontos na autoavaliação	Porcentagem (%)	36,56	50	63,09

Fonte: PPA-Revisão 2015 – Relatório de gestão - Seduc –Indicadores (Processo 4479/2016), fl. 42

Dos dados extraídos do Relatório de Gestão da Secretaria Estadual de Educação, constantes na tabela acima, observa-se que dos quinze indicadores apresentados, apenas a taxa de unidades escolares com média igual ou superior a 70 pontos na autoavaliação atingiu o índice desejado.

Apresenta-se, a seguir, os 4 (quatro) objetivos do Programa Educação Básica com as respectivas metas a serem alcançadas até 2015, e ainda, a quantidade de iniciativas previstas para alcançar os resultados pretendidos:

**Tabela 53 - Objetivos, Metas e Iniciativas do Programa Educação Básica**

Objetivos do Programa “Educação Básica”/Código (Órgão responsável: SEDUC)	Metas a serem alcançadas até 2015 vinculadas ao Objetivo	Iniciativas
Promover o desenvolvimento e a valorização dos profissionais da educação por meio da implementação do Plano de Cargo, Carreira e Remuneração-PCCR, da promoção da saúde, da concessão de recursos tecnológicos, bem como reconhecer e premiar as boas práticas e resultados educacionais, estabelecendo a cultura de valorização pelo esforço, desempenho e mérito e da formação inicial e continuada dos servidores das redes municipais (código 0065)	-Capacitar 100% dos servidores da educação básica -Diminuir em 50% o número de servidores afastados por motivo de doença -Subsidiar os 139 municípios no fortalecimento das políticas educacionais de formação inicial e continuada, por meio de oferta de vagas	03 iniciativas
Aprimorar a qualidade da gestão educacional por meio de mecanismos que fortaleçam a gestão democrática, o monitoramento das unidades escolares e educacionais, a premiação, a socialização de experiências bem sucedidas, envolvendo os órgãos colegiados, a comunidade escolar e a articulação entre estado e município. (código 0066)	-Assessorar os municípios na institucionalização dos sistemas municipais de educação, conforme demanda - Assessorar os municípios quanto à captação de recursos, execução de convênios e cumprimento dos prazos - Aumentar de 36,56 para 70% até 2015 a taxa de unidades escolares com média igual ou superior a 70 pontos na autoavaliação -Aumentar de 44,44% para 77,16%, até 2015, a taxa de unidades escolares selecionadas na etapa semifinal do prêmio gestão com média igual ou superior a 70 pontos;; -Implantar sistema para transparência das ações educacionais em 100% das unidades escolares - subsidiar os municípios no fortalecimento das políticas educacionais de formação inicial e continuada, conforme a adesão	05 iniciativas
Alfabetizar jovens e adultos com mais de 15 anos de idade, que não tiveram oportunidade à educação na idade apropriada, estabelecendo diretrizes pedagógicas para a educação básica, e parâmetros curriculares que contemplem a pluralidade, os direitos humanos e as especificidades regionais e locais (código 0067)	-Reduzir de 4,72% para 2,8% o índice de analfabetismo dos jovens e adultos com idade entre 15 e 39 anos até 2015 -Reduzir em 50% o índice de analfabetismo da população na faixa etária acima dos 40 anos até 2015.	01 iniciativa



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Objetivos do Programa “Educação Básica”/Código (Órgão responsável: SEDUC)	Metas a serem alcançadas até 2015 vinculadas ao Objetivo	Iniciativas
<p>Promover a melhoria do desempenho acadêmico dos alunos da rede estadual, garantindo seu acesso e permanência através de ações que contribuam para a elevação dos indicadores de aprovação e de qualidade do ensino, evidenciados nas avaliações externas e internas, bem como a redução do abandono e da evasão escolar, identificadas pelo Censo Escolar-INEP/MEC (código 0077)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Ampliar o atendimento da educação integral em 206 unidades escolares, contemplando 01 (uma) em cada município, e as demais aonde houver demanda;</li> <li>-Ampliar unidades escolares para funcionamento da educação básica; (obs.:392 unidades)</li> <li>-Construir unidades escolares para funcionamento da educação básica; (obs.: 79 unidades)</li> <li>-Elevar o índice da Prova Brasil 5º ano do ensino fundamental – matemática de 203,1 em 2012 para 233,6 até 2015</li> <li>-Elevar o índice da Prova Brasil 5º ano do ensino fundamental – português de 186,4 em 2012 para 214,4 até 2015;</li> <li>-Elevar o índice da Prova Brasil 9º ano do ensino fundamental-matemática de 240,1 em 2012 para 276,1 até 2015;</li> <li>-Elevar o índice da Prova Brasil 9º ano do ensino fundamental – português de 234,2 em 2012 para 269,3 até 2015;</li> <li>-Elevar o índice do SAEB da 3ª série do ensino médio – matemática de 258,9 em 2012 para 297,7 até 2015;</li> <li>-Implantar 6(seis) colégios militares, integrando a educação básica ao ensino profissional e à preparação para o trabalho;</li> <li>-Ofertar 20.000 vagas para curso técnico profissionalizante até 2015;</li> <li>-Ofertar a modalidade de educação de jovens e adultos (EJA), em todos os municípios tocantinenses em que houver demanda;</li> <li>-Reduzir a Distorção Idade/Série 3ª série do ensino médio de 36,0 em 2012 para 30,6 até 2015;</li> <li>-Reduzir a Distorção Idade/Série 5º ano do ensino fundamental de 16,1 em 2012 para 13,7 até 2015;</li> <li>-Reduzir a Distorção Idade/Série 9º ano do ensino fundamental de 30,3 em 2012 para 25,8 até 2015;</li> <li>-Reduzir em 40% a taxa de abandono e evasão escolar até 2015;</li> <li>-Viabilizar até 2015, a inclusão social de crianças, adolescentes e jovens em situações de vulnerabilidade, matriculadas em 6 Unidades Escolares situadas às margens da Belém Brasília, mediante a oferta de uma educação diferenciada, efetiva e integrada, que promova a oportunidade de acesso a uma qualidade de vida.</li> </ul>	<p>06 iniciativas</p>

Fonte: PPA -2014-2015 – Relatório de Gestão 2015 – Processo 4479/2016.

Extrai-se da análise feita pela Secretaria da Educação, no Relatório de Gestão, que não foi possível cumprir em sua totalidade as metas preestabelecidas.

### 7.2.3.3. Metas Financeiras

Para a consecução dos objetivos do Programa, a legislação orçamentária autorizou, para o exercício de 2015, o orçamento no montante de R\$1.162.981.348,00, tendo sido executado, de modo global, o valor R\$1.046.733.926,26, ou 87% do valor autorizado final.

A Iniciativa 256 referente à despesa com pessoal obteve a maior execução orçamentária, com 94%. No entanto, a Iniciativa 255, que objetiva a avaliação, reconhecimento e premiação das boas práticas e resultados educacionais, não teve execução.

**Tabela 54 - Execução Orçamentária – Programa Educação Básica -2015**

Cód.	Iniciativa	Autorizado Final	%	Realizado final	%	Realizado /Autorizado
0254	Promoção e formação inicial e continuada e de auto formação dos trabalhadores da educação, inclusive com disponibilização das ferramentas necessárias à sua realização (ações 1043, 1044, 2143, 2145, 2147)	7.441.681,00	0,64%	3.958.668,38	0,39%	53,20%
0255	Avaliação, reconhecimento e premiação das boas práticas e resultados educacionais (ações 2205, 2229)	0,00	0%	0,00	0,0%	0%
0256	Pagamento de proventos, vantagens e benefícios aos servidores da Rede Estadual de Educação (ações 2200)	923.336.734,00	79,39%	865.954.892,36	85,17%	93,79%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Cód.	Iniciativa	Autorizado Final	%	Realizado final	%	Realizado /Autorizado
0940	Valorização de expediências bem sucedidas em gestão escolar (ações: 1161, 2266)	97.880,00	0,00%	16.074,00	0,0%	16,42%
0941	Monitoramento da qualidade da gestão educacional (ações: 2220, 2249)	670.000,00	0,06%	15.852,00	0,0%	2,37%
0942	Implantação do Sistema Integrado de Gestão Educacional nas Unidades Escolares (ação 2175)	38.300,00	0,00%	18.270,45	0%	47,70%
0253	Fortalecimento do regime de colaboração entre os sistemas estadual e municipais de educação (ação: 2017)	213.045,00	0,02%	129.062,25	0%	60,58%
0939	Fortalecimento da gestão democrática participativa nas escolas da rede estadual de ensino (ações: 2074, 2097, 2475, 1161 e 2266)	36.186.410,00	3,11%	32.531.347,52	3,20%	89,90%
0251	Ampliação da oferta de alfabetização de jovens e adultos (2005, 2070, 2102, 2176, 2222,	1.810.912,00	0,16%	532.282,90	0,05%	29,39%
0241	Incentivo à leitura (ação: 2248)	4.603.690,00	0,40%	4.313.298,30	0,42%	93,69%
0238	Avaliação e acompanhamento da qualidade de ensino e aprendizagem na Educação Básica (ações 2167, 2101, 2204, 2207)	1.207.030,00	0,10%	1.057.428,25	0,10%	87,61%
0242	Atendimento a alunos em situação de vulnerabilidade social em Unidades Escolar às margens da rodovia Belém Brasília –PDRIS (ação: 2030)	15.635.452,00	1,34%	177.522,50	0,01%	1,14%
0239	Apoio ao estudante com oferta de material didático pedagógico, uniforme, transporte, alimentação e cursos básicos para alunos com deficiência. (Ações: 2101, 2204, 2207)	111.484.744,00	9,59%	89.299.154,69	8,78%	80,10%
0240	Apoio ao Educando, a escola e aos parceiros com ações voltadas à realização de projetos e eventos (ações: 2020, 2263)	4.846.375,00	0,42%	3.867.045,16	0,38%	79,79%
0237	Adequação da estrutura predial e de equipamentos da rede estadual de educação, dotando-a dos meios necessários à segurança dos usuários e de elementos favoráveis à aprendizagem (ações: 1012, 1051, 1178 e 2011)	55.409.095,00	4,76%	14.863.027,50	1,46%	26,82%
<b>Total</b>		<b>1.162.981.348,00</b>	<b>100%</b>	<b>1.016.733.926,26</b>	<b>100%</b>	<b>87,42%</b>

Fonte: PPA-2015 e anexo 11

#### **7.2.3.4. Metas Físicas Por Iniciativa: PPA e Exercício 2015**

No que tange às metas físicas das Iniciativas do Programa, grande parte foram atendidas. No entanto, das 15 (quinze) iniciativas propostas, somente a 0254 obteve realização física acima de 100% no exercício de 2015. Além disso, a iniciativa 0255 não teve execução financeira, porém, atingiu 88% da meta física:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 55 - Metas Físicas: Programa Educação Básica – PPA 2012-2015**

Objetivo (Código)	Iniciativa	Ação	Produto	Meta Prevista para 2015	Meta Realizada em 2015	% de realização da meta	Avaliação da meta	Avaliação da Iniciativa	Avaliação do Objetivo
65	0254 - Promoção e formação inicial e continuada e de auto formação dos trabalhadores da educação, inclusive com disponibilização das ferramentas necessárias à sua realização	1043 Concessão de recursos tecnológicos aos servidores da educação	Servidor beneficiado	20	11.024	55120%	Ação executada com êxito	Iniciativa realizada a contento	Objetivo alcançado satisfatoriamente, tendo em vista que no quadriênio (2012-2015) foram realizadas as avaliações de desempenho dos servidores da Educação e todos foram contemplados com recursos tecnológicos, capacitação em serviço, proventos, vantagens e benefícios.
		1044 Concessão de recursos tecnológicos aos servidores da educação/administração geral	Servidor beneficiado	92	5.682	6176%	Ação executada com êxito		
		2143 Formação continuada de gestores e técnicos	Gestor/técnico qualificado	3820	496	13%	Ação realizada a contento, embora tenha ocorrido o contingenciamento de gastos		
		2145 Formação continuada dos professores da educação básica	Professor da educação básica qualificado	4.721	6.024	128%	Ação executada com êxito		
		2147 Formação inicial de servidores da educação	Servidor formado	2.927	1.479	51%	Ação realizada a contento		
	0255 - Avaliação, reconhecimento e premiação das boas práticas e resultados educacionais	2205 Manutenção do sistema de avaliação de desempenho do servidor	Servidor avaliado	21.301	18.767	88%	Ação executada a contento. Redução de servidores	Iniciativa realizada a contento	
		2229 Premiação para os profissionais da educação	Profissional da educação premiado	640	0	0%	Ação não realizada a contento devido o contingenciamento de gastos		
	0256- Pagamento de proventos, vantagens e benefícios aos servidores da Rede Estadual de Educação	2200 Manutenção de recursos humanos	Recursos humanos mantido	19009	17.439	92%	Ação executada a contento.	Iniciativa realizada com sucesso	



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Objetivo (Código)	Iniciativa	Ação	Produto	Meta Prevista para 2015	Meta Realizada em 2015	% de realização da meta	Avaliação da meta	Avaliação da Iniciativa	Avaliação do Objetivo
66	0253 - Fortalecimento do regime de colaboração entre os sistemas estadual e municipais de educação	2017 Apoio aos sistemas municipais de educação na implementação de políticas educacionais	Secretaria municipal assessorada	139	139	100%	Ação executada com êxito	Iniciativa realizada com sucesso	Objetivo alcançado com êxito, vez que os 139 municípios foram assessorados por meio das secretarias municipais, o censo escolar foi realizado. As parcelas foram repassadas às Associações. Foram realizadas capacitações
	0939 - Fortalecimento da gestão democrática participativa nas escolas da rede estadual de ensino	2074 Capacitação dos Órgãos Colegiados	Membro do órgão colegiado capacitado	1500	1.589	106%	Ação executada a contento.	Iniciativa realizada com sucesso	
		2097 Descentralização de recursos à gestão comunitária	Unidade escolar atendida	552	513	93%	Ação executada com êxito -513 unidade e 13 DRE		
		2475 Realização de Censo Escolar	Censo escolar realizado	1	1	100%	Ação executada com êxito		
	0940 - Valorização de expediências bem sucedidas em gestão escolar	1161 Premiação das escolas bem sucedidas em gestão escolar	Unidade escolar premiada	13	0	0%	Meta não executada devido a contenção de despesas	Iniciativa realizada com sucesso	
		2266 Realização de intercâmbios de gestores escolares	Intercâmbio realizado	3	2	67%	Meta executada a contento		
	0941 - Monitoramento da qualidade da gestão educacional	2220 Monitoramento da gestão educacional	Unidade educacional monitorada	512	263	51%	Meta executada a contento	Iniciativa realizada com sucesso	
		2249 Realização da inspeção das unidades escolares	Unidade escolar inspecionada	280	204	73%	Meta executada a contento		
	0942 - Monitoramento da qualidade da gestão educacional	2175 Implementação do sistema integrado de gestão educacional	Software implantado	1	1	100%	Meta executada com êxito	Iniciativa realizada com sucesso	



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Objetivo (Código)	Iniciativa	Ação	Produto	Meta Prevista para 2015	Meta Realizada em 2015	% de realização da meta	Avaliação da meta	Avaliação da Iniciativa	Avaliação do Objetivo
67	251 - Ampliação da oferta de alfabetização de jovens e adultos	2005 Alimentação do Alfabetizando	Alfabetizando atendido	8.000	3.000	38%	Ação executada com êxito. Falha na elaboração da meta física.	Iniciativa realizada com sucesso, pois a proposta apresentada por esta Pasta para o MEC-FNDE foi alfabetizar 3.000 alunos, divergindo assim, da meta física planejada no PPA, uma vez que o saldo financeiro disponível não possibilitou atender 8.000 alunos	O objetivo foi alcançado a contento, tendo em vista que no decorrer do quadriênio foram alfabetizados jovens e adultos acima de 15 anos nos municípios em que houve demanda
		2070 Capacitação dos Alfabetizadores	Alfabetizador capacitado	827	253	31%	A ação foi executada a contento. Falha na elaboração da meta física.		
		2102 Distribuição de material pedagógico para os alunos da alfabetização de jovens e adultos	Kit pedagógico distribuído	8000	3.253	41%	A ação foi executada a contento. Falha na elaboração da meta física.		
		2176 Implementação dos comitês de alfabetização de jovens e adultos	Comitê implementado	13	0	0%	A ação não foi executada a contento, tendo em vista que o Ministério da Educação não deu andamento ao documento oficial que subsidia a implantação dos comitês da Agenda Territorial de Desenvolvimento integrado de Alfabetização Educação de Jovens e Adultos		
		2222 Monitoramento das turmas de alfabetização de jovens e adultos	Turma monitorada	627	253	40%	A ação foi executada a contento. Falha na elaboração da meta física.		



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Objetivo (Código)	Iniciativa	Ação	Produto	Meta Prevista para 2015	Meta Realizada em 2015	% de realização da meta	Avaliação da meta	Avaliação da Iniciativa	Avaliação do Objetivo
77	0237 - Adequação da estrutura predial e de equipamentos da rede estadual de educação, dotando-a dos meios necessários à segurança dos usuários e de elementos favoráveis à aprendizagem	1012 Ampliação de Unidade Escolar	Unidade escolar ampliada	36	6	17%	Ação não realizada a contendo devido o contingenciamento de gastos	Iniciativa realizada a contendo	Objetivo não foi alcançado com sucesso, tendo em vista que no quadriênio (2012-2015, a melhoria no desempenho acadêmico dos alunos foi de forma muito tímida e em alguns casos houve piora com a relação aos índices
		1051 Construção de Unidade Escolar	Unidade escolar construída	19	1	5%	Ação não realizada a contendo devido o contingenciamento de gastos		
		1178 Reforma de Unidade Escolar	Unidade escolar reformada	34	27	79%	Ação realizada com êxito		
		2011 Aparelhamento de Unidade Escolar	Unidade escolar aparelhada	512	81	16%	Ação não realizada a contendo devido o contingenciamento de gastos		
	0238 - Avaliação e acompanhamento da qualidade de ensino e aprendizagem na Educação Básica	2167 Implementação da avaliação da aprendizagem	Aluno avaliado	65.000	43.979	68%	Ação realizada com êxito	Iniciativa realizada a contendo	
	0239 - Apoio ao estudante com oferta de material didático pedagógico, uniforme, transporte, alimentação e cursos básicos para alunos com deficiência	2101 Distribuição de material e prêmio aos alunos da Educação Básica	Aluno atendido	140.720	44.447	32%	Ação não realizada a contendo devido o contingenciamento de gastos	Iniciativa realizada com sucesso	
		2204 Manutenção do programa de alimentação escolar	Aluno atendido	223403	187.126	84%	Ação realizada com Êxito		
		2207 Manutenção do transporte escolar	Aluno transportado	26.795	24.480	91%	Ação realizada com êxito		
	0240 - Apoio ao Educando, a escola e aos parceiros com ações voltadas à realização de projetos e eventos	2020 Apoio e incentivo a projetos e eventos educacionais	Projeto e evento incentivado	15	14	93%	Ação realizada com êxito	Iniciativa realizada com sucesso	
		2263 Realização de eventos educacionais	Evento realizado	1	3	300%	Ação realizada com êxito		
	0241 - Incentivo à leitura	2248 Realização da Feira Literária Internacional do Tocantins – FLIT	Feira Literária realizada	1	1	100%	Ação realizada com êxito	Iniciativa realizada com sucesso	
	0242 - Atendimento a alunos em situação de vulnerabilidade social em Unidades Escolar às margens da Rodovia Belém Brasília –PDRIS	2030 Apoio às Unidades Escolares das margens da Rodovia Belém Brasília	Escola contemplada	7	7	100%	Ação executada com êxito.	Iniciativa realizada com sucesso	

Fonte: PPA 202-2015 – revisão e Relatório de Gestão m- SEDUC -2015



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Ante ao exposto, recomenda-se à Secretaria Estadual de Educação, em parceria com a Secretaria de Planejamento, que na elaboração das peças orçamentárias criem-se indicadores mensuráveis para a avaliação das metas físicas e financeiras.

#### 7.2.4. Despesas da Educação Por Subfunção

A análise da destinação dos créditos orçamentários evidencia que a maior parcela dos recursos da educação foi destinada à aplicação nas subfunções “Educação Básica (368)” e “Administração Geral (122)”, as quais juntas corresponderam a 95,71% dos valores executados na função educação, conforme se demonstrada a seguir:

**Tabela 56 - Despesas na função educação por subfunção**

Subfunção	Descrição	Autorizado	Vlr. Empenhado	% (empenhada/autorizada)
122	Administração Geral	57.038.842,00	54.291.448,39	95,18%
126	Tecnologia da Informação	7.814.659,00	7.205.195,29	92,20%
128	Formação de Recursos Humanos	1.697.908,00	266.396,95	15,69%
131	Comunicação Social	110.001,00	15.689,73	14,26%
306	Alimentação e Nutrição	25.743.083,00	22.706.662,55	88,20%
366	Educação de Jovens e Adultos	1.382.000,00	113.918,25	8,24%
368	Educação Básica	1.133.534.639,00	992.931.772,26	87,60%
392	Difusão Cultural	7.921,00	0,00	0%
843	Serviço da Dívida Interna	9.152.685,00	9.102.265,31	99,45%
363	Ensino Profissional	37.353.322,00	7.358.516,38	19,70%
364	Ensino Superior	5.000.000,00	141.137,75	2,82%
<b>Total</b>		<b>1.278.835.060,00</b>	<b>1.094.133.002,86</b>	<b>85,60%</b>

Fonte: Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção – anexo 09-A

Está incluído o valor de R\$ 7.499.654,13 empenhando no Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia, nas subfunções 363 e 364.

#### 7.2.5. Despesas aplicadas na Educação por grupo de natureza da despesa

Finalmente, em uma visão geral acerca da aplicação dos recursos destinados à Educação, apura-se que a despesa com pessoal representa 82,98% do montante aplicado, ao passo que os investimentos, que se referem às aquisições de bens móveis, equipamentos e realização de obras, atingem menor índice (0,69%).

**Tabela 57 - Execução da Despesa na Função educação por Grupo de Natureza da Despesa**

Código	Grupo de Despesa	2015	
		Valor (R\$)	%
1	Pessoal e Encargos Sociais	907.963.179,05	82,98%
2	Juros e Encargos da Dívida	1.575.811,87	0,14%
3	Outras Despesas Correntes	163.726.274,63	14,96%
4	Investimentos	13.341.283,87	1,22%
6	Amortização da Dívida	7.526.453,44	0,69%
<b>Total</b>		<b>1.094.133.002,86</b>	<b>100</b>

Fonte: SIAFEM e Portal da Transparência

Incluído o montante de R\$ 7.499.654,13 referente a despesas executadas na função 12 (educação) pelo Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia.

A despesa com pessoal nos quatros exercícios da **unidade orçamentária (270100)** Secretaria de Educação representa 78,45%. As despesas com custeio 14,68%. Já os investimentos 5,57%, tomando-se por base os exercícios de 2012 a 2015.

Além disso, observa-se que a despesa com pessoal no exercício de 2012 representava 73,26% do montante gasto, chegando a 83,56% no exercício de 2015, ocorrendo um acréscimo de 10,30% pontos percentual em quatro exercícios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 2ª RELATORIA  
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

Tabela 58 - Evolução das Despesas na Unidade Gestora 270100

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e encargos da Dívida	Outras despesas correntes	Investimentos	Amortização da Dívida	Total
2012	727.368.217,64	1.802.395,85	164.162.613,53	96.716.719,88	2.816.453,44	992.866.400,34
2013	797.408.152,02	4.095.964,84	143.544.448,50	73.653.660,53	16.898.720,64	1.035.600.946,53
2014	865.000.991,87	2.696.576,12	153.133.986,75	50.601.782,21	16.898.721,00	1.088.332.057,95
2015	907.963.179,05	1.575.811,87	156.226.620,50	13.341.283,87	7.526.453,44	1.086.633.348,73
Total	3.297.740.540,58	10.170.748,68	617.067.669,28	234.313.446,49	44.140.348,52	4.203.432.753,55

Fonte: www.transparencia.to.gov.br

Não foram incluídas as despesas executadas na função 12 (educação) pelo Fundo Estadual de Ciências e Tecnologia

## 7.2.6. Investimentos na Educação

Nos quatro exercícios de vigência do PPA (2012/2015) foram aplicados em investimentos na Educação do Tocantins o montante de R\$234.313.446,49, que corresponde a 0,86% do total das despesas do Estado, conforme tabela abaixo:

Tabela 59 - Evolução da despesa com Investimento na Educação em relação a despesa total do Estado

Indicador/ano	2012	2013	2014	2015	Total
Educação Investimento	96.716.719,88	73.653.660,53	50.601.782,21	13.341.283,87	234.313.446,49
% da Despesa Total	1,67%	1,11%	0,67%	0,18%	0,86%
Despesa total do Estado	5.782.760.787,40	6.626.509.400,43	7.507.435.286,92	7.486.049.495,86	27.403.754.495,79

Fonte: www.transparencia.to.gov.br

Não incluídas as despesas realização no Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia

Comparando o valor dos investimentos com equipamentos e matérias permanentes e as obras com o total de despesas do Estado, verifica-se percentuais irrisórios.

No contexto geral, o maior volume de recursos está classificado no elemento de despesa 31.90.04, 11 e 13 – contrato temporário, vencimentos e vantagens fixas e obrigações patronais, no valor de R\$818.347.460,47, representado 75% do montante gasto na educação no exercício de 2015, conforme quadro a seguir:

Tabela 60 - Demonstrativo por elemento de despesa na unidade gestora Secretaria de Educação

CODIGO	ESPECIFICAÇÃO	EMPENHADO	% do Total
3.3.1.90.04.00	Contratação p/tempo determinado	167.120.212,02	15,38%
3.3.1.90.09.00	Salário-família	65.457,15	0,01%
3.3.1.90.11.00	Vencimento e vantagens fixas-pessoal civil	515.718.595,15	47,46%
3.3.1.90.13.00	Obrigações patronais	6.901.936,16	0,64%
3.3.1.90.92.00	Despesas de exercícios anteriores	52.457.356,78	4,83%
3.3.1.90.94.00	Indenizações e restituições trabalhistas	9.079.691,17	0,84%
3.3.1.90.96.00	Ressarcimento despesa pessoal requisitado	129.790,78	0,01%
3.3.1.91.13.00	Obrigações patronais - intraorçamentárias	135.508.653,30	12,47%
3.3.1.91.92.00	Despesas de exercícios anteriores	20.981.486,54	1,93%
<b>3.3.1.00.00.00</b>	<b>Total pessoal e encargos sociais</b>	<b>907.963.179,05</b>	<b>83,56</b>
<b>3.3.2.90.21.00</b>	<b>Juros sobre a dívida por contratos</b>	<b>1.575.811,87</b>	<b>0,15%</b>
3.3.3.40.41.00	Contribuições – Transferências a Municípios	38.284.841,27	3,52%
3.3.3.50.41.04	Contribuições – Transf. Instituições Entidades Privadas	2.422.000,00	0,22%
3.3.3.50.43.00	Subvenções sociais – Transferência Entidades Privadas	54.695.345,04	5,03%
3.3.3.90.08.00	Outros benefícios assistenciais	186.239,35	0,02%
3.3.3.90.14.00	Diárias - pessoal civil	982.389,75	0,09%
3.3.3.90.18.00	Auxílio Financeiro a estudantes	1.051.980,30	0,10%
3.3.3.90.30.00	Material de consumo	7.763.848,91	0,71%
3.3.3.90.31.00	Premiações culturais, científicas, etc	45.413,92	0,00%
3.3.3.90.32.00	Material de distribuição gratuita	1.151.720,00	0,11%
3.3.3.90.33.00	Passagens e despesas com locomoção	23.448.693,83	2,16%
3.3.3.90.36.00	Outros serv.de terceiros pessoa física	572.635,15	0,05%
3.3.3.90.37.00	Locação de Mão-de-obra	1.059.577,08	0,10%
3.3.3.90.39.00	Outros serv.de terceiros pessoa jurídica	19.507.131,71	1,80%
3.3.3.90.47.00	Obrigações tributárias contributivas	71.178,95	0,01%
3.3.3.90.48.00	Outros auxílios financeiros a pessoas físicas	107.558,00	0,01%
3.3.3.90.92.00	Despesas de exercícios anteriores	4.046.606,66	0,37%
3.3.3.90.93.00	Indenizações e restituições	829.460,58	0,08%
CODIGO	ESPECIFICAÇÃO	EMPENHADO	% do Total



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

<b>3.3.3.00.00.00</b>	<b>Total outras despesas correntes</b>	<b>156.226.620,50</b>	<b>14,38%</b>
3.4.4.50.42.00	Auxílios	431.779,95	0,4%
3.4.4.90.14.00	Diárias	2.722,50	0,00%
3.4.4.90.35.00	Consultoria	174.800,00	0,02%
3.4.4.90.51.00	Obras e Instalações	332.253,66	0,03%
3.4.4.90.52.00	Materiais e equipamentos permanente	2.028.609,12	0,19%
3.4.4.90.92.00	Despesas de exercícios anteriores	4.231.995,26	0,39%
3.4.4.90.93.00	Indenizações e restituições	6.139.123,38	0,56%
<b>3.4.4.00.00.00</b>	<b>Total Investimentos</b>	<b>13.341.283,87</b>	<b>1,23%</b>
3.4.6.90.71.03	Principal da dívida resgatado	7.526.453,44	0,69%
<b>3.4.6.00.00.00</b>	<b>Total de investimentos</b>	<b>7.526.453,44</b>	<b>0,69%</b>
<b>TOTAL GERAL</b>		<b>1.086.633.348,73</b>	<b>100%</b>

Fonte: Anexo 11 SIAFEM

Não incluídas as despesas no valor de R\$ 7.499.654,13 executadas no Fundo Estadual de Ciências e Tecnologia.

Dos dados acima, dois elementos de despesas merecem destaque: o “92” (despesas exercícios anteriores) e o “93” (indenizações e restituições). O primeiro apresentou uma despesa no montante de R\$81.717.445,24, que representa 7,52% do total das despesas unidade gestora educação. O segundo, no montante de R\$6.968.583,96, equivale a 0,64%. Ambas as despesas se referem a dívidas da Educação de anos anteriores.

Observa-se que as despesas empenhadas referentes a exercícios anteriores, as quais não transitaram pelo orçamento, não sendo objeto de inscrição em restos a pagar, encontra-se em fase ascendente, conforme tabela a seguir:

**Tabela 61 - Despesas empenhadas de exercícios anteriores na Função Educação entre 2010 a 2015**

Exercício	Despesas empenhadas com indenizações e restituições – (a)	Despesas empenhadas de exercícios anteriores (b)	Total (c=a+b)	% de variação
2010	8.696.775,58	1.727.687,18	10.424.462,76	
2011	965.535,93	49.531.017,48	50.496.553,41	384,40%
2012	749.641,72	30.350.565,08	31.100.206,80	-38,41%
2013	1.030.385,67	69.604.560,11	70.634.945,78	127,12%
2014	850.529,63	62.277.149,36	63.127.678,99	-10,63%
2015	6.968.583,96	81.717.445,24	88.686.029,20	40,49%
<b>Total</b>	<b>19.261.452,49</b>	<b>295.208.424,45</b>	<b>314.469.876,94</b>	

Fonte: www.transparencia.to.gov.br – Unidade Gestora: Secretaria de Educação

Entre os exercícios de 2010 e 2015 houve um aumento de 750,75% das despesas de exercícios anteriores.

Considerando o montante de R\$88.686.029,20 de despesas do exercício anterior, foi solicitado à Secretaria Estadual de Educação, mediante ofício nº 27/2016-GAB2ªRELT, o detalhamento das despesas de exercícios anteriores por ano, cujo pagamento ocorreu em 2015. A resposta foi protocolada nesta Corte de Contas através do expediente nº 13.654/2016, detalhadas no quadro abaixo:

**Tabela 62 - Despesas empenhadas, liquidadas e pagas em 2015 referente a exercícios anteriores incluindo indenizações e restituições**

Competência	Despesas empenhadas com indenizações e restituições e exercícios anteriores -		
	Empenhadas	Liquidadas	Pagas
2009	945.387,18	945.387,18	945.387,18
2010	353.889,17	353.889,17	353.889,17
2011	1.956.500,86	1.956.500,86	1.956.500,86
2012	2.813.947,30	2.813.947,30	2.580.768,51
2013	910.882,34	910.882,34	910.882,34
2014	81.705.422,35	81.705.422,35	81.705.422,35
<b>Total</b>	<b>88.686.029,20</b>	<b>88.686.029,20</b>	<b>88.452.850,11</b>

Fonte: item 3 do anexo ao expediente nº 13654/2016

A seguir, destacam-se as despesas de exercícios anteriores pagas no exercício de 2015, por fonte de recurso:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 63 - Despesas de exercícios anteriores pagas no exercício de 2015, por fonte de recurso**

Fonte (código)	Discriminação	Fonte de recurso (em R\$)	% do total
100	Recursos próprios	349.980,11	0,39
101	MDE	47.077.504,63	53,08
211	FNDE	2.992,38	0,00
214	FUNDEB	32.828.060,99	37,02
216	Cota-parte do Salário - Educação	1.355.208,92	1,53
225	Convênios	7.072.282,17	7,97
<b>Total</b>		<b>88.686.029,20</b>	<b>100,00</b>

Fonte: item 3 do anexo ao expediente nº 13654/2016

É possível aferir que 53,08% das despesas são oriundas da fonte de recursos do MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e 37,02% do FUNDEB.

A utilização do elemento de despesa “92” deve ocorrer apenas quando o fato gerador ocorreu em exercícios anteriores, sem exceções, não eximindo a apuração de responsabilidade pelo gestor, se for o caso. Já o elemento de despesa 93 deve ser utilizado para despesas orçamentárias com indenizações, incluído as trabalhistas, e restituições a qualquer título<sup>24</sup>.

Conforme demonstrado na tabela, a distribuição dos recursos entre os itens de gasto se mostra inadequada para o atendimento das metas e objetivos estabelecidos no Plano Plurianual, bem como a execução das ações de governo autorizadas na Lei Orçamentária Anual.

No tocante ao registro no Balanço Patrimonial de despesas que não passaram pela execução orçamentária, em atendimento ao enfoque patrimonial e aos princípios da competência e oportunidade, verifica-se que em 2015 não há nenhum registro do reconhecimento dessas despesas/obrigações no permanente e/ou passivo circulante atributo P. Contudo, até outubro de 2016 já haviam sido efetuados pagamentos no montante de R\$113.778.099,35 no elemento de despesa (92), idêntico ao que ocorreu nos exercícios de 2010 a 2014, conforme demonstra a tabela a seguir:

**Tabela 64 - Despesas registradas no Balanço Patrimonial que não passaram pela execução orçamentária da Educação**

Exercício	Nº processo de prestação de contas de ordenador de despesa	Registro no passivo permanente – Balanço Patrimonial -31/12
2010	1526/2011	0,00
2011	2042/2012	000
2012	2700/2013	0,00
2013	1473/2014	29.081.093,44
2014	1466/2015	54.468.542,37
2015	4479/2016	0,00

Fonte: Balanço Patrimonial –Prestação de contas de ordenador

Registre-se que o reconhecimento da dívida de exercícios anteriores é despesa estranha ao planejamento orçamentário e financeiro do exercício vigente, pois pertencem à época em que a despesa fora efetivamente executada. Isso viola a programação financeira do exercício e consequentemente inviabiliza as ações previstas no orçamento.

Destarte, determina-se à Secretaria de Educação que reduza as dívidas de exercício anterior que porventura encontram-se pendentes de pagamento e, a partir do exercício de 2018, se abstenha de estornar as despesas liquidadas que estejam aptas a serem inscritas em restos a pagar processados e de registrá-las no permanente/passivo circulante com atributo P sem a efetiva execução orçamentária, para que no exercício seguinte não sejam empenhadas como despesas de exercícios anteriores, vez que as despesas registradas no elemento 92, pagas no exercício de 2019 e seguintes não serão consideradas para a apuração do limite mínimo constitucional e do FUNDEB.

<sup>24</sup> Nota Técnica nº 001/SUCON/SEFIN/2014 – Prefeitura Municipal de Palmas – Diário oficial nº 1.125, de 31/10/2014.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**7.2.7. Transferência de Recursos a Municípios**

Segundo as informações prestadas pela Secretaria de Educação, através do expediente nº 13.654/2016, foram transferidos aos Municípios recursos do FUNDEB no montante de R\$32.420.708,71, referente ao financiamento do Transporte Escolar.

**Tabela 65 - Transferências de recursos do FUNDEB aos municípios**

<b>Municípios</b>	<b>Valor</b>
Abreulândia	162.025,00
Arguanópolis	133.625,00
Aliança do Tocantins	98.775,00
Almas	99.750,00
Alvorada	163.875,00
Ananás	605.900,00
Aparecida do Rio Negro	136.575,00
Aragominas	545.550,00
Araguacema	377.175,00
Araguaçu	256.275,00
Araguaína	976.175,15
Araguanã	157.425,00
Araguatins	854.175,00
Arapoema	232.600,00
Augustinópolis	599.925,00
Aurora do Tocantins	186.225,00
Axixá do Tocantins	548.325,00
Babaçulândia	417.075,00
Bandeirante do Tocantins	156.075,00
Barra do Ouro	163.875,00
Barrolândia	232.925,00
Bernardo Sayão	172.875,00
Bom Jesus do Tocantins	43.875,00
Brasilândia	135.275,00
Brejinho de Nazaré	96.875,00
Buriti do Tocantins	421.125,00
Campos Lindos	76.800,00
Cariri do Tocantins	87.000,00
Carmolândia	96.900,00
Carrasco Bonito	121.425,00
Centenário	34.250,00
Chapada da Natividade	285.225,00
Chapada da Areia	7.200,00
Colinas do Tocantins	195.000,00
Colmeia	313.800,00
Combinado	106.575,00
Conceição do Tocantins	155.225,00
Couto Magalhães	314.975,00
Cristalândia	179.875,00
Crixas do Tocantins	95.400,00
Dois Irmãos do Tocantins	371.075,00
Esperantina	354.150,00
Fátima	154.900,00
Figueirópolis	237.100,00
Filadélfia	185.075,00
Formoso do Araguaia	76.775,00
Fortaleza do Taboão	64.425,00
Goianorte	448.425,00
Goiatins	225.350,00
Guaraí	189.125,00
Gurupi	317.250,00
Ipueiras	39.350,00
Itacajá	270.650,00
Itaguatins	133.200,00
Itapiratins	268.700,00
Itaporã do Tocantins	47.850,00
Jaú do Tocantins	98.175,00
Juarina	231.650,00
Lagoa da Confusão	153.150,00
Lagoa do Tocantins	190.275,00
Lajeado	51.150,00
Lavandeira	94.425,00
Lizarda	221.900,00
Luzinópolis	180.075,00



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Marianópolis	127.500,00
Mateiros	84.750,00
Maurilândia do Tocantins	158.725,00
Miracema do Tocantins	322.950,00
Miranorte	255.000,00
Monte do Carmo	543.550,00
Monte Santo	111.875,00
Muricilândia	182.725,00
Natividade	264.975,00
Nazaré	259.425,00
Nova Olinda	507.975,00
Nova Rosalândia	202.350,00
Novo Acordo	73.725,00
Novo Alegre	104.050,00
Novo Jardim	119.625,00
Oliveira de Fátima	40.950,00
Palmeirante	209.250,00
Palmeiras do Tocantins	503.925,00
Palmeirópolis	214.175,00
Paraíso do Tocantins	478.525,00
Paraná	582.725,00
Pau D'arco	184.725,00
Pedro Afonso	481.875,00
Peixe	251.400,00
Pequizeiro	248.025,00
Pindorama	364.000,00
Piraquê	233.900,00
Pium	86.825,00
Ponte Alta do Tocantins	364.275,00
Porto Alegre do Tocantins	145.500,00
Porto Nacional	1.475.850,00
Praia Norte	133.200,00
Cachoeirinha	231.450,00
Darcinópolis	236.775,00
Dianópolis	269.925,00
Divinópolis	245.075,00
Dueré	102.075,00
Rio dos Bois	109.550,00
Rio Sono	115.550,00
Rio da Conceição	37.925,00
Presidente Kennedy	132.750,00
Pugmil	43.325,00
Recursolândia	53.550,00
Riachinho	179.075,00
Sampaio	144.050,00
Sandolândia	193.100,00
Santa Fé do Araguaia	248.375,00
São Bento do Tocantins	398.250,00
São Félix do Tocantins	186.750,00
São Miguel do Tocantins	436.525,00
São Salvador do Tocantins	176.500,00
São Sebastião do Tocantins	72.825,00
São Valério da Natividade	6.000,00
Silvanópolis	117.854,78
Sítio Novo	200.425,00
Sta. Maria do Tocantins	45.725,00
Sta. Rita do Tocantins	54.300,00
Sta. Rosa do Tocantins	246.100,00
Sta. Tereza do Tocantins	75.200,00
Sta. Terezinha	76.450,00
Sucupira	88.725,00
Taguatinga	356.175,00
Taipas do Tocantins	43.175,00
Talismã	24.500,00
Tocantínia	278.400,00
Tocantinópolis	2.128.728,78
Tupirama	89.075,00
Tupiratins	308.350,00
Wanderlândia	334.000,00
Xambioá	367.600,00
<b>Total</b>	<b>32.420.708,71</b>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**7.2.8. Relação das Obras da Secretaria Estadual de Educação**

**Tabela 66 - Relação das Obras em andamento da Secretaria de Educação**

Nº Processo	Nº Contrato	Nome do Contratado	Vigência	Valor RS	Situação
2012/2700/005955	105/2013	Rodes Engenharia e Transportes Ltda	03.04.2016	10.291.399,21	Paralisada, com 51,94% de execução
2012/2700/005964	112/2013	Rodes Engenharia e Transportes Ltda	10.05.2016	10.494.802,63	Paralisada, com 39,24% de execução
2012/2700/005966	130/2013	Construtora Serra Alta Ltda	31.08.2017*	9.781.515,41	Paralisada, com 36,84% de execução
2012/2700/005801	092/2013	Coceno Construtora Centro - Norte	12.05.2016	10.560.142,85	Paralisada, com 33,35% de execução
2012/2700/005802	049/2013	Constructor Ltda	16.01.2016	10.071.759,41	Paralisada, com 58,84% de execução
2012/2700/005803	110/2013	Coceno Construtora Centro - Norte	13.08.2017	10.393.294,11	Em andamento, com 81,55% de execução
2012/2700/005944	062/2013	Constructor Ltda	13.01.2017	9.540.954,37	Paralisada, com 56,21% de execução
2010/3700/000641	168/2010	Vertice Construção e Incorporação	31.10.2016*	4.159.323,06	Em andamento, com 89,85% de execução
2013/2700/000218	113/2013	Nasa Construtora Ltda	135 dias #	1.665.440,30	Paralisada com 45,72%
2013/2700/002720	187/2013	Nasa Construtora Ltda	31 dias #	2.635.000,00	Paralisada com 17,24%
2011/2700/001572	086/2011	Rio Sono Construções e Topografia	129 dias #	532.927,21	Paralisada com 63,77%
2015/2700/013377	020/2016	Sabina Engenharia Ltda	-	1.573.875,76	Finalizando procedimento licitatório
2015/2700/013377	017/2016	Moeda Engenharia	-	2.523.591,78	Finalizando procedimento licitatório
2015/2700/013377	018/2016	Moeda Engenharia	-	2.203.343,60	Finalizando procedimento licitatório
2015/2700/013377	019/2016	Nasa Construtora Ltda	-	1.760.718,50	Finalizando procedimento licitatório
2015/2700/013377	016/2016	MCDE Engenharia	-	2.542.575,08	Finalizando procedimento licitatório
2015/2700/013377	021/2016	Construarta construtora eirelli me	-	2.120.921,30	Finalizando procedimento licitatório
2015/2700/006193	009/2016	AGT Construção e Transporte	-	325.000,00	Em trâmites para assinatura de contrato
2015/2709/070800	001/2016	DP Motas Eirelli me	-	42.000,95	Finalizando procedimento licitatório
2010/3700/000657	212/2010	Nasa Construtora Ltda	59 dias #	4.648.582,43	Paralisada, com 98,86% de execução
2011/3700/000989	257/2010	Indiaporã Engenharia	102 dias #	3.347.561,19	Paralisada, com 34,34% de execução
2010/3700/000661	198/2010	Sabina Engenharia Ltda	33 dias #	3.202.420,10	Em andamento, com 98,21% de execução
2013/2700/003658	036/2014	AGT Construção e Transporte Ltda	20 dias #	370.000,00	Em andamento, com 42,72% de execução
2014/27009/2752	01/2014	Innove Construtora Ltda	41 dias #	220.881,37	Paralisada, com
2014/27009/6899	01/2014	Innove Construtora Ltda	18 dias #	178.753,81	Paralisada, com
2011/2700/003223	288/2012	Rodes Engenharia e Transportes Ltda	14.02.2016	9.090.203,52	Em trâmites de rescisão contratual, para nova licitação.
2011/2700/003225	287/2012	Rodes Engenharia e Transportes Ltda	19.06.2015	8.338.680,32	Em trâmites de rescisão contratual, para nova licitação.

Fonte: expediente nº 13.654/2016

**7.2.9. Ensino Superior**

O ensino superior no Tocantins é de responsabilidade da Fundação Universidade do Tocantins - UNITINS, que em 2015 possuía 615 alunos no Campus de Palmas, nos cursos de Direito, Engenharia Agrônômica, Serviço Social e Sistema de Informação. No Campus de Araguatins são 158 alunos nos cursos de Letras e Pedagogia; em Augustinópolis são 777 alunos nos cursos de Direito, Enfermagem e Técnico em Gestão de Agronegócio, este em fase de encerramento; em Dianópolis são 261 alunos nos cursos de Direito, Ciências Contábeis, Administração e o curso Técnico em Gestão Ambiental, que também se encontra em fase de encerramento.

Na modalidade à distância, pela Universidade Aberta do Brasil (UAB), a UNITINS atende 1.045 alunos nos cursos de Administração Pública, Computação, Letras, Matemática e Pedagogia, nos Polos de Ananás, Alvorada, Araguacema, Araguatins, Cristalândia, Dianópolis, Guaraí, Mateiros, Nova Olinda, Palmas, Porto Nacional e Taguatinga.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

A Fundação Universidade do Tocantins- UNITINS, no exercício de 2015, executou um orçamento de R\$ 33.962.369,86, vinculado às Funções: 04 –Administração, na quantia de R\$33.554.819,86, e 19 – Ciência e Tecnologia, no montante de R\$407.550,00. Essas despesas foram assim aplicadas:

**Tabela 67 - Execução da Despesa com Ensino Superior por Grupo de Natureza da Despesa**

Grupo de Despesa	Valor
1 – Pessoal e encargos sociais	29.888.479,76
3 - Outras despesas correntes	2.264.226,70
4 – Investimentos	1.604.087,20
6 - Amortização da Dívida	205.576,20
<b>Total</b>	<b>33.962.369,86</b>

Fonte: Anexo 11 – www.transparencia.to.gov.br

Do montante aplicado, 88% foram destinados a despesa com pessoal.

### **7.2.10. Atuação do Conselho Estadual de Educação**

O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos são exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por Conselhos instituídos especificamente para esse fim.

O Parecer Conclusivo do Conselho Estadual do FUNDEB nº 01/2016, emitido em 22 de março de 2016, foi favorável à aprovação da prestação de contas do FUNDEB referente ao exercício de 2015 (fls. 833, autos nº 4479/2016 Vol. V).

### **7.3. FUNÇÃO PREVIDÊNCIA SOCIAL**

O Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Tocantins-RPPS, é gerido pelo IGEPREV - Instituto de Gestão Previdenciária do Estado do Tocantins.

Nos termos do art. 1º da Lei Estadual nº 1.614/2005, o RPPS-TO tem por finalidade assegurar aos beneficiários meios de subsistência nos eventos de invalidez, idade e morte, o qual tem como segurados e beneficiários os descritos no art. 4º da referida lei, *in verbis*:

Art.4º. É segurado do RPPS-TO o:

I – servidor público:

- a) ativo, ocupante de cargo efetivo, investido mediante concurso público;
- b) inativo;
- c) membro do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, ativo e inativo;

II – militar ativo e inativo.

§1º. São beneficiários do RPPS-TO os segurados, seus dependentes e os pensionistas, nos termos deste Capítulo.

O atual modelo de financiamento do IGEPREV utiliza a técnica de segregação de massa, instituída pela Lei Estadual nº 2.603 de 05 de julho de 2012, por meio da qual foram criados dois planos distintos, o Plano Financeiro e Plano Previdenciário.

No Fundo Financeiro, estão os servidores públicos efetivos, que tenham ingressado no serviço público estadual até 1º de junho de 2012, e os inativos e pensionistas com benefícios concedidos até 1º de junho de 2012.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

E o Fundo Previdenciário, integra os servidores públicos efetivos, que tenham ingressado 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.

Para o exercício de 2015, a Lei Orçamentária Anual nº 2.942, de 25 de março de 2015, autorizou a execução de despesas na Função Previdência no valor inicial de R\$1.489.424.542,00 (um bilhão quatrocentos e oitenta e nove milhões quatrocentos e vinte e quatro mil quinhentos e quarenta e dois reais), tendo sido executado pelo Fundo Financeiro (UG 248300) e Fundo Previdenciário (UG 248301) o montante de R\$522.570.184,63 (quinhentos e vinte e dois milhões quinhentos e setenta mil cento e oitenta e quatro reais e sessenta e três centavos), nos seguintes programas:

**Tabela 68 – Execução Orçamentária por Programa de Governo na Função Previdência**

Programa	Autorizado atualizado (a)	Empenhado (b)	Liquidado	Pago
Previdência de Inativos e Pensionistas do Estado -1039	814.796.000,00	511.834.742,55	511.834.742,55	511.834.742,55
Gestão e Manutenção do Instituto de Previdência do Estado do Tocantins -1083	673.231.942,00	10.735.442,08	10.409.440,21	10.397.797,36
Programa Governo Cidadão - 1034	1.692.600,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>1.489.720.542,00</b>	<b>522.570.184,63</b>	<b>522.244.182,76</b>	<b>522.232.539,91</b>

Fonte: Programas - Prestação de Contas de Ordenador nº 4472/2016 - Evento 1- PDF vol. 01 (fl. 96 a 102)

De acordo com os dados acima, constata-se que o programa Previdência de Inativos e Pensionistas do Estado é o responsável por 97,95% dos recursos aplicados na Função Previdência.

### **7.3.1. Beneficiários/Recadastramento**

Consoante Relatório Técnico, verifica-se que do total de 9.138 beneficiários, foram recadastrados 86,50%, dos quais 6.698 são inativos e 1.206 são pensionistas, restando 13,50% entre inativos e pensionistas que não foram recadastrados, conforme tabela abaixo:

**Tabela 69 – Beneficiários Recadastrados e Não Recadastrados**

Beneficiários	Total	Recadastrados	% Recadastrados	Não Recadastrados	% não recadastrados
Inativos	7.406	6.698	90,44	708	9,56
Pensionistas	1.732	1.206	69,63	526	30,37
<b>Total Geral</b>	<b>9.138</b>	<b>7.904</b>	<b>86,50</b>	<b>1.234</b>	<b>13,50</b>

Fonte: Relatório de Gestão (Evento 1- PDF vol. 01 - fl 118, Processo nº 4472/2016 – Contas de Ordenador)

Ante ao exposto, reitera-se a **recomendação** constante no Relatório Técnico nº 1/2017 de que sejam realizados recadastramentos anuais, de modo a garantir o efetivo controle dos beneficiários; maior controle dos benefícios concedidos; e evitar pagamentos indevidos.

### **7.3.2. Receitas e Despesas Previdenciárias**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 50, inciso IV, estabelece que as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos. Desse modo, verificou-se por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, 6º Bimestre, os seguintes registros:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 70 – Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio Dos Servidores Públicos – Plano Financeiro de 2012 a 2015:**

Especificação	2012	2013	2014	2015
1. Receitas Previdenciárias	626.503.380,78	443.479.741,61	800.904.303,35	624.566.147,94
2. Receita Intra Orçamentária	283.027.016,61	321.897.576,79	404.036.309,38	317.701.143,09
<b>Total das Receitas</b>	<b>909.530.397,39</b>	<b>765.377.318,40</b>	<b>1.204.940.612,73</b>	<b>942.267.291,03</b>
3 – Despesa Previdenciária	244.411.474,15	292.669.204,21	388.440.006,20	520.783.119,37
4 – Despesa Intra Orçamentária	8.718.733,83	274.226,39	651.499,61	1.127.361,98
<b>Total das Despesas</b>	<b>253.130.207,98</b>	<b>292.943.430,60</b>	<b>389.091.505,81</b>	<b>521.910.481,35</b>
<b>Resultado Previdenciário</b>	<b>656.400.189,41</b>	<b>472.433.887,80</b>	<b>815.849.106,92</b>	<b>420.356.809,68</b>

Fonte: Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e RREO de exercícios anteriores.

As receitas previdenciárias do Fundo Financeiro de 2015 demonstram uma redução de 22,02% em relação à receita do exercício anterior, resultante, principalmente, do decréscimo da receita patrimonial. Já as despesas previdenciárias evidenciam um acréscimo de 34,07% quando comparadas com as despesas de 2014. Porém, mesmo com essas variações o Fundo Financeiro do RPPS apresenta um resultado previdenciário **superavitário** de R\$420.356.809,68 (quatrocentos e vinte milhões trezentos e cinquenta e seis mil oitocentos e nove reais e sessenta e oito centavos), uma vez que as receitas somaram R\$942.267.291,03 (novecentos e quarenta e dois milhões duzentos e sessenta e sete mil duzentos e noventa e um reais e três centavos) e as despesas foram de R\$521.910.481,35 (quinhentos e vinte e um milhões novecentos e dez mil quatrocentos e oitenta e um reais e trinta e cinco centavos).

Analisando a evolução da receita e da despesa previdenciária entre o período de 2012 a 2015, apura-se que houve um acréscimo de 106,18% no valor das despesas e de apenas 3,05% no valor das receitas.

**Tabela 71 – Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário:**

Especificação	2012	2013	2014	2015
1. Receitas Previdenciárias	-	4.969.193,18	16.107.261,76	93.150.896,46
2. Receita Intra Orçamentária	-	20.150.119,32	17.811.876,26	19.538.516,14
<b>Total Receita</b>	<b>-</b>	<b>25.119.312,50</b>	<b>33.919.138,02</b>	<b>112.689.412,60</b>
3 – Despesa Previdenciária	-	0,00	0,00	47.042,39
4 – Despesa Intra Orçamentária	-	0,00	0,00	0,00
<b>Total Despesa</b>	<b>-</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>47.042,39</b>
<b>Resultado Previdenciário</b>	<b>-</b>	<b>25.119.312,50</b>	<b>33.919.138,02</b>	<b>112.642.370,21</b>

Fonte: Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e RREO de exercícios anteriores.

No Fundo Previdenciário as receitas demonstram um acréscimo de 232,23% quando comparadas com as receitas do exercício anterior. No que se refere às despesas do Fundo Previdenciário, a comparação com o exercício anterior foi prejudicada tendo em vista que só em 2015 foram registradas despesas no Plano Previdenciário.

Consoante quadro acima, constata-se que em 2015 houve uma receita de R\$112.689.412,60 (cento e doze milhões seiscentos e oitenta e nove mil quatrocentos e doze reais e sessenta centavos), e uma despesa de R\$47.042,39 (quarenta e sete mil quatrocentos e dois reais e trinta e nove centavos), apresentando um resultado previdenciário superavitário de R\$112.642.370,21 (cento e doze milhões seiscentos e quarenta e dois mil trezentos e setenta reais e vinte e um centavos).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Ademais, consoante o art. 17- A da Lei 1.614/2005, o total do patrimônio do Fundo de Previdência do Estado do Tocantins, as contribuições previdenciárias dos segurados civis, militares, inativos, pensionistas e a contribuição do Estado pertencem ao Fundo Previdenciário. No Fundo Financeiro, devem ser contabilizadas apenas as receitas de contribuições dos segurados e do Estado que custearão as despesas com pagamento dos inativos e pensionistas e despesas administrativas do IGEPREV, e, após o eventual saldo positivo do Fundo Financeiro, deve ser transferido para o Fundo Previdenciário, conforme parágrafo 3º do mencionado artigo, senão vejamos:

Art. 17 (...)

§3º. O saldo positivo do Fundo Financeiro, apurado depois da quitação da folha de pagamento de inativos e pensionistas e das despesas administrativas do IGEPREV – TOCANTINS é transferido para o Fundo Previdenciário.

O artigo 21, §1º da Portaria MPS nº 403/2008, ao seu turno, dispõe:

Art.21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes.

§1º. O relatório da avaliação atuarial deverá demonstrar como se dará a separação dos recursos entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, **devendo ser observado que todos os recursos já acumulados pelo RPPS deverão ser destinados ao Plano Previdenciário.** (grifamos)

Nas contas relativas ao exercício de 2013 foi recomendado que o ativo e os demais itens que compõem o patrimônio do Fundo de Previdência do Estado do Tocantins, bem como os rendimentos de aplicações financeiras e o saldo positivo entre as receitas fossem transferidos do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário, nos termos do artigo 17-A, I e §§3º e 5º, do mesmo artigo da Lei Estadual nº 1.614/2005 e artigo 21, §1º, da Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social, alterada pela Portaria MPS nº 21/2013.

No entanto, nas contas de 2015 verificou-se que o Estado ainda não atendeu totalmente a recomendação deste Tribunal feitas nas contas de 2013. Em razão disso, o gestor à época, foi instado a justificar o motivo para que haja patrimônio previdenciário registrado como pertencente ao Fundo Financeiro, ou seja, em desacordo com a determinação contida no artigo 17-A, I e §§ 3º e 5º, da Lei Estadual nº 1.614/2005 e artigo 21, §1º, da Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social, alterada pela Portaria MPS nº 21/2013.

Com relação ao apontamento, a defesa arguiu que “...*de fato no ano de 2015 os bens imóveis do ativo imobilizado estavam registrados no Plano Financeiro, no entanto, em novembro/2016 ocorreu a devida transferência para o Plano Previdenciário, conforme Balanço Patrimonial, Anexo 05.*”

No entanto, a defesa não é suficiente para sanar o apontamento, visto que em análise ao Balanço Patrimonial de 2016, diferentemente do que fora alegado, ainda há patrimônio previdenciário registrado como pertencente ao Fundo Financeiro, ou seja, em desacordo com a determinação contida no artigo 17-A, I e §§ 3º e 5º, da Lei Estadual nº 1.614/2005 e artigo 21, §1º, da Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social, alterada pela Portaria MPS nº 21/2013. Destarte, reitera-se a **recomendação** de que o ativo e demais itens que compõem o patrimônio do Fundo de Previdência do Estado do Tocantins, bem como o saldo positivo apurado entre as receitas e despesas do Fundo Financeiro, sejam transferidos para o Fundo Previdenciário.



### 7.3.3. Contribuições dos Segurados e Órgãos Empregadores - Patronal

Conforme o art. 17 da Lei nº 1.614/2005, a contribuição do Estado para o custeio do RPPS-TO, a partir do exercício de 2013, é de 18,38% e a alíquota de contribuição mensal dos segurados ativos, inativos e pensionistas é de 11% sobre a base de cálculo especificada na mencionada lei, e, no caso dos militares, a alíquota é de 12% para fim de custeio das promoções por trintenariedade e *post mortem*.

Na avaliação atuarial de 2015 consta recomendação de que as alíquotas atuais sejam mantidas até a realização da próxima avaliação, devido a pequena diferença de 1,44% entre o custo total apurado (30,82%) do Plano de Benefícios, considerando a totalidade da massa de segurados vinculada ao IGEPREV, e o atual plano de custeio (29,38%<sup>25</sup>).

No Plano Financeiro, o total das contribuições (Anexo 4 – RREO) advindas dos servidores ativos (civil e militar) foi de R\$250.857.072,07 (duzentos e cinquenta milhões oitocentos e cinquenta e sete mil setenta e dois reais e sete centavos); a dos servidores inativos (civil e militar) de R\$17.069.589,48 (dezessete milhões sessenta e nove mil quinhentos e oitenta e nove reais e quarenta e oito centavos); e dos pensionistas de R\$2.237.719,23 (dois milhões duzentos e trinta e sete mil setecentos e dezenove reais e vinte e três centavos).

Já quanto as despesas, foi solicitado ao então gestor que explicasse os motivos das despesas com pessoal civil e militar terem sido registradas somente como sendo do pessoal civil e de não haver registro de valores das despesas com pessoal militar no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Plano Financeiro – (Anexo 4 RREO), tendo em vista que no Balancete de Verificação consta registro de despesas tanto do pessoal civil, quanto dos militares. E que justificasse a divergência de R\$665.552,38 (sendo R\$11,92 nas pensões e R\$665.540,46 nas aposentadorias e reformas) entre o somatório dos valores lançados no Anexo 4 (R\$508.741.031,59) com os do Balancete (R\$508.075.479,21), conforme demonstrado abaixo:

Tabela 72 – confrontação entre Anexo 4 do RREO e Balancete de Verificação I

Especificações	RREO – Anexo 4	Balancete de Verificação Plano Financeiro	Diferença
Aposentadorias civis	445.028.690,37	307.919.134,33	137.109.556,04
Pensões civis	63.712.341,22	48.709.907,01	15.002.434,21
Reformas militares	-	136.444.015,58	-136.444.015,58
Pensões militares	-	15.002.422,29	-15.002.422,29
<b>TOTAIS</b>	<b>508.741.031,59</b>	<b>508.075.479,21</b>	<b>665.552,38</b>

Alega a defesa que o Anexo 4 - RREO foi elaborado pela Secretaria da Fazenda e que os dados do balancete foram gerados pelo Instituto de acordo com a execução das despesas previdenciárias. Na sequência, informa que nos documentos de execução no SIAFEM, a classificação ocorreu de forma correta, ou seja, consta os benefícios tanto civil quanto militar, com seus respectivos valores (Anexo 06).

Desataca-se que os argumentos apresentados não são suficientes para sanar o item diligenciado, pois a solicitação foi feita exatamente porque se verificou que consta a segregação, entre pessoal militar e civil, no Balancete do Instituto e no Anexo 4 do RREO consta todas as despesas como sendo do pessoal civil. Quanto a divergência de R\$665.552,38 (sendo R\$11,92 nas pensões e R\$665.540,46 nas aposentadorias e reformas) entre o somatório dos valores lançados no Anexo 4 (R\$508.741.031,59), com os do Balancete (R\$508.075.479,21), embora a informação tenha sido prestada por órgãos distintos, os dados deveriam ser os mesmos.

<sup>25</sup> Considerando a alíquota patronal de 18,38% somada as alíquotas do segurado de 11%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Inobstante, converte-se essa irregularidade em recomendação para que efetuem as correções necessárias e que nos exercícios subsequentes tanto o anexo 4 do RREO, quanto o balancete, apresentem os mesmos valores e/ou informações, com o intuito de garantir transparência, fidedignidade e uniformidade dos dados, mesmo quando prestados por órgãos distintos.

Consoante dados constates no Relatório Técnico nº 1/2017, as despesas com pessoal civil (aposentadorias e pensões) foram de R\$356.629.041,34 (trezentos e cinquenta e seis milhões seiscentos e vinte e nove mil quarenta e um reais e trinta e quatro centavos), e representam, em percentual, 162,18% das contribuições dos servidores civis – Anexo 4 RREO, no montante de R\$219.893.248,43 (duzentos e dezenove milhões oitocentos e noventa e três mil duzentos e quarenta e oito reais e quarenta e três centavos).

Já a despesa com pessoal militar (reformas e pensões), também considerando os valores constantes no Balancete de Verificação do Plano Financeiro, os R\$151.446.437,87 (cento e cinquenta e um milhões quatrocentos e quarenta e seis mil quatrocentos e trinta e sete reais e oitenta e sete centavos) equivalem a 301,26% em relação à contribuição do servidor militar (Anexo 4 do RREO), de R\$50.271.132,35 (cinquenta milhões duzentos e setenta e um mil cento e trinta e dois reais e trinta e cinco centavos). Dessa forma, conclui-se que tanto a despesa do grupo dos servidores civis, como o grupo dos servidores militares são maiores que as receitas, sendo necessário a adoção das medidas previstas no §4º do art. 17-A e art. 19 da Lei 1.614/2005.

No Plano Previdenciário, o total das contribuições advindas dos servidores ativos (civil e militar) totalizaram R\$17.821.049,60 (dezesete milhões oitocentos e vinte e um mil quarenta e nove reais e sessenta centavos), e não houve registro de receitas dos servidores inativos (civil e militar) e dos pensionistas. Assim, como no Plano Financeiro, o gestor foi instado a justificar o motivo de que todas as despesas do Anexo 4 – RREO, do Plano Previdenciário, terem sido registradas como sendo do pessoal civil, sendo que no Balancete de Verificação consta despesa com pessoal militar, conforme segue:

**Tabela 73 – confrontação entre Anexo 4 do RREO e Balancete de Verificação II**

<b>Especificações</b>	<b>RREO – Anexo 4</b>	<b>Balancete de Verificação Plano Previdenciário</b>	<b>Diferença</b>
Aposentadorias civis	8.673,67	1.834,43	6.839,24
Pensões civis	38.368,72	38.368,72	0,00
Reformas militares	-	6.839,24	-6.839,24
Pensões militares	-	-	-
<b>TOTAIS</b>	<b>47.0420,39</b>	<b>47.042,39</b>	<b>0,00</b>

Segundo a defesa, o Anexo 4 - RREO, foi elaborado com base nos dados do Anexo 11, e que a unidade gestora responsável pelos registros contábeis não segregou as despesas com pessoal civil e militar. Além disso, frisou que nas contas de governo são apenas consolidadas referidas informações.

Os argumentos apresentados pela defesa não são suficientes para sanar o apontamento, contudo, assim como na análise do Plano Financeiro, ressalva-se o apontamento e recomenda-se ao Instituto de Previdência e à Secretaria da Fazenda que ao elaborarem o Anexo 4 do RREO e Anexo 11 da Lei nº 4320, segreguem as despesas entre pessoal militar e civil, assim como consta no Balancete de Verificação das Contas de Ordenador do Instituto, a fim de que mantenham uniformidade nos dados e sua compatibilidade, mesmo que geradas por diferentes órgãos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

No Plano Previdenciário as despesas com pessoal civil (aposentadoria e pensões), de R\$40.203,15 (quarenta mil duzentos e três reais e quinze centavos), representam em percentual 0,25% da contribuição dos servidores civis, no valor de R\$15.821.089,33 (quinze milhões oitocentos e vinte e um mil oitenta e nove reais e trinta e três centavos), e a despesa com pessoal militar (reformas), de R\$6.839,24 (seis mil oitocentos e trinta e nove reais e vinte e quatro centavos), equivale a 0,34% em relação a contribuição do servidor militar, no valor de R\$1.999.960,27 (um milhão novecentos e noventa e nove mil novecentos e sessenta reais e vinte e sete centavos). Diferentemente do que ocorreu no Plano Financeiro, conclui-se que no Plano Previdenciário tanto a despesa do grupo dos servidores civis, como a do grupo dos servidores militares são menores que as receitas.

### **7.3.4. Avaliação Atuarial**

A Avaliação Atuarial objetiva dimensionar os compromissos do plano de benefícios e estabelecer o plano de custeio de forma a manter o equilíbrio e a solvência atuarial e avaliar se as condições atuais do plano de benefícios são suficientes para honrar o pagamento dos benefícios atuais e futuros, ou seja, visa explicitar a real situação atuarial do regime próprio de previdência, numa perspectiva de longo prazo.

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 pensionistas, tabulado com base nas informações cadastrais fornecidas na data-base Dezembro/2014. Abaixo serão demonstrados os resultados atuariais dos Planos Financeiro e Previdenciário:

#### **7.3.4.1. Plano Financeiro**

O Regime Financeiro, estabelecido para os servidores vinculados ao Plano Financeiro, é financiado pelo Regime de Repartição Simples, também chamado de Regime Orçamentário<sup>26</sup>, o qual não gera reservas técnicas.

Depreende-se da avaliação atuarial que o valor atual das contribuições futuras do ente é de R\$12.332.661.766,36 (doze bilhões trezentos e trinta e dois milhões seiscentos e sessenta e um mil setecentos e sessenta e seis reais e trinta e seis centavos) para Benefícios a Conceder e de R\$473.024.581,39 (quatrocentos e setenta e três milhões vinte e quatro mil quinhentos e oitenta e um reais e trinta e nove centavos) para Benefícios Concedidos, trazidos a valor atual à taxa de juros de 0% a.a., conforme orientações da Secretaria de Previdência Social - SPS, o que demonstra um déficit atuarial de R\$23.068.421.977,30 (vinte e três bilhões sessenta e oito milhões quatrocentos e vinte e um mil novecentos e setenta e sete reais e trinta centavos), o qual deverá ser equacionado com aportes do Governo do Estado.

Consoante se extrai do voto condutor do Acórdão TCE/TO nº 195/2017 - 1ª Câmara, das Contas do Instituto de 2015, o aumento do déficit de 2015 (R\$23.068.421.977,30), em relação a 2014 (R\$14.776.308.867,88), deu-se em função das projeções equivocadas nas avaliações anteriores, conforme se explanará adiante, no item relativo às Provisões Matemáticas.

<sup>26</sup> Portaria MPS nº 403/2008

Art. 2 (...)

XIII - Regime Financeiro de Repartição Simples: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para o pagamento dos benefícios nesse exercício, sem o propósito de acumulação de recursos, admitindo-se a constituição de fundo previdencial para oscilação de risco;



#### 7.3.4.2. Plano Previdenciário

No que diz respeito ao Plano Previdenciário, nos termos do Parecer Atuarial esse utiliza o *Regime de Capitalização*<sup>27</sup> para os benefícios de aposentadorias programadas e pensão por morte de aposentado inválido, e o *Regime de Repartição de Capitais de Cobertura*<sup>28</sup> para os benefícios de risco de aposentadoria por invalidez e pensão por morte de segurado em atividade.

Ainda, nos termos da avaliação atuarial de 2015, o valor presente dos aportes do Ente é de R\$222.304.623,08 (duzentos e vinte e dois milhões trezentos e quatro mil seiscentos e vinte e três reais e oito centavos) para Benefícios a Conceder e o valor presente dos aportes dos servidores é de R\$133.044.116,10 (cento e trinta e três milhões quarenta e quatro mil cento e dezesseis reais e dez centavos) para Benefícios a Conceder, resultando em superávit atuarial de R\$32.677.837,87 (trinta e dois milhões seiscentos e setenta e sete mil oitocentos e trinta e sete reais e oitenta e sete centavos).

E mesmo os resultados da avaliação atuarial sendo extremamente sensíveis às variações das hipóteses, premissas e base de dados utilizada e aplicada, conclui-se que o Plano Previdenciário se encontra em situação financeiro-atuarial equilibrada. De modo que com o fluxo de caixa projetado de receitas e despesas do IGEPREV, não serão necessários aportes extraordinários, considerando a taxa de juros de 6% a.a., a qual, porém, deverá acompanhar o cenário internacional de queda das taxas de juros.

#### 7.3.5. Passivo Atuarial/ Provisões Matemáticas

Segundo o Parecer Atuarial, e evidenciado no Balanço Patrimonial, o valor do passivo atuarial consolidado/total (Planos Financeiro e Previdenciário) do IGEPREV, baseado nos dados de 31/12/2014, é de R\$26.148.145.047,83 (vinte e seis bilhões cento e quarenta e oito milhões cento e quarenta e cinco mil quarenta e sete reais e oitenta e três centavos).

Destarte, o valor das provisões matemáticas ou passivo atuarial do Plano Financeiro é de R\$26.121.347.202,12 (vinte e seis bilhões cento e vinte e um milhões trezentos e quarenta e sete mil duzentos e dois reais e doze centavos), sendo R\$10.083.098.865,88 (dez bilhões oitenta e três milhões noventa e oito mil oitocentos e sessenta e cinco reais e oitenta e oito centavos) dos benefícios concedidos e R\$16.038.248.336,24 (dezesseis bilhões trinta e oito milhões duzentos e quarenta e oito mil trezentos e trinta e seis reais e vinte e quatro centavos) referente aos benefícios a conceder.

Registre-se que do comparativo entre a provisões matemáticas de 2014 e 2015, constante na avaliação atuarial e no Balanço Patrimonial, constatou-se que tanto as provisões do plano previdenciário, quanto o plano financeiro apresentaram um aumento significativo, pois, apura-se que houve um aumento de R\$8.583.728.764,18 (oito bilhões quinhentos e oitenta e três milhões setecentos e vinte e oito mil setecentos e sessenta e quatro reais e dezoito centavos), que equivale a 48,94%, e de R\$20.943.615,07 (vinte milhões novecentos e quarenta e três mil seiscentos e quinze reais e sete centavos), que corresponde a 357,75%, respectivamente.

<sup>27</sup> XI - Regime Financeiro de Capitalização: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, acrescidas ao patrimônio existente, às receitas por ele geradas e a outras espécies de aportes, sejam suficientes para a formação dos recursos garantidores a cobertura dos compromissos futuros do plano de benefícios e da taxa de administração;

<sup>28</sup> XII - Regime Financeiro de Repartição de Capitais de Cobertura: regime em que as contribuições estabelecidas no plano de custeio, a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas, em um determinado exercício, sejam suficientes para a constituição das reservas matemáticas dos benefícios iniciados por eventos que ocorram nesse mesmo exercício, admitindo-se a constituição de fundo previdência para oscilação de risco;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Impende consignar que esse aumento das provisões matemáticas, conforme já abordado nas contas de ordenador do Instituto exercício de 2015, voto condutor do Acórdão TCE/TO nº 195/2017 - 1ª Câmara, exarado no processo nº 4472/2016, ocorreu em “...virtude das projeções equivocadas em exercícios anteriores pela empresa responsável (2014) pelos cálculos atuariais em face da taxa de juros utilizada nas avaliações atuariais não ter sido realista frente às projeções macroeconômicas da economia brasileira, o que fez com que os juros projetados nas avaliações fossem, literalmente, diferentes dos juros atingidos pelas aplicações, considerando que a meta atuarial tem relação direta com as aplicações, ou seja, os ativos financeiros devem ter ganho anual nas aplicações de no mínimo a meta atuarial, como também foram utilizadas premissas desatualizadas nas projeções de receitas, desatualização dos dados dos servidores ativos e inativos, a falta de um profissional com formação em atuária no âmbito do RPPS/TO, dentre outras.” (grifamos).



## 8. CONVERGÊNCIA DA CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO

A convergência das normas de contabilidade do setor público objetiva maior comparação e compreensão das informações disponibilizadas aos usuários internos e externos, inclusive, pode beneficiar a organização quanto à captação de mais recursos e maior apoio dos investidores, por proporcionar maior segurança para a tomada de decisão, considerando um mesmo padrão para diversos países.

A Portaria STN nº 733, de 26 de dezembro de 2014, no parágrafo único do art. 1º, estabeleceu que todas as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) descritas no art. 5º da Portaria STN nº 634, de 2013, seriam de observância obrigatória a partir do exercício de 2015, segundo as regras contidas na 6ª edição do MCASP, aprovado pela Portaria STN nº 700, de 10 de dezembro de 2014.

Da análise realizada nos autos, constata-se que o Estado do Tocantins implantou, no exercício 2015, o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, bem como suas Demonstrações Contábeis de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), Parte V.

## 9. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS CONSOLIDADAS

As demonstrações contábeis apresentadas foram elaboradas tendo por base os critérios e princípios constantes na Lei nº 4.320/64, na Lei nº 6.404/76, alterada pela Lei nº 11.638/07, Lei Complementar nº 101/2000, bem como nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NCASP.

Os demonstrativos Contábeis contemplam os saldos contábeis consolidados da administração direta e indireta, dos três Poderes do Estado do Tocantins, expressos por meio do SIAFEM.

As informações e conclusões elencadas no presente tópico são oriundas do relatório técnico, extraídas da análise do Balanço Geral do Estado, assim como eventuais consultas ao SIAFEM.

### 9.1. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO CONSOLIDADO

Definido pelo art. 102 da Lei nº 4320/1964, o Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

Com a implantação das inovações na Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o Balanço Orçamentário passou a ter a seguinte estrutura: Quadro Principal; Quadro da Execução dos Restos a Pagar Não Processados; e Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados.

Tabela 73 – Balanço Orçamentário Consolidado - Receitas

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receitas Realizadas (b)	Saldo c = (b-a)
Receitas Correntes (I)	8.537.992.713,00	8.551.465.158,00	7.685.400.288,01	(866.064.869,99)
Receitas de Capital (II)	1.186.620.414,00	1.184.421.380,00	446.722.386,18	(737.698.993,82)
<b>Subtotal das Receitas (III) = (I+II)</b>	<b>9.724.613.127,00</b>	<b>9.735.886.538,00</b>	<b>8.132.122.674,19</b>	<b>(1.603.763.863,81)</b>
Superávit Financeiro do Exercício Anterior	-	66.702.214,96		



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 74 – Balanço Orçamentário Consolidado - Despesas**

Despesas Orçamentárias	Dotação Inicial (d)	Dotação Atualizada (e)	Despesas Empenhadas (f)	Despesas Liquidadas (g)	Despesas pagas (h)	Saldo (i)=(e-f)
Despesas Correntes (IV)	7.471.028.640,00	7.503.170.341,00	6.808.227.870,10	6.714.852.428,59	6.654.242.171,80	694.942.470,90
Despesas de Capital (V)	1.565.965.658,00	1.658.361.895,96	677.821.625,76	617.249.947,01	578.810.789,75	980.540.270,20
<b>Subtotal das Despesas (VI) = (IV+V)</b>	<b>9.724.613.127,00</b>	<b>9.802.588.752,96</b>	<b>7.486.049.495,86</b>	<b>7.332.102.375,60</b>	<b>7.233.052.961,55</b>	<b>2.316.539.257,10</b>
Superávit (VII)	-	-	646.073.178,33			(646.073.178,33)
<b>Total (VIII) = (III+VI+VII)</b>	<b>9.724.613.127,00</b>	<b>9.802.588.752,96</b>	<b>8.132.122.674,19</b>	<b>7.332.102.375,60</b>	<b>7.233.052.961,55</b>	<b>1.670.466.078,77</b>

**Tabela 75 – Execução dos Restos a Pagar Não Processados de Exercícios Anteriores**

Descrição	Em exercícios anteriores	Em 31 de dezembro do Exercício anterior	Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo em 31/12/2015
<b>Despesas Correntes</b>	<b>6.388.633,28</b>	<b>92.176.905,67</b>	<b>25.329.060,55</b>	<b>25.150.815,47</b>	<b>66.232.694,01</b>	<b>7.182.029,47</b>
Pessoal e Encargos Sociais	685.554,22	1.506.652,32	357.527,13	357.527,13	845.229,44	989.449,97
Juros e Encargos da Dívida	0,00	12.215,12			12.215,12	
Outras Despesas Correntes	5.703.079,06	90.658.038,23	24.971.533,42	24.793.288,34	65.375.249,45	6.192.579,50
<b>Despesas Capital</b>	<b>21.097.014,53</b>	<b>80.715.239,44</b>	<b>32.861.971,32</b>	<b>33.271.097,51</b>	<b>47.463.785,58</b>	<b>21.077.370,88</b>
Investimentos	21.097.014,53	80.378.133,22	32.561.971,32	32.971.097,51	47.426.679,36	21.077.370,88
Inversões Financeiras	0,00	300.000,00	300.000,00	300.000,00		
Amortização da Dívida	0,00	37.106,22			37.106,22	
<b>Total Geral</b>	<b>27.485.647,81</b>	<b>172.892.145,11</b>	<b>58.191.031,87</b>	<b>58.421.912,98</b>	<b>113.696.479,59</b>	<b>28.259.400,35</b>

**Tabela 76 – Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados**

Descrição	Em exercícios anteriores	Em 31 de dezembro do Exercício anterior	Pagos	Cancelados	Saldos em 31/12/2015
<b>Despesas Correntes</b>	<b>4.283.461,67</b>	<b>85.877.390,67</b>	<b>73.651.240,48</b>	<b>1.255.653,49</b>	<b>15.253.958,37</b>
Pessoal e Encargos Sociais	2.245.198,60	60.067.574,59	50.479.187,71	506.351,61	11.327.233,87
Juros e Encargos da Dívida	0,00	148.779,96	148.779,96	-	-
Outras Despesas Correntes	2.038.263,07	25.661.036,12	23.023.272,81	749.301,88	3.926.724,50
<b>Despesas Capital</b>	<b>4.064.858,84</b>	<b>23.150.889,37</b>	<b>21.887.885,99</b>	<b>1.098.705,38</b>	<b>4.229.156,84</b>
Investimentos	3.575.818,58	20.750.647,60	20.479.659,27	1.098.705,38	2.748.101,53
Inversões Financeiras	489.040,26	992.015,05	-	-	-
Amortização da Dívida	0,00	1.408.226,72	1.408.226,72	-	-
<b>Total Geral</b>	<b>8.348.320,51</b>	<b>109.028.280,04</b>	<b>95.539.126,47</b>	<b>2.354.358,87</b>	<b>19.483.115,21</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado, Exercício 2015, Balanço Orçamentário - Processo nº 4579/2016.

### 9.1.1. EXECUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA

O Orçamento Fiscal e da Seguridade Social para o exercício de 2015 foi aprovado pela Lei nº 2.942, de 25 de março de 2015, publicada no Diário Oficial do Estado nº 4.346, de 30 de março de 2015, que estimou uma Receita na ordem de **R\$9.724.613.127,00** (nove bilhões setecentos e vinte e quatro milhões seiscentos e treze mil cento e vinte e sete reais), porém esse sofreu alterações, durante o exercício, por meio da utilização de excesso de arrecadação e superávit do exercício anterior, apresentando um orçamento final na ordem **R\$9.735.886.538,00** (nove bilhões setecentos e trinta e cinco milhões oitocentos e oitenta e seis mil quinhentos e trinta e oito reais).

No tocante a utilização do superávit como fonte de recurso, foi solicitado ao governador à época que apresentasse a memória de cálculo do superávit financeiro de 2014 por fonte de recurso, tendo em vista que os recursos vinculados somente poderão ser utilizados para atendimento das finalidades às quais estão destinados. Conforme dados apresentados na defesa e análise técnica, o item foi sanado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

De outra banda, ao realizar o confronto entre a receita prevista atualizada, **R\$9.735.886.538,00**, com a efetivamente realizada, **R\$8.132.122.674,19**, vislumbra-se que o Estado arrecadou **83,53%** do valor do orçamento, **atendendo ao limite de 65%** descrito no item 3.3 do anexo da Instrução Normativa nº 02/2013.

Verifica-se que a principal fonte de recurso do Estado consiste em Receitas Correntes, que representam 94,51% do total arrecadado no exercício de 2015. Desse percentual, as fontes de recursos com maior arrecadação foram as Transferências Correntes, representando 45,86%, e as Receitas Tributárias, representando 29,47% do volume de receitas arrecadadas. A tabela a seguir ilustra tal situação:

Tabela 77 – Relação das receitas

Receitas Orçamentárias	Previsão Inicial (a)	Previsão Atualizada (b)	Receitas Realizadas (c)	Saldo (d)= b-c	% Arrecadação/ Previsão (c/d)	% Arrecadação s/ Total (c/total c)
<b>Receitas Correntes (I)</b>	<b>8.537.992.713,00</b>	<b>8.551.465.158,00</b>	<b>7.685.400.288,01</b>	<b>-866.064.869,99</b>	<b>89,87</b>	<b>94,51</b>
Tributária	2.295.887.472,00	2.294.365.750,00	2.396.604.317,52	102.238.567,52	104,46	29,47
Contribuições	1.318.818.951,00	1.318.818.951,00	872.903.892,53	-445.915.058,47	66,19	10,73
Patrimonial	644.533.700,00	644.667.022,00	514.084.004,89	-130.583.017,11	79,74	6,32
Serviços	51.156.252,00	52.677.974,00	38.950.861,86	-13.727.112,14	73,94	0,48
Transferências Correntes	4.076.955.834,00	4.089.382.336,00	3.729.065.715,00	-360.316.621,00	91,19	45,86
Outras Receitas Correntes	150.640.504,00	151.553.125,00	133.791.496,21	-17.761.628,79	88,28	1,65
<b>Receitas de Capital (II)</b>	<b>1.186.620.414,00</b>	<b>1.184.421.380,00</b>	<b>446.722.386,18</b>	<b>-737.698.993,82</b>	<b>37,72</b>	<b>5,49</b>
Operações de Crédito	796.026.742,00	796.026.742,00	366.714.315,01	-429.312.426,99	46,07	4,51
Alienação de Bens	13.109.705,00	13.109.705,00	10.681.974,41	-2.427.730,59	81,48	0,13
Amortizações de Empréstimos	35.000.000,00	35.000.000,00	11.832.747,28	-23.167.252,72	33,81	0,15
Transferências de Capital	342.483.967,00	340.284.933,00	10.525.971,20	-329.758.961,80	3,09	0,13
Outras Receitas de Capital	-	-	46.967.378,28	46.967.378,28		0,58
Recursos Arrecadados em Exerc. Ant. (III)						
<b>TOTAL (IV) = (I+II+III)</b>	<b>9.724.613.127,00</b>	<b>9.735.886.538,00</b>	<b>8.132.122.674,19</b>	<b>-1.603.763.863,81</b>	<b>83,53</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Balanço Orçamentário - Anexo 12

Ademais, conforme o quadro acima, observa-se uma frustração na arrecadação total de R\$1.603.763.863,81 em relação à previsão atualizada da receita, o que representa uma arrecadação de 16,47% menor do que aquela prevista na Lei Orçamentária Anual. Dessa frustração, observa-se que 54% (R\$866.064.869,99) se referem as receitas correntes e 46% (R\$737.698.993,82) se referem as receitas de capital.

Instado a apresentar esclarecimentos sobre essa **insuficiência** de **R\$1.603.763.863,81** (um bilhão seiscentos e três milhões setecentos e sessenta e três mil oitocentos e sessenta e três reais e oitenta e um centavos), o governador à época, alegou que a queda na arrecadação, sobretudo na categoria e origem - transferências correntes e outras receitas correntes, deu-se principalmente em função da crise econômica.

Acompanhando a análise técnica, converto o **apontamento em ressalva**, posto que a instituição, previsão e a efetiva arrecadação de tributos constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, e ao confrontar a arrecadação tributária do Estado com a respectiva previsão, verifica-se que no exercício de 2015 aquela correspondera 104,46% dessa.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Da Receita Tributária, cumpre destacar que 84,82% é proveniente da arrecadação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); 5,76%, do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA); e 1,10% de Imposto de transmissão de causa mortis e doação ITCMD.

De outra banda, foi solicitado manifestação do Estado quanto à ausência de contabilização do valor referente a Renúncia de Receita, impossibilitando a análise do montante efetivo do exercício. Na defesa, o ex-gestor argumentou que: *“A não contabilização da renúncia da receita ocorreu pela falta de ferramentas de tecnologia (sistema e softwares) capazes de levantar e apurar estes dados com a precisão necessária para repassar a contabilidade e a dificuldade de levantar estes dados na EFD - Escrituração Fiscal Digital, devido a complexidade da forma de apuração de alguns incentivos fiscais, a exemplo a lei 1.201/00, a qual foi alterada no final de 2017, com o objetivo de facilitar a apuração da renúncia fiscal.”* E por fim, informou que está em andamento o desenvolvimento de um novo sistema tributário denominado SAT, com previsão para implantação no final de 2018.

Destaca-se que por repetidas vezes foram emitidas recomendações deste Tribunal para que as “renúncias de receitas” fossem contabilizadas nos termos do MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público<sup>29</sup>, a exemplo dos Processos n<sup>os</sup> 12421/2011, 3796/2012, 1615/2016, dentre outras.

Inobstante, ressalvo o apontamento, expedindo-se **recomendação** para que promovam a contabilização do valor referente a Renúncia de Receita em cumprimento ao §1º, do art. 14 da LRF, bem como as orientações contidas no MCASP, até mesmo em consideração da defesa apresentada, que alega que já para o corrente ano será apresentada solução tecnológica com o escopo de atender, alternativamente, a legislação de regência.

### **9.1.2. EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA**

No que se refere à despesa, a dotação inicial foi na ordem de R\$9.802.588.72,06 e a sua execução foi de R\$7.486.049.495,86, que corresponde a 76,37% do valor fixado, portanto, houve uma economia de R\$2.216.530.257,10 em relação à dotação atualizada, o que representa 23,63% do orçamento atualizado. A redução mais significativa em termos percentuais ocorreu nas Despesas de Capital, posto que somente 40,87% da dotação atualizada se concretizou em empenho. A tabela a seguir apresenta essa situação:

Tabela 78 – Execução da despesa orçamentária - I

<b>Despesas Orçamentárias</b>	<b>Dotação Atualizada</b>	<b>Despesas Empenhadas</b>	<b>Saldo</b>	<b>% Execução</b>
<b>Despesas Correntes (I)</b>	<b>7.503.170.341,00</b>	<b>6.808.227.870,10</b>	<b>694.942.470,90</b>	<b>90,74</b>
Pessoal e Encargo Social	4.922.855.954,00	4.465.597.951,80	457.258.002,20	90,71
Juros e Encargos da Dívida	160.183.954,00	158.338.065,67	1.845.888,33	98,85
Outras Despesas Correntes	2.420.130.433,00	2.184.291.852,63	235.838.580,37	90,26

<sup>29</sup> Ofício SEFAZ n<sup>o</sup> 617/SEFAZ/GASEC. Relatório de Auditoria do Processo 1615/2016



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Tabela 78 – Execução da despesa orçamentária - II

Despesas Orçamentárias	Dotação Atualizada	Despesas Empenhadas	Saldo	% Execução
<b>Despesas de Capital (II)</b>	<b>1.658.361.895,96</b>	<b>677.821.625,76</b>	<b>980.540.270,20</b>	<b>40,87</b>
Investimentos	1.286.679.780,96	341.709.219,83	944.970.561,13	26,56
Inversões Financeiras	42.705.209,00	8.749.094,73	33.956.114,27	20,49
Amortização da Dívida	328.976.906,00	327.363.311,20	1.613.594,80	99,51
<b>Reserva de Contingencia (III)</b>	<b>641.056.516,00</b>	-	<b>641.056.516,00</b>	
<b>TOTAL (IV) = (I+II+III)</b>	<b>9.802.588.752,96</b>	<b>7.486.049.495,86</b>	<b>2.316.539.257,10</b>	<b>76,37</b>

Quanto às Despesas Correntes, ao comparar os valores empenhados com as dotações atualizadas, é possível verificar que as despesas que apresentaram a maior aplicação de recursos foram Juros e Encargos (98,85%). Na sequência, estão as despesas com Pessoal e Encargos Sociais, que foi executado 90,71%.

Já do confronto entre dotação atualizada com a execução das Despesas de Capital, observa-se que a maior alocação de recursos foi em Amortização da Dívida (99,51%), seguida da rubrica Investimentos, na qual se observa uma execução de apenas 26,56% em relação ao valor orçado.

### 9.1.3. RESULTADO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Resultado Orçamentário é apurado pela diferença entre as receitas orçamentárias arrecadadas e as despesas orçamentárias empenhadas.

Neste sentido, do confronto das **receitas arrecadadas – R\$8.132.122.674,19**, com as **despesas empenhadas – R\$7.486.049.495,86**, verifica-se que em 2015 o Estado obteve um **superávit na execução orçamentária**, no valor de **R\$646.073.178,33**.

### 9.1.4. RESTOS A PAGAR

Os restos a pagar constituem compromissos financeiros exigíveis, os quais compõem a dívida flutuante e, de acordo com o art. 36 da Lei Federal nº 4.320/64, são definidos como despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro, distinguindo-se em dois tipos de restos a pagar: os processados (despesas já liquidadas); e os não processados (despesas a liquidar ou em liquidação).

A inscrição em restos a pagar decorre da observância ao Regime de Competência para as despesas. Dessa forma, as despesas empenhadas e não pagas até o dia 31 de dezembro devem ser inscritas em restos a pagar, pois se referem a encargos ocorridos no próprio exercício.

Na análise da Gestão Orçamentária feita pela comissão constituída para a análise das Contas de Governo, foram abordadas inconsistências relativas ao cancelamento de empenhos e de Restos a Pagar em 2015, que interferem no resultado orçamentário e patrimonial, especificamente pela ausência de registro das obrigações de curto prazo no passivo financeiro, as quais foram registradas/reconhecidas no passivo permanente do Balanço Patrimonial.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

No tocante ao cancelamento de empenhos, o governo do Estado editou Medida Provisória nº 01, de 15 de janeiro de 2016, publicada no DOE nº 4.540, reeditada por meio das Medidas Provisórias nº 04, de 12 de fevereiro de 2016; nº 07, de 11 de março de 2016; e nº 11, de 7 de abril de 2016, dando origem a Lei nº 3088, de 27 de abril de 2016, que dispõe sobre o estorno das despesas com pessoal, liquidadas e não pagas no exercício financeiro de 2015, e posterior cancelamento dos empenhos.

Em decorrência disso, foi solicitado ao gestor à época que indicasse quais medidas foram adotadas para que não haja incorporação de passivos patrimoniais, sem a efetiva execução orçamentária, bem como que informasse o montante das despesas de 2015 que não passaram pelo orçamento, segregado por Unidade Gestora e por grupo de natureza de despesa.

Sobre o estorno das despesas e os cancelamentos de empenhos, o ex-governador informou que tem buscado o equilíbrio das contas públicas e entre as medidas adotadas destacou a edição de Decretos e Medida Provisória visando a redução e o controle das despesas de custeio e de pessoal do Poder Executivo. Porém, não apresentou os resultados obtidos com tais medidas.

Quanto ao montante das despesas de 2015 que não passaram pelo orçamento, a defesa arguiu que:

Ressalte-se que a Superintendência de Controle e Contabilidade Geral é responsável pela consolidação das contas, não tendo gestão sobre as despesas autorizadas pelo ordenador de despesa de cada unidade gestora. Acrescente-se ainda, o fato de que todos os procedimentos contábeis estão alinhados à contabilização tempestiva dos fatos, cabendo às mesmas a sua contabilização. Como "consolidador" esta superintendência não pode garantir que houve o registro integral por competência de todas as despesas que não passaram pelo orçamento em 2015. Porém, no anexo 09, encaminhamos planilha contendo as despesas registradas no passivo (P), por unidade gestora e por grupo de despesa, conforme solicitado por esta E. Corte de Contas.

Registre-se que a planilha apresentada não atende a solicitação feita na diligência, vez que não segregou as informações por unidade gestora, tampouco identifica quais os valores se referem exclusivamente aos registros feitos em 2015, prejudicando a análise do volume das despesas do exercício de 2015, que não foram executadas no orçamento, ou seja, não foram empenhadas e em consequência, não foram inscritas em restos a pagar. Ademais, observa-se que o Estado vem se utilizando dessa alternativa todos os anos, empenhando as despesas no exercício seguinte, na forma de Dívida de Exercício Anterior.

No entanto, insta consignar que o Tribunal de Contas, nas decisões proferidas nas Contas de Ordenador da Polícia Militar dos exercícios de 2014 e 2015, determinou à Controladoria Geral do Estado que faça o levantamento real da dívida do Estado do Tocantins, proceda auditoria interna contábil de forma a verificar a prática de pedaladas fiscais, bem como, que sejam tomadas providências no sentido de que tais irregularidades não ocorram. Determinou, ainda, que a Diretoria Geral de Controle Externo realize auditoria contábil junto a todas as unidades gestoras, a fim de verificar a prática de possíveis "pedaladas fiscais" e subsidiar a emissão de Parecer Prévio sobre as prestações de contas do Governador do Estado do Tocantins.

Desse modo, **ressalvo o apontamento e reitero** o que já fora disposto nos mencionados processos. Reitera-se, também, as recomendações constates na análise que trata das Despesas no item 6 deste Parecer.

Já quanto aos restos a pagar processados, foi verificado que o Estado do Tocantins realizou cancelamento no montante de R\$2.354.358,87 (dois milhões trezentos e cinquenta e quatro mil trezentos e cinquenta e oito reais e oitenta e sete centavos).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Em decorrência disso, o então gestor foi citado para apresentar justificativa plausível e pontual sobre o cancelamento de restos a pagar processados, haja vista que os restos a pagar processados são aqueles cujo segundo estágio da despesa (liquidação) já ocorreu, caracterizando-se como compromissos do poder público de efetuar os pagamentos aos fornecedores, não sendo possível, em regra, o cancelamento, a não ser que seja fruto de erro contábil por falha, duplicidade, desistência ou prescrição, devidamente comprovado e justificado.

No contraditório, o gestor à época informou que os cancelamentos foram realizados pelas Unidades Gestoras e que a Superintendência de Controle e Contabilidade Geral é responsável pela consolidação das contas, não tendo gestão sobre as decisões do ordenador de despesa dessas unidades.

Segundo o documento apresentado pela defesa, os cancelamentos ocorreram nas seguintes unidades gestoras:

**Tabela 79 – Relação de Restos a Pagar cancelados.**

<b>Unidade Gestora</b>	<b>Valores Cancelados</b>
305500- Fundo Estadual de Saúde	29.761,29
27100- Secretária da Educação, Juventude e Esportes	807.976,69
090300 Policia Militar do Estado do Tocantins	2.828,27
090700 Casa Militar	85,85
110100 - Fundo Do Desenvolvimento Econômico E Social	10.776,71
203000 - Fundação De Amparo A Pesquisa - FAPT	2.116,79
206000 - Fundo De Desenvolvimento Econômico	280.000,00
203200 - Fundação Universidade Do Tocantins - UNITINS	160.271,25
490100 - Defensoria Pública	2.476,08
490100 - Defensoria Publica	69,37
650100 - Secretaria De Esporte, Lazer E Juventude	1.990,49
426500 - Fundo Estadual De Assistência Social - FEAS	117,75
345300 - Fundo De Defesa Agropecuária	30.686,80
403100 - Instituto Natureza Do Tocantins - NATURATINS	823,58
403300 - Fundo Estadual Do Meio Ambiente - FUEMA	7.431,72
344900 - Instituto De Desenvolvimento Rural - RURALTINS	65.232,50
410100 Secretaria Do Trabalho E Assistência Social - Setas	0,84
230100 - Secretaria De Administração	3.585,74
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1.406.231,72</b>

Contudo, o documento apresentado só demonstra o cancelamento no montante de R\$1.406.232,72, restando R\$948.126,15, vez que na contabilidade o valor cancelado é de R\$2.354.358,87.

Nos cancelamentos realizados pelo Fundo Estadual de Saúde consta que esses ocorreram por força do Decreto nº 5.341, de 23 de novembro de 2015, e da Portaria SESAU nº 1501, de 22 de novembro de 2015, a qual fundamenta os cancelamentos na necessidade de adequação orçamentária e financeira, bem como na ausência de atesto do recebimento dos bens e/ou serviços. Já nos cancelamentos dos outros órgãos consta que as motivações teriam sido o estorno parcial; renegociação; atendendo a despachos; duplicidade; parcelamento junto ao IGEPREV; não liberação de recurso, inscrições indevidas; porém, não consta nos autos prova documental dessas motivações. E, na grande maioria consta que os cancelamento ocorreram por causa do Decreto nº 5.341, de 23 de novembro de 2015, porém, o mencionado Decreto autoriza apenas o cancelamento de Restos a Pagar não Processados, conforme disposto no art. 4<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Art. 4o Os Saldos de Restos a Pagar Não Processados, relativos ao exercício anterior, devem ser cancelados até 11 de dezembro do exercício vigente, resguardado ao credor o direito de exigir, administrativamente, o crédito.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Não obstante, **ressalvo o apontamento**, ante os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, tendo em consideração a inexpressividade dos valores cancelados, que representam **0,03%** da receita gerida pelo Estado. Nesse sentido, cito os precedentes deste TCE/TO: o Acórdão nº 992/2016 - 1ª Câmara exarado no Processo nº 1092/2013 do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN e Acórdão nº 657/2016 - 1ª Câmara, proferido nos autos nº 1357/2013 da Secretaria da Agricultura da Pecuária e do Desenvolvimento Agrário – SEAGRO. Destarte, recomenda-se que o Estado se abstenha de cancelar restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador.

## **9.2. BALANÇO FINANCEIRO CONSOLIDADO**

O **Balanço Financeiro** demonstra as receitas e as despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra orçamentárias, conjugados com os saldos em espécies provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.

Tabela 80 – Balanço Financeiro consolidado

<b>Ingressos</b>	<b>Valor R\$</b>	<b>Dispêndios</b>	<b>Valor R\$</b>
Receitas Orçamentárias (I)	8.132.122.674,19	Despesas Orçamentárias (VI)	7.486.049.945,86
Transf. Financeiras Recebidas (II)	10.898.541.449,22	Transf. Financeiras Concedidas (VII)	10.898.541.449,22
Recebimentos extra orçamentários (III)	1.943.145.793,81	Pagamentos extra orçamentário (VIII)	2.116.370.829,01
Saldo do exercício anterior (IV)	3.924.197.927,56	Saldo p/ o exercício seguinte (IX)	4.397.046.070,69
<b>Total (V) = I+II+III+IV</b>	<b>24.898.007.844,78</b>	<b>Total (X) = (VI+VII+VIII+IX)</b>	<b>24.898.007.844,78</b>

O Balanço Financeiro apresentou ingressos e dispêndios de recursos no montante de R\$24.898.007.844,78. Contudo, foi solicitado ao gestor à época que justificasse a divergência de R\$237.230.402,69 (duzentos e trinta e sete milhões, duzentos e trinta mil, quatrocentos e dois reais e sessenta e nove centavos) entre o item “Saldo para o Exercício Seguinte” de 2014 (Balanço Financeiro Consolidado/2014), de R\$3.686.967.524,87, com o item “Saldo do Exercício Anterior” (Balanço Financeiro Consolidado/2015), no valor de R\$3.924.197.927,56.

Em resposta, o ex-gestor informou que a divergência se trata de Ajustes de Perdas com Títulos e Valores Mobiliários, no valor de R\$242.755.769,55, e que em face da implantação de novos procedimentos contábeis, a conta de ICMS a compensar passou a integrar o grupo de Outros Recebimentos Extraorçamentários, no valor de R\$5.525.366,86. Por fim, afirmou ainda que o referido fato foi explanado na Nota Explicativa às Demonstrações Contábeis do exercício de 2015, Processo nº 4579/2016, págs. 29, conforme anexo de nº 10.

No entanto, em análise a nota explicativa, verifica-se que quando se tratou do Balanço Financeiro não constou informação sobre a diferença entre os saldos, de R\$242.755.769,55, porém, constou apenas nas informações inerentes ao Balanço Patrimonial. Já o valor de R\$5.525.366,86, embora não conste informação sobre seu registro na Nota Explicativa, verifica-se que o mesmo encontra-se registrado no Balanço Financeiro em ICMS a compensar. Portanto, divergindo da análise técnica, **ressalvo o apontamento e recomendo** aos responsáveis que ao procederem o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de **mudanças de critérios contábeis**, que informe em Nota Explicativa a que se referem os mencionados ajustes.

Por fim, destaca-se que o Quociente do Resultado dos Saldos Financeiros, resultante da relação entre o saldo que passa para o exercício seguinte e o saldo do exercício anterior, é de R\$1,12, o que significa um indicador positivo, evidenciando um acréscimo de Caixa e Equivalentes de Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, na ordem de **R\$472.848.143,13** (quatrocentos e setenta e dois milhões oitocentos e quarenta e oito mil cento e quarenta e três reais e treze centavos), comparados ao saldo do exercício anterior, quando considerados os valores do RPPS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 2ª RELATORIA  
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

### 9.3. BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO

O **Balanco Patrimonial (BP)**, nos termos do art. 105 da Lei nº 4.320/64, demonstra a situação das contas que formam o Ativo e o Passivo de uma entidade federativa. O Ativo demonstra a parte dos bens e direitos, enquanto o Passivo representa os compromissos assumidos com terceiros (obrigações):

Tabela 81 – Balanço Patrimonial consolidado I

Ativo	Valores R\$	Passivo	Valores R\$
Ativo Circulante	5.391.193.909,28	Passivo Circulante	1.447.399.274,46
Ativo Não Circulante	5.334.306.391,67	Passivo Não Circulante	29.018.413.602,89
		<b>Total do Passivo</b>	<b>30.465.812.877,35</b>
		Patrimônio Líquido	-19.740.312.576,40
<b>Total do Ativo</b>	<b>10.725.500.300,95</b>	<b>Total Geral</b>	<b>10.725.500.300,95</b>

Tabela 81 – Balanço Patrimonial consolidado II

Ativo	Valores R\$	Passivo	Valores R\$
Ativo Financeiro	11.196.400.844,57	Passivo Financeiro	430.835.669,46
Ativo Permanente	4.576.378.700,80	Passivo Permanente	30.673.631.022,20
Superávit Financeiro do exercício			10.795.565.175,11
Superávit Permanente do exercício			26.097.252.321,40
<b>Saldo Patrimonial</b>			<b>-19.908.065.847,09</b>

No que tange a divergência de R\$12.669.511,19 entre o saldo da conta Caixa e Equivalente de Caixa do Balanço Patrimonial, com o saldo do Balanço Financeiro, entendo como sanado, tendo em vista que a diferença ocorreu em razão da metodologia de elaboração das demonstrações contábeis, posto que no Balanço Financeiro foi considerado o valor da conta especial de precatórios.

A respeito das divergências entre os grupos de contas do Ativo do MCASP (Ativo Circulante + Ativo Não Circulante) com os da Lei Federal nº 4.320/64 (Ativo Financeiro + Ativo Permanente), bem como (Passivo Circulante + Passivo Não Circulante), com os da Lei Federal nº 4.320/64 (Passivo Financeiro + Passivo Permanente), **supera-se o apontamento**, tendo em vista os esclarecimentos apresentados pela defesa e pela equipe técnica de que se tratam de valores intraorçamentários que são excluídos quando da elaboração do Balanço Patrimonial Consolidado.

No que tange ao passivo do Estado, constatou-se a divergência de R\$114.072.264,36 entre o valor apurado no Demonstrativo da Dívida Flutuante - Anexo 17, de R\$316.763,405,10, e o saldo de R\$430.835.669,46 do Passivo Financeiro registrado no Balanço Patrimonial. A defesa, por sua vez, arguiu que: “...na composição da dívida flutuante são considerados os cancelamentos de Restos a Pagar, cujo montante é subtraído do saldo da dívida flutuante, o que, por sua vez, sempre ensejará em resultado distinto do passivo financeiro do Balanço Patrimonial.”

A defesa apresentada não se mostra suficiente para sanear o apontamento, posto que o Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo 17) contempla toda a movimentação dos Restos a Pagar, desde o saldo inicial até as inscrições, pagamentos, incorporações e **cancelamentos**, das contas de passivo com atributo “F”, inclusive a inscrição dos restos a pagar não processados no exercício. Assim, entende-se que o total do Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial deve corresponder ao total do saldo no final do exercício da Dívida Flutuante. Entretanto, cabe recomendar ao Estado que realize as escriturações contábeis de acordo com a Lei nº 4320/64 e as Normas de Contabilidade aplicadas ao Setor Público, a fim de que os demonstrativos contábeis gerados no sistema utilizado pelo Estado contemplem dados fidedignos, de modo a não prejudicar os resultados das contas públicas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Outrossim, **ressalvo o apontamento** vez que o Estado está em fase de implantação de novos sistemas o SIAFE-TO e SICAP, e, dessa forma, espera-se que tal falha não volte a se repetir nos exercícios subsequentes, pois os anexos são peças auxiliares que retratam de forma analítica os saldos de contas sintéticas que constam no Balanço Patrimonial, sendo necessário que haja uma integração dos sistemas no momento do lançamento contábil com o sistema que alimenta os anexos.

Além disso, foi solicitado ao ex-gestor que apresentasse justificativa acerca da divergência de R\$290.154,70 (duzentos e noventa mil cento e cinquenta e quatro reais e setenta centavos) entre os valores registrados nas contas de controle de restos a pagar não processados de exercícios anteriores no Balancete de Verificação (R\$28.549.555,05), com o quadro da execução dos restos a pagar não processados do Balanço Orçamentário (R\$28.259.400,35). Outrossim, verifica-se a mesma divergência entre o saldo dos restos a pagar processados do quadro de restos a pagar processados e não processados liquidados (R\$19.483.115,21), com o registrado no Balancete de Verificação (R\$19.192.960,51).

Consoante a defesa apresentada, a diferença se trata dos restos a pagar não processados liquidados. Destarte, considerando que a partir da implantação das novas normas de contabilidade os restos a pagar não processados distinguem-se em a liquidar e em liquidação e esses passarão a ser restos a pagar não processados liquidados, **entende-se como sanado o apontamento**, vez que esses têm tratamento similar aos processados.

Já a respeito da divergência de R\$50.000,00 entre os restos a pagar não processados, registrados no Balancete de Verificação (R\$182.496.675,31), com os registrados no Anexo 17 (R\$182.546.675,31), a defesa esclarece que o montante apurado pela equipe técnica se trata de regularização de restos a pagar não processados, oriundos de Unidade Gestora extinta no ano 2014 (UG 529700), cujo saldo não foi cancelado tempestivamente. Assim, como a análise técnica, dou por **sanada a irregularidade**. Destarte, a fim de evitar a reiteração da ocorrência, **recomenda-se** que toda operação contábil de ajuste, retificação ou procedimento análogo seja devidamente respaldada por Nota Explicativa e/ou justificativa que permita a qualquer usuário das peças contábeis ter exata ciência do motivo e da composição dos lançamentos.

No que tange a diferença entre o total do Patrimônio Líquido com o total do Saldo Patrimonial, acompanho a manifestação da equipe técnica, e **entendo como sanada** a falha, vez que a divergência se refere aos restos a pagar não processados a liquidar, no montante de R\$167.573.270,69, que pelas novas normas de contabilidade aplicadas ao setor público, não devem permanecer como Passivo Circulante, pois o controle dos Restos a Pagar, tanto processados quanto não processados, no PCASP, são realizados nas classes 5 e 6 do PCASP. Deste modo, para apresentar os ativos e passivos financeiros em sua totalidade, o Balanço Patrimonial é acompanhado por um quadro específico com esta visão, conforme conceitos apresentados na Lei nº 4.320/1964.

A este respeito, cito parte do Manual de Contabilidade aplicado ao setor público 6ª edição, aplicado ao exercício de 2015, que trata dos créditos e liquidação:

(...) o passivo financeiro não será composto apenas pelas contas da classe 2 (Passivo e Patrimônio Líquido) com atributo (F), pois a essas contas deve-se somar o saldo das despesas orçamentárias empenhadas cujos fatos geradores da obrigação patrimonial ainda não tenham ocorrido, obtido na conta Crédito Empenhado a Liquidar. Destaca-se que ao final do exercício, o passivo financeiro poderá também contemplar **os valores inscritos em Restos a Pagar Não Processados a liquidar**.

**A conta de Créditos Empenhados a Liquidar compreendia todas as despesas orçamentárias empenhadas, independente da ocorrência ou não do fato gerador.** Ocorre que para as despesas orçamentárias empenhadas cujos fatos geradores ocorreram, mas ainda não foi concluída a etapa da liquidação<sup>31</sup>, **já existe um passivo patrimonial correlato**, diferentemente daquelas despesas orçamentárias cujos fatos geradores ainda não ocorreram.

<sup>31</sup> Lei nº 4320/1964 art. 63



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 2ª RELATORIA  
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

Esse fato dificultava a correta mensuração do passivo financeiro, uma vez que a soma dos saldos das contas da classe 2 (Passivo e Patrimônio Líquido) com o atributo (F) com o saldo da conta Créditos Empenhados a Liquidar<sup>32</sup> **acarretaria duplicação de valores no Balanço Patrimonial** para os casos em que o reconhecimento do passivo patrimonial (no momento do fato gerador) ocorre antes da liquidação.

Para identificar essa situação intermediária **foi criada a conta Crédito Empenhado em Liquidação**. O saldo das despesas orçamentárias empenhadas cujos fatos geradores ocorreram, mas que ainda não foi liquidado deverá ser transferido da conta Créditos Empenhados a Liquidar para esta nova conta. Desta forma, **foi possível identificar os créditos que já foram contabilizados como passivo financeiro no Balanço Patrimonial**.

Cabe ressaltar que **os Créditos Empenhados a Liquidar não são reconhecidos no quadro principal do balanço patrimonial, mas compõem o passivo financeiro, de acordo com o §3º do art. 105 da Lei n. 4.320/1964**. Logo, no cálculo do passivo financeiro o valor dos créditos empenhados a liquidar deve ser somado ao saldo dos passivos patrimoniais com atributo (F). Deste modo, para apresentar os ativos e passivos financeiros em sua totalidade, o Balanço Patrimonial é acompanhado por um quadro específico com esta visão conforme conceitos apresentados na Lei nº 4.320/1964. (grifamos)

Em relação aos valores que compõem a conta caixa e equivalente de caixa, ressalta-se que no valor constante em Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, estão incluídas as aplicações do Regime Próprio de Previdência, no valor de R\$3.619.180.134,71<sup>33</sup> (três bilhões seiscientos e dezenove milhões cento e oitenta mil cento e trinta e quatro reais e setenta e um centavos), as quais devem ser excluídas do cômputo do déficit/superávit, posto que são recursos vinculados, não estando disponíveis, em sua totalidade, para custeio e investimentos próprios. Para tal finalidade, somente uma parcela, denominada taxa de administração, é que pode ser utilizada, conforme legislação específica.

Dessa forma, ao confrontarmos o Passivo Financeiro registrado no Balanço Patrimonial – Anexo 14 de R\$430.835.669,46 (quatrocentos e trinta milhões oitocentos e trinta e cinco mil seiscientos e sessenta e nove reais e quarenta e seis centavos), com a disponibilidade financeira<sup>34</sup> de R\$765.196.424,79 (setecentos e sessenta e cinco milhões cento e noventa e seis mil quatrocentos e vinte e quatro reais e setenta e nove centavos), excluindo os saldos financeiros vinculados ao Regime de Previdência, apura-se um superávit financeiro global de R\$334.360.755,33 (trezentos e trinta e quatro milhões trezentos e sessenta mil setecentos e cinquenta e cinco reais e trinta e três centavos), demonstrando a capacidade financeira que o Estado tem em honrar os compromissos de curto prazo registradas no Passivo Financeiro.

Entretanto, da análise detalhada da disponibilidade de caixa por fonte de recurso, consta saldo negativo, ou seja, déficit nas fontes de Recurso Tesouro – Ações e Serviços Públicos de Saúde (102), Recursos do Tesouro (104), Recursos do Tesouro-Manutenção do Desenvolvimento do Ensino – MDE (101), Assistência Farmacêutica (246) e Operações de Crédito Vinculada-PIRMC (4221), conforme tabela nº 94 do Relatório de Análise, que demonstra o superávit/déficit por fonte de recursos em 2015. Em razão disso, o ex-gestor foi instado a apresentar a comprovação da apuração do superávit/déficit financeiro por fonte de recursos, conciliado com os empenhos anulados e restos a pagar cancelados. E, em sendo constatado déficit financeiro global, solicitou-se também que apresentasse justificativa para sua ocorrência, bem como que apresentasse eventuais documentos para corroborar a defesa. Contudo, o gestor à época quedou-se inerte.

<sup>32</sup> Nas referências a Créditos Empenhados a Liquidar incluem-se os Restos a Pagar não processados a Liquidar

<sup>33</sup> Conta 111140000 - Aplicações do RPPS - Balancete de Verificação

<sup>34</sup> Ativo Disponível R\$ 4.384.376.559,50 (-) Aplicações do RPPS R\$ 3.619.180.134,71(=) R\$765.196.424,79



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

No entanto, com o intuito de preservar o princípio da isonomia e da necessária observância de uniformidade entre as decisões desta Corte, **ressalva-se** o déficit financeiro ocorrido nas mencionadas fontes, tendo em vista a baixa expressividade do mesmo quando comparado à receita gerida no exercício – déficit financeiro corresponde a 0,84%. Neste sentido, cito as decisões proferidas nos autos nºs 1474/2015 - Contas de Ordenador da Casa Militar (Acórdão nº 1004/2017 – 2ª Câmara em 12/12/2017); 1162/2014 - Contas de Ordenador do Gabinete do Governador (Acórdão nº 167/2017 - 2ª Câmara em 04/04/2017); 1464/2015 - Contas de Ordenador da Secretaria de Comunicação (Acórdão nº 435/2017 - 2ª Câmara em 06/06/2017); e, 4393/16 - Contas de Ordenador da Polícia Militar (Acórdão nº 207/2018 – 2ª Câmara em 24/04/2018).

E, ainda, nos termos do voto condutor do Parecer Prévio nº 12/2015 – 1ª Câmara, em 28/04/2015 entendeu-se que “...a insuficiência financeira em algumas fontes pode ser motivo de recomendação ao gestor que faça o controle da disponibilidade financeira por fonte de recurso.” Destarte, recomenda-se ao Estado que cumpra os termos do artigo 43<sup>35</sup> da Lei nº 4.320/64 e parágrafo único do 8<sup>o</sup><sup>36</sup> c/c inciso I do artigo 50<sup>37</sup> da Lei nº 101/200 – LRF.

O Balanço Patrimonial apresenta um Patrimônio Líquido Negativo /Descoberto no valor de R\$19.740.312.576,40 (dezenove bilhões setecentos e quarenta milhões trezentos e doze mil quinhentos e setenta e seis reais e quarenta centavos), ou seja, o valor total dos bens e direitos é inferior ao total das obrigações registradas na contabilidade. Esse fato se deve em razão das Provisões Matemáticas Previdenciárias acumuladas, na ordem de R\$26.148.145.047,83 (vinte e seis bilhões cento e quarenta e oito milhões cento e quarenta e cinco mil quarenta e sete reais e oitenta e três centavos).

### **9.3.1. Caixa e Equivalentes de Caixa**

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicado ao setor Público, a conta Caixa e Equivalentes de Caixa compreende o numerário em espécie e depósitos bancários disponíveis, além das aplicações financeiras de curto prazo, de alta liquidez, que são prontamente conversíveis em um montante conhecido de caixa e que estão sujeitas a um insignificante risco de mudança de valor. Inclui, ainda, a receita orçamentária arrecadada que se encontra em poder da rede bancária em fase de recolhimento.

Consoante Relatório Técnico nº 1/2017, foi solicitado ao gestor à época que apresentasse as razões dos decréscimos dos componentes de Caixa e Equivalentes de Caixa, com exceção dos recursos financeiros vinculados na rubrica Banco Conta Movimento e de Aplicações Financeiros em CDB, porém a defesa não se manifestou.

Inobstante, **ressalvo o apontamento**, tendo em vista que o Estado terminou o exercício de 2015 com um saldo na conta caixa e equivalente de caixa no montante de **R\$765.196.424,79** (setecentos e sessenta e cinco milhões, cento e noventa e seis mil, quatrocentos e vinte e quatro reais e setenta e nove centavos), que confrontado com o saldo final das disponibilidades de 2014, no valor de **R\$575.361.925,17** (quinhentos e setenta e cinco milhões trezentos e sessenta e um mil novecentos e vinte e cinco reais e dezessete reais), verifica-se que houve um acréscimo de R\$189.834.499,62, que correspondente a um aumento no saldo das disponibilidades de 32,99% em relação ao saldo do exercício anterior.

<sup>35</sup> Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

<sup>36</sup> Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide Decreto nº 4.959, de 2004); (Vide Decreto nº 5.356, de 2005)

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

<sup>37</sup> Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: 6 - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

### **9.3.2. Créditos Tributários e Não Tributários a Receber**

Em atendimento ao inciso I do parágrafo único do art. 7º da Portaria STN nº 634/2013, os entes da Federação deverão observar o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos, tributários ou não, por competência.

No que tange aos créditos do Estado, verificou-se que não consta o registro no ativo do Imposto das Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (**ICMS**), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (**IPVA**) e do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos (**ITCMD**), bem como dos **créditos não tributários**.

Na defesa, os responsáveis arguíram que a solução para o apontamento será a integração dos sistemas tributário e contábil e que estão desenvolvendo um novo sistema tributário denominado SAT, com previsão para implantação no final de 2018.

A análise de defesa efetuada pela equipe técnica, subscrita no Relatório nº 1/2018, foi nos seguintes termos:

Apesar da argumentação de que já foram tomadas providências, as mesmas não foram comprovadas por meio de provas documentais, tampouco consta em notas explicativas às demonstrações contábeis (NEs) a estimativa de valor e respectivo reflexo nos resultados orçamentário-financeiro, por afetar a compreensão do usuário sobre o desempenho e o direcionamento das operações da entidade no futuro. Consigna-se que esta recomendação perdura desde o exercício de 2010. Portanto, entende-se como não regularizada a impropriedade apontada.

Inobstante, **ressalvo o apontamento** e recomendo ao Estado que observe os prazos constantes na Portaria nº 548, de 24 de setembro de 2015 em relação aos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação, inerente ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários oriundos das receitas tributárias e de contribuições, exceto os créditos previdenciários, *até 2020*. E reitero a recomendação para que os créditos tributários e não tributários sejam registrados em cumprimento ao regime de competência e às orientações contidas na IPC 02 – Reconhecimento dos Créditos Tributários pelo Regime de Competência, tendo em vista que é de extrema importância identificar o momento do reconhecimento da ocorrência do fato gerador jurídico dos tributos, aquele definido por lei, de competência dos entes, em observância aos requisitos estabelecidos nas normas de contabilidade.

Quanto ao baixo desempenho do recebimento dos créditos tributários e não tributários, as alegações de defesa ficaram restritas as argumentações da área tributária da SEFAZ, e não apresentaram prova documental sobre as providências adotadas, razão pela qual, **recomenda-se**, ao gestor atual que envide esforços no sentido de manter atualizado o cadastro de contribuintes, bem como promover as medidas adequadas com vistas a constituição e cobrança do crédito tributário e não tributário.

### **9.3.3. Dívida Ativa**

Quanto à Dívida Ativa, esta é composta por todas os créditos do ente, sejam eles de natureza tributária ou não tributária, depois de esgotado o prazo fixado para pagamento pela lei ou por decisão proferida em processo regular.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

O estoque total da Dívida Ativa do Estado em 2015 somou **R\$2.241.793.215,79** (dois bilhões duzentos e quarenta e um milhões setecentos e noventa e três mil duzentos e quinze reais e setenta e nove centavos), verificando-se uma evolução de 24,41% em relação ao exercício de 2014, que era de **R\$1.805.673.398,48** (um bilhão oitocentos e cinco milhões seiscentos e setenta e três mil trezentos e noventa e oito reais e quarenta e oito centavos).

Segundo o Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64, durante o exercício de 2015, houve uma arrecadação de **R\$41.406.559,21** (quarenta e um milhões quatrocentos e seis mil quinhentos e cinquenta e nove reais e vinte e um centavos), que representa um **percentual de 2,29%** sobre o estoque da Dívida Ativa do início do ano de 2015.

Embora tenha sido juntado nas contas o Relatório Gerencial intitulado Ações de Recuperação de Créditos e Combate à Sonegação (Vol. VI), as informações são insuficientes no que se refere às ações efetivas do Estado para recuperar os créditos inscritos em Dívida Ativa, nos termos dos artigos 11, 13 e 58 da LC nº 101/00. Destarte, tendo em vista o baixo valor recebido, **recomenda-se** ao gestor atual que envide esforços no sentido de manter atualizado o cadastro de contribuintes, bem como promover as medidas adequadas com vistas a constituição e cobrança da dívida.

No que concerne a ausência de registro referente ao Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos (ITCMD), no cômputo do estoque da Dívida Ativa, a defesa ratifica a inexistência de controles efetivos, quando menciona que está em fase de levantamento e que depende da integração do sistema tributário e contábil para realizar os registros. Sendo assim, reitero a recomendação constante no item 9.3.2 para que o Estado observe os prazos constantes na Portaria nº 548, de 24 de setembro de 2015, em relação aos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação.

Ademais, da análise feita pela equipe técnica das recomendações constantes nas contas de 2013, verificou-se que o Estado não realizou o registro contábil do **Ajuste para Perdas da Dívida Ativa**. Tal assertiva foi corroborada pela informação em Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis nas contas de 2015. No entanto, de acordo com a Nota Explicativa das Contas Consolidadas do Estado – Exercício de 2016 (Processo nº 3872/2017), houve a implementação dos ajustes da dívida ativa, sendo evidenciado nos saldos do balancete de verificação o montante de R\$2.617.733.417,00 em ajustes de perda de dívida ativa, sendo R\$2.498.015.543,35 referente a perda da dívida ativa tributária, e R\$119.717.873,83 de perda dívida ativa não tributária.

Ante ao exposto, **recomenda-se** que sejam observadas as disposições constantes no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e procedam com a correta evidenciação dos valores (inscrição, baixa, cancelamentos e ajuste para perdas) referentes à Dívida Ativa, a fim de se adequar às normas e resoluções pertinentes, mais especificamente a nova contabilidade aplicada ao setor público (NCAPS). Ademais, a metodologia utilizada e a memória de cálculo do ajuste para perdas deverão ser divulgadas em Notas Explicativas.

### **9.3.4. Direitos**

#### **9.3.4.1. Devedores Diversos**

O saldo registrado em diversos devedores em 2015, R\$49.318.087,83, apresentou uma evolução de 52,31% em relação ao exercício de 2014, que era de R\$32.380.629,76.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Insta consignar que o controle contábil desses devedores, até o exercício de 2014, era feito individualizado, por conta contábil de cada exercício, e a partir de 2015 foi feito o remanejamento para uma única conta, 113819801, com saldo no final do exercício de 2015 de R\$49.318.087,83, sem constar essa segregação de valores em NEs. Em razão disso, foi solicitado ao gestor à época que apresentasse a segregação dos valores registrados na conta 113819801 – “outros devedores a receber”.

Ademais, considerando que o saldo é oriundo de várias unidades gestoras, e requer a análise em confronto com a documentação comprobatória respectiva, **ressalvo o apontamento** nestas Contas Consolidadas, e **recomendo** que a origem do saldo registrado em “Devedores Diversos” seja detalhada em Notas Explicativas, em obediência ao princípio da transparência e ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, pois as informações são relevantes para a compreensão dos saldos evidenciados nas demonstrações contábeis, devendo sua regularidade ser objeto de análise nas contas de ordenadores de despesas.

### **9.3.5. Adiantamento - Suprimento de Fundos**

Nos termos dos artigos 68 da Lei nº 4320/64, o Suprimento de Fundos consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo normal de aplicação.

A respeito dos valores dos Suprimentos de Fundos do Estado, constatou-se uma divergência de R\$78.837,64 entre o valor constante no Balanço Patrimonial, de R\$806.314,23, na conta do ativo 113110200 – Suprimentos de Fundos, e o saldo de R\$885.151,87, na conta 891210100 – Adiantamentos Concedidos a Comprovar. Segundo, a defesa a divergência se deu em virtude da não execução na íntegra do Procedimento nº 017/2015 - Suprimento de Fundos, pelas Unidades Gestoras, porém, não comprova, documentalmente, se essa divergência já foi regularizada, razão pela qual entende-se que a regularização do saldo deve ser objeto de análise nas contas de ordenadores de despesas.

Além disso, conforme solicitado na citação, o ex-gestor apresentou a relação dos Suprimentos de Fundos segregados por ano e por Unidade Gestora. Dessa forma, com o intuito de evitar essa ocorrência, recomenda-se que ao elaborar as Notas Explicativas, que conste essa informação, e, reitera-se, também, a recomendação constante no Relatório Técnico de que adotem medidas para a regularização dos Suprimentos de Fundos com prestação de contas pendentes, bem como que reduzam o estoque de prestação de contas não analisadas.

## **9.4. DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS**

A **Demonstração das Variações Patrimoniais**, na forma do Anexo – 15, está expressa pelo art. 104 da Lei Federal nº 4.320/64, destacando as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indica o resultado patrimonial do exercício de 2015:

Tabela 82 – Demonstração das Variações Patrimoniais

<b>DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (R\$)</b>	
Total das Variações Patrimoniais Aumentativas	20.296.728.612,18
Total das Variações Patrimoniais Diminutivas	28.223.359.066,14
<b>Resultado Patrimonial do Período</b>	<b>-7.926.630.453,96</b>



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Conforme demonstrado acima, o Resultado Patrimonial do Período foi **deficitário** em -R\$7.926.630.453,96, evidenciando que as Variações Patrimoniais Aumentativas são inferiores às Variações Patrimoniais Diminutivas, o que foi plausivelmente justificado pela defesa, pois o resultado deficitário ocorreu, principalmente, pela constituição e registro das provisões matemáticas.

### **9.5. NOTAS EXPLICATIVAS ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

Em análise às Notas Explicativas observou-se que essas não contemplaram todas as informações necessárias para a interpretação das demonstrações contábeis, em razão disso, o gestor à época foi instado a esclarecer os apontamentos tratados a seguir.

No que concerne a segregação de valores registrados na conta Convênios por ano e unidade gestora, a defesa restringiu-se apenas em enviar o relatório extraído do SIAFEM. No entanto, não há como identificar os valores e o ano. Inobstante, acompanhando o entendimento da análise técnica e entendo que o ponto pode ser objeto de **ressalva** e recomendação para que o Estado passe a evidenciar/detalhar nas Notas Explicativas os valores registrados nas contas de controle referente aos saldos de convênios, segregando os valores registrados por ano e unidade gestora, e distinguindo dos valores pendentes de baixa contábil, os valores oriundos de contas não prestadas daqueles que se encontram apenas pendente de análise pelo órgão concedente ou demais setores competentes, de forma a dar maior transparência quanto ao total dos saldos registrados em convênios concedidos.

Quanto a segregação de valores dos Ajustes de Perdas de Investimentos e Aplicação do RPPS, considera-se como **atendido**. Contudo, recomenda-se que faça constar essa segregação em Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis.

Em relação a situação/posição das participações acionárias do Estado em 31/12/2015, verifica-se que consta informação no documento à fl. 1808, razão pela qual afasta-se tal impropriedade. No entanto, recomenda-se que passe a constar essa informação também nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis.

A respeito da composição dos empréstimos e financiamentos, bem como sobre prazos e as taxas pactuadas, afasto a impropriedade, vez que a defesa apresentou o Demonstrativo das Condições Contratuais das Dívidas do Tesouro Estadual, com a composição dos empréstimos e financiamentos, inclusive sobre prazo e as taxas pactuadas. Na oportunidade, recomenda-se que essas informações, sistematizadas, constem nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis.

No que tange aos montantes a receber dos bens imóveis alienados pelo ITERTINS e dos recebimentos das parcelas dos imóveis alienados pela extinta CODETINS, hoje a cargo da Companhia Terra Palmas, constatou-se que não existe controles desses valores, impossibilitando afirmar o montante devido dos créditos a receber, conseqüentemente, o Ativo está subavaliado, ou até mesmo superavaliado, por se desconhecer se realmente estão sendo baixados tempestivamente (no ato da venda). Quanto a esse ponto, porém, não houve defesa quanto.

Deste modo, fica mantida a inconsistência, com a recomendação de que o Governo do Estado adote as medidas necessárias para contabilizar as informações, tempestivamente, de modo que as contas anuais consolidadas do Estado evidenciem adequadamente a situação patrimonial ao final do exercício.



## 10. CUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF

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. A referida lei determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar e publicar o **Anexo de Riscos Fiscais (ARF)** e o **Anexo de Metas Fiscais (AMF)**, que acompanham a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e, periodicamente, o **Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)** e o **Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**, com o propósito de assegurar a transparência dos gastos públicos e a consecução das metas fiscais, com a permanente observância dos limites fixados pela lei.

A análise aqui empreendida está balizada no exame efetuado pela Comissão Técnica, por meio do Relatório Técnico nº 1/2017, e tem por objetivo verificar o cumprimento, pelos Poderes e Órgãos do Estado, das normas estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal relativas à despesa com pessoal, dívida consolidada, operações de crédito, garantia concedida, receitas e despesas previdenciárias, resultado primário e nominal.

### 10.1. Relatório de Gestão Fiscal - RGF

Estão obrigados a emitir o Relatório de Gestão Fiscal na esfera estadual: o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, o Poder Judiciário e o Poder Executivo, além do Ministério Público Estadual (Procuradoria Geral de Justiça) e a Defensoria Pública Estadual<sup>38</sup>.

No Estado do Tocantins, a Defensoria Pública Estadual possui autonomia funcional, administrativa e orçamentário-financeiro, e tem sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 2923/2014, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000, e esta, por sua vez, estabeleceu limites que deverão ser demonstrados no RGF. Assim, em que pese a Defensoria Pública Estadual não possuir limites expressos na LRF, deve preencher os demonstrativos para fins de transparência da gestão, exceto os campos relativos à comparação de limites.

O Relatório de Gestão Fiscal dos Poderes e Órgãos abrange a administração direta, autarquias, fundações, fundos, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluindo os recursos próprios, consignados no orçamento fiscal e da seguridade social, para manutenção de suas atividades, excetuadas aquelas empresas que recebem recursos exclusivamente para aumento de capital, oriundos de investimentos do respectivo ente<sup>39</sup>.

O Relatório de Gestão Fiscal, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, conterà demonstrativo com informações relativas à despesa total com pessoal, dívida consolidada, concessão de garantias e contra garantias de valores, bem como operações de crédito. No último quadrimestre, também serão acrescidos os demonstrativos referentes ao montante da disponibilidade de caixa, em trinta e um de dezembro, e as inscrições em Restos a Pagar.

Tais informações são apuradas conforme regras impostas pelo Relatório de Gestão Fiscal - RGF, que é composto de informações essenciais para o acompanhamento das atividades financeiras e de gestão do Estado e deve ser emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos, publicado quadrimestralmente e disponibilizado ao acesso público até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder.

<sup>38</sup> MDF Parte IV\_6ª Edição.pdf, fls. 488

<sup>39</sup> Portaria nº 589/2001, da STN



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

A Receita Corrente Líquida é parâmetro legal para o cálculo dos índices previstos pela LRF, tais como, os limites de gastos com pessoal e de endividamento. A Receita Corrente Líquida do exercício de 2015 foi de R\$6.304.771.944,72 (seis bilhões trezentos e quatro milhões setecentos e setenta e um mil novecentos e quarenta e quatro reais e setenta e dois centavos).

### **10.1.1. Da Despesa com Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida**

A Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta o disposto no *caput* do art. 169 da Constituição Federal, determinando os limites globais de despesas com pessoal para os entes da Federação, fixando a alíquota máxima para a esfera estadual, em 60% da sua Receita Corrente Líquida, sendo 49% para o Poder Executivo, 3% para o Poder Legislativo (incluindo o Tribunal de Contas do Estado), 6% para o Poder Judiciário e 2% para o Ministério Público.

O Demonstrativo da Despesa com Pessoal<sup>40</sup> é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, e visa a transparência da despesa com pessoal de cada um dos Poderes e Órgãos com autonomia administrativo-orçamentário-financeira, conferida na forma da Constituição, notadamente quanto à adequação aos limites de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF<sup>41</sup>. Deverá ser elaborado pelos Poderes e Órgãos, com poder de autogoverno, tais como o Poder Executivo, os órgãos dos Poderes Legislativo e o Judiciário, o Tribunal de Contas e o Ministério Público<sup>42</sup>.

Prescreve o art. 18 da supracitada Lei que compõem 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.

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 inciso II, do §6º, do art. 57 da Constituição Federal;
- 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 Federal, 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.

<sup>40</sup> LRF, art. 55, inciso I, alínea “a”

<sup>41</sup> LRF, art. 20

<sup>42</sup> LRF, art. 54, combinado com os artigos 20 e 55, § 1º. Acórdão nº 2353/2007 do TCU – Plenário



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

### 10.1.1.1. Variação da Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida

A tabela a seguir apresenta a evolução da despesa com pessoal e Receita Corrente Líquida, a qual evidencia o crescimento da despesa total com Pessoal em 37,28%, enquanto a RCL cresceu 26,31%, quando comparados os valores referentes aos exercícios de 2012 e 2015.

Tabela 83 - Variação da Despesa com Pessoal e Receita Corrente Líquida

DTP	2012	2013	2014	2015	2012/ 2015
<b>1.0 Executivo</b>	2.435.386.849,86	2.751.517.862,64	3.092.427.098,25	3.296.248.868,83	35,35%
<b>2.0 Legislativo</b>	145.503.278,80	153.696.850,14	178.369.246,13	199.459.200,08	37,08%
2.1 Assembleia	87.543.937,79	89.717.649,52	103.895.659,98	116.024.602,46	32,53%
2.2 Tribunal de Contas	57.959.341,01	63.979.200,62	74.473.586,15	83.434.597,62	43,95%
<b>3.0 Tribunal de Justiça</b>	234.809.968,07	280.146.576,41	321.977.356,13	363.852.913,98	54,96%
<b>4.0 Ministério Público</b>	79.823.954,68	89.753.070,00	99.218.849,63	115.404.764,91	44,57%
<b>Total</b>	<b>2.895.524.051,41</b>	<b>3.275.114.359,19</b>	<b>3.870.361.796,27</b>	<b>3.974.965.747,80</b>	<b>37,28%</b>
<b>RCL</b>	<b>4.991.475.367,76</b>	<b>5.323.440.128,75</b>	<b>6.071.450.294,61</b>	<b>6.304.771.944,72</b>	<b>26,31%</b>

Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016 do Processo 2166/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016.

Conforme evidenciado na tabela e constatado pela Comissão Técnica, verifica-se que o crescimento da RCL não suportou a evolução da despesa com pessoal, no período de 2012/2015.

Detalhando a despesa por Órgão e Poder, apura-se que as maiores variações dos valores da despesa com pessoal de 2012, em relação a 2015, ocorreu no Tribunal de Justiça, com 54,96% de aumento, seguido do Ministério Público, com 44,57%, e o Tribunal de Contas, 43,95%.

Não obstante o destaque no percentual de crescimento da despesa do Poder Judiciário em relação ao exercício de 2015, quando efetuado o confronto da despesa com a Receita Corrente Líquida do referido Poder, este ainda se encontra abaixo do limite prudencial, conforme se verá a seguir.

### 10.1.1.2. Despesa com Pessoal dos Órgãos e Poderes em Relação à Receita Corrente Líquida em 2015

No exercício de 2015 a Receita Corrente Líquida foi de R\$6.304.771.944,72 (seis bilhões, trezentos e quatro milhões, setecentos e setenta e um mil, novecentos e quarenta e quatro reais e setenta e dois centavos). Nessa esteira, os Poderes e Órgãos do Estado definidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101/2000 publicaram no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015 as seguintes despesas e limites de despesa com pessoal, em relação à RCL:

Tabela 84 - Despesas com Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida 2015

DTP	Despesa de Pessoal (R\$)	Despesa/RCL- RGF	Limite Máximo	Limite Prudencial
1.0 Executivo	3.296.248.868,83	52,28	49	46,55
2.0 Legislativo	199.459.200,08	3,16	3	2,85
2.1 Assembleia	116.024.602,46	1,84	1,77	1,68
2.2 Tribunal de Contas	83.434.597,62	1,32	1,23	1,17
3.0 Tribunal de Justiça	363.852.913,98	5,77	6	5,7
4.0 Ministério Público	115.404.764,91	1,83	2	1,9
<b>Total</b>	<b>3.974.965.747,80</b>	<b>63,04</b>	<b>60</b>	<b>57</b>
<b>RCL</b>			<b>6.304.771.944,72</b>	

Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016 do Processo 2166/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Conforme demonstrado na tabela acima e asseverado no Relatório Técnico nº 1/2017, observa-se que o Poder Executivo, Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas ultrapassaram o limite máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, caso ainda permaneça a impropriedade, os respectivos dirigentes deverão atender as regras constantes do artigo 22 e 23 da LC nº 101/2000, ou seja, adotar medidas para recondução das despesas com pessoal, sob pena de, não cumprindo a regra, o ente estar proibido de receber transferências voluntárias, obter garantia e contratar operações de créditos, sem prejuízo das sanções previstas, em cotejo com o artigo 5º, IV, §§1º e 2º da Lei nº 10.028/2000.

Com relação ao Tribunal de Justiça, verifica-se que ultrapassou o limite prudencial estabelecido no artigo 22 da LRF em 0,07%, razão pela qual o chefe do Poder deverá observar as prescrições do artigo 22 da LC nº 101/2000.

É de se ressaltar que o parágrafo único do artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que o Poder ou Órgão que exceder o limite prudencial fica impedido de conceder 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 na Constituição Federal, sendo também vedado o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal, excetuando a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança pública. Vejamos:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - 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;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - 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;

V - 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.

### **10.1.1.3. Trajetória de Retorno do Limite de Despesa com Pessoal – Executivo**

Do exame dos autos e do Relatório Técnico, depreende-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo excederam o limite legal no 2º Quadrimestre de 2014.

O art. 23 da LRF estabelece que o percentual excedente ao limite deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes ao descumprimento, sendo pelo menos um terço no primeiro. Entretanto, o art. 66 da precitada lei prevê que referido prazo será duplicado em caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

Desse modo, considerando que os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, evidenciam um crescimento real baixo do Produto Interno Bruto (PIB) no Terceiro Trimestre de 2014, período correspondente aos quatro últimos trimestres, coincidindo com o prazo de recondução do limite da despesa com pessoal, resta caracterizada a hipótese de duplicação do prazo estabelecida no art. 66 da LRF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Nessa esteira, em consonância com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª Edição, preliminarmente, o Poder Executivo disporia de dois quadrimestres para retorno ao limite (até o 1º Quadrimestre de 2015). Porém, com o PIB negativo no Terceiro Trimestre de 2014, o prazo para eliminação do excesso é automaticamente prorrogado para quatro quadrimestres (até o 3º Quadrimestre de 2015), devendo ser reduzido ao menos um terço nos dois primeiros (até o 1º Quadrimestre de 2015).

Ocorre que esgotado o prazo para recondução, qual seja, o 3º Quadrimestre de 2015, o Poder Executivo não reconduziu sua despesa com pessoal aos limites estabelecidos pela LRF, conforme demonstra o quadro da trajetória de retorno do limite de despesa com pessoal:

**Tabela 85 - Trajetória de Retorno do Limite de Despesa com Pessoal**

Limite Excedido no Segundo quadrimestre de 2014			Primeiro Quadrimestre de 2015			Terceiro Quadrimestre de 2015		
Limite	%	%	Redutor 1/3	Limite	Apurado	Redutor	Limite	Apurado
(a)	(b)	(c)=(b-a)	(d)=(1/3*c)	(e)=(b-d)	(F)	(g)=(f-a)	(h)=(a)	(I)
49,00	50,48	1,48	0,49	49,99	49,96	0,96	49,00	52,28

Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016 do Processo 2166/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016.

Oportunizada a manifestação acerca das medidas e providências adotadas com vistas a reestabelecer o equilíbrio legal na despesa total com pessoal, foram prestados os seguintes esclarecimentos:

Em 2015, através da Secretaria da Administração, o Governo do Estado adotou as seguintes medidas:

I - Referente aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas com pessoal se manteve em um percentual acima do limite prudencial permitido de 46,55%, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Não foram geradas novas despesas, como aumento do número de comissionados, o que representa um percentual baixo em relação ao comprometimento. O Governo tomou as seguintes medidas para conter as despesas com pessoal:

- Adequações nas estruturas operacionais no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, através da Lei nº 2.896/2015, com redução da quantidade de cargos comissionados e de 16 órgãos da Administração Direta e Indireta, estando providos 3.235 cargos, dos quais 29% são ocupados por servidores ocupantes de cargo efetivo.
- Revisão de todas as concessões de promoções ou progressões concedidas em 2014 a fim de se verificar a legalidade.
- Parcelamento da data-base de 2015 e das progressões dos servidores que não progrediram em 2014, após negociação com as entidades classistas.
- Suspensão de todos os reajustes concedidos com impacto nos anos de 2015 a 2018.

Ao analisar os argumentos de defesa, a Comissão Técnica, por meio do Relatório de Análise de Defesa nº 1/2018, teceu as considerações:

Verifica-se que as medidas adotadas pelo Poder Executivo não foram suficientes para que houvesse o reenquadramento da despesa com pessoal, nos prazos e limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Conforme analisado no item 10.1.1.1 do Relatório Técnico, no período de 2014/2015, ao invés de ocorrer uma diminuição dos gastos com pessoal, houve um aumento de R\$203.821.770,58.

Em relação à receita arrecadada, a Receita Corrente Líquida – RCL, cresceu 3,84%, enquanto a Total da Despesa com Pessoal – TDP, foi de 6,59%, ou seja, o crescimento da RCL foi proporcionalmente inferior ao aumento da despesa com pessoal.

Ainda que dispusesse do prazo de 4 quadrimestres, o Poder Executivo não reconduziu os gastos com pessoal aos limites regulares fixado na LC nº 101/2000. 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.

Portanto, mantém-se a recomendação.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Com devida vênia ao Relatório de Análise de Defesa, entendo que não há como avaliar a despesa total com pessoal sem sopesar os fatores externos que influenciaram na gestão no exercício *sub examine*.

O exercício de 2015 apresentou-se como de extrema dificuldade à execução orçamentária-financeira dos entes federados, comprometendo a capacidade de investimento e de custeio dos serviços públicos.

Conforme Coordenadora de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Rebeca Palis, à Revista Valor, historicamente, os anos de 2015 e 2016 apresentaram os piores resultados nas contas, visto que em 2015 a economia caiu 3,8; e em 2016 o Produto Interno Bruto – PIB, recuou 3,6%, acumulando queda de 7,2%, no PIB. De forma que, segundo Palis, desde 1948, nunca houve queda mais profunda.

Os cenários político e econômico de verdadeira recessão promoveram redução da meta de arrecadação, especialmente pela redução dos repasses constitucionais do Fundo de Participação dos Estados, ao passo que o crescente nível de desinvestimento público observado no período, influenciado pela crise política que se instalou no âmbito federal, também contribuiu com o comprometimento da situação fiscal dos entes.

Outra questão de sensível consideração, e que reforça o panorama de dificuldade econômico-financeira, foi que a inflação oficial do país, medida pelo IPCA, fechou 2015 com uma alta de 10,67%, bem acima da meta do governo de 6,5%. Registre-se que foi a maior inflação oficial em 13 anos, ou seja, desde 2002 a inflação não superava o teto da meta estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional – CMN.

Outrossim, verifica-se dos autos, ainda, que a despeito da não recondução dos gastos dentro do prazo estabelecido, o governo adotou medidas voltadas a esse desiderato, tais como reestruturação administrativa estadual, não concessão de progressão, não implementação de reajustes concedidos pela gestão anterior aos servidores públicos – neste caso, cito exemplo do aumento dos vencimentos da Polícia Civil, objeto de Decreto Executivo e Ação Direta de Inconstitucionalidade movida pelo Estado do Tocantins, dentre outras medidas informadas nos autos.

Ademais, não obstante ter ocorrido além do prazo originalmente preconizado, resta patente que o Governo do Estado promoveu o reenquadramento dos gastos no terceiro quadrimestre do exercício de 2016, conforme se depreende do Relatório de Gestão Fiscal publicado no Diário Oficial do Estado nº 40809, de 16/02/2017, em que se verifica que o Total da Despesa com Pessoal alcançou 48,34% da RCL.

Desse modo, por tudo que fora considerado e, ainda, por entender que as medidas voltadas – e exigidas pela legislação, ao saneamento da irregularidade foram adotadas pela gestão e que, mesmo extrapolando o prazo legal, lograram êxito ao desiderato saneador – no terceiro quadrimestre do ano de 2016, o apontamento em questão pode ser objeto de ressalvas e recomendações.

De forma simplificada, o esforço do gestor, conforme demonstrado na defesa e observado na mídia à época, bem como nas tomadas de decisões publicadas nos Diários Oficiais, deve ser sopesado e, por essa razão, não justifica esse apontamento ensejar medida mais gravosa no exame das presentes contas. Há múltiplos fundamentos que legitimam esta compreensão, passo a demonstrar.

Fundado nessa premissa, em alinhio ao magistério doutrinário, observo, como norte interpretativo, a necessária aplicação da teoria estruturante do direito mülleriano, vez que o autor da tese destaca a diferenciação entre norma e texto da norma, sendo que este é a linguística em si, e a norma se estrutura na concretização prática de dados linguísticos (constituição, leis, etc.) e dados reais/fatos, sendo, portanto, um ato complexo/composto. O tema tem relevo para o caso concreto justamente porque a originalidade dessa teoria, aplicada hoje nas altas Cortes do País, é a admissão dos dados reais no processo decisório, respeitada a teleologia do preceito interpretado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 2ª RELATORIA  
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

Ressalto, a título de exemplo, que esse foi o vetor hermenêutico indicado pela Suprema Corte na deliberação do *Habeas Corpus 137.888 Mato Grosso do Sul*, conforme se verifica em sua ementa, *recorte*:

(...)

3. Consoante magistério de Inocêncio Mártires Coelho, com apoio em Niklas Luhmann, Friedrich Müller e Castanheira Neves: “não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada, vale dizer, preceito formalmente criado e materialmente concretizado por todos quantos integram as estruturas básicas constituintes de qualquer sociedade pluralista. [...] **O teor literal de uma disposição é apenas a ‘ponta do iceberg’; todo o resto, talvez o mais importante, é constituído por fatores extralinguísticos**, sociais e estatais, que mesmo se o quiséssemos não poderíamos fixar nos textos jurídicos, no sentido da garantia da sua pertinência.” (LUHMANN, Niklas. *El derecho de la sociedad*. México: Herder/Universidad Iberoamericana, 2005, p. 425-6; MÜLLER, Friedrich. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 45; e NEVES, A. Castanheira. *Metodologia Jurídica. Problemas fundamentais*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1993, p. 166-76.). (...)

Calcado nesse prisma, conclui-se que a normatividade é construída e não aplicada, vez que ela é dinâmica e não algo pronto e substancialmente acabado, materializa-se em decisões práticas, à vista disso, de maneira didática, remata Friedrich Müller “normatividade designa a qualidade dinâmica de uma norma assim compreendida, tanto de ordenar à realidade que lhe subjaz – normatividade concreta – quanto de ser condicionada e estruturada por essa realidade – normatividade materialmente determinada”. Daí surge o movimento contínuo de concretude entre a norma e a realidade, sendo assim, a atividade decisória um problema prático normativo de estruturação da norma, devendo levar em conta todo o contexto envolvido e os fatos determinantes desse contexto.

Noutras palavras, o direito não pode ser estudado e aplicado de uma forma estanque, notadamente faz-se necessária a devida conexão e comunicação com outras áreas, sobretudo a interligação com a área econômica.

Nesse ponto, para dar concretude ao alegado, bem como demonstrar que o Estado do Tocantins não andou sozinho no cenário desfavorável de 2015, relevante pontuar que o Relator do Parecer Prévio do TCE/MG, Processo nº. 977590/2015, respaldado no TCE de Santa Catarina, firmou exegese no mesmo sentido da deliberação que proponho, utilizando-se de motivação econômica para justificar seu voto pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas anuais do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2015, cujo feito havia recebido manifestação pela Rejeição por parte do *Parquet* daquela Casa “pois, não foram atingidos os índices constitucionais, bem como o ultrapasse da despesa com pessoal e a relação RCL x Dívida”. Veja-se:

### **“2.1 Conjuntura Econômica Nacional**

*O Brasil atravessa atualmente um período de instabilidade política que culminou na instauração do processo de impedimento da Presidente da República em maio de 2016. Ao mesmo tempo, indicadores econômicos apontam para a maior recessão econômica desde os anos 80.*

*Nesse contexto, os dados divulgados pelo IBGE mostram uma retração expressiva do PIB brasileiro em 2015, da ordem de 3,8%, comparado a 2014, sendo o pior resultado em 25 anos. Numa análise por trimestre, constata-se que o PIB brasileiro apresentou resultado negativo em quatro trimestres consecutivos, configurando um panorama de profunda recessão econômica, conforme demonstrado na tabela 1.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 2ª RELATORIA  
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

TABELA 1

Taxa de Crescimento Real do PIB – Brasil

Exercícios de 2014 e 2015	Em %				
	Brasil				
	2014	2015			
Taxa de Crescimento	IV	I	II	III	IV
Trimestral (em relação ao trimestre anterior)	0,1	-0,8	-2,1	-1,7	-1,4
Trimestral (em relação ao trimestre do ano anterior)	-0,7	-2	-3	-4,5	-5,9
Acumulada no ano	0,1	-2	-2,5	-3,2	-3,8
Acumulada em quatro trimestres	0,1	-1,2	-1,7	-2,5	-3,8

FONTE: IBGE.

*Em uma avaliação mais detalhada da atividade econômica nacional por setores, segundo dados divulgados pelo IBGE, em 2015, a indústria nacional acumulou queda de 6,2% e os serviços de 2,7%. A agropecuária foi o único setor que apresentou resultado positivo com expansão de 1,8%, decorrente, especialmente, do bom desempenho da agricultura, com destaque para a soja (11,9%) e o milho (7,3%).*

*Outra questão importante no panorama econômico refere-se à política fiscal. Para o ano de 2015, a LDO instituiu uma meta de superávit primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$66,3 bilhões (1,2% do PIB nominal estimado para o ano). Contudo, no encerramento do exercício, o setor público consolidado apresentou um déficit primário da ordem de R\$111,249 bilhões (1,88% do PIB). Acrescente-se que em 2014 foi registrado um déficit de R\$32,536 bilhões (0,57% do PIB). Tal resultado foi consequência do cenário econômico adverso que o país atravessa, com reflexo direto na arrecadação do governo federal.*

*A crise fiscal configura o ponto central da recessão econômica brasileira, com a dívida pública em rota de crescimento explosivo. O descontrole de gastos públicos aliado à queda na atividade econômica provocaram um déficit que culminou com o rebaixamento do grau de investimento das agências internacionais de classificação de risco. Soma-se ainda o cenário de incertezas causadas pela alta da inflação, redução do crédito e desaceleração do consumo interno, além da diminuição do ritmo de crescimento de importantes economias internacionais, com reflexo direto no resultado da economia nacional.*

*Relativamente aos indicadores de emprego, a Pesquisa Mensal de Emprego – PME, divulgada pelo IBGE, aponta uma taxa de desocupação para o conjunto das regiões metropolitanas abrangidas pelo indicador (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro), em dezembro de 2015, de 6,9%, a maior registrada desde dezembro de 2007 e 2,6 pontos percentuais acima do valor observado em 2014.*

(...)

*Não se pode concluir de plano pela ineficiência administrativa do Governo Estadual ao não cumprir os índices constitucionais diante da total impossibilidade financeira de honrar seus compromissos inadiáveis. Veja-se, por exemplo, a folha de pagamento do Poder Executivo, que tem sido objeto de parcelamento em decorrência da insuficiência de caixa vivenciada pela Administração. Esta Corte de Contas deve ser sensível ao momento pelo qual passa os entes federados e a União e, neste contexto, cabe observar que o poder influenciador dos Estados na condução da economia nacional é em muito mitigado pela concentração de poderes na órbita federal.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

*Ademais, a prévia aprovação de orçamento deficitário, a receita arrecada inferior em muito aquela estimada, são fatores que frontalmente se inter-relacionam ao atingimento dos índices constitucionais, pois estes dependem primordialmente da existência de recursos financeiros, não bastando a vontade política para serem alcançados.*

*Cabe ainda ressaltar que a gestão do exercício de 2015 não é composta apenas pelo atingimento dos índices constitucionais, mas sim de todos os aspectos abordados no parecer prévio, v.g., planejamento governamental, execução orçamentária, gestão fiscal, estratégias de desenvolvimento da ação estatal e demonstrações contábeis. Assim, como assentado no voto divergente do Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, na análise das contas governamentais de 2015 do Estado de Santa Catarina, o órgão de controle externo deve realizar a análise global do exercício, e não meramente pontual sobre cada um dos itens em apreço.*

*Logo, percebe-se do decidido no Estado de Santa Catarina que, malgrado o descumprimento do índice mínimo constitucional em MDE, por ter sido aplicado 22,23% ao invés de 25%, como ordena o comando constitucional inserto no art. 212 da CR/88, o Tribunal de Contas daquele estado da federação aprovou as contas governamentais com ressalvas e determinações.*

(...)

*Logo, a insuficiência de caixa vivenciada pelo Governo e que impede a contabilização dos RPNP é em muito inferior aos valores de déficits orçamentários e financeiros de 2015, razão que nos leva a mitigar a consequência jurídica do descumprimento dos mínimos em Educação e Saúde em sede de parecer prévio.*

(...)

*Pelo exposto, voto pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2015, com fundamento no inciso I do art. 45 da Lei Complementar Estadual n.º 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, com as recomendações e determinações constantes do meu voto, especialmente aquela atinente ao não cumprimento dos índices constitucionais de Ações e Serviços Públicos de Saúde e de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino, a cujas diferenças de percentual permanece o Estado com a obrigação de aplicar em exercício seguinte.*

Aliado a isso, como ponto importante a ser destacado, o Estado do Rio Grande do Sul, em 2015, ficou acima dos limites legal na Despesa com Pessoal do Poder Executivo, além de outras irregularidades, o que levou o Ministério Público a manifestar-se pela desaprovação das Contas. Não obstante, com razões semelhantes àquelas invocadas nos casos acima, o Relator fez uma análise multidisciplinar manifestando-se pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas, em síntese:

*Por tudo:*

*1) Considerando a conjuntura que decorre do agravamento das crises política e econômica pela qual passou e passa o Brasil, cujos resultados podem ser observados em todos os níveis de governo e na própria sociedade como um todo;*

*2) Considerando se tratar do primeiro ano de mandato;*

*3) Considerando a ausência de decisões anteriores desta Corte no sentido de analisar como relevantes falhas relativas à realização de operações de crédito em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e a abertura de créditos suplementares em desacordo com os dispositivos legais e constitucionais;*

*Entendo que as situações evidenciadas não podem ser consideradas para macular a globalidade das contas no presente exercício, razão pela qual o voto que proponho é no sentido de emitir Parecer Prévio Favorável à aprovação das contas de Sua Excelência, o Governador do Estado, senhor José Ivo Sartori.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 2ª RELATORIA  
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

Em grande medida, também foi nessa linha de raciocínio que o Ministro Luiz Fux, em recente julgamento de mérito, fundamentou a negação de ajuda de custo para fins de moradia, nos autos da Ação Originária 1.773/DF, nesse sentido, o julgador concluiu que “**o Direito é, por essência, multidisciplinar e não se pode desprezar o contexto fático-jurídico em que as decisões são tomadas, especialmente as que tem relação com as questões orçamentárias**”, e esse é o entendimento que deve ser aplicado ao presente feito.

Para mais o Ministro, com razão, argumenta que “em um Estado Democrático de Direito, há de se ter em foco a **justa equalização das situações** sub judice, **não podendo o Judiciário se afastar completamente do cenário econômico e da realidade orçamentária**”, por analogia, reputo de fundamental importância, utilizar-me dessa arguição nestes autos, pois este é o ponto.

Assim, justificando sua posição, a qual cabe aplicação no processo em análise pela similitude do caso, o Ministro acrescenta, que:

*Em cenários como esse, o Poder Judiciário deve, sempre que possível, proferir decisões ou modificar as já existentes para que produzam um resultado prático razoável e de viável cumprimento. É que, em uma abordagem pragmática e multidisciplinar, a atuação do juiz, como agente político dotado da missão de resolver conflitos intersubjetivos, deve ser informada por três axiomas: o antifundacionalismo, o contextualismo e o consequencialismo.*

Em verdade, o STF vem aplicando a abordagem pragmática, a qual me filio e, bom é ressaltar, que nas próprias palavras do baluarte do pragmatismo jurídico e da análise econômica do direito, Richard Posner – princípio 8 (Direito Pragmatismo e democracia), o pragmatismo não nega a relevância das teorias e dos conceitos jurídicos, mas esse contexto é elegido baseado em fatos e consequências, nisso reside o “consequencialismo” de EISENBERG e PROGEBINSHI.

Com efeito, tem-se como corolário que para se efetivar a metodologia do pragmatismo deve se ter em consideração a análise econômica do direito - AED (também denominada no inglês de *Law and economics*). Aqui o tom reside na inclusão da economia como mecanismo para a resolução de questões jurídicas. Nessa orquestração, ensina Gico Junior, em seu livro Introdução ao Direito Econômico, a AED contribui sobremaneira por ser “*um método de pesquisa sobre o comportamento humano, um conjunto de funcionamento analítico*” que aclara a lógica do funcionamento das instituições jurídicas no caso concreto e que deve ser levado em apreço. É nessa metódica que me embaso, dado que o procedimento decisório está circunscrito aos argumentos utilizados para sua justificação, dentro de uma análise ampla e multidisciplinar, levando em consideração, sobretudo, que o direito não é o fim em si mesmo.

A rigor, esses elementos já estão positivados no direito brasileiro. Reputo didático, em reforço, tamanho o relevo do tema, trazer a lume a dicção contida no artigo 22, *caput*, e em seu parágrafo primeiro, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, *in verbis*:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º **Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.** (Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

A toda evidência, com esse comando normativo, é preciso reconhecer que o consequencialismo e, por via oblíqua, o pragmatismo foram recepcionados em nosso ordenamento jurídico, e no caso do artigo 22 da Lei 13.655/2018, foi direcionado especialmente para os atos administrativos, de maneira que compete ao julgador contextualizar as normas à realidade fática.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Frise-se, uma vez mais, que, do minucioso exame que fiz, com base na lei, nas doutrinas, na jurisprudência, e analisados os obstáculos e as dificuldades reais e concretas, traduzidas nas incertezas políticas, econômicas e financeiras enfrentadas durante todo o exercício de 2015, que acarretaram em diminuição dos repasses constitucionais; redução dos investimentos públicos; crescimento do índice de desemprego, etc., temos como razoável a compreensão segundo a qual as circunstâncias práticas vivenciadas à época condicionaram e limitaram a ação do agente, a ponto de possibilitar o atingimento do necessário enquadramento apenas no curso do terceiro quadrimestre do exercício de 2016.

Pois bem. Com base em tais argumentos e, ainda, diante do quadro fático, deve ser aplicada a norma geral de regência que impõe que toda e qualquer norma sobre gestão pública, inclusive, por óbvio, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei 101/2000, quando de sua interpretação, deverá considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, e, ainda, não se verificando, no caso concreto em deliberação, prejuízo aos direitos dos administrados, a medida que se impõe é a ressalva do ponto, com o encaminhamento de recomendações ao gestor, nos termos consignados ao final deste voto.

#### **10.1.1.4. Recondução da despesa com pessoal – Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado do Tocantins**

No que se refere à recondução da despesa com pessoal pela Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, é de se ressaltar que também os referidos órgãos dispõem de prazo dobrado para eliminação do excesso por força do art. 66 da LRF. Assim, automaticamente o prazo se estendeu para quatro quadrimestres seguintes, sendo que ao menos um terço do excesso deveria ser reconduzido nos dois primeiros.

Com efeito, constata-se que tanto o Tribunal de Contas do Estado, quanto a Assembleia Legislativa, reconduziram a despesa com pessoal ao limite, no prazo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme demonstra a trajetória de retorno do limite de despesa com pessoal, demonstrada no quadro abaixo:

**Tabela 5 - Recondução da despesa com pessoal – Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas do Estado do Tocantins**

Limite Excedido no Segundo quadrimestre de 2015			Primeiro Quadrimestre de 2016			Terceiro Quadrimestre de 2016		
<b>Assembleia Legislativa</b>								
Limite	%	%	Redutor 1/3	Limite	Apurado	Redutor	Limite	Apurado
(a)	(b)	(c)=(b-a)	(d)=(1/3*c)	(e)=(b-d)	(F)	(g)=(f-a)	(h)=(a)	(I)
1,80	1,77	0,03	0,01	1,79	1,74	0,00	1,77	1,57
<b>Tribunal de Contas do Estado</b>								
Limite	Apurado	%	Redutor 1/3	Limite	Apurado	Redutor	Limite	Apurado
(a)	(b)	(c)=(b-a)	(d)=(1/3*c)	(e)=(b-d)	(F)	(g)=(f-a)	(h)=(a)	(I)
1,23	1,27	0,04	0,014	1,26	1,26	0,03	1,23	1,16

Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016 do Processo 2166/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016, <https://transparencia.tce.to.gov.br/lrf> e <http://www.al.to.leg.br/transparencia/gestaoFiscal/2015>.

#### **10.1.2. Da Dívida Consolidada Líquida - DCL**

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.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 87 - Dívida Consolidada Líquida - DCL**

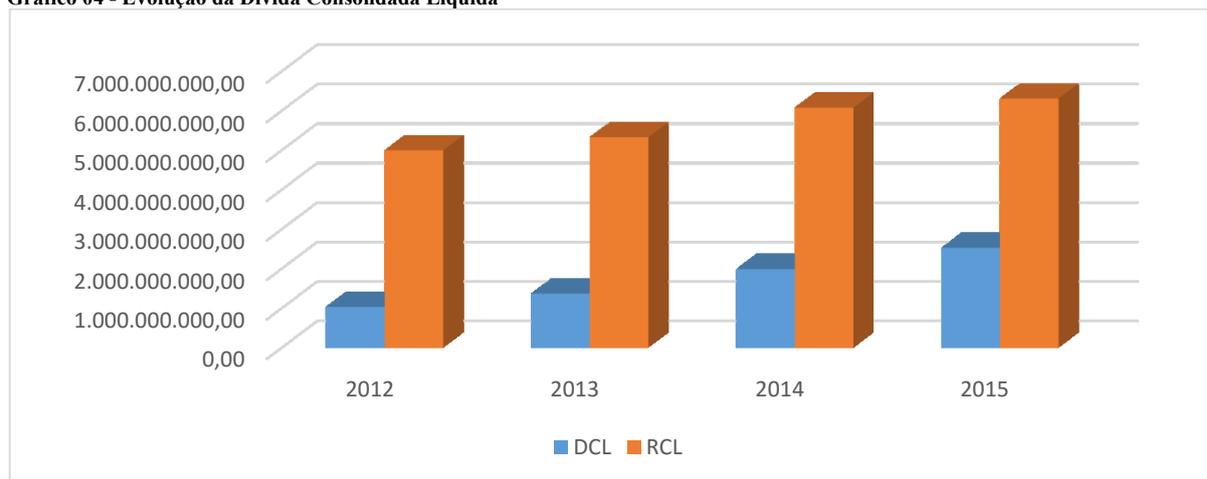
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA</b>	<b>Saldo do Exercício Anterior</b>	<b>Saldo do Exercício de 2015</b>
<b>1. DÍVIDA CONSOLIDADA - DC</b>		
<b>1.1 Dívida Contratual</b>	<b>2.289.986.869,97</b>	<b>3.076.322.138,72</b>
1.1.1 Dívida Interna	1.501.730.300,79	1.951.717.894,89
1.1.2 Dívida Externa	788.256.569,97	1.124.604.243,83
<b>1.2 Precatórios posteriores a 05/05/2000 (Inclusive) - Vencidos e não Pagos</b>	<b>189.765.965,44</b>	<b>193.828.097,96</b>
<b>1.3 Outras Dívidas</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Total da Dívida Consolidada (I)</b>	<b>2.479.752.835,41</b>	<b>3.270.150.236,68</b>
<b>2. DEDUÇÕES</b>		
2.1.1 Disponibilidade de Caixa Bruta	573.543.839,63	760.317.340,25
2.1.2 Demais Haveres Financeiros	38.351.960,48	85.284.534,83
2.2 (-) Restos a Pagar Processados (Exceto Precatórios)	(115.879.485,28)	(99.037.771,20)
<b>Total das Deduções (II)</b>	<b>496.016.314,83</b>	<b>746.564.103,88</b>
<b>DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA - DCL (III) = (I-II)</b>	<b>1.983.736.520,58</b>	<b>2.523.586.132,80</b>
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL</b>	<b>6.071.450.294,61</b>	<b>6.304.771.944,72</b>
<b>% da Dívida Consolidada sobre a RCL = (I/RCL)</b>	<b>40,84</b>	<b>51,87</b>
<b>% da Dívida Consolidada Líquida sobre a RCL = (III/RCL)</b>	<b>32,67</b>	<b>40,03</b>
<b>Limite Definido por Resolução do Senado Federal - 200%</b>	<b>12.142.900.589,22</b>	<b>12.609.543.889,44</b>
<b>Limite de Alerta (inciso III do § 1º do art. 59 da LRF)</b>	<b>10.928.610.530,30</b>	<b>11.348.589.500,50</b>

Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016.

Na composição do valor da Dívida Contratual, do Ativo Disponível e dos Restos a Pagar Processados, não estão inclusos nos respectivos valores os pertencentes ao Regime Próprio de Previdência do Estado (IGEPREV).

Segundo o Relatório Técnico nº 1/2017, verifica-se um aumento da Dívida Consolidada Líquida do exercício de 2014 para o exercício de 2015, na ordem de R\$539.849.612,22 (quinhentos e trinta e nove milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, seiscentos e doze reais e vinte e dois centavos). Quando comparados os últimos cinco exercícios nota-se uma evolução crescente:

**Gráfico 04 - Evolução da Dívida Consolidada Líquida**



Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016 do Processo 2166/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016

Entretanto, **o percentual de endividamento do Estado**, em relação à sua Receita Corrente Líquida, em 31/12/2015, **corresponde a 40,03% do limite permitido pelo art. 3º, I da Resolução nº 40/2001**, do Senado Federal, que é de duas vezes a Receita Corrente Líquida, **atendendo, portanto, ao disposto na citada Resolução.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 2ª RELATORIA  
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

### 10.1.3. Da Garantia e Contragarantia

O artigo 40 da LRF determina que os entes poderão conceder garantia em Operações de Crédito Internas ou Externas, observado o disposto no referido artigo e também os limites e as condições estabelecidas no artigo 9º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal<sup>43</sup>.

No Demonstrativo das Garantias e Contrapartidas de Valores, presente nos autos da prestação de contas, não se verificou registros de valores para Garantias e Contrapartidas no exercício de 2015, e nem constam saldos advindos de exercícios anteriores.

### 10.1.4. Demonstrativo das Operações de Crédito

O Demonstrativo das Operações de Crédito compõe apenas o Relatório de Gestão Fiscal – RGF do Poder Executivo e abrange as operações de crédito internas e externas, inclusive por antecipação da receita de cada ente da respectiva esfera de governo (Federal, Estadual e Municipal).

A Operação de Crédito corresponde ao compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda, a termo, de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações similares.

Conforme evidenciado no Relatório Técnico nº 1/2017, as Operações de Crédito Internas e Externas, em relação à Receita Corrente Líquida – RCL, **atingiram o percentual de 5,75%, atendendo à disposição do artigo 7º, inciso I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal**, que limita em 16% o montante global a ser realizado no exercício.

Tabela 88 - Demonstrativo das Operações de Crédito

<u>OPERAÇÕES DE CRÉDITO</u>	<u>Valor Realizado</u> Até o 3º Quadrimestre de Referência	
<b>SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO (I)</b>	<b>362.423.645,32</b>	
<b>Mobiliária</b>	-	
<b>Contratual</b>	<b>362.423.645,32</b>	
Interna	282.963.825,66	
Externas	79.459.819,66	
<b>NÃO SUJEITAS AO LIMITE PARA FINS DE CONTRATAÇÃO (II)</b>	<b>4.290.669,69</b>	
Parcelamentos de Dívidas	-	
Melhoria da Administração de Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial	4.290.669,69	
<b><u>APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES</u></b>	<b>VALOR</b>	<b>% SOBRE A RCL</b>
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	6.304.771.944,72	-
OPERAÇÕES VEDADAS (III)	-	-
TOTAL CONSIDERADO PARA FINS DA APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE (IV)=(I + III)	362.423.645,32	5,75%
LIMITE GERAL DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL PARA AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS E EXTERNAS	1.008.763.511,16	16,00%
LIMITE DE ALERTA (inciso III, do §1º, do art. 59 da LRF) - 90%	907.887.160,04	14,40%
OPERAÇÃO DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA	0,00	-
LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL PARA AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR	441.334.036,13	7,00%
<b>TOTAL CONSIDERADO PARA AS CONTRATAÇÕES DE NOVAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO (V)=(IV + II)</b>	<b>366.714.315,01</b>	<b>5,82%</b>

Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016

<sup>43</sup>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:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Ressalta-se, ainda, que não ocorreram Operações de Crédito por Antecipação da Receita, as quais são limitadas a 7% da Receita Corrente Líquida, nos termos do disposto no artigo 10 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

### **10.1.5. Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa**

A Disponibilidade de Caixa é composta, basicamente, por ativos de alta liquidez, como Caixa, Bancos, Aplicações Financeiras e Outras Disponibilidades Financeiras.

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa visa dar transparência ao montante disponível, para fins de inscrição em Restos a Pagar, de despesas não liquidadas, cujo limite, no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira, é a disponibilidade de caixa líquida por vinculação de recursos.

O Demonstrativo é estabelecido pelo confronto da disponibilidade de caixa bruta com as obrigações financeiras, segregado por vinculação de recursos. Pretende-se, assim, demonstrar o cálculo e o resultado da disponibilidade de caixa líquida para cada um dos recursos vinculados, permitindo que se avalie a inscrição em Restos a Pagar não Processados, também de forma individualizada. Após a demonstração do cálculo da disponibilidade de caixa para cada uma das vinculações existentes, deverá ser calculada a disponibilidade de caixa para os recursos não vinculados.

Nos termos da análise empreendida no Relatório Técnico nº 1/2017, os recursos vinculados apresentam uma disponibilidade de caixa líquida no valor de R\$590.213.970,09 (quinhentos e noventa milhões, duzentos e treze mil, novecentos e setenta reais e nove centavos), e os não vinculados R\$63.556.366,73 (sessenta e três milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil, trezentos e sessenta e seis reais e setenta e três centavos), totalizando R\$653.770.336,82 (seiscentos e cinquenta e três milhões, setecentos e setenta mil, trezentos e trinta e seis reais e oitenta e dois centavos), antes da inscrição em Restos a Pagar não Processados. Nestes valores não estão incluídas as disponibilidades do RPPS. A disponibilidade líquida de Recursos Previdenciários encerrou o exercício de 2015 na ordem de R\$3.628.224.407,26 (três bilhões, seiscentos e vinte oito milhões, duzentos e vinte e quatro mil, quatrocentos e sete reais e vinte e seis centavos), antes da inscrição em Restos a Pagar não Processados, conforme demonstra a tabela abaixo:

**Tabela 89 - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar - Poder Executivo**

DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS (b)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (c) = (a - b)	RESTOS A PAGAR EMPENHADOS NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	776.611.830,54	186.397.860,45	590.213.970,09	101.129.805,99
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	124.366.212,60	60.809.845,82	63.556.366,73	34.704.710,37
<b>TOTAL (III) = (I+II)</b>	<b>900.978.043,09</b>	<b>247.207.706,27</b>	<b>653.770.336,82</b>	<b>135.834.516,36</b>
<b>REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES</b>				
Recursos Previdenciários	3.628.236.050,11	11.642,85	3.628.224.407,26	326.001,87
<b>TOTAL DOS RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS</b>	<b>3.628.236.050,11</b>	<b>11.642,85</b>	<b>3.628.224.407,26</b>	<b>326.001,87</b>

Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016 do Processo 2166/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016

### **10.2. Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO**

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, abrange todos os Poderes e o Ministério Público, devendo ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. O artigo 165, parágrafo 3º, da Constituição Federal do Brasil c/c artigos 52 e 53 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), preveem que o Poder Executivo o publicará até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Na análise das presentes contas o Relatório Técnico nº 1/2017 contemplou os principais anexos que compõem os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, quais sejam: da Receita Corrente Líquida, do Resultado Nominal, do Resultado Primário, das Receitas de Operações de Créditos e Despesas de Capital (sendo esse exigido somente no último bimestre) e das Receitas e Despesas do Regime Próprio de Previdência.

Impende consignar que o Relatório das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, Demonstrativo da Receita Líquida de Impostos e das Ações e Serviços Públicos de Saúde, serão analisados no item 12 deste Voto.

### **10.2.1. Do Cálculo da Receita Corrente Líquida**

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 2º, IV, define a Receita Corrente Líquida – RCL, como sendo o somatório das receitas correntes (tributárias, de contribuição, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas), deduzidas, no caso dos Estados, as transferências constitucionais aos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de previdência.

Devem ser computados no cálculo da Receita Corrente Líquida, também, os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87/96 e do FUNDEB.

Esse demonstrativo apresenta a apuração da Receita Corrente Líquida – RCL, no mês em referência, sua evolução nos últimos doze meses e a previsão de seu desempenho no exercício.

O principal objetivo da Receita Corrente Líquida é servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação. Os limites foram estabelecidos, tanto pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, quanto por Resoluções do Senado Federal.

Elucida o Relatório Técnico que no exercício de 2015 o somatório da Receita Corrente Líquida do mês de apuração, bem como o proveniente dos onze meses anteriores, resultou no montante de R\$6.304.771.944,72 (seis bilhões, trezentos e quatro milhões, setecentos e setenta e um mil, novecentos e quarenta e quatro reais e setenta e dois centavos).

**Tabela 90 - Receita Corrente Líquida - RCL**

<b>Especificação</b>	<b>Valores (R\$)</b>
<b>1. Receitas Correntes (A)</b>	<b>8.185.904.024,60</b>
<b>2. Deduções (B)</b>	<b>1.881.132.079,88</b>
2.1. Transferências Constitucionais e Legais	601.807.530,60
2.2. Contribuição ao Plano de Seguridade Social do Servidor	287.984.189,62
2.3. Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários	2.117.579,21
2.4. Dedução de Transferência para o FUNDEB	989.222.780,45
<b>Total da Receita Corrente Líquida = A-B</b>	<b>6.304.771.944,72</b>

Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016 do Processo 2166/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016

Em relação a Receita Corrente Líquida do Estado, esta, no último ano, evoluiu 12,12%, se comparado à Receita do exercício de 2014.

A tabela abaixo demonstra a evolução da Receita Corrente Líquida nos últimos cinco anos.

**Tabela 91 – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida Realizada nos Exercícios de 2012 a 2015**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Especificação	2012	2013	2014	2015
<b>Receita Corrente (I)</b>	<b>6.421.264.010,83</b>	<b>6.881.054.084,36</b>	<b>7.813.997.166,20</b>	<b>8.185.904.024,60</b>
<b>Deduções (II)</b>	<b>1.429.788.643,07</b>	<b>1.557.613.955,61</b>	<b>1.742.546.871,59</b>	<b>1.881.132.079,88</b>
Transferências Constitucionais e Legais	433.258.021,67	480.650.575,24	547.112.600,40	601.807.530,60
Contribuição ao Plano Seguridade Social do Servidor	220.125.936,49	229.405.381,74	288.210.202,88	287.984.189,62
Contribuição para Custeio Pensões Militares	0,00	0,00	0,00	0,00
Compensação Financeira RGPS/RPPS	790.358,68	1.108.812,40	783.404,10	2.117.579,21
Dedução de Receitas para formação do FUNDEB	775.614.326,23	846.449.186,23	906.440.664,21	989.222.780,45
<b>RECEITA CORRENTE LÍQUIDA*</b>	<b>4.991.475.367,76</b>	<b>5.323.440.128,75</b>	<b>6.071.450.294,61</b>	<b>6.304.771.944,72</b>

Fonte: Exercícios de 2011 a 2012 – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida - RCL - Anexo III do RREO - extraído do site: www.sefaz.to.gov.br, Processo nº 3171/2015 e nº 4579/2016.

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

O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência do Estado tem a finalidade de assegurar a transparência das receitas e despesas executadas no exercício de 2015. Esse demonstrativo integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre.

A tabela abaixo foi apresentada no Relatório Técnico nº 1/2017 e demonstra que o valor total das receitas previdenciárias totalizaram R\$1.054.956.703,63 (um bilhão cinquenta e quatro milhões novecentos e cinquenta e seis mil setecentos e três reais e sessenta e três centavos), sendo as despesas de R\$521.957.523,74 (quinhentos e vinte e um milhões novecentos e cinquenta e sete mil quinhentos e vinte três reais e setenta e quatro centavos), evidenciando um resultado previdenciário positivo, no exercício de 2015, de R\$532.999.179,89 (quinhentos e trinta e dois milhões novecentos e noventa e nove mil cento e setenta e nove reais e oitenta e nove centavos).

Tabela 92 - Demonstrativo das Receitas e Despesas - Plano Previdenciário

Receitas Previdenciárias	Valor
<b>1. Receitas Correntes</b>	<b>93.150.896,46</b>
<b>2. Receita de Capital</b>	<b>0,00</b>
<b>3. Receitas Previdenciárias - RPPS (Intraorçamentárias)</b>	<b>19.538.516,14</b>
<b>Total Geral das Receitas Previdenciárias A = (1 + 2 + 3)</b>	<b>112.689.412,60</b>
<b>4. Despesas Previdenciárias</b>	<b>47.042,39</b>
4.1 Administração Geral	0,00
4.2. Previdência Social	47.042,39
<b>5. Despesas Previdenciárias - RPPS (Intraorçamentárias)</b>	<b>0,00</b>
<b>Total das Despesas Previdenciárias B = (4 + 5)</b>	<b>0,00</b>
<b>Resultado Previdenciário = A-B</b>	<b>112.642.370,21</b>

Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016 do Processo 2166/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016

Tabela 93 - Demonstrativo das Receitas e Despesas - Plano Financeiro

Receitas Previdenciárias	Valor
<b>1. Receitas Correntes</b>	<b>624.566.147,94</b>
<b>2. Receita de Capital</b>	<b>0,00</b>
<b>3. Receitas Previdenciárias - RPPS (Intraorçamentárias)</b>	<b>317.701.143,09</b>
<b>Total Geral das Receitas Previdenciárias A = (1 + 2 + 3)</b>	<b>942.267.291,03</b>
<b>4. Despesas Previdenciárias</b>	<b>520.783.119,37</b>
4.1 Administração Geral	9.282.078,23
4.2. Previdência Social	511.501.041,14
<b>5. Despesas Previdenciárias - RPPS (Intraorçamentárias)</b>	<b>1.127.361,98</b>
<b>Total das Despesas Previdenciárias B = (4 + 5)</b>	<b>521.910.481,35</b>
<b>Resultado Previdenciário = A-B</b>	<b>420.356.809,68</b>

Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016 do Processo 2166/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016

A análise da situação do Regime de Previdência do Estado está evidenciada na Função Previdência Social, constante em item 7.3 deste Relatório.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

### 10.2.3. Do Resultado Nominal

O Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício em análise previa um resultado nominal de R\$665.136.000,00 (seiscentos e sessenta e cinco milhões, cento e trinta e seis mil 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.

Tabela 94 - Do Resultado Nominal

DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA	Em 31 de Dezembro 2014	Em 31 de Dezembro 2015
<b>Total da Dívida Consolidada (I)</b>	<b>2.479.752.835,41</b>	<b>3.270.150.236,68</b>
<b>Deduções (II)</b>	<b>496.016.314,83</b>	<b>746.553.107,04</b>
Disponibilidade de Caixa	573.543.839,63	760.306.343,41
Haveres Financeiros	38.351.960,48	85.284.534,83
(-) Restos a Pagar Processados	(115.879.485,18)	(99.037.771,20)
<b>Total da Dívida Consolidada Líquida (III) = (I - II)</b>	<b>1.983.736.520,58</b>	<b>2.523.597.129,64</b>
<b>Total da Dívida Fiscal Líquida</b>	<b>(c) 1.983.736.520,58</b>	<b>(d) 2.523.597.129,64</b>
<b>Resultado Nominal do Exercício = (d - c)</b>		<b>539.860.609,06</b>
<b>Resultado Nominal Fixada na LDO para 2015</b>		<b>665.136.000,00</b>

Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016

O Resultado Nominal apurado no exercício de 2015, demonstrado na tabela acima, comportou-se dentro do valor fixado no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentária do Estado, que foi de R\$665.136.000,00 (seiscentos e sessenta e cinco milhões, cento e trinta e seis mil reais). Contudo, verifica-se que o Demonstrativo do Resultado Nominal apresenta um acréscimo da Dívida Consolidada, no montante de R\$790.397.401,27 (setecentos e noventa milhões, trezentos e noventa e sete mil, quatrocentos e um reais e vinte e sete centavos), representando, percentualmente, um acréscimo de 31,87%.

### 10.2.4. Do Resultado Primário

O Demonstrativo do Resultado Primário, integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), constitui-se a diferença entre as receitas e as despesas não financeiras, ou seja, as oriundas da finalidade precípua do Estado, e indica se os níveis de gastos orçamentários são compatíveis com a arrecadação.

Evidencia o Relatório Técnico que 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\$477.675.000,00 (quatrocentos e setenta e sete milhões, seiscentos e setenta e cinco mil reais).

Contudo, o Resultado Primário apurado, ao final do exercício de 2015, ficou na ordem de R\$279.339.618,91 (duzentos e setenta e nove milhões, trezentos e trinta e nove mil, seiscentos e dezoito reais e noventa e um centavos), onde as receitas primárias líquidas totalizaram R\$7.249.574.284,88 (sete bilhões, duzentos e quarenta e nove milhões, quinhentos e setenta e quatro mil, duzentos e oitenta e quatro reais e oitenta e oito centavos), e as despesas primárias líquidas foram de R\$6.970.234.665,97 (seis bilhões, novecentos e setenta milhões, duzentos e trinta e quatro mil, seiscentos e sessenta e cinco reais e noventa e sete centavos), derivando um resultado positivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 2ª RELATORIA  
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

Tabela 95 - Demonstrativo do Resultado Primário

DISCRIMINAÇÃO	VALORES (R\$)
<b>1. Receitas Fiscais Correntes (I)</b>	<b>7.192.080.935,40</b>
1.1. Tributária	2.396.604.317,52
1.2. Contribuição	872.903.892,53
1.3. Patrimonial	20.764.652,28
1.3.1. Receita Patrimonial (I)	514.084.004,89
1.3.2. (-) Aplicações Financeiras (II)	493.319.352,61
1.6. Transferências Correntes	3.729.065.715,00
1.7. Outras Receitas Correntes	172.742.358,07
<b>2. Receitas de Capital (II)</b>	<b>446.722.386,18</b>
2.1. Operações de Crédito (III)	366.714.315,01
2.2. Amortização de Empréstimos (IV)	11.832.747,28
2.3. Alienação de Ativos (V)	10.681.974,41
2.4. Transferência de Capital	10.525.971,20
2.5. Outras Transferência de Capital	46.967.378,28
<b>Total das Receitas Primárias de Capital (VI) = (II - III - IV - V)</b>	<b>57.493.349,48</b>
<b>Total das Receitas Primárias Líquidas (VII) = (I + VI)</b>	<b>7.249.574.284,88</b>
DISCRIMINAÇÃO	VALORES
<b>3. Despesas Correntes (VIII)</b>	<b>6.778.227.870,10</b>
3.1. Pessoal e Encargos Sociais	4.444.331.680,07
3.2. Juros e Encargos da Dívida (IX)	158.338.065,67
3.3. Outras Despesas Correntes	2.175.558.124,36
<b>Total das Despesas Primárias Correntes (X) = (VIII - IX)</b>	<b>6.619.889.804,43</b>
<b>4. Despesas de Capital (XI)</b>	<b>677.821.625,76</b>
4.1. Investimentos	341.709.219,83
4.2. Inversões Financeiras	8.749.094,73
4.2.1. Concessão de Empréstimos (XII)	113.453,02
4.2.2. Aquisição de Título de Capital já Integralizado (XIII)	0,00
4.2.3. Demais Inversões Financeiras	8.635.641,71
4.3. Amortização da Dívida (XIV)	327.363.311,20
<b>Total das Despesas Primárias de Capital (XV) = (XI - XII - XIII - XIV)</b>	<b>350.344.861,54</b>
<b>Reserva de Contingência (XVI)</b>	<b>0,00</b>
<b>Reserva do RPPS (XVII)</b>	<b>0,00</b>
<b>Despesas Primárias Líquidas (XVIII) = (X + XV + XVI + XVII)</b>	<b>6.970.234.665,97</b>
<b>Resultado Primário (XIX) = (VII - XVIII)</b>	<b>279.339.618,91</b>
<b>Saldo de Exercícios Anteriores</b>	<b>0,00</b>
<b>Meta de Resultado Primário Fixado na LDO para o Exercício de 2015</b>	<b>(477.675.000,00)</b>

Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016 do Processo 2166/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016

### 10.2.5. Das Receitas de Operações de Créditos e Despesas de Capital

As Operações de Créditos correspondem aos compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações similares.

A Constituição Federal, em seu art. 167, III, dispõe que “é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital”, existindo ressalvas para casos específicos.

O Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital integrante do Relatório Resumido de Execução Orçamentário (RREO), relativo ao 6º bimestre de 2015, elenca receitas de Operações de Crédito no valor de R\$366.714.315,01 (trezentos e sessenta e seis milhões, setecentos e quatorze mil, trezentos e quinze reais e um centavo).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 96 - Das Receitas de Operações de Créditos e Despesas de Capital**

<b>RECEITAS</b>	<b>PREVISÃO ATUALIZADA (a)</b>	<b>RECEITAS REALIZADAS Até o Bimestre (b)</b>		<b>SALDO NÃO REALIZADO (c) = (a - b)</b>
RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO (I)	796.026.742,00	366.714.315,01		429.312.426,99
<b>DESPESAS</b>	<b>DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)</b>	<b>DESPESAS EXECUTADAS Até o Bimestre</b>		<b>SALDO NÃO EXECUTADO (g) = (d - (e+f))</b>
		<b>LIQUIDADAS (e)</b>	<b>INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (f)</b>	
DESPESAS DE CAPITAL	1.658.361.895,96	617.249.947,01	60.571.678,75	980.540.270,20
(-) Incentivos Fiscais a Contribuinte	-	-	-	-
(-) Incentivos Fiscais a Contribuinte por Instituições Financeiras	-	-	-	-
<b>DESPESA DE CAPITAL LÍQUIDA (II)</b>	1.658.361.895,96	617.249.947,01	60.571.678,75	980.540.270,20
<b>RESULTADO PARA APURAÇÃO DA REGRA DE OURO (III) = (I - II)</b>	<b>(a-d)</b> <b>(862.335.153,96)</b>	<b>(b) - (e+f)</b> <b>(311.107.310,75)</b>		<b>(c-g)</b> <b>(551.227.843,21)</b>

Fonte: RGF e RREO Expediente nº 838/2016, 503/2016, 496/2016 e 1069/2016, Balanço Geral do Estado 2015 - Processo nº 4579/2016

Para verificação do cumprimento do mandamento constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal torna obrigatória a publicação do demonstrativo acima. Considerando que as receitas de operações de crédito no exercício de 2015 foram de R\$366.714.315,01 (trezentos e sessenta e seis milhões, setecentos e quatorze mil, trezentos e quinze reais e um centavo) e as despesas de capital R\$677.821.625,76 (seiscentos e setenta e sete milhões, oitocentos e vinte um mil, seiscentos e vinte e cinco reais e setenta e seis centavos), verifica-se que o Estado do Tocantins cumpriu o limite legal.

### **10.2.6. Considerações acerca dos demonstrativos**

Após a análise acerca do cumprimento da LRF, o Relatório Técnico nº 1/2017, pondera que as informações e resultados apurados nos demonstrativos da Disponibilidade de Caixa, Restos a Pagar e Resultado Primário constantes da Prestação de Contas em exame não traduzem todos os fatos ocorridos em 2015, vez que não contemplam as obrigações relativas a pessoal, encargos sociais, Plansaúde, INSS, Fornecedores e outros, os quais não foram objeto de empenhos à época dos seus fatos geradores, conforme apresentado no Balancete Geral do Estado, registrados em contas do passivo circulante marcada com atributo (P) e inclusas em Despesas de Exercício Anterior em 2016.

Na defesa foram prestados os seguintes esclarecimentos:

(...)

Informamos que no Manual de Demonstrativo Fiscal MDF 6ª Edição, válida para o exercício de 2015, aprovado pela Portaria STN nº 553, de 22 de setembro de 2014, todos os demonstrativos, seja do Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO ou de Gestão Fiscal - GF, há expressa orientação de que durante o exercício, são consideradas para efeito de preenchimento da coluna despesas executadas apenas as despesas liquidadas e, no encerramento do exercício, são consideradas despesas executadas as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados, ou seja, as despesas empenhadas.

Por prudência, mesmo os manuais reiteradamente exigirem apenas que o ente considere para o preenchimento dos demonstrativos as despesas empenhadas, o Governo do Estado acrescentou os valores registrados no passivo, para fins de apuração do Limite das Despesas com Pessoal, por ser um demonstrativo que trata de limite específico, inclusive com restrições institucionais previstos na Lei Complementar nº 101/2000. Quantos aos reflexos na disponibilidade de Caixa, inscrição de RP, etc., não vislumbramos problemas em não acrescentar tais passivos, inclusive dificultaria a análise das contas consolidadas por parte da Egrégia Corte de Contas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Na apreciação dos argumentos apresentados, a Comissão Técnica, no Relatório de Análise de Defesa nº 1/2018, elucida, em síntese, que a não realização do prévio registro orçamentário das despesas, relativas a obrigações ocorridas prejudica o pleno atendimento à legislação pertinente. Ademais, acrescenta que se as despesas registradas em 2016 como DEA tivessem passado pela fase de execução orçamentária, ou seja, devidamente empenhadas, liquidadas e inscritas em restos a pagar processados no final do exercício do seu fato gerador, impactariam significativamente os resultados apresentados nos demonstrativos fiscais.

Nessa esteira, recomenda a equipe técnica que nas prestações de contas futuras, os demonstrativos devem contemplar todos os passivos ocorridos no período que interferem na apuração, assim como já é realizado no Anexo I – Despesa com Pessoal, em atendimento à transparência da informação prevista na Lei nº 12.527/2011 e Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destarte, acolho a propositura e converto a impropriedade em recomendação.



## 11. ÁREA TEMÁTICA

### 11.1. ANÁLISE DA TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA

No que se refere à implementação do Portal da Transparência e acesso à informação, em observância à Lei Complementar nº 131/2009, Lei Federal nº 12.527/2011 e Decreto Federal nº 7.185/2010, impende consignar que o exame empreendido no Relatório Técnico nº 1/2017 seguiu os critérios adotados em *checklist* padrão discutido em reuniões técnicas de trabalho conjunto entre este Tribunal de Contas do Estado, a Controladoria Geral da União - CGU, a Controladoria Geral do Estado- CGE, o Ministério Público Estadual – MPE/TO, e grupo FOCCO/TO – Fórum de Combate a Corrupção.

Cumprir esclarecer que o *checklist* é uma lista que contém todos os itens a serem verificados para o cumprimento da Lei da Transparência e Lei de Acesso a Informação, amplamente divulgado pela CGE aos Municípios do Estado do Tocantins.

Vale ressaltar, ainda, que não obstante a abrangência do *checklist* padrão, a análise limitou-se aos aspectos em que há possibilidade de fiscalização remota, não adentrando em exames mais aprofundados sobre qualidade de algumas informações e dos sistemas integrados de administração financeira e controle.

A Transparência Ativa é o dever das entidades e órgãos públicos de divulgar, proativa e espontaneamente, informações de interesse coletivo, produzidas ou mantidas em local físico de fácil acesso e via internet.

Após verificação no Portal da Transparência do Estado do Tocantins quanto a Transparência Ativa, constatou-se a existência de impropriedades que impedem o pleno cumprimento da legislação, a saber:

- a) As informações pormenorizadas sobre a despesa orçamentária, divulgadas no Portal da Transparência não foram liberadas em “tempo real”, evidenciando descumprimento do art. 48, II e 48-A, I da LC nº 101/2000, art. 2º, §2º, inc. II do Decreto Federal nº 7.185/2010. Conforme consultas realizadas ao site, entre os dias 08 e 09 de dezembro de 2016, o portal apresenta erros que impedem completamente a visualização de dados da despesa, não há publicação do processo licitatório e a natureza da despesa nem sempre é publicada.
- b) As informações pormenorizadas sobre a receita orçamentária divulgadas no Portal da Transparência não foram liberadas em “tempo real”, evidenciando descumprimento do art. 48, II e 48-A, II, ambos da LC nº 101/2000 e art. 7º, inc. II, caput e alínea “b”, do Decreto Federal nº 7.185/2010.
- c) As informações publicadas no Portal da Transparência não contém todos os dados exigidos no art. 48-A, I da LRF, art. 8º, §1º, IV da Lei Federal nº 12.527/2011 e art. 7º, I “e” do Decreto Federal nº 7.185/2010, pois no momento da fiscalização não se encontravam disponíveis os procedimentos licitatórios realizados, editais, contratos e aditivos (...). Foram encontrados somente o aviso da licitação, prática que não supre as exigências da legislação da transparência.

Além dos achados acima mencionados, a equipe técnica pontuou que:

- a) O Portal da Transparência do Estado não adota o princípio da publicidade estabelecido no art. 37 da Constituição Federal como preceito geral, não adota os princípios estabelecidos no art. 3º e incisos da Lei Federal nº 12.527/2011, bem como não cumpre os arts. 5º; 6º, I; 7º, I e VI; art. 30 incisos I e II e §§1º e 2º da Lei de Acesso a Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), e art. 17 da Lei nº 10.098/2000, LRF art. 48, inciso II e art. 47 do Decreto nº 5.296/2004 e art. 6º, caput e art. 7º, caput do Decreto nº 7.185/10 que tratam da acessibilidade, de forma a ferir os princípios constitucionais da publicidade, moralidade e da transparência dos atos administrativos, pois:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

1. Informações sobre documentos classificados e desclassificados não estão divulgados;
2. Programas, ações, projetos e obras para o acompanhamento dos interessados não estão divulgados;
3. Não está publicada estrutura organizacional e nem as competências das entidades;
4. Os repasses e transferências de recursos recebidos não estão divulgados no Portal;
5. A ferramenta “Perguntas Frequentes” não reflete as perguntas mais frequentes da sociedade;
6. Quanto aos aspectos de acessibilidade:
  - As informações publicadas não são publicadas em uma linguagem de fácil acesso.
  - Não há padronização do leiaute das páginas integrantes do portal de transparência, gerando confusão no internauta.
  - Não há filtro de busca por dia.
  - Verificou-se que o Portal da Transparência apresenta falhas de disponibilidade de informações. As informações devem estar disponíveis 24 horas por dia, 7 dias por semana (24/7), o que não ocorre. Situação que causa prejuízo ao objetivo da transparência pública pois pode impedir o efetivo controle.
  - As informações estão distribuídas de forma confusa no portal, haja vista a falta de explicação de termos técnicos, descontinuidade do formato de leiaute, ausência de orientações de como realizar as pesquisas e filtrar as informações.
7. Consta somente a publicação de bens móveis e semoventes;
8. Não há indicação de agente público responsável pelo portal.

Acerca das irregularidades a defesa apresentou as justificativas a seguir sintetizadas.

Com relação à falta de divulgação das informações atinentes aos documentos classificados e desclassificados, pondera que *“a equipe da CGE tem feito estudos junto a outros Estados e a Controladoria Geral da União para implementar tais informações que serão disponibilizadas no novo Portal da Transparência”*.

Quanto a indisponibilidade de dados acerca dos programas, ações, projetos e obras para o acompanhamento dos interessados, sustenta que *“estão devidamente publicadas no Portal da Transparência em ‘Planejamento Orçamentário’ link “[www.gestao.cge.to.gov.br/ppa2013/consultaacao/](http://www.gestao.cge.to.gov.br/ppa2013/consultaacao/)” onde são divulgadas a execução física e financeira dos programas e ações/projetos/ obras, os objetivos, os indicadores, as metas do objetivo, as ações temáticas, as ações de gestão e orçamento”*.

No tocante à ausência de publicação da estrutura organizacional e competências das entidades, argumenta que tais dados constam nos sites dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, conforme determina a Lei de Acesso à Informação, acrescentando, ainda, que para ampliar o acesso a essas informações, disponibilizará também no novo Portal da Transparência.

No que concerne à falta de divulgação dos repasses e transferências de recursos recebidos, argui que quanto aos convênios estaduais, os dados constam no Portal da Transparência em *“<http://www.gestao.cge.to.gov.br/convenios/convenioscedidos/convênioscedidos.php?orgao=09040>”*. Já com relação aos convênios federais, será inserido no novo Portal da Transparência o link para o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV).

No que tange à ferramenta, “Perguntas Frequentes”, a defesa informa que saneará os apontamentos quando da implementação do novo Portal da Transparência.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Quanto às informações não serem disponibilizadas 24 horas por dia, 7 dias por semana (24/7), a defesa pondera que a *“CGE faz desde agosto de 2016 a verificação diária do funcionamento do Portal da Transparência e ao detectar erros nas consultas solicita as devidas correções para a SEFAZ. Assim o SIAFEM disponibiliza as informações em tempo real, salvo nos momentos que são necessárias atualizações no sistema ou banco de dados ou quando ocorre algum erro nestes”*.

Sobre constar somente a publicação de bens móveis e semoventes, alega que *“será feito o acompanhamento junto com a SECAD para que façam a implementação das devidas publicações dos bens imóveis no novo portal da transparência”*.

Após o exame da defesa, a equipe técnica concluiu que os argumentos colacionados não são suficientes para sanar as impropriedades vislumbradas, entretanto, houve o cumprimento parcial da legislação, razão pela qual os achados podem ser objeto de ressalvas e recomendações à atual gestão.

Desse modo, acolho a proposta de encaminhamento formulada no Relatório de Análise de Defesa nº 1/2018 para ressalvar as falhas verificadas no Portal da Transparência, e recomendo à atual gestão que adote as seguintes providências:

- a) Elaborar um plano de ação contemplando ações, responsáveis e cronograma para resolução das inconsistências detectadas, devendo o aludido plano ser publicado no próprio portal, com a finalidade de fomentar o controle social.
- b) Publicar todos os processos licitatórios do Estado do Tocantins em área única, com a finalidade de facilitar a acessibilidade da informação. Além disso, os documentos principais devem ser amplamente divulgados ao cidadão para que haja efetivo controle social, para tanto, a informação deve estar em linguagem simples e de fácil localização no portal da transparência.
- c) Manter as informações disponíveis no portal da transparência sem interrupções, adotando técnicas viáveis para cumprimento da Lei de Acesso à Informação. As interrupções devem ser eventos esporádicos e devem estar registradas e publicados (dia e horário e motivo) no portal da transparência em área específica.
- d) Divulgar o nome do agente público diretamente subordinado ao dirigente máximo, responsável por assegurar o cumprimento da legislação, nelas incluídas a implantação e gerenciamento do Portal da Transparência.

No que se refere à Transparência Passiva, esta é a disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica.

Nessa esteira, qualquer pessoa interessada poderá apresentar pedidos de acesso à informação aos órgãos públicos, pessoalmente ou via internet.

Os pedidos de informação devem ser respondidos satisfatoriamente e as respostas devem ser de fácil entendimento para leigos, esclarecendo todos os aspectos da pergunta ou oferecendo uma justificativa válida para negar o acesso à informação, citando a legislação adequada.

O órgão demandado tem até 20 dias para responder o pedido, prorrogável por mais 10 dias, mediante justificativa. A prorrogação deve ser feita e justificada dentro do prazo inicial de 20 dias. Quando alguma informação for sigilosa, está assegurado o acesso com a ocultação apenas da parte sigilosa, sempre mediante justificativa legal nos termos da LAI. Quando o pedido não for respondido dentro do prazo legal ou for respondido de forma insatisfatória, o interessado tem 10 dias a partir da data limite da resposta ou da data em que a resposta foi dada para recorrer. Após o recebimento do recurso, o órgão tem 5 dias corridos para responder. Segundo a LAI, todos os e-SICs devem oferecer uma opção de recurso.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Dispõe o Relatório Técnico nº 1/2017 que foram realizadas demandas solicitando informações para órgãos do governo do Estado e verificados o prazo das respostas, bem como a capacidade de apresentá-las de forma satisfatória. Ao final dos trabalhos, conclui a equipe técnica que as respostas não são plenamente satisfatórias e tempestivas.

Destarte, recomendo à atual gestão que cumpra, na integralidade, o estipulado na legislação, respondendo de maneira tempestiva e satisfatória os pedidos de informações solicitados.

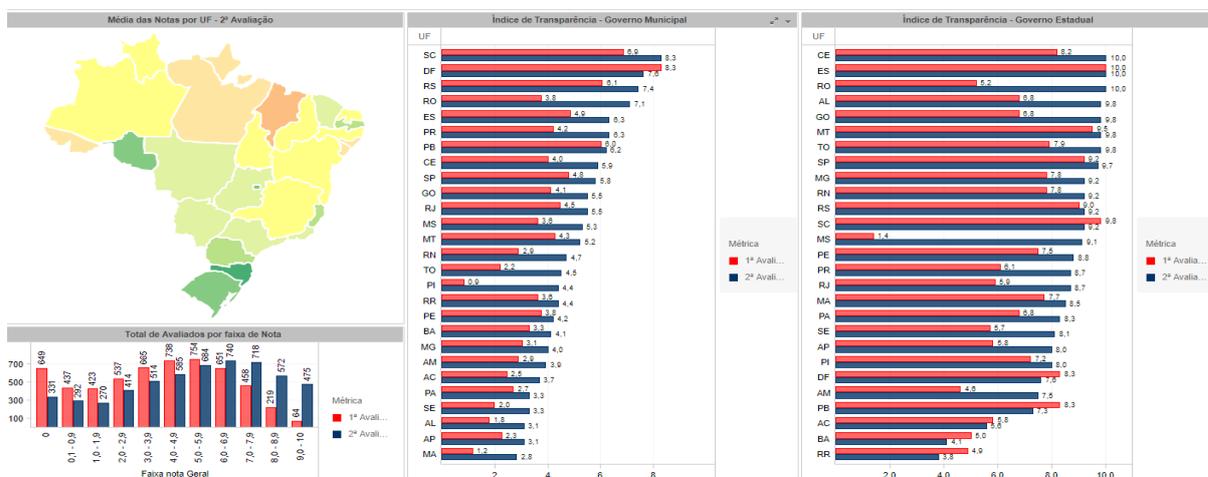
Ressalte-se que, inobstante os apontamentos mencionados acerca da Transparência, os quais têm o seu relevo e receberão ressalvas e recomendações na proporção em que merecem, valho-me da técnica de motivação por remissão, ou *per relationem*, amplamente admitida em nosso ordenamento jurídico, para reportar-me à fundamentação constante do Parecer Prévio das Contas de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, exercício 2016, a qual transcrevo:

*O Ranking Nacional da Transparência com atuação coordenada do Ministério Público Federal (<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>), apresentou os resultados de 2015 e 2016, tendo sido avaliados portais de 5.567 Municípios, 26 Estados e o Distrito Federal. O Índice Nacional de Transparência subiu de 3,92, em 2015, para 5,21, em 2016. Estados e Municípios que ainda descumprem as leis de transparência serão acionados judicialmente.*

*Na avaliação dos Governos Estaduais, o Rio Grande do Sul foi classificado em 9º lugar, com o índice de 9,20, juntamente com MG, RN e SC. **Aqueles classificados à frente do RS foram:** com índice 10,00 - CE, ES e RO; **com índice 9,80** - AL, GO, MT e TO; e com índice 9,70 - SP.*

Observa-se, portanto, que conforme atuação coordenada do Ministério Público Federal, no link já assinalado, o Estado do Tocantins, junto com Alagoas, Goiás e Mato Grosso, encontra-se em 2ª colocação no Ranking Nacional da Transparência, com índice de 9,80, estando à frente somente os Ceará, Espírito Santo e Rondônia, com índice 10,00. A seguir a demonstração:

Ranking da Transparência - Visão Geral  
Índice Nacional de Transparência: 5,21



A propósito em consulta ao sítio eletrônico indicado, constata-se que na primeira avaliação, em 2015 o Estado do Tocantins teve nota 7,9, já em 2016, nota 9,8. Nesse sentido, verifica-se que o desempenho está em crescente ascensão.

Por todo o exposto, resta clarividente que as impropriedades constatadas podem ser objeto de ressalvas e recomendações.



## 12. CUMPRIMENTO DOS LIMITES E VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS

### 12.1 Apuração do limite constitucional aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde

#### 12.1.1 Composição do Cálculo

A Constituição Federal e a Lei Complementar nº 141/2012 estabelecem que os Estados devem aplicar em ações e serviços públicos de saúde o valor mínimo correspondente a 12% (doze por cento) do produto da arrecadação dos impostos, acrescido das transferências de recursos provenientes da União e deduzidos os valores transferidos aos municípios, relativos à participação destes nas receitas dos estados<sup>44</sup>.

Consoante demonstrativo enviado na prestação de contas, o Governo do Estado aplicou, no exercício de 2015, em ações e serviços públicos de saúde, R\$1.031.085.201,93, que corresponde a 19,17%. Ressalta-se que os valores de despesas apurados pelo Estado divergem dos valores apurados pela equipe técnica deste Tribunal, ficando assim demonstrado:

Tabela 97 - Cálculo para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos em Saúde

Descrição	Cálculo Estado	Cálculo TCE
<b>Receita para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos em Saúde</b>	<b>5.379.792.132,55</b>	<b>5.379.792.132,55</b>
<b>Despesas com Saúde</b>	<b>1.312.963.159,54</b>	<b>1.312.963.159,54</b>
(-) Despesas com Inativos e Pensionistas	0,00	0,00
(-) Despesas Custeadas com Outros Recursos Vinculados a Saúde	281.877.957,61	281.877.957,61
(-) Restos a Pagar Cancelados - Vinculados a Saúde	0,00	0,00
(-) Restos a Pagar Inscritos sem Disponibilidade Financeira - fonte: 102 e 104	0,00	9.618.558,05
(-) Outras Obrigações - consignações, etc - sem disponibilidade financeira		5.410.006,95
(-) Despesas de Contribuição Parte Patronal do Plansaúde com recursos do ASPS	0,00	28.114.322,02
(-) Despesas com Parcelamento de Dívida	0,00	632.918,34
<b>Total das Deduções</b>	<b>281.877.957,61</b>	<b>325.653.762,97</b>
<b>Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde</b>	<b>1.031.085.201,93</b>	<b>987.309.396,57</b>
<b>Percentual de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde sobre a Receitas de Impostos Líquida e Transferências Constitucionais e Legais - Limite %</b>	<b>19,17%</b>	<b>18,35%</b>

Desataca-se que essa divergência ocorreu porque foram incluídas despesas não previstas no art. 3º da Lei Complementar nº 141/2012 no cálculo para apuração do percentual mínimo de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, quais sejam: Restos a Pagar Inscritos sem Disponibilidade Financeira, no montante de R\$9.618.558,05, e outras obrigações, no valor de R\$5.410.006,95; despesas de Contribuição Parte Patronal do Plansaúde com recursos do ASPS, no valor de R\$28.114.322,02; e despesas com Parcelamento de Dívida, no montante de R\$632.918,34.

Na defesa, o ex-gestor arguiu que cumpriu o índice constitucional e que investiu 1,03 bilhões, que corresponde a 19,17% não se manifestando, pontualmente, sobre a inclusão de tais despesas no índice.

Contudo, em relação a exclusão dos restos a pagar sem disponibilidade, ressalta-se que nas contas dos exercícios anteriores não se adentrou no mérito da inclusão/exclusão dessas despesas no limite constitucional da saúde. Nesse contexto, colaciono o artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, *verbis*:

<sup>44</sup> Constituição Federal, art. 198, § 3º; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 77 (acrescido pela Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/2000); Lei Complementar nº 141, de 13/01/2012 e Decreto Federal nº 7.827, de 16 de outubro de 2012.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

*Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.*

Ademais, a esse respeito colhe-se dos ensinamentos de Maria Helena Diniz que:

*Se, pelo art. 23, a decisão administrativa, controladora ou judicial vier a estabelecer nova interpretação ou orientação sobre norma de conteúdo indeterminada, impondo novo dever ou novo condicionamento do direito, gerará instabilidade e, por isso, deverá, em nome da proteção da confiança e do bom senso, prever regime jurídico-administrativo de transição se for indispensável para que haja, no caso concreto, cumprimento da nova obrigação de modo proporcional, equânime e eficiente sem prejuízo aos interesses gerais.*

*Realmente, qualquer mudança de entendimento sobre norma de conteúdo indeterminado, ou qualquer extinção de ato administrativo poderá retirá-lo, p. ex., do cenário jurídico, convalidá-lo ou suprimir seus efeitos ex tunc ou manter os efeitos ex nunc; logo, a decisão administrativa deverá prever regime de transição que seja favorável ao administrando, concedendo-lhe tempo e meios para se adaptar à nova interpretação ou orientação, evitando riscos, instruções processuais protelatórias etc.*

*Procura-se proteger, portanto, a relação jurídica já constituída e a boa-fé existente entre administrados e poder público, assegurando o direito a uma solução não abrupta, garantindo que as alterações sejam conformes ao ordenamento jurídico, possibilitando aos administrados a identificação de alternativas disponíveis e a extensão de suas consequências, viabilizando a segurança jurídica (Revista Argumentum – RA, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 19, N. 2, pp. 305-318, Mai.-Ago. 2018. 311).*

Desse modo, tendo em vista a necessidade da observância do indispensável regime de transição para que a orientação da equipe técnica, no sentido da vedação do cômputo dos restos a pagar, seja efetivamente cumprida, nos termos da determinação do artigo 23 acima reportado, ressalvo o apontamento e deixo de promover a glosa articulada pela comissão técnica, mantendo, para o exercício em julgamento, o cômputo realizado pela gestão estadual.

Assim, com relação ao apontamento retrocitado, acompanho a análise técnica para que a Administração Pública estadual se abstenha de computar os valores correspondentes aos restos a pagar sem disponibilidade financeira, no percentual mínimo da saúde; outras contribuições também sem disponibilidade; despesa com contribuição parte patronal do Plansaúde; e despesas com parcelamento de dívidas, perfazendo, assim, a obrigatoriedade do regime de transição previsto pelo artigo 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Dessa forma, **mantém-se o índice apurado pelo Estado, de 19,17%**. Consigno, ademais, que mesmo com a exclusão dessas despesas, o Estado do Tocantins cumpriria o limite mínimo de 12% das receitas oriundas de impostos nas Ações e Serviços de Saúde.

Além disso, em atendimento a citação, foi apresentada a metodologia de cálculo adotada pelo Governo do Estado para confecção do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar previsto na LRF, art. 55, inciso III, alínea “a” e “b”, contendo as contas contábeis, critérios de buscas e as fontes de recursos utilizadas. Por conseguinte, levou a equipe técnica a concluir que os dados referentes aos restos a pagar foram corretamente apresentados.

Frise-se, também, que consoante MDF 9ª – Edição, a disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para cumprimento do percentual mínimo e posteriormente cancelados ou prescritos, deve ser necessariamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde. Essa aplicação deverá acontecer até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Caso seja verificado o não cumprimento do percentual mínimo de aplicação em ASPS o valor correspondente à diferença entre o percentual aplicado e o mínimo previsto na Lei Complementar nº 141/2012 deverá ser acrescido ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis<sup>46</sup>.

Por certo, com a finalidade de possibilitar o controle da aplicação dos recursos vinculados tanto aos restos a pagar cancelados ou prescritos quanto ao percentual do limite não cumprido em exercícios anteriores, a Portaria 163 estabeleceu modalidades de aplicação específicas.

Nesse fluxo, as modalidades de aplicação criadas, bem como as respectivas situações de uso, estão descritas no item 4 Despesa Orçamentária subitem 4.6.4 Classificação Orçamentária das despesas para fins de aplicação em Saúde – Lei Complementar nº 141/2012, da Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários, do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – 7ª edição - última edição vigente.

Constata-se que não houve manifestação do ex-gestor quanto a não inclusão dos restos a pagar inscritos sem disponibilidade no Demonstrativo da Receita de Impostos líquida e das despesas próprias com Ações de Serviços Públicos de Saúde.

Nesse particular, cabe recomendar ao Estado que siga as orientações do MDF e MCASP e que adote a metodologia constante item 03.12.05.02 Estados (Tabela 12.1 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde), do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF - 9ª Edição, para o exercício de 2019.

No tocante às **Despesas de Exercício anterior**, este Tribunal de Contas, por meio do Parecer Prévio nº 02/2015, exarado nos autos nº 2163/2014 – Prestação de Contas do Governador exercício de 2013, recomendou à Secretaria Estadual da Fazenda, Controladoria Geral do Estado, e Secretaria de Saúde, a exclusão das despesas de exercícios anteriores do índice da saúde.

Segundo Relatório Técnico, constatou-se que em 2015 o Estado reconheceu despesas de exercícios anteriores no montante de R\$146.811,93. Tal situação vem provocando a postergação do empenho das despesas de um exercício para o subsequente, distorcendo significativamente o resultado orçamentário e a apuração do cumprimento das aplicações mínimas em saúde.

Em relação as despesas, o artigo 24 da LC nº 141/2012 considerou como efetivas despesas:

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

II - 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.

§1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde (...).

Sobre o tema (despesas de exercícios anteriores), ressalta-se que a Lei Complementar nº 141/2012 não tem dispositivo expresso acerca da matéria, o que tem gerado interpretações divergentes quanto ao momento de inclusão das mencionadas despesas para fins de cálculo.

Pois bem, em outubro de 2015, o Ministério da Saúde editou a Nota Técnica nº 121/2015/DESID/SE/MS, em 28 de outubro de 2015 tratando a matéria:

<sup>46</sup> Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, art. 25



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

(...) considerando que as despesas incorridas à conta de DEA foram efetivamente executadas; que o credor adimpliu com a obrigação imposta; que os recursos utilizados para pagamento da despesa são provenientes de arrecadação de impostos; que a fase orçamentária da despesa para cálculo da aplicação mínima é a empenhada; entendemos que **as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) deverão entrar no câmputo da aplicação mínima em ASPS no exercício em que foram efetivamente empenhadas, desde que não tenham sido consideradas em exercícios anteriores;** e que atendam, simultaneamente, aos critérios estabelecidos nos artigos 2º e 3º da LC N° 141/2012.

Desde então (a partir 7ª edição do MDF- aplicado ao exercício de 2017), passou a constar nos Manuais do Demonstrativos Fiscais a seguinte redação:

*Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde serão consideradas as despesas:*

*I – empenhadas e pagas no exercício de referência;*

*II – empenhadas, liquidadas e não pagas, inscritas em Restos a Pagar processados no exercício de referência;*

*e III - empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício de referência.*

*As Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) deverão entrar no câmputo da aplicação mínima em ASPS no exercício em que foram efetivamente empenhadas, desde que não tenham sido consideradas em exercícios anteriores e desde que atendam, simultaneamente, aos critérios estabelecidos nos artigos 2º e 3º da LC N° 141/2012<sup>47</sup>. (grifamos)*

Pelo exposto, entende-se que as despesas de exercícios anteriores não são objeto de exclusão para efeito do câmputo das despesas com ASPS. Contudo, alerta que o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores se constitui como uma exceção, e desde que cumpridos os requisitos do artigo 37 da Lei nº 4320/64, evitando-se o reconhecimento posterior de despesas cujo fato gerador já era passível de mensuração e registro contábil no exercício anterior, ou seja, à época dos fatos ocorridos. Conclui-se, portanto, que o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores deve constituir-se como exceção à regra estabelecida nos artigos 58 a 60 da Lei nº 4320/64, os quais determinam que o reconhecimento da despesa orçamentária deve ser anterior à realização da despesa, conforme já delineados no item 6 deste Projeto de Parecer.

### **12.1.2. Panorama da Saúde no Brasil**

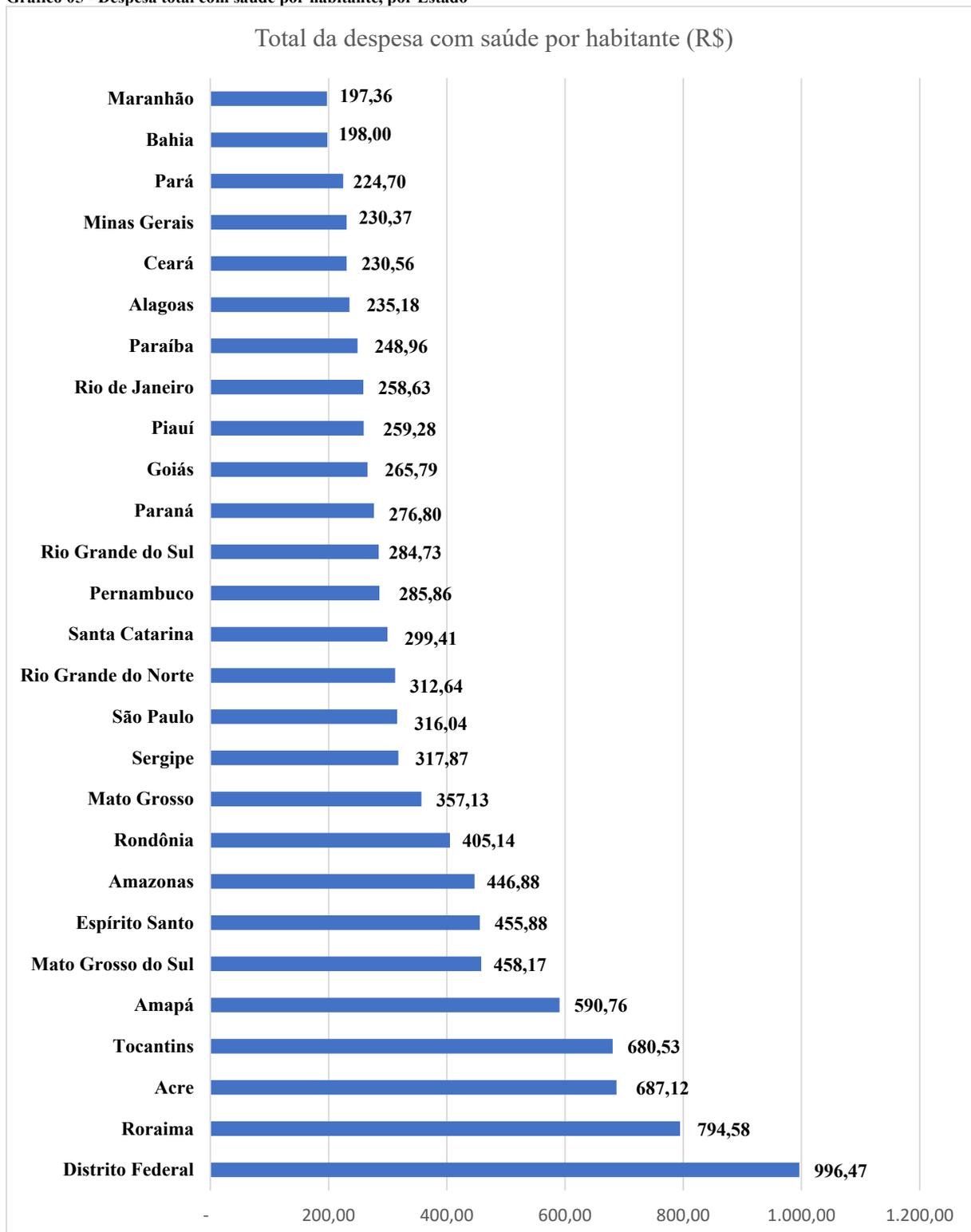
Objetivando a análise comparativa com outros estados brasileiros, efetuou-se a pesquisa dos indicadores divulgados pelo Ministério da Saúde, ilustrados nos gráficos a seguir, os quais demonstram que o valor aplicado em saúde por habitante, pelo Estado do Tocantins em 2015, é o 4º maior do país, senão vejamos:

<sup>47</sup> Nota Técnica nº 121/2015/DESID/SE/MS, em 28 de outubro de 2015



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Gráfico 05 - Despesa total com saúde por habitante, por Estado



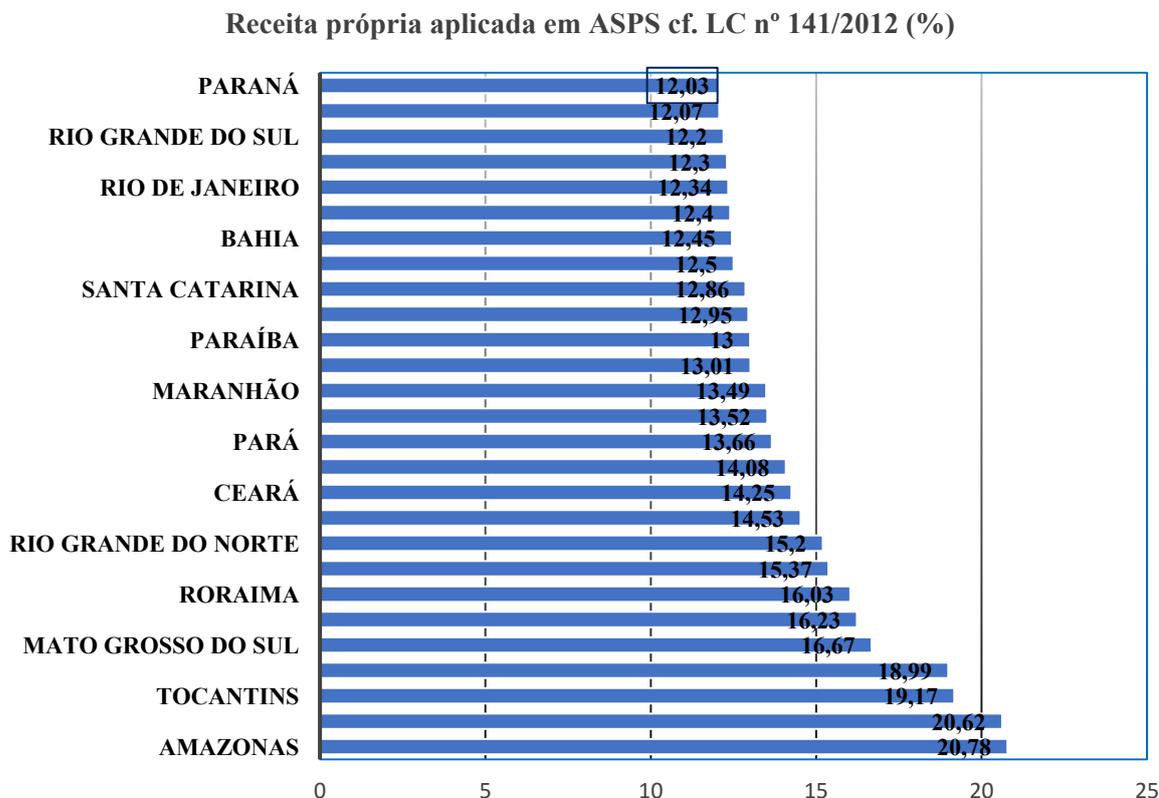
Fonte: Ministério da Saúde, link [www.saude.gov.br/siops](http://www.saude.gov.br/siops) (Indicadores, Estados e Distrito Federal, consulta por ano)

Da mesma forma, os dados divulgados no SIOPS indicam que em 2015 o percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, com recursos de impostos, pelo Tocantins, destacou-se entre os demais, pois o Estado alcançou o 3º lugar no ranking nacional. Veja-se:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Gráfico 06 - Percentual da Receita de impostos aplicada em Ações e Serviços Públicos de Saúde (2015)



Fonte: Ministério da Saúde, link [www.saude.gov.br/siops](http://www.saude.gov.br/siops) (Indicadores, Estados e Distrito Federal, consulta por ano)

## 12.2 Apuração do Limite Constitucional Aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

### 12.2.1 Composição do Cálculo

De acordo com os artigos 212 e 128 das Constituições Federal e Estadual, respectivamente, o Estado aplicará, anualmente, nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de seus impostos, compreendida a proveniente de transferência, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.

No âmbito do Estado do Tocantins, a partir da edição da Lei nº 2.977, de 8 de julho de 2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação - PEE/TO (2015-2025), ficou definido que o percentual mínimo (25%) seria, ano a ano, acrescido de 0,05%, a partir do exercício de 2016 até o exercício de 2025, consoante a Meta 24<sup>48</sup>. Contudo, por meio da Lei nº 3.305/2017, foi revogado o item 24.5 das Estratégias para o alcance da meta 24 do Plano Estadual de Educação do Tocantins - PEE/TO (2015-2025), produzindo efeitos a partir de 8 de julho de 2015.

Desse modo, o percentual a ser observado, nesta análise, será o previsto na CF/88, de 25%, o qual foi calculado utilizando a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional - 6ª edição.

<sup>48</sup> Meta 24 - garantir e fiscalizar a aplicação das fontes de financiamento da educação conforme preceitua o art. 212 da Constituição Federal e demais legislações pertinentes, e ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto – PIB estadual, a parit da vigência do Plano e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB, ao final do PEE/TO.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Consoante demonstrativo enviado pelo Estado a aplicação, no exercício de 2015, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, corresponde a 25,04%. Contudo, ao fazer a análise da comprovação dos valores aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, a equipe técnica desconsiderou as despesas com ensino superior, no valor de R\$32.358.282,66 (trinta e dois milhões trezentos e cinquenta e oito mil duzentos e oitenta e dois reais e sessenta e seis centavos), em razão do disposto no artigo 8º §3º<sup>49</sup> da Instrução Normativa TCE/TO nº 06/2013; e os restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira nas fontes de recursos 101 – MDE, no valor de R\$14.767.387,99 (quatorze milhões setecentos e sessenta e sete mil trezentos e oitenta e sete reais e noventa e nove centavos), e na fonte 214 – FUNDEB, no valor de R\$18.040.643,58 (dezoito milhões quarenta mil seiscentos e quarenta e três reais e cinquenta e oito centavos), chegando ao percentual de 23,82%, ficando assim demonstrado:

Descrição	Cálculo Estado	Cálculo TCE
<b>Total das Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais</b>	<b>5.979.218.061,66</b>	<b>5.979.218.061,66</b>
Total das Deduções de Transferências Constitucionais	599.423.840,09	599.423.840,09
<b>Receita para Apuração da Aplicação Mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino</b>	<b>5.379.794.221,57</b>	<b>5.379.794.221,57</b>
<b>Despesas com Ações Típicas de MDE</b>	<b>1.062.668.304,71</b>	<b>1.030.260.022,05</b>
<b>Ensino Fundamental/Ensino Médio</b>	<b>1.030.310.022,05</b>	<b>1.030.260.022,05</b>
Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	705.498.208,76	705.498.208,76
Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	324.811.813,29	324.761.813,29
<b>Ensino Superior</b>	<b>32.358.282,66</b>	<b>0,00</b>

**Deduções Consideradas para Fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE**

(-) Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	-291.366.874,48	-291.366.874,48
(-) Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB até o Bimestre	6.195.692,22	6.195.692,22
(-) Cancelamento, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	894.514,22	894.514,22
(-) Restos a Pagar Inscritos sem Disponibilidade Financeira – FONTE 101-MDE	0	14.767.387,99
(-) Restos a Pagar Inscritos sem Disponibilidade Financeira – FONTE 214-FUNDEB	0	18.040.643,58
<b>Total das Deduções</b>	<b>-284.276.668,04</b>	<b>-251.468.636,47</b>
<b>Total das Despesas para Fins de Limite</b>	<b>1.346.944.972,75</b>	<b>1.281.728.658,52</b>
<b>Percentual de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino sobre a Receitas de Impostos Líquida e Transferências Constitucionais e Legais - Limite %</b>	<b>25,04</b>	<b>23,82</b>
<b>Percentual de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino sobre a Receitas de Impostos Líquida e Transferências Constitucionais e Legais</b>	<b>-</b>	<b>25%</b>

No que tange a inobservância do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida aquela proveniente de transferência na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme cálculo realizado pelo Tribunal, o Governador à época arguiu que as respostas dos itens nºs 12, 14 e 15 evidenciam a aplicação em MDE prevista no art. 212 da CF/88., os quais serão analisados a seguir.

Instado sobre a inclusão dos gastos da UNITINS no montante utilizado para a apuração do limite constitucional de 25% com educação e para que enviasse a relação das despesas com Ensino Superior, vinculadas às receitas resultantes de impostos destinadas à MDE, o ex-governador ponderou que o parágrafo 3º do artigo 211 da Constituição Federal/88, apenas estabelece que os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio, porém, não menciona que deverá ter atuação exclusiva nesses sistemas de ensino.

<sup>49</sup> § 3º São consideradas impróprias para composição dos 25% da Educação Estadual qualquer despesa relacionada aos ensinos infantil e superior.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Arguiu, também, que o próprio Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF/6ª Edição, válido para o exercício de 2015, aprovado pela Portaria STN nº 553, de 22 de setembro de 2014, permite o cômputo das despesas com o ensino superior para fins de apuração do cumprimento do limite constitucional, de acordo com o modelo de demonstrativo para os Estados.

Preambularmente, cumpre asseverar a minha discordância quanto a glosa proposta pela equipe técnica relativa ao ensino superior. Isso porque não verifico qualquer impedimento de ordem legal ao cômputo dos valores empregados com a educação superior, no percentual do gasto mínimo com a manutenção e desenvolvimento do ensino, de 25%. Não é difícil demonstrar o ponto.

Registra-se que, de acordo com a Constituição Federal de 1988 – CF, art. 211 e incisos, os municípios atuarão no ensino fundamental e educação infantil e Estados e Distrito Federal no ensino fundamental e médio prioritariamente, transcrevo:

**Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.**

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

**§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.**

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

Diante disso, conclui-se que tanto os municípios quanto os Estados e o Distrito Federal devem dar prioridade ao ensino fundamental, educação infantil e ensino médio, mas não é possível afirmar que os limites estabelecidos no artigo 212/CF são exclusivos para essas modalidades de ensino.

A propósito, espelha a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional – LDB, no comando constitucional, quando sustenta que aos Estados caberá a atuação prioritária na educação básica, consoante dicção do artigo 10, inciso VI, nestes termos:

Art. 10. Os Estados incumbir-se-ão de:

*Omissis*

VI - assegurar o ensino fundamental e oferecer, **com prioridade**, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei;

Percebe-se, portanto, que em momento algum a referida lei determina uma exclusividade na aplicação de recursos na aludida área do ensino, mas discorre sobre prioridade das ações desenvolvidas, razão pela qual não vislumbro impedimentos/obstáculos ao custeio do ensino superior, pelos Estados membros, e sua consequente inclusão no percentual mínimo de 25% previsto pelo artigo 212 da Constituição Federal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Para elidir a controvérsia, valho-me da enunciação do art. 11, inciso V, da LDB, relativa aos municípios, onde se verifica que o legislador, ao regulamentar o preceito constitucional, imprimiu a seguinte redação:

*oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, **com prioridade**, o ensino fundamental, **permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.***

Outrossim, reportando-me à Instrução Normativa nº 06/2013, artigo 8º, § 3º, deste Tribunal, que, a princípio, obstruiria tal intento, verifico que a aludida norma interna padece de incongruência. Explico.

Consoante se pode depreender, o art. 3º, §1º do normativo em análise, em concordância com o art. 11, inciso V, da Lei Federal 9.394/1996, restringiu aos municípios a aplicação do mínimo constitucional, referente à educação, somente à sua área de prioridade, conforme se verifica:

Art. 3º Os Municípios oferecerão a educação infantil em creches e pré-escolas, incluída a educação especial, nos termos dos arts. 11 e 58, § 3º, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dando prioridade ao ensino fundamental, garantindo sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria, mediante a manutenção de cursos e exames supletivos.

§ 1º Aos Municípios é permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência, e com recursos acima dos percentuais mínimos, vinculados pela Constituição Federal e pelas respectivas Leis Orgânicas.

Ajunto a isso, o art. 4º da mesma norma, amparou-se no art. 211 da Constituição Federal/88 e no art. 10, inciso VI, da supramencionada lei, para dispor que:

O Estado assegurará o ensino fundamental e oferecerá, **com prioridade**, o ensino médio nos termos do art. 10, inciso VI, da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

Assim, fica claramente demonstrado que não há congruência no texto da própria IN *sub examine*, dado que o art. 8º, §3º é sistematicamente contraditório aos arts. 3º, §1º, e 4º, bem como ao ordenamento jurídico.

Nessa medida, percebe-se que os dois artigos citados, os quais estão alinhados com a lei federal, evidenciam que para o município o mínimo constitucional é exclusivo e para o Estado prioritário. Daí equacionando o tema, não caberia ao §3º do art. 8º inovar para restringir a aplicação do mínimo constitucional atinente ao Estado, destoando assim de todo o comando normativo.

Por estas razões, constata-se a necessidade de revisão dessa norma, a fim de readequá-la à lei federal descrita.

O corolário lógico é o seguinte: não cabe ao Tribunal de Contas, que não tem função legislativa, dispor sobre o que a lei não dispôs, sob pena de afrontar o pacto federativo baseado na separação de poderes.

De forma que o fato da lei não excepcionar o índice mínimo previsto constitucionalmente a ser aplicado pelo Estado, demonstra que essa não foi a vontade do legislador. Quando o Congresso Nacional quis restringir a aplicação desse índice, assim o fez, com proibição expressa em relação aos municípios, regra esta que não se pode aplicar ao Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 2ª RELATORIA  
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

Em outras palavras, há de se ter uma aceção razoável, não se podendo forçar a interpretação. Carece, no caso, de uma exegese autossustentada e sem artificialismo. Ademais, conforme as regras de hermenêutica jurídica, não se pode dar interpretação ampliativa à norma restritiva, reitera-se, a *mens legis* (Rudolph Von Ihering) excepcionou apenas o índice mínimo dos municípios.

Destaca-se que em se tratando de norma restritiva de direito, a interpretação deve ser restritiva, sequer cabe analogia, somente abrange aquelas situações que se subsumam à prescrição legal. Nesse raciocínio leciona Carlos Maximiliano:

*Interpretação. As prescrições de ordem pública, em ordenando ou vedando, colimam um objetivo: estabelecer e salvaguardar o equilíbrio social. Por isso, tomados em conjunto, enfeixam a íntegra das condições desse equilíbrio, o que não poderia acontecer se todos os elementos do mesmo não estivessem reunidos. Atingido aquele escopo, nada se deve aditar nem suprimir. **Todo acréscimo seria inútil; toda restrição prejudicial. Logo é caso de exegese estrita. Não há margem para interpretação extensiva, e muito menos para analogia** (Hermenêutica e aplicação do direito. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 223)*

É sempre pertinente salientar que esse também tem sido o entendimento das Cortes Superiores:

*AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. BEM DE FAMÍLIA. VIOLAÇÃO AO ART. 3º, V, DA LEI N. 8.009/90 CARACTERIZADA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. AGRAVO DESPROVIDO. 1. O art. 3º, V, da Lei nº 8.009/90 representa norma de exceção à ampla proteção legal conferida ao bem de família; dessa forma, **a regra interpretativa aplicável não deve ser estendida a outras hipóteses não previstas pelo legislador, uma vez que, do contrário, estar-se-ia ampliando as restrições à proteção legal.** Precedentes. 2. Agravo interno desprovido.*

*(STJ - AgInt no REsp: 1561079 DF 2015/0123129-0, Relator: Ministro LÁZARO GUIMARÃES (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TRF 5ª REGIÃO), Data de Julgamento: 26/06/2018, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 29/06/2018)*

Em mesmo sentido foi a deliberação nos autos do REsp 1.726.364, Relator - Ministro Napoleão Nunes Maia Filho/STJ:

[...]

***Sendo certo o princípio basilar da hermenêutica jurídica de que as normas restritivas não podem ser interpretadas ampliativamente**, considerando ainda a disposição topográfica do item relativo à contagem dos títulos e aos outros referentes ao procedimento de envio dos documentos relacionados na inscrição, é notório que não viola o edital e nem incorre o mesmo em contradição a contabilização do certificado de doutorado da candidata tanto para permitir que participe do certame quanto para a contagem do edital, **pois não há norma expressa impedindo tal procedimento**, o que se veda é a dupla contagem de um mesmo título na pontuação da prova de título. **O edital deve ser interpretado de modo a manter sua higidez**, preferindo-se adotar a visão que lhe a isto assegure em detrimento daquela que lhe fulmine a existência, arriscando-se a violar direitos. **Ou seja, apenas norma expressa no edital teria o condão de estabelecer restrições ou impedimentos a determinados procedimentos.***

[...]

*(Data de Publicação: DJ 04/05/2018)*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

De maneira que não resta dúvida sobre a matéria. Saliente-se que em relação ao artigo 10, inciso VI, da LDB, que estabelece que os Estados incumbir-se-ão de "assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio", cabe se ter presente que o Estado do Tocantins aplicou, em 2015, na Educação Básica, 24,38%, e no Ensino Superior 0,60%. Em poucas palavras, conclui-se que a prioridade do gasto foi em Educação Básica.

É bom enfatizar que somente com a Constituição Estadual elevando o percentual do mínimo a ser aplicado pelo Estado e, por consequência, se fosse o caso, lei estadual regulamentando a matéria, poder-se-ia exigir um percentual maior para aplicação do mínimo estadual, pois o parâmetro a ser respeitado passaria a ser o determinado pela CE, como é o caso do Rio Grande do Sul que tem percentual de 35%, Paraná com percentual 30%, Rio de Janeiro de 30%, Piauí 30%, entre outros. Logo, no caso dos autos, prevalece a lei federal, vez que o índice mínimo constitucional, hoje, é de 25%, conforme artigo 212 da CF/88 e 128 da Constituição Estadual.

Nesse passo, impende destacar, que é de plena ciência que os recursos inseridos no FUNDEB possuem destinação vinculada à Educação Básica, não sendo autorizado, neste caso, o seu uso em finalidades outras, como, por exemplo, no custeio da educação superior. Aqui, verdadeiramente, há uma exclusividade legal.

Ocorre que o FUNDEB não se confunde com o percentual constitucional de 25% referente ao MDE. Aquele é espécie desse, ou seja, encontra-se incluído no último, assim como o custeio da educação superior, para os Estado que possuem em sua estrutura universidades públicas, também se encontra como espécie e, portanto, incluído nos 25% do MDE.

Por oportuno, recorro-me ao direito penal para fazer uma digressão doutrinária pelo viés da construção de Eugenio Raúl Zaffaroni, no cerne da tese conglobante, por ser perfeitamente aplicável no presente caso.

Nas palavras de Zaffaroni, não é permitido compreender a antinormatividade como a relação específica com uma norma, mas com todas as demais normas do ordenamento, isso se chama tipicidade conglobante: essa teoria, em síntese, alerta que *"a lógica mais elementar nos diz que o tipo não pode proibir o que o direito ordena ou fomenta"*.

Isto é, deve-se sopesar o alcance proibitivo da norma e considerá-la numa ordem conglobada com o restante das normas, jamais de forma ilhada. Adverte o autor que, é necessário que a norma para ser válida esteja contemplada na ordem jurídica, mas com ela não se confunde. (ZAFFARONI, Eugenio Raúl. PIERANGELI, José Henrique. *Manual de Direito Penal Brasileiro V.1*. 6ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006).

De sorte que a conduta típica deve ser conformada com a tipicidade legal (subsunção da conduta à norma descrita no tipo) e com a tipicidade conglobante (antinormatividade) para ser juridicamente sustentável, na falta de uma delas atípico será o fato.

Melhor contextualizando, no caso concreto, atípica seria a conduta do gestor de custear as despesas de ensino superior e não incluí-las no percentual mínimo de 25% destinados à manutenção e desenvolvimento de ensino - MDE, previsto no artigo 212 da Carta Magna, pelo tamanho desalinhamento/incoerência da norma interna em relação a lei federal.

Deveras, a plausibilidade jurídica dos argumentos dessa teoria aplica-se na espécie examinada. Visto que a compreensão de uma tipicidade conglobante pondera que o tipo proibitivo previsto no art.8º, §3º, da IN 06/2013, literalmente nestas palavras: **“são consideradas impróprias para composição dos 25% da Educação Estadual qualquer despesa relacionada aos ensinos infantil e superior”** -, não é uma unidade autossuficiente, impõe-se que a conduta seja repudiada, de forma geral, em âmbito nacional, o que na realidade não é, como já demonstrado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Em reforço, Antolisei, argumenta que o ilícito deve consistir na violação de um preceito do ordenamento jurídico, considerando o seu todo. O tom reside no contraste do ato com o direito (sistema ordenado) e não com uma norma isolada, como é o caso. (ANTOLISEI, Giovanni; MUSCO, Enzo. *Diritto penale: parte generale*. 5 ed. Bologna: Zabichelli, 2007. P. 173). *Verbi gratia*, ressalta-se que o Ministro do STF, Celso de Mello, de igual forma, respaldou-se nesse entendimento quando decidiu o HC 84.412/SP, DJ de 19/11/04.

Nesse sentido, também, é a lição de Bobbio quando alerta que é inadmissível a existência de normas incompatíveis no ordenamento jurídico, visto que viola a ideia de sistema como totalidade ordenada e desrespeita a integralidade jurídica.

De maneira que para constituir um sistema deve contemplar normas jurídicas as quais se relacionam com coerência, de modo a serem compatíveis. Alerta o mestre que em casos de antinomias o próprio ordenamento jurídico deverá solucioná-las (BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 4 ed. Brasília: EdUNB, 1994).

Desta feita, implica dizer que a nossa norma interna não pode prevalecer frente ao comando da lei federal, pois esta se encontra dissonante daquela, enquanto uma proíbe a outra nada excetua.

Além disso, é sabido que as políticas de democratização de acesso às universidades devem ser providas/proporcionadas/estimuladas pela primazia do Estado. Pois, para além de dignificar o homem, prepara-o para o exercício da cidadania e oferece mão de obra qualificada ao mercado.

Corroborando com o dito, proclama o artigo 205 da CF:

**A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.**

Nesse contexto, é bom rememorar que a educação é direito social fundamental consagrado, também, no artigo 6º da Carta Magna. Por via de consequência, é dever do poder público e direito de todos, sendo, em todos os níveis da educação, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito elevado ao patamar de direito público subjetivo, cabendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarem em regime de colaboração seus sistemas de ensino art. 211/CF.

Portanto, repito, todos os níveis da educação, são devidamente protegidos pela Constituição, e, diga-se, sem qualquer restrição. Desse modo, volvo-me às palavras de Zaffaroni, para ressaltar que, “não se concebe que uma norma proíba [IN 06/2013/TCE/TO] o que a outra ordena ou aquela que outra fomenta [CF art. 6º, art. 205 e art. 211da CF]”.

Além desses fatores considerados, destaca-se, ainda, que, por meio da Lei nº. 2.538/2011- PPA do Estado do Tocantins para o período 2012-2015, e da Lei nº 2.977, de 8 de julho de 2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação - PEE/TO (2015-2025), a Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins anuiu, ao aprová-las, com a promoção do Estado ao incentivo do ensino superior, reconhecendo tacitamente a inclusão desse gasto no mínimo constitucional de 25%, pois é público e notório a escassez de recursos do Estado.

Frise-se que, dentro de uma conjuntura econômica não favorável, a autorização, mesmo não tratando diretamente sobre o cômputo, vai ao encontro desse desiderato, razão pela qual, em todos os ângulos de análise, não há respaldo jurídico para glosar o valor referente ao ensino superior.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

Dessa forma, perfeitamente demonstrado o vício da IN nº 06/2013/TCE/TO, a medida que se impõe é a sua inaplicabilidade ao caso concreto – com recomendação de revogação do §3º, art. 8º da IN 06/2013/TCE/TO, para, nesta esteira, aceitar a inclusão, no percentual constitucional, dos valores empreendidos pelo Estado do Tocantins no custeio do ensino superior.

Instado a apresentar o valor da despesa patronal do Plansaúde relativo ao pessoal inativo que foram incluídas no limite de 25%, a defesa informou o montante de R\$21.903.766,54 (vinte e um milhões novecentos e três mil setecentos e sessenta e seis reais e cinquenta e quatro centavos), porém, consoante relatório de análise de defesa, somente o valor de R\$15.692.992,35, referente aos meses de janeiro a setembro, deverão ser deduzidos do cálculo do índice, tendo em vista que os outros meses foram objeto de parcelamento e serão pagos pela Secretaria da Fazenda.

Cumpra ressaltar que nas contas dos exercícios anteriores não se adentrou no mérito da inclusão/exclusão dessas despesas no limite constitucional. Destarte, antes de expurgá-las, entende-se mais prudente conceder prazo para que o Estado se adeque a decisão/orientação deste Tribunal.

Nesse sentido, depreende do art. 947 §3º do CPC e art. 23 LINDB a possibilidade de modulação dos efeitos da decisão para que esta passe a produzir efeitos pro futuro em atenção ao princípio da segurança jurídica.

Com efeito, determino ao atual Gestor que se abstenha de incluir as despesas da parte patronal do Plansaúde no limite constitucional, a partir do exercício de 2019, pois uma vez incluídas, as mesmas serão desconsideradas, além de ensejar a rejeição das contas.

Sobre a inclusão dos restos a pagar sem disponibilidade financeira, no cálculo do percentual mínimo de 25% da Educação, a defesa arguiu que o ponto foi esclarecido na resposta do item 14. Pois bem, por meio do item 14 foi solicitado ao gestor à época, informações sobre o valor de R\$30.000.000,00 (trinta milhões de reais), registrados em Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo - INTRA, tendo em vista que não foi possível aferir se esses recursos foram realmente utilizados no MDE, ante a ausência de informação em Nota Explicativa e detalhamento das DDR's (Disponibilidade por Destinação de Recursos) em fontes de recursos.

Depreende-se da análise técnica da defesa que os argumentos apresentados pelo ex-gestor, bem como os documentos carreados aos autos foram suficientes para sanar o apontamento, posto que os R\$30.000.000,00 (trinta milhões de reais) registrados em outros créditos a receber e valores a curto prazo davam suporte aos valores empenhados para o cumprimento do mínimo legal em MDE, tendo sido pagos em 2016, R\$214.848,89 (duzentos e quatorze mil oitocentos e quarenta e oito reais e oitenta e nove centavos) referente aos restos a pagar processados, e R\$29.447.590,21 (vinte e nove milhões quatrocentos e quarenta e sete mil quinhentos e noventa reais e onze centavos) de restos a pagar não processados na fonte – MDE.

Registre-se que ao fazer o novo cálculo constante na análise da defesa, a equipe técnica considerou todo o montante de R\$32.808.031,57<sup>50</sup>. Contudo, entendo que somente o montante até R\$30.000.000,00 inscritos em restos a pagar nas fontes 101 e 214 deverão ser reincluídos no cômputo índice de 2015, e não o montante de R\$32.808.031,57, por excederem os créditos registrados em outros créditos a receber e valores a curto prazo, que davam suporte aos valores empenhados. Dessa forma, refazendo os cálculos chega-se ao índice de 24,98%, portanto, materialmente cumprido o índice constitucional, conforme demonstrado a seguir:

<sup>50</sup> Soma 14.767.387,99 (fonte 101) e 18.040.643,58 (fonte 214)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Tabela 100 – Receitas para apuração do limite em Educação.**

Descrição	Cálculo Estado	Cálculo TCE
<b>Total das Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais</b>	<b>5.979.218.061,66</b>	<b>5.979.218.061,66</b>
Total das Deduções de Transferências Constitucionais	599.423.840,09	599.423.840,09
<b>Receita para Apuração da Aplicação Mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino</b>	<b>5.379.794.221,57</b>	<b>5.379.794.221,57</b>
<b>Despesas com Ações Típicas de MDE</b>	<b>1.062.668.304,71</b>	<b>1.062.618.304,71</b>
<b>Ensino Fundamental/Ensino Médio</b>	<b>1.030.310.022,05</b>	<b>1.030.260.022,05</b>
Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB	705.498.208,76	705.498.208,76
Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos	324.811.813,29	324.761.813,29
<b>Ensino Superior</b>	<b>32.358.282,66</b>	<b>32.358.282,66</b>
<b>Deduções Consideradas para Fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE</b>		
(-) Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	-291.366.874,48	-291.366.874,48
(-) Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB até o Bimestre	6.195.692,22	6.195.692,22
(-) Cancelamento, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	894.514,22	894.514,22
(-) Restos a Pagar Inscritos sem Disponibilidade Financeira		2.808.031,57
<b>Total das Deduções</b>	<b>-284.276.668,04</b>	<b>-281.468.636,47</b>
<b>Total das Despesas para Fins de Limite</b>	<b>1.346.944.972,75</b>	<b>1.344.086.941,18</b>
<b>Percentual de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino sobre a Receitas de Impostos Líquida e Transferências Constitucionais e Legais - Limite %</b>	<b>25,04</b>	<b>24,98</b>
<b>Percentual de Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino sobre a Receitas de Impostos Líquida e Transferências Constitucionais e Legais</b>	<b>-</b>	<b>25%</b>

### **12.2.1.1 Apuração de déficit financeiro na fonte do FUNDEB (214)**

No que tange a indicação de déficit financeiro na fonte do FUNDEB, de R\$18.040.643,58, e/ou inscrição de Restos a Pagar Financeira e Valores Restituíveis sem disponibilidade, extrai-se da análise técnica da defesa item 14, que haviam registrados em outros créditos a receber e valores a curto prazo, o montante de R\$30.000.000,00, os quais davam suporte aos valores empenhados para o cumprimento do mínimo legal em MDE. Portanto, após a análise constata-se que apenas o montante de R\$2.808.031,57 ficou sem disponibilidade, o qual foi excluído do cômputo do índice do FUNDEB, conforme demonstrado no item 12.2.2.

Em relação a diferença de R\$50.000,00 entre o valor registrado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na apuração das Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos (R\$324.811.813,29), e o apurado pelo Tribunal com base nos dados do Anexo 11 (R\$324.761.813,29), ficou esclarecido que o valor foi destinado a Associação Escola Família Agrícola no Município de Porto Nacional, para aquisição de equipamentos para o laboratório de informática, conforme consta da 2015NE001277, e que essas despesas estão entre aqueles que se enquadram no limite mínimo da educação.

Observou-se, ainda, que contrariando as recomendações deste Tribunal para que utilize as subfunções 361- Ensino Fundamental, e 362 - Ensino Médio, indicadas na Portaria MOG nº 42/1999, o Estado continuou utilizando a subfunção 368 – Educação Básica, e em decorrência da utilização indiscriminada da subfunção 368 na classificação de despesas, o gestor foi instado a informar quais os critérios utilizados para não segregar os gastos com Ensino Fundamental e Ensino Médio. Em relação ao apontamento, a defesa alegou o seguinte:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

*“(...) o critério da classificação das despesas na Subfunção 368 - Educação Básica, amparada pela orientação contida na Nota Técnica nº 006/2011/SPO/SE/MEC, que trata da criação da Subfunção 368 - Educação Básica e Portaria SOF nº 54, de 04 de julho de 2011 (anexas), que faculta aos entes federados a utilização de referida Subfunção.*

*A utilização da Subfunção Educação Básica por esta Secretaria objetiva a simplificação dos Programas e das Ações contidas no PPA, facilitando assim a execução orçamentária, visto que as Ações Orçamentárias eram distintas entre as etapas de Ensino Fundamental e Médio, mas na sua execução, contemplavam as mesmas Unidades Escolares nas duas etapas, e os professores, em sua maioria, atendiam e continuam atendendo as duas modalidades de ensino, utilizando-se dos mesmos mobiliários, aparelhamentos e recursos tecnológicos, dentre outros.*

*(...)”*

A este respeito, o TCU, por intermédio do Acórdão nº 618/2014 – TCU – Plenário, recomendou à *Secretaria de Orçamento Federal que altere o título da subfunção 368 - Educação Básica e oriente as unidades gestoras no sentido de que essa subfunção apenas deva ser utilizada para classificar despesas que não se limitam a única etapa ou modalidade de ensino e que, como regra, as despesas devem ser classificadas nas subfunções relacionadas a cada etapa/modalidade de ensino. (grifamos)*

No entanto, segundo Relatório Técnico, toda a despesa do ensino médio e fundamental foram classificadas na subfunção 368 – Educação Básica, e não somente as despesas que não se limitam a única etapa ou modalidade de ensino.

Ante ao exposto, ressalvo o apontamento e reitero a recomendação feita por esta Corte no sentido de classificar as despesas com ensino fundamental e médio nas subfunções próprias, pois, da forma como o Estado vem classificando as despesas nesses níveis de ensino, todas na subfunção 368 - Educação Básica, não é possível confrontar os valores contabilizados com aqueles informados no Demonstrativo - (MDE-RREO), que dispõe de campo próprio e individualizado para as despesas com ensino fundamental e médio, e prejudica a transparência das informações aos usuários dos demonstrativos contábeis e à população em geral.

### **12.2.2. Aplicação dos recursos do FUNDEB**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é um fundo de natureza contábil de âmbito estadual, com vigência estabelecida para o período de 2007 a 2020, e foi regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, começando a vigorar em 1º de janeiro de 2007, sendo integralmente implantado em 2009, e se destina à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração.

Ao fazer a análise dos valores aplicados na remuneração do magistério, a equipe técnica desconsiderou os restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira na fonte 214 – FUNDEB, no montante de R\$18.040.6343,58, e chegou ao percentual de 60,70%, ficando assim demonstrado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
GABINETE DA 2ª RELATORIA  
CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES

Tabela 101 - Aplicação dos recursos do FUNDEB

Descrição	SEFAZ/TO	TCE/TO
<b>1. Receitas Recebidas do FUNDEB</b>	<b>697.855.905,97</b>	<b>697.855.905,97</b>
1.1. Rendimentos de Aplicação Financeiros dos Recursos do FUNDEB	6.195.692,22	6.195.692,22
<b>1.2. Total da Receita</b>	<b>704.051.598,19</b>	<b>704.051.598,19</b>
60% do FUNDEB a aplicar na Remuneração do Magistério do Ensino Fundamental e Médio	412.606.652,39	412.606.652,39
<b>2. Pagamento dos Profissionais do Magistério</b>	<b>445.426.138,68</b>	<b>445.426.138,68</b>
2.1. Pagamento dos Profissionais do Magistério do Ensino Fundamental	267.968.365,03	267.968.365,03
2.2. Pagamento dos Profissionais do Magistério do Ensino Médio	177.457.773,65	177.457.773,65
<b>3. Deduções</b>	<b>0,00</b>	<b>18.040.643,58</b>
3.1 (-) Restos a Pagar Inscritos sem Disponibilidade Financeira – Fonte 214-FUNDEB	0,00	18.040.643,58
4.Total Aplicado (2-3)	<b>445.426.138,68</b>	<b>427.385.495,10</b>
<b>Percentual aplicado na Remuneração do Magistério do Ensino Fundamental e Médio</b>	<b>63,27%</b>	<b>60,70%</b>

Fonte: Balanço Geral 2015, Processo nº 4479/2016 – Prestação de Contas de Ordenador de Despesas.

Inobstante, depreende-se da análise do item 14 e do novo cálculo do limite constitucional dos 25%, que foram considerados os valores até o limite de R\$30.000.000,00, registrados em Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo no índice do MDE, o que consequentemente altera o cálculo do índice do FUNDEB. Dessa forma, refazendo os cálculos chega-se ao **índice de 62,87%, cumprindo o índice mínimo exigido** pela Lei.

### 12.2.3. Indicadores

Os indicadores que medem a qualidade do ensino brasileiro possibilitam avaliar a qualidade da educação estadual, que continua inferior à média nacional no ensino fundamental e médio.

Em 2015, o Tocantins alcançou a meta prevista no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, na etapa da 4ª série /5º ano do Ensino Fundamental. No entanto, ficou entre os cinco estados da Região Norte que não cumpriram o IDEB na 8ª série /9º ano e constatou-se que qualidade do ensino na rede estadual piorou em 2015, comparado com 2011, nas etapas 8ª série/9º ano e 3ª série Ensino Médio. A defesa apresentou as causas do não cumprimento da Meta do IDEB 2015 e as medidas adotadas para alcançá-las.

Destarte, diante das justificativas apresentadas, acolho a sugestão da equipe técnica de que seja feito o acompanhamento do efetivo cumprimento do Plano Nacional de Educação, de acordo com a Lei Federal nº 13.005/2014, por meio de auditoria operacional. Assim sendo, encaminha-se cópia desta Decisão à Relatoria competente para deliberar sobre a possibilidade de promover o necessário acompanhamento.

Ademais, os dados constantes no Relatório Técnico evidenciam, que em relação a destinação dos recursos vinculados ao MDE o Tocantins, em 2015, atingiu o sexto lugar em termos percentuais e o terceiro em volume de recursos, quando comparado aos outros Estados da Região Norte, conforme tabela abaixo:

Tabela nº 102 percentual mínimo de aplicação na Educação dos Estados da Região Norte.

Estado	Percentual mínimo -2015 (%)	Total aplicado
Roraima	26,50	664.280.553,44
Pará	26,39	3.561.710.000,00
Rondônia	25,87	1.275.853.451,73
Amapá	25,30	827.752.174,73
Amazonas	25,09	2.124.970.839,24
Tocantins	25,04	1.346.944.972,75
Acre	25,03	898.901.429,12

Demonstrativo Das Receitas e Despesas Com Manutenção e Desenvolvimento Do Ensino – MDE



### 13. CONCLUSÃO

Da análise dos autos, verifica-se que: as demonstrações contábeis que compõem a prestação de contas, exceto pelas ressalvas e recomendações postas, representam a situação patrimonial, orçamentária e financeira do Estado em 31 de dezembro de 2015; os elementos apresentados no Relatório e Voto sobre a execução orçamentária do Estado, com exceção dos efeitos das ressalvas, quanto a determinados aspectos restritivos apurados na gestão, demonstram que foram observados os princípios constitucionais e legais que norteiam a Administração Pública Estadual, além das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado, razão pela qual esta Corte pode emitir Parecer Prévio favorável à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício 2015, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Marcelo de Carvalho Miranda, com as recomendações enumeradas no Parecer Prévio.

Ante o exposto e, por tudo mais que dos autos consta, **acompanho** os Pareceres exarados pelo Corpo Especial de Auditores - COREA e Ministério Público de Contas, e VOTO no sentido de que este Tribunal acate as providências abaixo mencionadas, adotando a presente decisão, sob a forma de **Parecer Prévio**, que ora submeto a deliberação do Egrégio Plenário deste Tribunal, para:

13.1. Emitir Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO** da Prestação Anual das Contas Consolidadas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Tocantins, Marcelo de Carvalho Miranda, relativa ao exercício financeiro de 2015, nos termos do art. 1º, inciso I, art. 10, III da Lei nº 1.284/2001 c/c artigo 13 do Regimento Interno desta Corte de Contas, com as ressalvas e as recomendações constantes da decisão.

#### 13.1.1. RESSALVAS

13.1.1.1. Ausência de consolidação definitiva e atualizada dos órgãos e entidades integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Tocantins no exercício de 2015, destacando-se o respectivo ato de criação, alteração, fusão, incorporação, cisão ou extinção;

13.1.1.2. Divergência entre o valor fixado na LOA para Reserva de Contingência, R\$46.562.313,00 (quarenta e seis milhões quinhentos e sessenta e dois mil trezentos e treze reais), conforme Quadro II - Demonstrativo dos Recursos por Órgãos e Fontes de Recursos de Todas as Fontes, e o registrado no Balanço Orçamentário Geral do Estado (Volume I, Parte 1, fl. 37), posto que no referido demonstrativo o valor de R\$46.562.313,00 (quarenta e seis milhões quinhentos e sessenta e dois mil trezentos e treze reais), corresponde à redução orçamentária da dotação inicial, R\$687.618.829,00 (seiscentos e oitenta e sete milhões, seiscentos e dezoito mil e oitocentos e vinte e nove reais), para a dotação atualizada, R\$641.056.516,00 (seiscentos e quarenta e um milhões cinquenta e seis mil quinhentos e dezesseis reais);

13.1.1.3. Insuficiência/incompatibilidade entre o valor destinado à Reserva de Contingência, R\$46.562.313,00 (quarenta e seis milhões quinhentos e sessenta e dois mil trezentos e treze reais), e sua destinação na LOA, nos arts. 7º e 8º, qual seja: R\$67.906.721,00 (sessenta e sete milhões novecentos e seis mil e setecentos e vinte e um reais) para emendas parlamentares, mediante o cancelamento de dotações orçamentárias consignadas à unidade Reserva de Contingência; e R\$38.655.585,00 (trinta e oito milhões seiscentos e cinquenta e



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

cinco mil quinhentos e oitenta e cinco reais) para abertura de créditos suplementares em favor das Unidades Orçamentárias Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça, Procuradoria Geral de Justiça e Defensoria Pública, também mediante o cancelamento de dotação;

13.1.1.4. Os dados da Receita Pública e das Renúncias de Receita (e todos os demais Gastos Governamentais Indiretos) não estão sendo contabilizados nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, e tampouco, sistematizados ou publicados no Portal da Transparência de modo suficiente para permitir a efetividade do controle, seja controle interno, controle externo ou controle social, descumprindo, portanto, o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, os arts. 11,14 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP 6ª Edição, e os princípios orientadores da contabilidade;

13.1.1.5. Existência de dívidas contraídas durante o exercício de 2015 sem a efetiva execução orçamentária que somam um valor aproximado de R\$1.027.597.335,95 (um bilhão vinte e sete milhões quinhentos e noventa e sete mil trezentos e trinta e cinco reais e noventa e cinco centavos), indicando descompasso entre o que foi previsto nos instrumentos de planejamento e a efetiva necessidade de manutenção da estrutura Administrativa, bem como ocasionando impactos que possivelmente afetaram o orçamento e o alcance das metas do exercício de 2016;

13.1.1.6. Ausência de evidenciação nos demonstrativos contábeis de R\$319.779.236,17 (trezentos e dezenove milhões setecentos e setenta e nove mil duzentos e trinta e seis reais e dezessete centavos), decorrente da confrontação entre despesas/obrigações no passivo circulante, com atributo P, de R\$246.732.267,37 (duzentos e quarenta e seis milhões setecentos e trinta e dois mil duzentos e sessenta e sete reais e trinta e sete centavos) com as despesas de exercícios anteriores (92) registradas no Anexo 2 de 2016, qual seja R\$566.511.503,54 (quinhentos e sessenta e seis milhões quinhentos e onze mil quinhentos e três reais e cinquenta e quatro centavos), contrariando as normas de contabilidade, bem como a transparência e fidedignidade dos dados contábeis;

13.1.1.7. Inclusão dos restos a pagar sem total disponibilidade financeira, no cálculo do percentual mínimo de 25% da Educação;

13.1.1.8. Classificação dos gastos com Ensino Fundamental e Ensino Médio, na subfunção 368, contrariando as recomendações deste Tribunal de que utilizem as subfunções 361 para o Ensino Fundamental e 362 para o Ensino Médio, conforme Portaria MOG nº 42/1999;

13.1.1.9. Inclusão da despesa patronal do Plansaúde, relativo ao pessoal inativo, no limite de 25%;

13.1.1.10. Não atingimento da meta do IDEB/2015 para as séries finais do ensino fundamental (9º ano) e para o ensino médio;

13.1.1.11. Existência de patrimônio previdenciário registrado como pertencente ao Fundo Financeiro, ou seja, em desacordo com a determinação contida no artigo 17-A, inciso I, e §§ 3º e 5º, da Lei Estadual nº 1.614/2005 e artigo 21, §1º, da Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social, alterada pela Portaria MPS nº 21/2013;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

13.1.1.12. Despesas com pessoal civil e militar registradas somente como pessoal civil, vez que há ausência de registro de valores das despesas com pessoal militar no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Plano Financeiro - (Anexo 4 RREO), tendo em vista que no Balancete de Verificação consta registro de despesas tanto do pessoal civil, quanto dos militares, e divergência de R\$665.552,38 (seiscentos e sessenta e cinco mil quinhentos e cinquenta e dois reais e trinta e oito centavos) – sendo R\$11,92 (onze reais e noventa e dois centavos) nas pensões e R\$665.540,46 (seiscentos e sessenta e cinco mil quinhentos e quarenta reais e quarenta e seis centavos) nas aposentadorias e reformas – entre o somatório dos valores lançados no Anexo 4, R\$508.741.031,59 (quinhentos e oito milhões setecentos e quarenta e um mil trinta e um reais e cinquenta e nove centavos) com o valor do Balancete, R\$508.075.479,21 (quinhentos e oito milhões setenta e cinco mil quatrocentos e setenta e nove reais e vinte e um centavo);

13.1.1.13. Registro de todas as despesas com pessoal militar, do Plano Previdenciário, como sendo do pessoal civil;

13.1.1.14. Insuficiência de arrecadação de R\$1.603.763.863,81 (um bilhão, seiscentos e três milhões, setecentos e sessenta e três mil, oitocentos e sessenta e três reais e oitenta e um centavos);

13.1.1.15. Cancelamento de restos a pagar processados no valor de R\$2.354.358,87 (dois bilhões trezentos e cinquenta e quatro mil trezentos e cinquenta e oito reais e oitenta e sete centavos), correspondente a 0,03% da receita gerida pelo Estado;

13.1.1.16. Incorporação de passivos patrimoniais sem a efetiva execução orçamentária;

13.1.1.17. Ausência de apresentação do montante das despesas de 2015, que não passaram pelo orçamento, segregado por Unidade Gestora e por grupo de natureza de despesa;

13.1.1.18. Falta de contabilização do valor referente à Renúncia de Receita, impossibilitando a análise do montante efetivo do exercício;

13.1.1.19. Divergência de R\$237.230.402,69 (duzentos e trinta e sete milhões, duzentos e trinta mil, quatrocentos e dois reais e sessenta e nove centavos), entre o item “Saldo para o Exercício Seguinte” de 2014 (Balanço Financeiro Consolidado/2014), com o item “Saldo do Exercício Anterior” (Balanço Financeiro Consolidado/2015);

13.1.1.20. Insuficiência financeira em algumas fontes de recursos, consoante o Balanço Patrimonial de 2015 - quadro do Superávit/Déficit;

13.1.1.21. Divergência de R\$114.072.264,36 (cento e quatorze milhões setenta e dois mil duzentos e sessenta e quatro reais e trinta e seis centavos), entre o valor Passivo Financeiro registrado no Balanço Patrimonial com o valor constante no Demonstrativo da Dívida Flutuante - Anexo 17;

13.1.1.22. Decréscimos dos componentes de Caixa e Equivalentes de Caixa, com exceção dos recursos financeiros vinculados na rubrica Banco Conta Movimento e de Aplicações Financeiros em CDB;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

- 13.1.1.23. Ausência de registro contábil no ativo do Imposto das Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos (ITCMD), bem como dos créditos não tributários;
- 13.1.1.24. Ausência de registro referente ao Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos (ITCMD), no cômputo do estoque da Dívida Ativa;
- 13.1.1.25. Baixo desempenho do recebimento dos créditos tributários e não tributários;
- 13.1.1.26. Não segregação dos valores registrados na conta 113819801 –“outros devedores a receber” em Nota Explicativa;
- 13.1.1.27. Divergência de R\$78.837,64 (setenta e oito mil oitocentos e trinta e sete reais e sessenta e quatro centavos), entre o valor constante no Balanço Patrimonial de R\$806.314,23 (oitocentos e seis mil trezentos e quatorze reais e vinte e três centavos) na conta do ativo 113110200 – Suprimentos de Fundos, em relação ao saldo de R\$885.151,87 (oitocentos e oitenta e cinco mil cento e cinquenta e um reais e oitenta e sete centavos), na conta 891210100 – Adiantamentos Concedidos a Comprovar;
- 13.1.1.28. Ausência de segregação de valores dos Suprimentos de Fundos e dos Convênios por ano e por Unidade Gestora em Nota Explicativa;
- 13.1.1.29. Ausência de segregação de valores dos Ajustes de Perdas de Investimentos e Aplicação do RPPS em Nota Explicativa;
- 13.1.1.30. Ausência da situação/posição de todas as participações acionárias do Estado em 31/12/2015 em Nota Explicativa;
- 13.1.1.31. Ausência da composição dos empréstimos e financiamentos, inclusive sobre prazo e as taxas pactuadas, em Nota Explicativa;
- 13.1.1.32. Ausência de identificação, em Nota Explicativa, dos montantes a receber dos bens imóveis alienados pelo ITERTINS e dos recebimentos das parcelas dos imóveis alienados pela extinta CODETINS, hoje a cargo da Companhia Terra Palmas, pois constatou-se que não existe controles desses valores;
- 13.1.1.33. Não recondução dos gastos com pessoal do Poder Executivo no prazo estabelecido pela LRF;
- 13.1.1.34. Os Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e Resultado Primário não contemplam as obrigações relativas a pessoal, encargos sociais, Plansaúde, INSS, fornecedores e outros, registradas em contas do passivo circulante com atributo (P);
- 13.1.1.35. Improriedades vislumbradas no Portal da Transparência.



### **13.1.2. RECOMENDAÇÕES**

Objetivando o pleno atendimento às recomendações e o respectivo monitoramento em futuras prestações de contas, estas foram divididas por área de interesse e todas são destinadas ao atual Governador do Estado do Tocantins, para que implemente ações junto aos órgãos competentes, visando seu integral cumprimento, senão vejamos:

#### **Estrutura Administrativa do Estado:**

13.1.2.1. Apresentar, nas futuras prestações de contas, a estrutura administrativa consolidada, definitiva e atualizada do Poder Executivo do Estado do Tocantins, contemplando todos os órgãos e entidades que a integram, destacando-se o respectivo instrumento de criação, alteração, fusão, incorporação, cisão ou extinção.

#### **Instrumentos de Planejamento:**

13.1.2.2. Utilizar como parâmetro para melhorias as Leis de Diretrizes Orçamentárias da União, cujas diretrizes e exigências referentes às despesas com pessoal possibilitam a análise do impacto orçamentário-financeiro e do implemento das condições estabelecidas no artigo 169, § 1º da Constituição Federal, antecipadamente à aprovação das respectivas leis orçamentárias. Cita-se como exemplo, os artigos 70 a 83 da Lei Federal nº 12.708/2012 (LDO 2013), nos artigos 75 a 83 da Lei Federal nº 12.919/2013 (LDO 2014) e artigos 88 a 105 da Lei Federal 13.080/2015 (LDO 2015).

13.1.2.3. Criar meios eficazes para cumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluam novos projetos após adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

13.1.2.4. Evidenciar os créditos adicionais suplementares por esfera orçamentária, bem como os valores que estiverem disponíveis para este fim, respeitadas as vinculações legais existentes.

13.1.2.5. Observar os arts. 165, §8º, e 167, VI, da CF, de modo que remanejamento, transposição e transferência, pela própria natureza, sejam autorizados mediante lei específica alterando a lei orçamentária, visto que tais procedimentos não devem ter previsão na LOA.

13.1.2.6. Limitar a utilização de remanejamentos, transposições e transferências, para que tais instrumentos não comprometam o planejamento e, tampouco, desvirtuem o que foi autorizado pelo Poder Legislativo por meio da Lei Orçamentária, bem como o regime de gestão fiscal responsável preconizado pelo art. 1º, §1º da LRF.

13.1.2.7. Evidenciar, nas próximas Leis orçamentárias e prestações de contas futuras, a Reserva de Contingência segundo a fonte de recurso, de modo a garantir a clareza e fidedignidade das informações.

13.1.2.8. Planejar a destinação da Reserva de Contingência sopesando os fatores inerentes aos riscos fiscais, para que não ocorra um superdimensionamento ou subdimensionamento na reserva de recursos, respeitando-se, ainda, o percentual previsto na LRF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Planejamento e Gestão Orçamentária:**

13.1.2.9. Ordenar os dados da receita tributária de modo acessível, claro e seguro, para que possam ser controlados, contabilizados e publicados no Portal da Transparência, a partir do momento da previsão, passando pelo lançamento (tributário), pela arrecadação de cada tributo (título a título), até chegar ao recebimento, de modo a cumprir os mandamentos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, os arts. 11,14 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP 6ª Edição) e os princípios orientadores da contabilidade.

13.1.2.10. Implantar e manter um sistema de controle dos incentivos fiscais contendo os beneficiários de forma individual, em arquivo cronológico, a fim de que se possa aferir se este pode continuar a fazer jus à concessão de benefício fiscal.

13.1.2.11. Comprovar a adoção de medidas de compensação para a renúncia de receitas quando da elaboração das Leis Orçamentárias Anuais, e/ou apresentar esclarecimentos acerca da desnecessidade de ter a inclusão das medidas de compensação.

13.1.2.12. Criar uma unidade administrativa para controle dos incentivos fiscais concedidos, preferencialmente com servidor de carreira e estável, especializado em receita pública.

13.1.2.13. Implantar e manter um sistema de controle dos pagamentos de REFIS, a fim de que se possa aferir se o beneficiário vem quitando mês a mês as suas obrigações, ou se quita apenas a primeira parcela, obtém certidões, e abandona a obrigação de pagar.

13.1.2.14. Efetuar levantamento dos benefícios que não foram submetidos ao CONFAZ e estabelecer um cronograma de submissão objetivando aprovação mediante convênio, buscando convalidação dos mesmos junto ao citado conselho.

13.1.2.15 Criar canal de comunicação entre o setor tributário e a contabilidade objetivando o registro contábil no ativo, de forma tempestiva e íntegra do ICMS, IPVA, ITCMD, bem como dos créditos não tributários, de modo a não distorcer a situação patrimonial do Estado e, por consequência, as demonstrações contábeis, permitindo, assim, realizar projeções com os créditos a receber.

13.1.2.16. Separar de forma sistêmica os contribuintes adimplentes dos inadimplentes, com o propósito de mitigar os riscos de abandono de parcelamentos de créditos tributários e não tributários. Segregar os créditos adimplidos dos inadimplidos, não somente no sistema tributário, mas integrando-os ao sistema contábil. Efetuar levantamento de todos os parcelamentos de créditos tributários e não tributários que foram abandonados a partir da terceira parcela, objetivando adoção de medidas para regularização.

13.1.2.17. Interligar o Sistema Integrado de Administração Estadual (SIAFE/TO) e Sistema de Informação Administrativo Tributário (SIAT), ou quaisquer outros que os venha substituir. Registrar a provisão no passivo da parcela para repartição dos créditos, pela parcela do recurso a transferir para os Municípios, na forma do Apêndice II da Resolução CFC nº 750/1993, destacando os princípios da competência e da prudência.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

13.1.2.18. Implantar um sistema de processamento de dados, exclusivo, para o acompanhamento dos créditos, devendo liberar para o contribuinte e órgãos fiscalizadores, seja de controle interno e externo, uma tela de cálculo dos acréscimos que permita, a qualquer momento, a conferência e o cotejamento de valores da atualização monetária, juros e multa em nome do devedor.

13.1.2.19. Elaborar relatórios consolidados que contemplem histórico da dívida por contribuinte/devedor, desde a inscrição estadual/CNPJ, nome do contribuinte, data da origem e pagamento do crédito, valor principal, atualização monetária, juros e multa.

13.1.2.20. Interligar os sistemas de contabilidade e tributário. Implantar procedimentos que sistematizem a inscrição em dívida ativa periódica. Registrar os fatos contábeis inerentes a inscrição em dívida ativa, em consonância com o princípio da competência.

13.1.2.21. Integrar os sistemas para a gestão da dívida ativa e a respectiva contabilização. Normatizar as atribuições da área responsável pelo cancelamento de créditos tributários, de modo a promover a comunicação clara das funções, responsabilidades e obrigações atribuídas a cada um dos servidores.

13.1.2.22. Emanar estudo e proposição de alterações necessárias nos sistemas manuais e informatizados na apuração do ajuste de perdas para o recebimento dos créditos inscritos em dívida ativa para que o ativo do órgão seja mensurado a valor real líquido de realização.

13.1.2.23. Reavaliar os procedimentos internos adotados para emissão das certidões com o objetivo de limitar acesso a essa operação para servidores efetivos e sempre via sistema, jamais permitindo intervenção manual para emissão de certidões. Proceder levantamento de todas as baixas do período auditado (2015/2016) e comprovar o ingresso dos respectivos valores oriundos da baixa manual efetuada.

13.1.2.24. Efetuar levantamento de todos os títulos que não obtiveram sucesso na cobrança amigável e encaminhar à Procuradoria Geral do Estado, dentro do prazo prescricional, em cumprimento ao inciso V, art. 156 e 174 do CTN, para a propositura de execução fiscal. Elaborar cadastro de todos os títulos encaminhados à PGE e acompanhar o andamento da execução, de forma sistêmica.

13.1.2.25. Elaborar manual com as rotinas e procedimentos dos títulos a serem executados e em execução fiscal. Implantar um sistema de processamento de dados de controle das execuções fiscais do Estado, interligado com o sistema da Dívida Ativa.

### **Despesas**

13.1.2.26. Que os valores previstos nos instrumentos de planejamento sejam compatíveis com as efetivas necessidades de manutenção da estrutura Administrativa. Recomenda-se, também, que o Estado adote as medidas e os ajustes necessários a fim de que haja uma revisão das rotinas de registro e controle da despesa sob o aspecto orçamentário; que observe o disposto nos arts. 15 a 17 da Lei Complementar nº 101/2000 e siga os três estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4320/64: empenho, liquidação e pagamento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

13.1.2.27. Que o Governo do Estado utilize corretamente a classificação da despesa no elemento 92 – Despesas de exercícios anteriores, nas estritas circunstâncias estabelecidas no artigo 37 da Lei nº 4.320/64, e que realize um planejamento orçamentário e financeiro eficiente e equilibrado, de modo a reduzir a reiterada prática, por parte do Estado, de realização de despesas de exercícios anteriores, dando causa, assim, à movimentação de dotações orçamentárias para sua cobertura, em razão de não estarem previstas, ou insuficientemente dotadas no orçamento, situação que impacta na execução orçamentária do exercício e prejudica o alcance de metas, segundo o art. 1º, §1º da LC nº 101/2000 e princípio da transparência.

13.1.2.28. Que o Estado faça o controle da assunção das obrigações nos termos dos artigos 15 a 17, da Lei Complementar nº 101/2000, e que efetue o registro contábil das despesas/obrigações cujos fatos geradores tenham ocorrido no exercício, independente da respectiva disponibilidade orçamentária e financeira, permitindo, assim, maior transparência da despesa pública e da situação fiscal do Estado, tudo em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Lei nº 4320/64, aos princípios contábeis da competência e da oportunidade, às normas de contabilidade aplicadas ao setor público e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), bem como observe as premissas constantes na Resolução nº 265/2018 - TCE/TO - Pleno – 06/06/2018, proferida na Consulta nº 13043/2017.

13.1.2.29. Abster-se de estornar as despesas liquidadas que estejam aptas a serem inscritas em restos a pagar processados e de registrá-las no permanente/passivo circulante com atributo P sem a efetiva execução orçamentária, para que no exercício seguinte não sejam empenhadas como despesas de exercícios anteriores.

### **Saúde**

13.1.2.30. Que o Estado se abstenha de computar os valores correspondentes aos restos a pagar sem disponibilidade financeira, no percentual mínimo da saúde; outras contribuições também sem disponibilidade; despesa com contribuição da parte patronal do Plansaúde; e despesas com parcelamento de dívidas no cômputo do índice da saúde a partir do exercício de 2019.

13.1.2.31. Ao elaborar o Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações de Serviços Públicos de Saúde que incluam os valores dos restos a pagar no Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações de Serviços Públicos de Saúde. Devem ser seguidas as orientações do MDF e MCASP e adotadas a metodologia constante item 03.12.05.02 Estados (Tabela 12.1 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde), do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF - 9ª Edição, para o exercício de 2019.

13.1.2.32. Recomendar ao Fundo Municipal de Saúde, Secretaria da Fazenda e Secretaria do Planejamento para que façam o controle eficiente da execução orçamentária e financeira por meio da abertura de créditos suplementares por superávit financeiro, quando houver, ou seja, havendo execução orçamentária/financeira do superávit financeiro no exercício anterior, proceder a abertura de créditos suplementares nos termos dos art. 43º da Lei Federal nº 4.320/64 e 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

13.1.2.33. Instituir o controle de custos dos hospitais e promover estudos no sentido de avaliar as despesas dos hospitais, face às diferenças verificadas entre hospitais de mesmo porte, bem como a redistribuição dos servidores e, ainda, avaliar a produção hospitalar.

13.1.2.34. Promover investimentos em obras e aquisição de equipamentos e materiais permanentes destinados à Saúde do Tocantins.

13.1.2.35. Avaliar o quantitativo e natureza das demandas judiciais, de modo a identificar os atendimentos/procedimentos com maior frequência, ante a impossibilidade de atendimento, os quais são objeto de judicialização, averiguando a possibilidade de atendê-los antecipadamente às demandas.

13.1.2.36. Criar grupos de trabalhos em conjunto com o Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal e o próprio Tribunal de Contas, objetivando discutir e implementar as possíveis soluções para reduzir a judicialização da saúde.

### **Educação**

13.1.2.37. Observar o percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferência na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).

13.1.2.38. Abster-se de incluir os restos a pagar sem disponibilidade financeira no cálculo do percentual mínimo de 25% da Educação.

13.1.2.39. Classificar as despesas com ensino fundamental e médio nas subfunções próprias, pois, da forma como o Estado vem classificando as despesas nesses níveis de ensino, todas na subfunção 368 - Educação Básica, não é possível confrontar os valores contabilizados com aqueles informados no Demonstrativo - (MDE-RREO), que dispõe de campo próprio e individualizado para as despesas com ensino fundamental e médio, prejudicando a transparência das informações aos usuários dos demonstrativos contábeis e à população em geral.

13.1.2.40. Determinar ao atual Gestor que se abstenha de incluir as despesas da parte patronal do Plansaúde no limite constitucional, a partir do exercício de 2019, pois uma vez incluídas, as mesmas serão desconsideradas, além de ensejar a rejeição das contas.

13.1.2.41. Informar detalhadamente em Nota Explicativa sobre os montantes registrados em Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo - Intra, detalhando por fonte a fim de aferir se esses recursos foram realmente utilizados no MDE.

13.1.2.42. Realizar o controle eficiente da execução orçamentária e financeira com a abertura de créditos suplementares por superávit financeiro, quando houver, acompanhados das respectivas justificativas e em conformidade com os artigos 43 da Lei nº 4.320/64 e 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

13.1.2.43. Adotar medidas visando a redução das despesas com pessoal, evitando que essas consumam a maior parte do orçamento destinado a educação, tendo em vista que 83% dos recursos gastos com educação no Estado é com folha de pagamento.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

13.1.2.44. Criar indicadores mensuráveis para a avaliação das metas físicas e financeiras.

13.1.2.45. Incluir no portal da transparência a opção de consulta das despesas por subfunção.

13.1.2.46. Determinar à Secretaria de Educação que se abstenha de realizar despesas que excedam os créditos orçamentários existentes e as disponibilidades financeiras, evitando, assim, o registro de obrigações liquidadas no Patrimônio com atributo P, e, conseqüentemente, seu empenho/reconhecimento no exercício seguinte como DEA, influenciando na apuração do limite mínimo constitucional do MDE e do FUNDEB.

13.1.2.47. Atender aos critérios para reconhecimento de despesas de exercícios anteriores estabelecidas no artigo 37 da Lei nº 4320/64, as quais devem constituir-se como exceção à regra estabelecida no artigo 58 a 60 da mencionada lei, e adotar as medidas necessárias para que os valores das despesas de exercícios anteriores não sejam consideradas para fins de apuração do limite constitucional mínimo de 25% das receitas de impostos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como 60% dos recursos do FUNDEB, tendo em vista que a efetiva liquidação das despesas não ocorreu no exercício, ou seja, os bens ou serviços objeto da despesa não foram efetivamente recebidos/prestados no exercício do registro da despesa orçamentária, em obediência ao disposto nos artigos 50, II da LC nº 101/2000 e Parecer do Conselho Nacional de Educação nº 26/1997.

13.1.2.48. Considerar para fins de apuração do limite mínimo de 25% das receitas de impostos a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, somente as despesas custeadas com fontes de recursos oriundas de impostos, bem como as despesas que contribuam para a manutenção e desenvolvimento da educação básica, em obediência aos critérios estabelecidos no artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/1996, IN/TCE/TO nº 07/2007 e 06/2013, obedecidas as diretrizes do Plano Nacional da Educação e a Lei nº 2977/2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE/TO (2015-2025) e Parecer do Conselho Nacional de Educação nº 26/1997.

13.1.2.49. Incluir na lei orçamentária anual os créditos suficientes para atender as despesas de caráter continuado, bem assim as imprescindíveis ao atendimento das metas estabelecidas nas Lei Estaduais nº 3051/2015 (PPA 2016/2019), nº 2977/2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE/TO (2015-2025).

### **Previdência Social**

13.1.2.50. Transferir todo o ativo e os demais itens que compõem o patrimônio do Fundo de Previdência do Estado do Tocantins, bem como os rendimentos de aplicações financeiras e o saldo positivo entre as receitas do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário, nos termos do artigo 17-A, I e §§3º e 5º, do mesmo artigo da Lei Estadual nº 1.614/2005 e artigo 21, §1º, da Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social, alterada pela Portaria MPS nº 21/2013.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

13.1.2.51. Que o Instituto de Previdência e à Secretaria da Fazenda efetuem as correções necessárias para que nos exercícios subsequentes, tanto o anexo 4 do RREO, quanto o balancete, apresentem os mesmos valores e/ou informações, com o intuito de garantir transparência, fidedignidade e uniformidade dos dados, mesmo quando prestados por órgãos distintos.

13.1.2.52. Que o Instituto de Previdência e a Secretaria da Fazenda, ao elaborarem o Anexo 4 do RREO e Anexo 11 da Lei nº 4320, segreguem as despesas entre pessoal militar e civil, assim como consta no Balancete de Verificação das Contas de Ordenador do Instituto, a fim de que mantenham uniformidade nos dados e sua compatibilidade, mesmo que geradas por diferentes órgãos.

13.1.2.53. Realizar recadastramentos anuais, de modo a garantir o efetivo controle dos beneficiários da previdência.

13.1.2.54. Adotar mecanismos mais eficazes que possibilitem o acompanhamento e o controle dos valores recebidos e a receber, de forma célere e confiável, e que promovam a cobrança de eventuais valores devidos.

13.1.2.55. Efetuar o registro contábil e consequente 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.

13.1.2.56. Aportar os recursos necessários para cobertura da insuficiência das contribuições previdenciárias do Fundo Financeiro, conforme determina os arts. 17-A e 19 da Lei nº 1.614/2005;

13.1.2.57. Apresentar em Notas Explicativas informações complementares no sentido de explicitar as causas da variação ocorrida entre o passivo atuarial registrado na contabilidade, os efeitos da alteração da metodologia de cálculo e taxa de juros no aumento do passivo, a ser demonstrado também nas futuras demonstrações contábeis, em obediência ao princípio da transparência e ao manual de contabilidade aplicada ao setor público-MCASP, considerando que são informações elaboradas por técnico com conhecimento especializado, mas despertam e o interesse crescente dos usuários das informações contábeis acerca da matéria.

### **Demonstrações Contábeis Consolidadas**

13.1.2.58. Adotar providências no sentido de dar efetividade à arrecadação dos tributos de sua competência, em consonância com o disposto nos artigos 11, 13 e 58 da LC nº 101/00, advertindo que caso seja apurada insuficiência na arrecadação, poderá ensejar a suspensão das transferências voluntárias para o ente, tal qual estipula o parágrafo único do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a rejeição das contas.

13.1.2.59. Que o Estado se abstenha de cancelar restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador.

13.1.2.60. Que faça o levantamento real da dívida do Estado do Tocantins e proceda auditoria interna contábil de forma a verificar a prática de pedaladas fiscais, bem como, que sejam tomadas providências no sentido de que tais irregularidades não ocorram.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

13.1.2.61. Recomendar que promova a contabilização do valor referente a Renúncia de Receita em cumprimento ao §1º, do art. 14 da LRF, bem como as orientações contidas no MCASP.

13.1.2.62. Ao proceder o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis, que informe em Nota Explicativa a que se referem os mencionados ajustes.

13.1.2.63. Cumprir os termos do artigo 43 da Lei nº 4.320/64 e parágrafo único do 8º c/c inciso I do artigo 50 da Lei nº 101/200 – LRF, para que faça o controle da disponibilidade financeira por fonte de recurso, nos termos do voto condutor do Parecer Prévio nº 12/2015 – 1ª Câmara em 28/04/2015, evitando assim a ocorrência de déficit financeiro.

13.1.2.64. Realizar as escriturações contábeis de acordo com a Lei nº 4320/64 e as Normas de Contabilidade aplicadas ao Setor Público, a fim de que os demonstrativos contábeis gerados no sistema utilizado pelo Estado contemplem dados fidedignos, de modo a não prejudicar os resultados das contas públicas.

13.1.2.65. Que toda operação contábil de ajuste, retificação ou procedimento análogo, seja devidamente respaldada por nota explicativa e ou justificativa que permita a qualquer usuário das peças contábeis ter exata ciência do motivo e da composição dos lançamentos.

13.1.2.66. Observe os prazos constantes na Portaria nº 548, de 24 de setembro de 2015 em relação aos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação, inerente ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários oriundos das receitas tributárias e de contribuições, exceto os créditos previdenciários, *até 2020*.

13.1.2.67. Que os créditos tributários e não tributários sejam registrados em cumprimento ao regime de competência e às orientações contidas na IPC 02 – Reconhecimento dos Créditos Tributários pelo Regime de Competência.

13.1.2.68. Que os responsáveis segreguem os créditos tributários e não tributários vencidos dos vincendos, para que se possa tomar as providências pertinentes e acompanhar a evolução dos créditos passíveis de cobrança administrativa, em cumprimento ao art. 13 da LRF, bem como para que evidenciem o ativo do órgão pelo valor líquido realizável, conforme previsto na NBC T 16.10, que trata sobre avaliação e mensuração de ativos e passivos, especificamente, itens 7 a 11.

13.1.2.69. Manter atualizado o cadastro de contribuintes, bem como promover as medidas adequadas com vistas à constituição e cobrança do crédito tributário e não tributário.

13.1.2.70. Observar as disposições constantes no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e proceder a correta evidenciação dos valores (inscrição, baixa, cancelamentos e ajuste para perdas) referentes à Dívida Ativa, a fim de se adequar às normas e resoluções pertinentes, mais especificamente a nova contabilidade aplicada ao setor público (NCAPS). Ademais, a metodologia utilizada e a memória de cálculo do ajuste para perdas deverão ser divulgadas em notas explicativas.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

13.1.2.71. Que adotem medidas visando a melhoria dos controles internos referente aos créditos da dívida ativa.

13.1.2.72. Adotar medidas que deem efetividade às ações do Estado, a fim de recuperar os créditos inscritos em Dívida Ativa, nos termos dos artigos 11, 13 e 58 da LC nº 101/00.

13.1.2.73. Adotar providências no sentido de cumprir as ações estabelecidas na Portaria SEFAZ n.º 1.189, de 18 de outubro de 2011, que ainda não foram adotadas.

13.1.2.74. Manter atualizados os valores reais da Dívida Ativa e atender as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, pois os resultados precisam ser registrados nos demonstrativos contábeis do Estado.

13.1.2.75. Detalhar em Nota Explicativa a origem do saldo registrado na conta “Devedores Diversos” em obediência ao princípio da transparência e ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, pois as informações são relevantes para a compreensão dos saldos evidenciados nas demonstrações contábeis.

13.1.2.76. Segregar em Nota Explicativa os valores dos Suprimentos de Fundos por ano e por Unidade Gestora, bem como adotar medidas para a regularização dos suprimentos de fundos com prestação de contas pendentes e que reduzam o estoque de prestação de contas não analisadas.

13.1.2.77. Detalhar em Nota Explicativa os valores registrados nas contas de controle referente aos saldos de convênios, segregando os valores registrados por ano e unidade gestora e distinguindo os valores pendentes de baixa contábil, os valores oriundos de contas não prestadas daqueles que se encontram apenas pendente de análise pelo órgão concedente ou demais setores competentes, de forma a dar maior transparência quanto ao total dos saldos registrados em convênios concedidos.

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

13.1.2.79. Que passe a constar a situação/posição de todas as participações acionárias do Estado em 31/12 nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis.

13.1.2.80. Que as informações da composição dos empréstimos e financiamentos, bem como prazos e as taxas pactuadas constem nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis.

13.1.2.81. Adotar as medidas necessárias para contabilizar as informações tempestivamente, de modo que as contas anuais consolidadas do Estado evidenciem adequadamente a situação patrimonial ao final do exercício, em cumprimento ao regime de competência e aos procedimentos contábeis aplicáveis ao setor público.

13.1.2.82. Que observem o regime de competência, em cumprimento aos procedimentos contábeis aplicáveis ao setor público.

13.1.2.83. Que seja incluído nas Notas Explicativas das próximas prestações de contas, tópico sobre a reavaliação.

13.1.2.84. Que informe em Nota Explicativa as taxas ou vida útil estimada dos bens tangíveis, bem como a composição do Imobilizado.

13.1.2.85. Elaborar as Notas Explicativas em conformidade com as NBC T nº 16.6 (R1) e MCASP.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

**Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal:**

13.1.2.86. Observar os arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto aos limites da despesa total com pessoal.

13.1.2.87. Atender, quando extrapolados os limites, as regras constantes do artigo 22 e 23 da LC nº 101/2000, ou seja, adotar tempestivamente as medidas para recondução das despesas com pessoal, devendo o percentual excedente ao limite ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes ao descumprimento, sendo pelo menos um terço no primeiro, salvo nos casos em que haverá duplicação do prazo, em consonância com o art. 66 da precitada lei.

13.1.2.88. Contemplar nos demonstrativos da LRF todos os passivos ocorridos no período que interferem na apuração, assim como já é realizado no Anexo I – Despesa com Pessoal, em atendimento à transparência da informação prevista na Lei nº 12.527/2011 e Lei de Responsabilidade Fiscal.

**Transparência Ativa e Passiva**

13.1.2.89. Elaborar um plano de ação contemplando ações, responsáveis e cronograma para resolução das inconsistências detectadas no Portal da Transparência, devendo o aludido plano ser publicado no próprio portal, com a finalidade de fomentar o controle social.

13.1.2.90. Publicar todos os processos licitatórios do Estado do Tocantins em área única, com a finalidade de facilitar a acessibilidade da informação. Além disso, os documentos principais devem ser amplamente divulgados ao cidadão para que haja efetivo controle social. Para tanto, a informação deve estar em linguagem simples e de fácil localização no Portal da Transparência.

13.1.2.91. Manter as informações disponíveis no Portal da Transparência sem interrupções, adotando técnicas viáveis para cumprimento da Lei de Acesso à Informação. As interrupções devem ser eventos esporádicos e devem estar registradas e publicados (dia e horário e motivo) no Portal da Transparência em área específica.

13.1.2.92. Divulgar o nome do agente público diretamente subordinado ao dirigente máximo, responsável por assegurar o cumprimento da legislação, nelas incluídas a implantação e gerenciamento do Portal da Transparência.

13.1.2.93. Cumprir, na integralidade, o estipulado na legislação, respondendo de maneira tempestiva e satisfatória os pedidos de informações solicitados.

13.2. **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.

13.3. **Disponibilizar** em meio eletrônico acesso ao Relatório, Voto e Parecer Prévio ao Excelentíssimo Senhor Marcelo de Carvalho Miranda, Governador à época, ao Senhor Luiz Antônio da Rocha Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado, à época, e aos procuradores legalmente constituídos nos autos Sr. Solano Donato Carnot Damacena, OAB/TO nº 2433 e Sra. Aline Ranielle Oliveira de Sousa Lima, OAB-T0 nº 4458.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**  
**GABINETE DA 2ª RELATORIA**  
**CONSELHEIRO ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES**

13.4. **Determinar** a remessa de cópia do Relatório, Voto e Parecer Prévio ao atual chefe do Poder Executivo o Excelentíssimo Senhor Mauro Carlesse, ao atual Secretário Chefe da Controladoria Geral do Estado o Senhor Senivan Almeida de Arruda, para que tomem conhecimento e adotem providências cabíveis.

13.5. **Alertar** ao Governo do Estado que atenda às recomendações/determinações no sentido de corrigir e não reincidir no cometimento das falhas e/ou irregularidades apontadas no Relatório e Voto do Relator, vez que serão acompanhadas em auditorias e contas posteriores.

13.6. **Recomendar** à Diretoria Geral de Controle Externo que acompanhe durante o exercício de 2019, o cumprimento das recomendações/determinações efetuadas, além das diretrizes estabelecidas pelo Relator das Contas Anuais Consolidadas do Governo do Estado relativas ao exercício 2015, bem como os compromissos formalizados nos termos de ajustamento de gestão delas decorrentes, quando houver.

13.7. **Determinar** à Controladoria Geral do Estado que faça o levantamento real da dívida do Estado do Tocantins e proceda auditoria interna contábil de forma a verificar a prática de “pedaladas fiscais”, bem como que sejam tomadas providências no sentido de que tais irregularidades não ocorram.

13.8. **Recomendar** que a Diretoria Geral de Controle Externo realize auditoria contábil junto a todas as unidades gestoras, a fim de verificar a prática de possíveis “pedaladas fiscais” e subsidiar a emissão de Parecer Prévio sobre as prestações de contas do Governador do Estado do Tocantins.

13.9. **Recomendar** ao Presidente desta Corte que adote providências administrativas no sentido de revogar o §3º do art. 8º, da Instrução Normativa TCE/TO nº 6 de 23 de outubro de 2013, pois este dispositivo além de incongruente, viola a Constituição Federal/88 e a Lei Federal nº 9.394/1996, e, se for o caso, reformule-o para que surta seus devidos efeitos no mundo jurídico.

13.10. **Encaminhar** cópia do Relatório, Voto e Parecer Prévio à Relatoria responsável pela análise das contas da Secretária de Educação para deliberar sobre a possibilidade de promover o acompanhamento do efetivo cumprimento do Plano Nacional de Educação, de acordo com a Lei Federal nº 13.005/2014, por meio de auditoria operacional.

13.11. **Encaminhar** os presentes autos à Coordenadoria de Protocolo Geral para remessa à Assembleia Legislativa, alertando que cabe ao Tribunal de Contas apenas a emissão de Parecer Prévio, devendo o Poder Legislativo sopesar as ressalvas e recomendações quando do julgamento que lhe compete.

Gabinete da Segunda Relatoria, em Palmas, capital do Estado, aos \_\_\_\_ dias do mês de dezembro de 2018.

Conselheiro ANDRÉ LUIZ DE MATOS GONÇALVES  
RELATOR



PARECER PRÉVIO Nº 121/2018 – TCE/TO – PLENO

1. **Processo:** 4579/2016

1.1. **Apensos:** 3144/2015; 7361/2015; 9151/2015; 11730/2015; 12653/2015; 2166/2016;

2. **Classe de Assunto:** 4 – Prestação de Contas

2.1. **Assunto:** 1 – Prestação de Contas do Governador – Exercício 2015

3. **Origem:** Governo do Estado do Tocantins – CNPJ: 01.786.029/0001-03

4. **Responsável:** Marcelo de Carvalho Miranda – CPF: 281.856.761-00, Governador do Estado à época

5. **Relator:** Conselheiro André Luiz de Matos Gonçalves

6. **Representante do MP:** Procurador de Contas Zailon Miranda Labre Rodrigues

7. **Procuradores constituídos:** Aline Ranielle Oliveira de Sousa – OAB/TO nº 4458 – evento 51; Solano Donato Carnot Damacena – OAB/TO nº 2433 – evento 51

EMENTA: PARECER PRÉVIO. GOVERNO DO ESTADO DO TOCANTINS. CONTAS CONSOLIDADAS. EXERCÍCIO 2015. APROVAÇÃO. RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES. ENVIO À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA JULGAMENTO.

8. DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos os autos de nº 4579/2016, que versam sobre a **Prestação Anual das Contas do Excelentíssimo Senhor Governador Marcelo de Carvalho Miranda**, referente ao exercício financeiro de 2015, apresentada a esta Corte de Contas para emissão de Parecer Prévio, nos termos do art. 33, inciso I, da Constituição Estadual, art. 57, da Lei Complementar 101/2000, art. 1º, inciso I, c/c art. 99 da Lei Estadual nº 1.284/2001 – Lei Orgânica e artigo 13 do Regimento Interno deste Tribunal.

Considerando que as Contas do Poder Executivo, referentes ao exercício financeiro de 2015, foram prestadas pelo Governador do Estado à Assembleia Legislativa no prazo previsto no art. 40, inciso VII, da Constituição Estadual;

Considerando que as contas prestadas pelo Governador do Estado incluem, além das suas próprias, as dos Presidentes dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Chefe do Ministério Público e Defensoria Pública;

Considerando que o Balanço Geral do Estado abrange os órgãos e as entidades pertencentes aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e, conforme art. 101 da Lei 4.320/64, sendo composto pelos Balanços Orçamentários, Financeiro, Patrimonial, Fluxo de Caixa, 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 n.º 2.238-5, suspendendo a eficácia do caput dos arts. 56 e 57 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF);

Considerando o relatório do órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo sobre o Balanço Geral do Estado;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Considerando o Relatório Técnico nº 1/2017 que contém informações sobre a observância das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Estado;

Considerando o cumprimento material 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;

Considerando que os dados contidos nos demonstrativos evidenciam 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 e as metas de resultado nominal e primário, ambos determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000 e Resoluções do Senado Federal nº 40/2001 e nº 43/2001, e a apuração de superávit orçamentário e financeiro;

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 a análise técnica efetuada sobre as Contas Consolidadas do Poder Executivo concernentes ao exercício de 2015, 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 artigo 33, inciso II da Constituição Estadual;

Considerando a conjuntura que decorre do agravamento das crises política e econômica pela qual passou e passa o Brasil, cujos resultados podem ser observados em todos os níveis de governo e na própria sociedade como um todo;

Considerando se tratar do primeiro ano de mandato;

Considerando o Parecer emitido pelo Corpo Especial de Auditores e pelo Ministério Público de Contas junto a este Tribunal,

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator:

8.1. Emitir Parecer Prévio pela **APROVAÇÃO** da Prestação Anual das Contas Consolidadas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Tocantins, Marcelo de Carvalho Miranda, relativa ao exercício financeiro de 2015, nos termos do art. 1º, inciso I, art. 10, III da Lei nº 1.284/2001 c/c artigo 13 do Regimento Interno desta Corte de Contas, com as ressalvas e as recomendações constantes desta decisão.

### 8.1.1. RESSALVAS

8.1.1.1. Ausência de consolidação definitiva e atualizada dos órgãos e entidades integrantes da estrutura administrativa do Poder Executivo do Estado do Tocantins no exercício de 2015, destacando-se o respectivo ato de criação, alteração, fusão, incorporação, cisão ou extinção;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.1.1.2. Divergência entre o valor fixado na LOA para Reserva de Contingência, R\$46.562.313,00 (quarenta e seis milhões quinhentos e sessenta e dois mil trezentos e treze reais), conforme Quadro II - Demonstrativo dos Recursos por Órgãos e Fontes de Recursos de Todas as Fontes, e o registrado no Balanço Orçamentário Geral do Estado (Volume I, Parte 1, fl. 37), posto que no referido demonstrativo o valor de R\$46.562.313,00 (quarenta e seis milhões quinhentos e sessenta e dois mil trezentos e treze reais), corresponde à redução orçamentária da dotação inicial, R\$687.618.829,00 (seiscentos e oitenta e sete milhões, seiscentos e dezoito mil e oitocentos e vinte e nove reais), para a dotação atualizada, R\$641.056.516,00 (seiscentos e quarenta e um milhões cinquenta e seis mil quinhentos e dezesseis reais);

8.1.1.3. Insuficiência/incompatibilidade entre o valor destinado à Reserva de Contingência, R\$46.562.313,00 (quarenta e seis milhões quinhentos e sessenta e dois mil trezentos e treze reais), e sua destinação na LOA, nos arts. 7º e 8º, qual seja: R\$67.906.721,00 (sessenta e sete milhões novecentos e seis mil e setecentos e vinte e um reais) para emendas parlamentares, mediante o cancelamento de dotações orçamentárias consignadas à unidade Reserva de Contingência; e R\$38.655.585,00 (trinta e oito milhões seiscentos e cinquenta e cinco mil quinhentos e oitenta e cinco reais) para abertura de créditos suplementares em favor das Unidades Orçamentárias Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça, Procuradoria Geral de Justiça e Defensoria Pública, também mediante o cancelamento de dotação;

8.1.1.4. Os dados da Receita Pública e das Renúncias de Receita (e todos os demais Gastos Governamentais Indiretos) não estão sendo contabilizados nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, e tampouco, sistematizados ou publicados no Portal da Transparência de modo suficiente para permitir a efetividade do controle, seja controle interno, controle externo ou controle social, descumprindo, portanto, o art. 37, *caput*, da Constituição Federal, os arts. 11, 14 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP 6ª Edição, e os princípios orientadores da contabilidade;

8.1.1.5. Existência de dívidas contraídas durante o exercício de 2015 sem a efetiva execução orçamentária que somam um valor aproximado de R\$1.027.597.335,95 (um bilhão vinte e sete milhões quinhentos e noventa e sete mil trezentos e trinta e cinco reais e noventa e cinco centavos), indicando descompasso entre o que foi previsto nos instrumentos de planejamento e a efetiva necessidade de manutenção da estrutura Administrativa, bem como ocasionando impactos que possivelmente afetaram o orçamento e o alcance das metas do exercício de 2016;

8.1.1.6. Ausência de evidenciação nos demonstrativos contábeis de R\$319.779.236,17 (trezentos e dezenove milhões setecentos e setenta e nove mil duzentos e trinta e seis reais e dezessete centavos), decorrente da confrontação entre despesas/obrigações no passivo circulante, com atributo P, de R\$246.732.267,37 (duzentos e quarenta e seis milhões setecentos e trinta e dois mil duzentos e sessenta e sete reais e trinta e sete centavos) com as despesas de exercícios anteriores (92) registradas no Anexo 2 de 2016, qual seja R\$566.511.503,54 (quinhentos e sessenta e seis milhões quinhentos e onze mil quinhentos e três reais e cinquenta e quatro centavos), contrariando as normas de contabilidade, bem como a transparência e fidedignidade dos dados contábeis;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.1.1.7. Inclusão dos restos a pagar sem total disponibilidade financeira, no cálculo do percentual mínimo de 25% da Educação;

8.1.1.8. Classificação dos gastos com Ensino Fundamental e Ensino Médio, na subfunção 368, contrariando as recomendações deste Tribunal de que utilizem as subfunções 361 para o Ensino Fundamental e 362 para o Ensino Médio, conforme Portaria MOG nº 42/1999;

8.1.1.9. Inclusão da despesa patronal do Plansaúde, relativo ao pessoal inativo, no limite de 25%;

8.1.1.10. Não atingimento da meta do IDEB/2015 para as séries finais do ensino fundamental (9º ano) e para o ensino médio;

8.1.1.11. Existência de patrimônio previdenciário registrado como pertencente ao Fundo Financeiro, ou seja, em desacordo com a determinação contida no artigo 17-A, inciso I, e §§ 3º e 5º, da Lei Estadual nº 1.614/2005 e artigo 21, §1º, da Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social, alterada pela Portaria MPS nº 21/2013;

8.1.1.12. Despesas com pessoal civil e militar registradas somente como pessoal civil, vez que há ausência de registro de valores das despesas com pessoal militar no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Plano Financeiro - (Anexo 4 RREO), tendo em vista que no Balancete de Verificação consta registro de despesas tanto do pessoal civil, quanto dos militares, e divergência de R\$665.552,38 (seiscentos e sessenta e cinco mil quinhentos e cinquenta e dois reais e trinta e oito centavos) – sendo R\$11,92 (onze reais e noventa e dois centavos) nas pensões e R\$665.540,46 (seiscentos e sessenta e cinco mil quinhentos e quarenta reais e quarenta e seis centavos) nas aposentadorias e reformas – entre o somatório dos valores lançados no Anexo 4, R\$508.741.031,59 (quinhentos e oito milhões setecentos e quarenta e um mil trinta e um reais e cinquenta e nove centavos) com o valor do Balancete, R\$508.075.479,21 (quinhentos e oito milhões setenta e cinco mil quatrocentos e setenta e nove reais e vinte e um centavo);

8.1.1.13. Registro de todas as despesas com pessoal militar, do Plano Previdenciário, como sendo do pessoal civil;

8.1.1.14. Insuficiência de arrecadação de R\$1.603.763.863,81 (um bilhão, seiscentos e três milhões, setecentos e sessenta e três mil, oitocentos e sessenta e três reais e oitenta e um centavos);

8.1.1.15. Cancelamento de restos a pagar processados no valor de R\$2.354.358,87 (dois bilhões trezentos e cinquenta e quatro mil trezentos e cinquenta e oito reais e oitenta e sete centavos), correspondente a 0,03% da receita gerida pelo Estado;

8.1.1.16. Incorporação de passivos patrimoniais sem a efetiva execução orçamentária;

8.1.1.17. Ausência de apresentação do montante das despesas de 2015, que não passaram pelo orçamento, segregado por Unidade Gestora e por grupo de natureza de despesa;

8.1.1.18. Falta de contabilização do valor referente à Renúncia de Receita, impossibilitando a análise do montante efetivo do exercício;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

- 8.1.1.19. Divergência de R\$237.230.402,69 (duzentos e trinta e sete milhões, duzentos e trinta mil, quatrocentos e dois reais e sessenta e nove centavos), entre o item “Saldo para o Exercício Seguinte” de 2014 (Balanço Financeiro Consolidado/2014), com o item “Saldo do Exercício Anterior” (Balanço Financeiro Consolidado/2015);
- 8.1.1.20. Insuficiência financeira em algumas fontes de recursos, consoante o Balanço Patrimonial de 2015 - quadro do Superávit/Déficit;
- 8.1.1.21. Divergência de R\$114.072.264,36 (cento e quatorze milhões setenta e dois mil duzentos e sessenta e quatro reais e trinta e seis centavos), entre o valor Passivo Financeiro registrado no Balanço Patrimonial com o valor constante no Demonstrativo da Dívida Flutuante - Anexo 17;
- 8.1.1.22. Decréscimos dos componentes de Caixa e Equivalentes de Caixa, com exceção dos recursos financeiros vinculados na rubrica Banco Conta Movimento e de Aplicações Financeiros em CDB;
- 8.1.1.23. Ausência de registro contábil no ativo do Imposto das Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos (ITCMD), bem como dos créditos não tributários;
- 8.1.1.24. Ausência de registro referente ao Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens e Direitos (ITCMD), no cômputo do estoque da Dívida Ativa;
- 8.1.1.25. Baixo desempenho do recebimento dos créditos tributários e não tributários;
- 8.1.1.26. Não segregação dos valores registrados na conta 113819801 –“outros devedores a receber” em Nota Explicativa;
- 8.1.1.27. Divergência de R\$78.837,64 (setenta e oito mil oitocentos e trinta e sete reais e sessenta e quatro centavos), entre o valor constante no Balanço Patrimonial de R\$806.314,23 (oitocentos e seis mil trezentos e quatorze reais e vinte e três centavos) na conta do ativo 113110200 – Suprimentos de Fundos, em relação ao saldo de R\$885.151,87 (oitocentos e oitenta e cinco mil cento e cinquenta e um reais e oitenta e sete centavos), na conta 891210100 – Adiantamentos Concedidos a Comprovar;
- 8.1.1.28. Ausência de segregação de valores dos Suprimentos de Fundos e dos Convênios por ano e por Unidade Gestora em Nota Explicativa;
- 8.1.1.29. Ausência de segregação de valores dos Ajustes de Perdas de Investimentos e Aplicação do RPPS em Nota Explicativa;
- 8.1.1.30. Ausência da situação/posição de todas as participações acionárias do Estado em 31/12/2015 em Nota Explicativa;
- 8.1.1.31. Ausência da composição dos empréstimos e financiamentos, inclusive sobre prazo e as taxas pactuadas, em Nota Explicativa;
- 8.1.1.32. Ausência de identificação, em Nota Explicativa, dos montantes a receber dos bens imóveis alienados pelo ITERTINS e dos recebimentos das parcelas dos imóveis alienados pela extinta CODETINS, hoje a cargo da Companhia Terra Palmas, pois constatou-se que não existe controles desses valores;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.1.1.33. Não recondução dos gastos com pessoal do Poder Executivo no prazo estabelecido pela LRF;

8.1.1.34. Os Demonstrativos da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar e Resultado Primário não contemplam as obrigações relativas a pessoal, encargos sociais, Plansaúde, INSS, fornecedores e outros, registradas em contas do passivo circulante com atributo (P);

8.1.1.35. Impropriedades vislumbradas no Portal da Transparência.

### 8.1.2. RECOMENDAÇÕES

**Recomendar** ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Tocantins, Mauro Carlesse, que implemente ações junto aos órgãos competentes, visando o integral cumprimento das recomendações abaixo, as quais foram divididas por área de interesse, senão vejamos:

#### **Estrutura Administrativa do Estado:**

8.1.2.1. Apresentar, nas futuras prestações de contas, a estrutura administrativa consolidada, definitiva e atualizada do Poder Executivo do Estado do Tocantins, contemplando todos os órgãos e entidades que a integram, destacando-se o respectivo instrumento de criação, alteração, fusão, incorporação, cisão ou extinção.

#### **Instrumentos de Planejamento:**

8.1.2.2. Utilizar como parâmetro para melhorias as Leis de Diretrizes Orçamentárias da União, cujas diretrizes e exigências referentes às despesas com pessoal possibilitam a análise do impacto orçamentário-financeiro e do implemento das condições estabelecidas no artigo 169, §1º da Constituição Federal, antecipadamente à aprovação das respectivas leis orçamentárias. Cita-se como exemplo, os artigos 70 a 83 da Lei Federal nº 12.708/2012 (LDO 2013), nos artigos 75 a 83 da Lei Federal nº 12.919/2013 (LDO 2014) e artigos 88 a 105 da Lei Federal 13.080/2015 (LDO 2015).

8.1.2.3. Criar meios eficazes para cumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, de modo que a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluam novos projetos após adequadamente atendidos aqueles em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público.

8.1.2.4. Evidenciar os créditos adicionais suplementares por esfera orçamentária, bem como os valores que estiverem disponíveis para este fim, respeitadas as vinculações legais existentes.

8.1.2.5. Observar os arts. 165, §8º, e 167, VI, da CF, de modo que remanejamento, transposição e transferência, pela própria natureza, sejam autorizados mediante lei específica alterando a lei orçamentária, visto que tais procedimentos não devem ter previsão na LOA.

8.1.2.6. Limitar a utilização de remanejamentos, transposições e transferências, para que tais instrumentos não comprometam o planejamento e, tampouco, desvirtuem o que foi autorizado pelo Poder Legislativo por meio da Lei Orçamentária, bem como o regime de gestão fiscal responsável preconizado pelo art. 1º, §1º da LRF.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.1.2.7. Evidenciar, nas próximas Leis orçamentárias e prestações de contas futuras, a Reserva de Contingência segundo a fonte de recurso, de modo a garantir a clareza e fidedignidade das informações.

8.1.2.8. Planejar a destinação da Reserva de Contingência sopesando os fatores inerentes aos riscos fiscais, para que não ocorra um superdimensionamento ou subdimensionamento na reserva de recursos, respeitando-se, ainda, o percentual previsto na LRF.

### **Planejamento e Gestão Orçamentária:**

8.1.2.9. Ordenar os dados da receita tributária de modo acessível, claro e seguro, para que possam ser controlados, contabilizados e publicados no Portal da Transparência, a partir do momento da previsão, passando pelo lançamento (tributário), pela arrecadação de cada tributo (título a título), até chegar ao recebimento, de modo a cumprir os mandamentos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, os arts. 11, 14 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP 6ª Edição) e os princípios orientadores da contabilidade.

8.1.2.10. Implantar e manter um sistema de controle dos incentivos fiscais contendo os beneficiários de forma individual, em arquivo cronológico, a fim de que se possa aferir se este pode continuar a fazer jus à concessão de benefício fiscal.

8.1.2.11. Comprovar a adoção de medidas de compensação para a renúncia de receitas quando da elaboração das Leis Orçamentárias Anuais, e/ou apresentar esclarecimentos acerca da desnecessidade de ter a inclusão das medidas de compensação.

8.1.2.12. Criar uma unidade administrativa para controle dos incentivos fiscais concedidos, preferencialmente com servidor de carreira e estável, especializado em receita pública.

8.1.2.13. Implantar e manter um sistema de controle dos pagamentos de REFIS, a fim de que se possa aferir se o beneficiário vem quitando mês a mês as suas obrigações, ou se quita apenas a primeira parcela, obtém certidões, e abandona a obrigação de pagar.

8.1.2.14. Efetuar levantamento dos benefícios que não foram submetidos ao CONFAZ e estabelecer um cronograma de submissão objetivando aprovação mediante convênio, buscando convalidação dos mesmos junto ao citado conselho.

8.1.2.15. Criar canal de comunicação entre o setor tributário e a contabilidade objetivando o registro contábil no ativo, de forma tempestiva e íntegra do ICMS, IPVA, ITCMD, bem como dos créditos não tributários, de modo a não distorcer a situação patrimonial do Estado e, por consequência, as demonstrações contábeis, permitindo, assim, realizar projeções com os créditos a receber.

8.1.2.16. Separar de forma sistêmica os contribuintes adimplentes dos inadimplentes, com o propósito de mitigar os riscos de abandono de parcelamentos de créditos tributários e não tributários. Segregar os créditos adimplidos dos inadimplidos, não somente no sistema tributário, mas integrando-os ao sistema contábil. Efetuar levantamento de todos os parcelamentos de créditos tributários e não tributários que foram abandonados a partir da terceira parcela, objetivando adoção de medidas para regularização.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.1.2.17. Interligar o Sistema Integrado de Administração Estadual (SIAFE/TO) e Sistema de Informação Administrativo Tributário (SIAT), ou quaisquer outros que os venha substituir. Registrar a provisão no passivo da parcela para repartição dos créditos, pela parcela do recurso a transferir para os Municípios, na forma do Apêndice II da Resolução CFC nº 750/1993, destacando os princípios da competência e da prudência.

8.1.2.18. Implantar um sistema de processamento de dados, exclusivo, para o acompanhamento dos créditos, devendo liberar para o contribuinte e órgãos fiscalizadores, seja de controle interno e externo, uma tela de cálculo dos acréscimos que permita, a qualquer momento, a conferência e o cotejamento de valores da atualização monetária, juros e multa em nome do devedor.

8.1.2.19. Elaborar relatórios consolidados que contemplem histórico da dívida por contribuinte/devedor, desde a inscrição estadual/CNPJ, nome do contribuinte, data da origem e pagamento do crédito, valor principal, atualização monetária, juros e multa.

8.1.2.20. Interligar os sistemas de contabilidade e tributário. Implantar procedimentos que sistematizem a inscrição em dívida ativa periódica. Registrar os fatos contábeis inerentes a inscrição em dívida ativa, em consonância com o princípio da competência.

8.1.2.21. Integrar os sistemas para a gestão da dívida ativa e a respectiva contabilização. Normatizar as atribuições da área responsável pelo cancelamento de créditos tributários, de modo a promover a comunicação clara das funções, responsabilidades e obrigações atribuídas a cada um dos servidores.

8.1.2.22. Emanar estudo e proposição de alterações necessárias nos sistemas manuais e informatizados na apuração do ajuste de perdas para o recebimento dos créditos inscritos em dívida ativa para que o ativo do órgão seja mensurado a valor real líquido de realização.

8.1.2.23. Reavaliar os procedimentos internos adotados para emissão das certidões com o objetivo de limitar acesso a essa operação para servidores efetivos e sempre via sistema, jamais permitindo intervenção manual para emissão de certidões. Proceder levantamento de todas as baixas do período auditado (2015/2016) e comprovar o ingresso dos respectivos valores oriundos da baixa manual efetuada.

8.1.2.24. Efetuar levantamento de todos os títulos que não obtiveram sucesso na cobrança amigável e encaminhar à Procuradoria Geral do Estado, dentro do prazo prescricional, em cumprimento ao inciso V, art. 156 e 174 do CTN, para a propositura de execução fiscal. Elaborar cadastro de todos os títulos encaminhados à PGE e acompanhar o andamento da execução, de forma sistêmica.

8.1.2.25. Elaborar manual com as rotinas e procedimentos dos títulos a serem executados e em execução fiscal. Implantar um sistema de processamento de dados de controle das execuções fiscais do Estado, interligado com o sistema da Dívida Ativa.



### **Despesas**

8.1.2.26. Que os valores previstos nos instrumentos de planejamento sejam compatíveis com as efetivas necessidades de manutenção da estrutura Administrativa. Recomenda-se, também, que o Estado adote as medidas e os ajustes necessários a fim de que haja uma revisão das rotinas de registro e controle da despesa sob o aspecto orçamentário; que observe o disposto nos arts. 15 a 17 da Lei Complementar nº 101/2000 e siga os três estágios da execução das despesas previstos na Lei nº 4320/64: empenho, liquidação e pagamento.

8.1.2.27. Que o Governo do Estado utilize corretamente a classificação da despesa no elemento 92 – Despesas de exercícios anteriores, nas estritas circunstâncias estabelecidas no artigo 37 da Lei nº 4.320/64, e que realize um planejamento orçamentário e financeiro eficiente e equilibrado, de modo a reduzir a reiterada prática, por parte do Estado, de realização de despesas de exercícios anteriores, dando causa, assim, à movimentação de dotações orçamentárias para sua cobertura, em razão de não estarem previstas, ou insuficientemente dotadas no orçamento, situação que impacta na execução orçamentária do exercício e prejudica o alcance de metas, segundo o art. 1º, §1º da LC nº 101/2000 e princípio da transparência.

8.1.2.28. Que o Estado faça o controle da assunção das obrigações nos termos dos artigos 15 a 17, da Lei Complementar nº 101/2000, e que efetue o registro contábil das despesas/obrigações cujos fatos geradores tenham ocorrido no exercício, independente da respectiva disponibilidade orçamentária e financeira, permitindo, assim, maior transparência da despesa pública e da situação fiscal do Estado, tudo em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, à Lei nº 4320/64, aos princípios contábeis da competência e da oportunidade, às normas de contabilidade aplicadas ao setor público e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), bem como observe as premissas constantes na Resolução nº 265/2018 - TCE/TO - Pleno – 06/06/2018, proferida na Consulta nº 13043/2017.

8.1.2.29. Abster-se de estornar as despesas liquidadas que estejam aptas a serem inscritas em restos a pagar processados e de registrá-las no permanente/passivo circulante com atributo P sem a efetiva execução orçamentária, para que no exercício seguinte não sejam empenhadas como despesas de exercícios anteriores.

### **Saúde**

8.1.2.30. Que o Estado se abstenha de computar os valores correspondentes aos restos a pagar sem disponibilidade financeira, no percentual mínimo da saúde; outras contribuições também sem disponibilidade; despesa com contribuição da parte patronal do Plansaúde; e despesas com parcelamento de dívidas no cômputo do índice da saúde a partir do exercício de 2019.

8.1.2.31. Ao elaborar o Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações de Serviços Públicos de Saúde que incluam os valores dos restos a pagar no Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações de Serviços Públicos de Saúde. Devem ser seguidas as orientações do MDF e MCASP e adotadas a metodologia constante item 03.12.05.02 Estados (Tabela 12.1 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde), do Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF - 9ª Edição, para o exercício de 2019.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.1.2.32. Recomendar ao Fundo Municipal de Saúde, Secretaria da Fazenda e Secretaria do Planejamento para que façam o controle eficiente da execução orçamentária e financeira por meio da abertura de créditos suplementares por superávit financeiro, quando houver, ou seja, havendo execução orçamentária/financeira do superávit financeiro no exercício anterior, proceder a abertura de créditos suplementares nos termos dos art. 43º da Lei Federal nº 4.320/64 e 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8.1.2.33. Instituir o controle de custos dos hospitais e promover estudos no sentido de avaliar as despesas dos hospitais, face às diferenças verificadas entre hospitais de mesmo porte, bem como a redistribuição dos servidores e, ainda, avaliar a produção hospitalar.

8.1.2.34. Promover investimentos em obras e aquisição de equipamentos e materiais permanentes destinados à Saúde do Tocantins.

8.1.2.35. Avaliar o quantitativo e natureza das demandas judiciais, de modo a identificar os atendimentos/procedimentos com maior frequência, ante a impossibilidade de atendimento, os quais são objeto de judicialização, averiguando a possibilidade de atendê-los antecipadamente às demandas.

8.1.2.36. Criar grupos de trabalhos em conjunto com o Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal e o próprio Tribunal de Contas, objetivando discutir e implementar as possíveis soluções para reduzir a judicialização da saúde.

### **Educação**

8.1.2.37. Observar o percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferência na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).

8.1.2.38. Abster-se de incluir os restos a pagar sem disponibilidade financeira no cálculo do percentual mínimo de 25% da Educação.

8.1.2.39. Classificar as despesas com ensino fundamental e médio nas subfunções próprias, pois, da forma como o Estado vem classificando as despesas nesses níveis de ensino, todas na subfunção 368 - Educação Básica, não é possível confrontar os valores contabilizados com aqueles informados no Demonstrativo - (MDE-RREO), que dispõe de campo próprio e individualizado para as despesas com ensino fundamental e médio, prejudicando a transparência das informações aos usuários dos demonstrativos contábeis e à população em geral.

8.1.2.40. Determinar ao atual Gestor que se abstenha de incluir as despesas da parte patronal do Plansaúde no limite constitucional, a partir do exercício de 2019, pois uma vez incluídas, as mesmas serão desconsideradas, além de ensejar a rejeição das contas.

8.1.2.41. Informar detalhadamente em Nota Explicativa sobre os montantes registrados em Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo - Intra, detalhando por fonte a fim de aferir se esses recursos foram realmente utilizados no MDE.

8.1.2.42. Realizar o controle eficiente da execução orçamentária e financeira com a abertura de créditos suplementares por superávit financeiro, quando houver, acompanhados das respectivas justificativas e em conformidade com os artigos 43 da Lei nº 4.320/64 e 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.1.2.43. Adotar medidas visando a redução das despesas com pessoal, evitando que essas consumam a maior parte do orçamento destinado a educação, tendo em vista que 83% dos recursos gastos com educação no Estado é com folha de pagamento.

8.1.2.44. Criar indicadores mensuráveis para a avaliação das metas físicas e financeiras.

8.1.2.45. Incluir no portal da transparência a opção de consulta das despesas por subfunção.

8.1.2.46. Determinar à Secretaria de Educação que se abstenha de realizar despesas que excedam os créditos orçamentários existentes e as disponibilidades financeiras, evitando, assim, o registro de obrigações liquidadas no Patrimônio com atributo P, e, conseqüentemente, seu empenho/reconhecimento no exercício seguinte como DEA, influenciando na apuração do limite mínimo constitucional do MDE e do FUNDEB.

8.1.2.47. Atender aos critérios para reconhecimento de despesas de exercícios anteriores estabelecidas no artigo 37 da Lei nº 4320/64, as quais devem constituir-se como exceção à regra estabelecida no artigo 58 a 60 da mencionada lei, e adotar as medidas necessárias para que os valores das despesas de exercícios anteriores não sejam consideradas para fins de apuração do limite constitucional mínimo de 25% das receitas de impostos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como nos 60% dos recursos do FUNDEB, tendo em vista que a efetiva liquidação das despesas não ocorreu no exercício, ou seja, os bens ou serviços objeto da despesa não foram efetivamente recebidos/prestados no exercício do registro da despesa orçamentária, em obediência ao disposto nos artigos 50, II da LC nº 101/2000 e Parecer do Conselho Nacional de Educação nº 26/1997.

8.1.2.48. Considerar para fins de apuração do limite mínimo de 25% das receitas de impostos a ser aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, somente as despesas custeadas com fontes de recursos oriundas de impostos, bem como as despesas que contribuam para a manutenção e desenvolvimento da educação básica, em obediência aos critérios estabelecidos no artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/1996, IN/TCE/TO nº 07/2007 e 06/2013, obedecidas as diretrizes do Plano Nacional da Educação e a Lei nº 2977/2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE/TO (2015-2025) e Parecer do Conselho Nacional de Educação nº 26/1997.

8.1.2.49. Incluir na lei orçamentária anual os créditos suficientes para atender as despesas de caráter continuado, bem assim as imprescindíveis ao atendimento das metas estabelecidas nas Lei Estaduais nº 3051/2015 (PPA 2016/2019), nº 2977/2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação do Tocantins – PEE/TO (2015-2025).

### **Previdência Social**

8.1.2.50. Transferir todo o ativo e os demais itens que compõem o patrimônio do Fundo de Previdência do Estado do Tocantins, bem como os rendimentos de aplicações financeiras e o saldo positivo entre as receitas do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário, nos termos do artigo 17-A, I e §§3º e 5º, do mesmo artigo da Lei Estadual nº 1.614/2005 e artigo 21, §1º, da Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social, alterada pela Portaria MPS nº 21/2013.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.1.2.51. Que o Instituto de Previdência e à Secretaria da Fazenda efetuem as correções necessárias para que nos exercícios subsequentes, tanto o anexo 4 do RREO, quanto o balancete, apresentem os mesmos valores e/ou informações, com o intuito de garantir transparência, fidedignidade e uniformidade dos dados, mesmo quando prestados por órgãos distintos.

8.1.2.52. Que o Instituto de Previdência e a Secretaria da Fazenda, ao elaborarem o Anexo 4 do RREO e Anexo 11 da Lei nº 4320, segreguem as despesas entre pessoal militar e civil, assim como consta no Balancete de Verificação das Contas de Ordenador do Instituto, a fim de que mantenham uniformidade nos dados e sua compatibilidade, mesmo que geradas por diferentes órgãos.

8.1.2.53. Realizar recadastramentos anuais, de modo a garantir o efetivo controle dos beneficiários da previdência.

8.1.2.54. Adotar mecanismos mais eficazes que possibilitem o acompanhamento e o controle dos valores recebidos e a receber, de forma célere e confiável, e que promovam a cobrança de eventuais valores devidos.

8.1.2.55. Efetuar o registro contábil e conseqüente 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.

8.1.2.56. Aportar os recursos necessários para cobertura da insuficiência das contribuições previdenciárias do Fundo Financeiro, conforme determina os arts. 17-A e 19 da Lei nº 1.614/2005;

8.1.2.57. Apresentar em Notas Explicativas informações complementares no sentido de explicitar as causas da variação ocorrida entre o passivo atuarial registrado na contabilidade, os efeitos da alteração da metodologia de cálculo e taxa de juros no aumento do passivo, a ser demonstrado também nas futuras demonstrações contábeis, em obediência ao princípio da transparência e ao manual de contabilidade aplicada ao setor público-MCASP, considerando que são informações elaboradas por técnico com conhecimento especializado, mas despertam e o interesse crescente dos usuários das informações contábeis acerca da matéria.

### **Demonstrações Contábeis Consolidadas**

8.1.2.58. Adotar providências no sentido de dar efetividade à arrecadação dos tributos de sua competência, em consonância com o disposto nos artigos 11, 13 e 58 da LC nº 101/00, advertindo que caso seja apurada insuficiência na arrecadação, poderá ensejar a suspensão das transferências voluntárias para o ente, tal qual estipula o parágrafo único do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como a rejeição das contas.

8.1.2.59. Que o Estado se abstenha de cancelar restos a pagar processados sem comprovação do fato motivador.

8.1.2.60. Que faça o levantamento real da dívida do Estado do Tocantins e proceda auditoria interna contábil de forma a verificar a prática de pedaladas fiscais, bem como, que sejam tomadas providências no sentido de que tais irregularidades não ocorram.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.1.2.61. Recomendar que promova a contabilização do valor referente a Renúncia de Receita em cumprimento ao §1º, do art. 14 da LRF, bem como as orientações contidas no MCASP.

8.1.2.62. Ao proceder o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis, que informe em Nota Explicativa a que se referem os mencionados ajustes.

8.1.2.63. Cumprir os termos do artigo 43 da Lei nº 4.320/64 e parágrafo único do 8º c/c inciso I do artigo 50 da Lei nº 101/200 – LRF, para que faça o controle da disponibilidade financeira por fonte de recurso, nos termos do voto condutor do Parecer Prévio nº 12/2015 – 1ª Câmara em 28/04/2015, evitando assim a ocorrência de déficit financeiro.

8.1.2.64. Realizar as escriturações contábeis de acordo com a Lei nº 4320/64 e as Normas de Contabilidade aplicadas ao Setor Público, a fim de que os demonstrativos contábeis gerados no sistema utilizado pelo Estado contemplem dados fidedignos, de modo a não prejudicar os resultados das contas públicas.

8.1.2.65. Que toda operação contábil de ajuste, retificação ou procedimento análogo, seja devidamente respaldada por nota explicativa e ou justificativa que permita a qualquer usuário das peças contábeis ter exata ciência do motivo e da composição dos lançamentos.

8.1.2.66. Observe os prazos constantes na Portaria nº 548, de 24 de setembro de 2015 em relação aos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação, inerente ao reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos tributários oriundos das receitas tributárias e de contribuições, exceto os créditos previdenciários, *até 2020*.

8.1.2.67. Que os créditos tributários e não tributários sejam registrados em cumprimento ao regime de competência e às orientações contidas na IPC 02 – Reconhecimento dos Créditos Tributários pelo Regime de Competência.

8.1.2.68. Que os responsáveis segreguem os créditos tributários e não tributários vencidos dos vincendos, para que se possa tomar as providências pertinentes e acompanhar a evolução dos créditos passíveis de cobrança administrativa, em cumprimento ao art. 13 da LRF, bem como para que evidenciem o ativo do órgão pelo valor líquido realizável, conforme previsto na NBC T 16.10, que trata sobre avaliação e mensuração de ativos e passivos, especificamente, itens 7 a 11.

8.1.2.69. Manter atualizado o cadastro de contribuintes, bem como promover as medidas adequadas com vistas à constituição e cobrança do crédito tributário e não tributário.

8.1.2.70. Observar as disposições constantes no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e proceder a correta evidenciação dos valores (inscrição, baixa, cancelamentos e ajuste para perdas) referentes à Dívida Ativa, a fim de se adequar às normas e resoluções pertinentes, mais especificamente a nova contabilidade aplicada ao setor público (NCAPS). Ademais, a metodologia utilizada e a memória de cálculo do ajuste para perdas deverão ser divulgadas em notas explicativas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.1.2.71. Que adotem medidas visando a melhoria dos controles internos referente aos créditos da dívida ativa.

8.1.2.72. Adotar medidas que deem efetividade às ações do Estado, a fim de recuperar os créditos inscritos em Dívida Ativa, nos termos dos artigos 11, 13 e 58 da LC nº 101/00.

8.1.2.73. Adotar providências no sentido de cumprir as ações estabelecidas na Portaria SEFAZ n.º 1.189, de 18 de outubro de 2011, que ainda não foram adotadas.

8.1.2.74. Manter atualizados os valores reais da Dívida Ativa e atender as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, pois os resultados precisam ser registrados nos demonstrativos contábeis do Estado.

8.1.2.75. Detalhar em Nota Explicativa a origem do saldo registrado na conta “Devedores Diversos” em obediência ao princípio da transparência e ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, pois as informações são relevantes para a compreensão dos saldos evidenciados nas demonstrações contábeis.

8.1.2.76. Segregar em nota explicativa os valores dos Suprimentos de Fundos por ano e por Unidade Gestora, bem como adotar medidas para a regularização dos Suprimentos de Fundos com prestação de contas pendentes e que reduzam o estoque de prestação de contas não analisadas.

8.1.2.77. Detalhar em Nota Explicativa os valores registrados nas contas de controle referente aos saldos de convênios, segregando os valores registrados por ano e unidade gestora e distinguindo os valores pendentes de baixa contábil, os valores oriundos de contas não prestadas daqueles que se encontram apenas pendente de análise pelo órgão concedente ou demais setores competentes, de forma a dar maior transparência quanto ao total dos saldos registrados em convênios concedidos.

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.

8.1.2.79. Que passe a constar a situação/posição de todas as participações acionárias do Estado em 31/12 nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis.

8.1.2.80. Que as informações da composição dos empréstimos e financiamentos, bem como prazos e as taxas pactuadas constem nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis.

8.1.2.81. Adotar as medidas necessárias para contabilizar as informações tempestivamente, de modo que as contas anuais consolidadas do Estado evidenciem adequadamente a situação patrimonial ao final do exercício, em cumprimento ao regime de competência e aos procedimentos contábeis aplicáveis ao setor público.

8.1.2.82. Que observem o regime de competência, em cumprimento aos procedimentos contábeis aplicáveis ao setor público.

8.1.2.83. Que seja incluído nas Notas Explicativas das próximas prestações de contas, tópico sobre a reavaliação.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.1.2.84. Que informe em Nota Explicativa as taxas ou vida útil estimada dos bens tangíveis, bem como a composição do Imobilizado.

8.1.2.85. Elaborar as Notas Explicativas em conformidade com as NBC T nº 16.6 (R1) e MCASP.

### **Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal:**

8.1.2.86. Observar os arts. 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto aos limites da despesa total com pessoal.

8.1.2.87. Atender, quando extrapolados os limites, as regras constantes do artigo 22 e 23 da LC nº 101/2000, ou seja, adotar tempestivamente as medidas para recondução das despesas com pessoal, devendo o percentual excedente ao limite ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes ao descumprimento, sendo pelo menos um terço no primeiro, salvo nos casos em que haverá duplicação do prazo, em consonância com o art. 66 da precitada lei.

8.1.2.88. Contemplar nos demonstrativos da LRF todos os passivos ocorridos no período que interferem na apuração, assim como já é realizado no Anexo I – Despesa com Pessoal, em atendimento à transparência da informação prevista na Lei nº 12.527/2011 e Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **Transparência Ativa e Passiva**

8.1.2.89. Elaborar um plano de ação contemplando ações, responsáveis e cronograma para resolução das inconsistências detectadas no Portal da Transparência, devendo o aludido plano ser publicado no próprio portal, com a finalidade de fomentar o controle social.

8.1.2.90. Publicar todos os processos licitatórios do Estado do Tocantins em área única, com a finalidade de facilitar a acessibilidade da informação. Além disso, os documentos principais devem ser amplamente divulgados ao cidadão para que haja efetivo controle social. Para tanto, a informação deve estar em linguagem simples e de fácil localização no Portal da Transparência.

8.1.2.91. Manter as informações disponíveis no Portal da Transparência sem interrupções, adotando técnicas viáveis para cumprimento da Lei de Acesso à Informação. As interrupções devem ser eventos esporádicos e devem estar registradas e publicados (dia e horário e motivo) no Portal da Transparência em área específica.

8.1.2.92. Divulgar o nome do agente público diretamente subordinado ao dirigente máximo, responsável por assegurar o cumprimento da legislação, nelas incluídas a implantação e gerenciamento do Portal da Transparência.

8.1.2.93. Cumprir, na integralidade, o estipulado na legislação, respondendo de maneira tempestiva e satisfatória os pedidos de informações solicitados.

8.2. **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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

8.3. **Disponibilizar** em meio eletrônico acesso ao Relatório, Voto e Parecer Prévio ao Excelentíssimo Senhor Marcelo de Carvalho Miranda, Governador à época, ao Senhor Luiz Antônio da Rocha Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Estado, à época, e aos procuradores legalmente constituídos nos autos Sr. Solano Donato Carnot Damacena, OAB/TO nº 2433 e Sra. Aline Ranielle Oliveira de Sousa Lima, OAB-TO nº 4458.

8.4. **Determinar** a remessa de cópia do Relatório, Voto e Parecer Prévio ao atual chefe do Poder Executivo o Excelentíssimo Senhor Mauro Carlesse, ao atual Secretário Chefe da Controladoria Geral do Estado o Senhor Senivan Almeida de Arruda, para que tomem conhecimento e adotem providências cabíveis.

8.5. **Alertar** ao Governo do Estado que atenda às recomendações/determinações no sentido de corrigir e não reincidir no cometimento das falhas e/ou irregularidades apontadas no Relatório e Voto do Relator, vez que serão acompanhadas em auditorias e contas posteriores.

8.6. **Recomendar** à Diretoria Geral de Controle Externo que acompanhe durante o exercício de 2019, o cumprimento das recomendações/determinações efetuadas, além das diretrizes estabelecidas pelo Relator das Contas Anuais Consolidadas do Governo do Estado relativas ao exercício 2015, bem como os compromissos formalizados nos termos de ajustamento de gestão delas decorrentes, quando houver.

8.7. **Determinar** à Controladoria Geral do Estado que faça o levantamento real da dívida do Estado do Tocantins e proceda auditoria interna contábil de forma a verificar a prática de “pedaladas fiscais”, bem como que sejam tomadas providências no sentido de que tais irregularidades não ocorram.

8.8. **Recomendar** que a Diretoria Geral de Controle Externo realize auditoria contábil junto a todas as unidades gestoras, a fim de verificar a prática de possíveis “pedaladas fiscais” e subsidiar a emissão de Parecer Prévio sobre as prestações de contas do Governador do Estado do Tocantins.

8.9. **Recomendar** ao Presidente desta Corte que adote providências administrativas no sentido de revogar o §3º do art. 8º, da Instrução Normativa TCE/TO nº 6 de 23 de outubro de 2013, pois este dispositivo além de incongruente, viola a Constituição Federal/88 e a Lei Federal nº 9.394/1996, e, se for o caso, reformule-o para que surta seus devidos efeitos no mundo jurídico.

8.10. **Encaminhar** cópia do Relatório, Voto e Parecer Prévio à Relatoria responsável pela análise das contas da Secretária de Educação para deliberar sobre a possibilidade de promover o acompanhamento do efetivo cumprimento do Plano Nacional de Educação, de acordo com a Lei Federal nº 13.005/2014, por meio de auditoria operacional.

8.11. **Encaminhar** os presentes autos à Coordenadoria de Protocolo Geral para remessa à Assembleia Legislativa, alertando que cabe ao Tribunal de Contas apenas a emissão de Parecer Prévio, devendo o Poder Legislativo sopesar as ressalvas e recomendações quando do julgamento que lhe compete.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões Plenárias, aos 19 dias do mês de dezembro de 2018.