



PROCESSO Nº	:	2018 / 09040 / 00061
DEMANDANTE	:	CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
UNIDADE AUDITADA	:	POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO TOCANTINS
TIPO DE AUDITORIA	:	Interna Contábil
OBJETIVO	:	Levantamento real da dívida da Polícia Militar do Estado do Tocantins.
PERÍODO DE REALIZAÇÃO	:	07/08/2018 a 06/05/2019
PERÍODO DE ABRANGÊNCIA	:	2013 a 2018
EQUIPE DE AUDITORIA	:	Anne Carlos da Silva Anilton Franca Lima Maria Verônica de Carvalho Maria Creusa Barros de Melo Prehi Sebastião Pereira Neto Sergivan Sales de Brito

**RELATÓRIO DE AUDITORIA CGE Nº 072/2019/SUGACI/CGE
SGD Nº 2019/09049/004089**

1 – INTRODUÇÃO

Trata o presente relatório sobre a demanda emanada pela Controladoria - Geral do Estado, por meio da PORTARIA CGTP Nº 60/2018 (DOE nº 5.171, de 07 de agosto de 2018) alterada pela Portaria CGE nº 66/2018 (DOE nº 5.181, de 21 de agosto de 2018), que determina a instauração de Auditoria Interna Contábil no âmbito da Polícia Militar do Estado do Tocantins, atendendo o que determina o item 8.11 do ACÓRDÃO Nº 207/2018 - TCE/TO - 2ª Câmara - 24/04/2018, a fim de verificar a real dívida da Polícia Militar do Estado do Tocantins.

Considerando a competência instituída pelo inciso X, do art. 3º da Lei n.º 2.735/2013, que delega à Controladoria-Geral do Estado a função de realizar inspeções nos órgãos e entidades do Poder Executivo, foi editada a Portaria supramencionada a fim de atender à solicitação do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, realizando assim os trabalhos de mister.

2 – METODOLOGIA E ABRANGÊNCIA

Na fase de planejamento, no intuito de obter informações preliminares, foram realizadas pesquisas via Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFEM e SIAFE-TO com comando específico para gerar relatório de todos os processos autuados, empenhados, liquidados, pagos, cancelados, anulados, restos a pagar processados e restos a pagar não processados, durante os anos de 2013 a 2018.





Na fase de execução, com vistas a obter as informações necessárias, foram realizadas:

- a) Reunião com a equipe técnica da CGE;
- b) Identificação dos processos para os quais haviam empenhos e pagamentos via SIAFEM e SIAFE- TO no período compreendido entre 2013 a 2018, conforme relação de Despesas por tipo;
- c) Verificação de inscrição, pagamento e cancelamentos de restos a pagar processados e não processados;
- d) Identificação dos saldos em empenhos para os quais não havia pagamento via sistema SIAFEM e solicitação dos respectivos processos;
- e) Solicitações de informações e documentações por meio de visitas técnicas e por meio de Ofício de requisição;
- f) Para análise das informações obtidas, foram realizadas técnicas de análise documental, comparação e contraste entre informações provenientes de diferentes fontes, análise quantitativa com base em agrupamentos, cálculos matemáticos e cruzamento de informações.

O escopo do trabalho está relacionado ao solicitado pelo Tribunal de Contas, que, pelo conteúdo apresentado, direcionou a realização do trabalho à verificação da dívida do órgão Polícia Militar do Estado do Tocantins. Quanto à abrangência do período analisado, 2013 a 2018, se deve ao entendimento extraído do art. 1º do Decreto nº 20.910/32 onde prevê que:

[...] as dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.

A matriz de planejamento dos trabalhos consistiu na esquematização das informações obtidas através da análise minuciosa de todos os documentos contidos nos processos físicos confrontados com os dados financeiros extraídos do sistema SIAFEM, resultando na elaboração de planilhas que identificam as notas fiscais constantes nos processos analisados e os pagamentos realizados via ordem bancária no SIAFEM.

3 – EQUIPE DE TRABALHO

O Secretário-Chefe da Controladoria-Geral do Estado, no uso de suas atribuições, designou os servidores abaixo relacionados, sob a presidência do primeiro, para realização dos trabalhos, conforme Portaria CGE nº 60 de 03/08/2018, publicada no DOE n.º 5.171 de 07/08/2018 (fls. 13) e alterada pela Portaria CGE nº 96 de 07/11/2018, publicada no DOE nº 5.237 de 14/11/2018 (fls. 16):

Anne Carlos da Silva (*presidente*) – matrícula: 11536284





Anilton Franca Lima – matrícula: 119080

Maria Verônica de Carvalho – matrícula: 39084-1

Maria Creusa Barros de Melo Prehi – matrícula: 1184326

Sebastião Pereira Neto - matrícula: 6726375

Sergivan Sales de Brito – matrícula: 853152

Além dos servidores relacionados, a equipe contou com o apoio dos técnicos da Gerência de Controle do Gasto Público e Consolidação da Contas: Lucia Helena Queiroz Lima Câmara, matrícula: 122200, João Batista Portes Junior, matrícula 1272713-1 e Veralúcia Rodrigues Barros, matrícula: 1274430-1, pertencentes ao quadro de servidores da Controladoria - Geral do Estado.

4 – DO PRAZO PARA REALIZAÇÃO DOS TRABALHOS

A Portaria CGE n.º 60, de 03 de agosto de 2018, publicada no Diário Oficial do Estado de n.º 5.171, de 07 de agosto de 2018 fixou o prazo de 30 (trinta) dias para realização dos trabalhos de auditoria, porém, devido à complexidade e o volume de informações a serem apuradas, tornou-se imprescindível a prorrogação do prazo para conclusão dos trabalhos, o que ensejou a publicação das seguintes Portarias:

- Portaria CGE n.60º, de agosto de 2018, publicada no Diário Oficial do Estado n.º 5.171, de 07 de agosto de 2018 (*fl. 15*);
- Portaria CGE n.66º, de agosto de 2018, publicada no Diário Oficial do Estado n.º 5.181, de 17 de agosto de 2018 (*fl. 16*);
- Portaria CGE n.86º, de 08 de outubro de 2018, publicada no Diário Oficial do Estado n.º 5.216, de 11 de outubro de 2018 (*fl. 17*);
- Portaria CGE n.96º, de 07 de novembro de 2018, publicada no Diário Oficial do Estado n.º 5.237, de 14 de novembro de 2018 (*fl. 18*);
- Portaria CGE n 105/2018, de 07 de dezembro de 2018, publicada no Diário Oficial do Estado n.º 5.255, de 11 de dezembro de 2018 (fls. 19);
- Portaria CGE n.º 33/2019, de 08 de abril de 2019, publicada no Diário Oficial do Estado n.º 5.336 de 10 de Abril de 2019. (fls. 20).





5 – DAS CONSTATAÇÕES

Preliminarmente, ressaltamos que o escopo do trabalho limitou-se ao período de janeiro de 2013 a dezembro 2018. Vejamos nas constatações a seguir.

5.1 – DA INSCRIÇÃO CONTÁBIL DA DÍVIDA DO ÓRGÃO

Conforme anexo XIV da Lei 4.320/64 – Balanço Patrimonial, fls. 160 e 161, acumulado até dezembro de 2018, registra uma obrigação no passivo circulante de R\$ 361.248.818,57 (trezentos e sessenta e um milhões, duzentos e quarenta e oito mil, oitocentos e dezoito reais e cinquenta e sete centavos), não havendo inscrição de Passivo Não Circulante.

Por outro lado, ao comparar o Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Patrimoniais, (Quadro do Anexo XIV, da Lei 4.320/64), no exercício de 2018, fls. 164, temos um passivo no montante de R\$ 363.247.281,41, estando detalhado da seguinte forma:

Passivo Financeiro – R\$ 18.797.697,47

Passivo Patrimonial – R\$ 344.449.583,94

Comparando os quadros dos Balanços Patrimoniais do período de 2013 a 2018, observa-se uma taxa percentual de crescimento de 68,69% nas contas do Passivo Patrimonial. A tabela abaixo demonstra a composição da dívida contraída e pendente de pagamento no período avaliado, evidenciando que esta é composta em sua maioria por obrigações pendentes de autorização orçamentária.

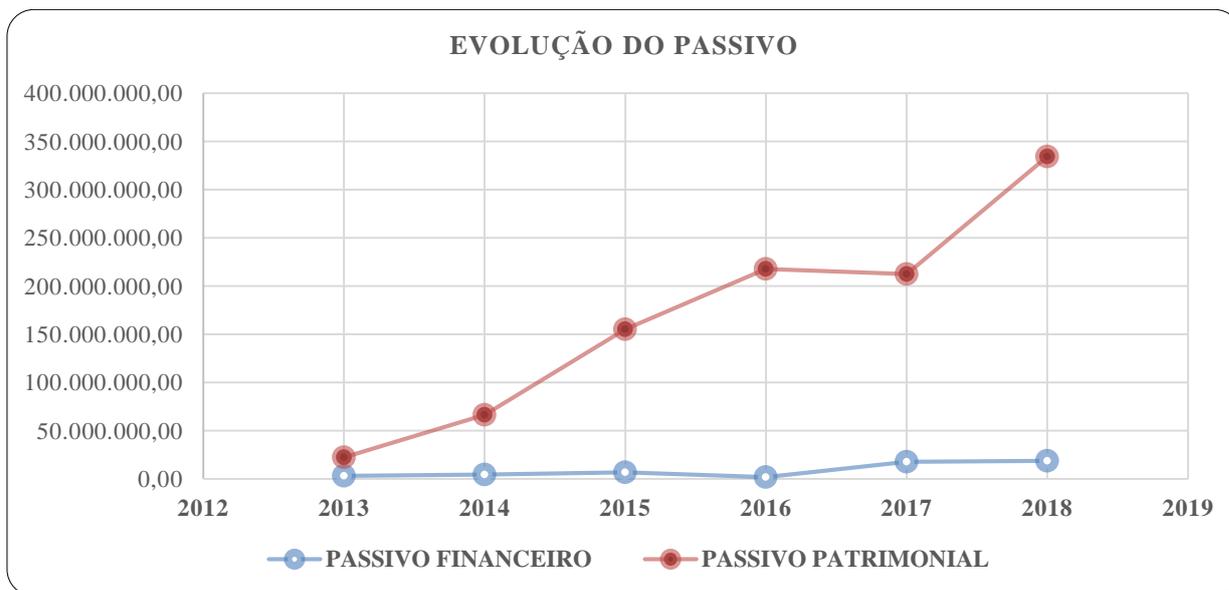
ANO	PASSIVO FINANCEIRO	PASSIVO PÁTRIMONIAL	TOTAL DO PASSIVO (-PL)
2013	R\$ 3.133.160,42*	R\$ 22.581.255,00*	R\$ 25.714.415,42
2014	R\$ 4.580.859,70*	R\$ 66.601.252,80*	R\$ 71.182.112,50
2015	R\$ 6.923.583,27	R\$ 155.367.167,69	R\$ 62.290.750,96
2016	R\$ 1.937.658,80	R\$ 217.763.396,64	R\$ 219.701.055,44
2017	R\$ 17.912.684,48	R\$ 212.539.319,40	R\$ 230.452.003,88
2018	R\$ 18.797.697,47	R\$ 344.449.583,64	R\$ 363.247.281,41

Fonte: Balanços Patrimoniais - Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes – Prestação de Contas 2013 a 2018.

*Ressalta-se que a segregação de ativos e passivos em financeiros e Patrimoniais e as despesas reconhecidas nas contas de obrigações a pagar nas contas do passivo P passaram a integrar o Passivo Patrimonial a partir de 2008, conforme Resolução CFC nº 1.128/2008, NBC 16.1, contudo, só foi adotado no âmbito do Estado do Tocantins a partir de 2015, em observância à Portaria STN nº 753 de 21 de dezembro de 2012.

O gráfico abaixo, demonstra a evolução da dívida registrada no Passivo durante o período analisado.





Observa-se que o passivo financeiro teve uma alteração média de 49% durante os anos de 2013 a 2015, havendo um decréscimo no exercício de 2016 e aumentando em 824,44% no exercício seguinte (2017), refletindo conseqüentemente no ano de 2018, fechando o Passivo Financeiro no valor de R\$ 18.797.697,47. Por outro lado, o registro no passivo Patrimonial vem aumentando ano a ano, com uma discreta depressão em 2017, e em 2018 apresenta uma elevação em percentual significativo de 57,36 de um exercício para outro.

Detalhando o Passivo temos o que segue:

5.2 – Passivo Financeiro

O Passivo Financeiro é constituído das exigibilidades, geralmente a curto e médio prazo, cujo resgate independa de autorização legislativa (parágrafo 3º, art. 105, Lei nº 4.320/64), as quais no caso vertente assim se consubstanciam:

PASSIVO FINANCEIRO – Posição em 31/12/2018	
Décimo Terceiro Salário	R\$ 20.464,69
Férias	R\$ 19.902,63
Benefícios Assistenciais a Pagar do Exercício	R\$ 11.731,24
Contribuição Patronal ao RPPS	R\$ 8.395,51
Plansaúde	R\$ 492.049,68
Contribuições ao RGPS Sobre Salários e Remunerações	R\$ 170.164,57
Contribuições ao RGPS – Serviços de Terceiros ou Contribuintes Avulsos	R\$ 2.702,46
Fornecedores não Parcelados a Pagar	R\$ 91.932,57
RP – Credor Siafem	R\$ 1.539.741,48
Contas não parceladas a pagar	R\$ 50.556,79
Contas a Pagar Nacionais – Decisões Judiciais – Exceto Precatórios	R\$ 13.049,75
Contribuição ao RGPS	R\$ 93.514,77
Imposto Sobre a Renda Retido na Fonte	R\$ 78.416,59
ISS	R\$ 10.786,54





Pensão Alimentícia	R\$ 24.060,62
Retenções – Entidades Representativas de Classes	R\$ 43.292,89
Retenções Empréstimos e Financiamentos	R\$ 1.433.110,22
Outros Consignatários	R\$ 12.613.380,05
Depósitos de Terceiros	R\$ 14.487,54
Outros Depósitos	R\$ 26.10,99
Outros Valores Restituíveis	R\$ 9.850,52
Indenizações e Restituições Diversas do Exercício	R\$ 31.124,03
Diárias a Pagar	R\$ 328,50
Crédito Empenhado a Liquidar	R\$ 1.998.462,84
TOTAL	R\$ 18.797.697,47

Fonte: Ativos e Passivos Financeiros – Base Balanço Patrimonial – Período 12/2018 – SIAFE-TO

Todas essas despesas somam o montante de R\$ 18.797.697,47 (dezoito milhões, setecentos e noventa e sete mil, seiscentos e noventa e sete reais e quarenta e sete centavos).

Os valores são compostos da seguinte maneira:

Restos a Pagar processados Exercícios Anteriores	R\$ 16.566.153,87
Restos a Pagar Não Processados Exercícios Anteriores	R\$ 59.221,45
Restos a Pagar Processados – Inscrição no Exercício	R\$ 69.334,71
Restos a Pagar Não Processados – Inscrição no Exercício	R\$ 2.052.458,39
Valores em Trânsito e Outros Valores Restituíveis	R\$ 50.529,05

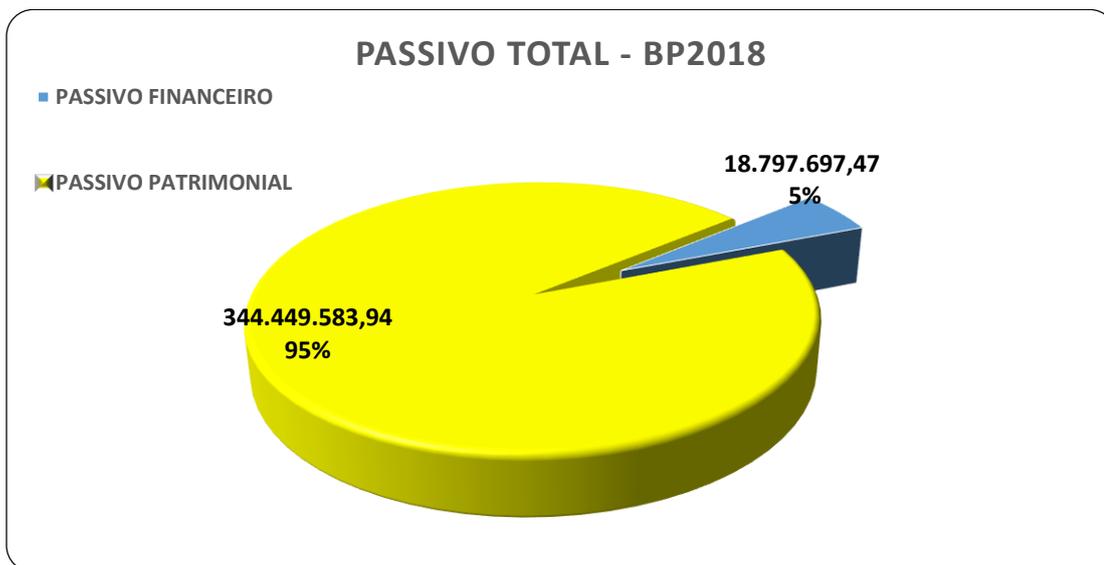
O detalhamento por credor e valores estão relacionados nos referidos relatórios emitidos pelo SIAFE-TO, às fls. 135 a 136 e 186 a 187.

5.3 – Passivo Patrimonial

Verifica-se que a Unidade Gestora apresenta um valor de R\$ 344.449.583,94 (trezentos e quarenta e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, quinhentos e oitenta e três reais e noventa e quatro centavos) no Passivo Patrimonial, com atributo “P”. Este montante representa as despesas contabilizadas sem suporte orçamentário.

As contas com esse atributo, representam 95% do valor total do passivo, conforme gráfico abaixo:



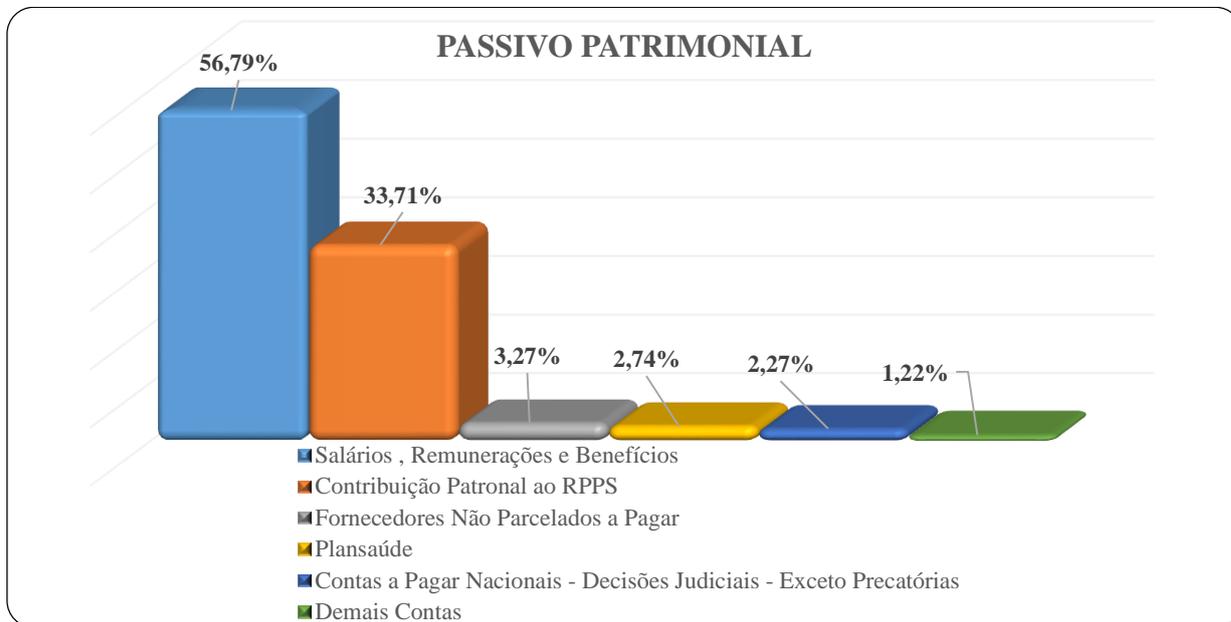


O detalhamento das contas que compõem esse montante estão relacionados no quadro a seguir:

PASSIVO PATRIMONIAL		
CONTA CONTÁBIL		VALOR R\$
211110101	Salários, Remunerações e Benefícios.	R\$ 191.667.566,76
211110102	Décimo Terceiro Salário	R\$ 686.271,82
211110103	Férias	R\$ 3.260.012,47
211210101	Benefícios Previdenciários	R\$ 1.271,99
211310101	Benefícios Assistenciais a Pagar do Exercício	R\$ 4.455,46
211419801	Obrigações Patrimoniais - Obrigações Gerais da Folha	R\$ 5.249,58
211420101	Contribuição Patronal ao RPPS	R\$ 116.104.366,77
211429901	Plansaúde	R\$ 9.453.864,71
211430101	Contribuições ao RGPS Sobre Salários e Remunerações	R\$ 166.451,29
211450301	Contribuição a Regime Próprio de Previdência Pessoal Requisitado de Outros Entes	R\$ 5.205,44
213110101	Fornecedores Não Parcelados a Pagar	R\$ 11.248.484,51
213110301	Contas Não parceladas a Pagar	R\$ 1.856.940,45
213110901	Fornecedores Nacionais - Decisões Judiciais - Exceto Precatórios	-
213111001	Contas a Pagar Nacionais - Decisões Judiciais - Exceto Precatórias	R\$ 7.819.512,82
218910102	Indenizações e Restituições Diversas do Exercício	R\$ 15.099,18
218910201	Diárias a Pagar	R\$ 239.541,88
218919001	Convênios com Instituições Privadas	R\$ 294.164,98
218939001	Convênios com União	R\$ 1.621.123,83
TOTAL		R\$ 344.449.583,94



Segue abaixo gráfico que representa cada despesa contabilizada no Passivo Patrimonial:



Conforme desprende-se da Prestação de Contas do ordenador de despesa referente ao exercício 2018, o órgão justificou por meio de Nota Explicativa, fls. 287 a 289, esse montante da seguinte forma:

“Foram efetuados cancelamentos de empenhos no valor aproximado de R\$61.593.575,90. Todavia é necessário destacar que o ordenador de despesa da PM/TO autorizou o respectivo cancelamento após ter participado de uma reunião de trabalho convocado pela secretário da Fazenda e Planejamento onde foi relatado sobre a insuficiência orçamentária para cumprimento das despesas obrigatórias tais como: despesa com pessoal, serviço da dívida e outras despesas fixas – água, energia e telefonia. Relataram também que não há a viabilidade do pagamento das consignações relacionadas à folha de pagamento pois as despesas obrigatórias superam o saldo para o empenho e liquidação das despesas. Tal medida resultaria no imediato não pagamento do líquido da folha que teria como consequência um impacto econômico no Estado do Tocantins, pois a economia do Estado depende da renda dos servidores públicos estaduais. Contudo, tais estornos foram liquidados novamente para honrar a folha de pessoal. Destacamos que o ordenador de despesas da PM/TO realizou diversos esforços no sentido de evitar tais estornos como: a) solicitação de reforço orçamentário ao SEPLAN conforme SGD nº 2017/0903924128, sem êxito; b) solicitação na redução dos gastos operacionais com água tratada, energia elétrica, combustível, manutenção de veículo. Telefonia e demais despesas de custeio para obtenção do equilíbrio das contas, conforme SGD 2018/09039/037109 – Medida de Contenção de Despesas. Apesar dos esforços realizados o cancelamento foi efetivado. Contudo, tais cancelamentos forma reconhecidos como obrigações a pagar Passivo “P” dentro do Passivo Patrimonial, conforme preceitua o parágrafo 4º do art. 105 da Lei 4.320/64. Salientamos também, que após a segregação dos ativos e passivos em financeiros e Patrimonial, as despesas reconhecidas nas contas obrigações a pagar nas contas do Passivo P passam a fazer parte do Passivo Patrimonial.”





Como informado pela própria Unidade Gestora, o passivo Patrimonial está sendo composto também de despesas que outrora foram empenhadas e inscritas em restos a pagar, em consonância com o que estabelece o art. 36 da Lei nº 4.320/64 e Decretos Orçamentários Estaduais vigentes à época, e que, foram cancelados e inscritos na referida conta. Tal procedimento afronta o princípio da anualidade orçamentária (art. 165, III, da Constituição Federal, c/c art. 2º, da Lei nº 4.320/64) e princípio da gestão fiscal responsável, previsto no art. 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Partimos então para a análise das contas que compõem o Passivo Patrimonial, com atributo P:

5.3.1 Despesa com Folha de Pagamento

Dos valores que compõem o Passivo Patrimonial, as despesas com folha de pagamento somam R\$ 195.619.578,50 (cento e noventa e cinco milhões, seiscentos e dezenove mil, quinhentos e setenta e oito reais e cinquenta centavos), representando 56,79%, das despesas que não possuem suporte orçamentário.

Essas despesas estão relacionadas nas seguintes contas contábeis:

CONTA CONTÁBIL		VALOR
211110101	Salários, Remunerações e Benefícios.	R\$ 191.667.566,76
211110102	Décimo Terceiro Salário	R\$ 686.271,82
211110103	Férias	R\$ 3.260.012,47
211210101	Benefícios Previdenciários	R\$ 1.271,99
211310101	Benefícios Assistenciais a Pagar do Exercício	R\$ 4.455,46
TOTAL		R\$ 195.619.578,50

Confrontando as informações dos valores a empenhar nas folhas de pagamento referente ao exercício de 2018, fls. 191 a 234, com os empenhados, liquidados e pagos, constata-se que ao longo do período vem se acumulando saldos significativos quanto aos valores devidos e não pagos, alusivos à rendimentos, consignações e demais descontos, conforme se observa no quadro abaixo:

EXECUÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO – 2018			
Descrição	Valor a empenhar	Valor Empenhado	Saldo pendente de Empenho
Rendimentos	R\$ 427.230.788,85	R\$ 436.803.076,17	R\$ 196.486.826,01
Descontos	R\$ 206.059.156,33		
Previdência IGEPREV	R\$ 51.111.958,17		
Previdência INSS	R\$ 178.032,78		
Previdências – Outras	R\$ 7.932,10		
PLANSÁUDE	R\$ 9.314.583,69		
Outros Planos	R\$ 14.794.632,17		
IRRF	R\$ 62.898.939,95		





Desconto Judicial	R\$ 19.362,07		
Indenizações	R\$ 100,00		
Associações	R\$ 8.336.929,06		
Consignação	R\$ 47.849.180,50		
Redutor Constitucional	R\$ 1.083.497,99		
Demais Descontos	R\$ 10.464.007,95		
TOTAL	R\$ 633.289.945,18	R\$ 436.803.076,17	R\$ 196.486.826,01

Do total para empenho no valor de R\$ 633.289.945,18 (seiscentos e trinta e três milhões, duzentos e oitenta e nove mil, novecentos e quarenta e cinco reais e dezoito centavos) - referentes as folhas de janeiro a dezembro de 2018- foram pagos 68,97% no montante de R\$ 436.762.708,85 (quatrocentos e trinta e seis milhões, setecentos e sessenta e dois mil, setecentos e oito reais e oitenta e cinco centavos), restando um saldo empenhado inscrito em restos a pagar não processados de R\$ 40.367,32 (quarenta mil, trezentos e sessenta e sete reais e trinta e dois centavos), e R\$ 196.486.869,01 (cento e noventa e seis milhões, quatrocentos e oitenta e seis mil, oitocentos e vinte e seis reais e um centavo) pendente de empenho e pagamento.

Do restante em aberto e não empenhado no exercício de 2018, (R\$ 196.486.869,01), não foi possível vislumbrar, nessa fase de análise, a integralidade do registro desses saldos restantes no Passivo Patrimonial, uma vez que o órgão não informou a competência de cada despesa inscrita nas respectivas contas do Passivo.

O órgão detalhou as contas atinentes ao Passivo Patrimonial às fls. 43 a 69, contudo, do levantamento realizado no trabalho de auditoria junto ao Sistema SIAFE-TO, ao confrontar as informações prestadas pelo órgão Polícia Militar, observou-se diferenças nas seguintes contas:

CONTAS		SIAFE-TO	DETALHAMENTO PM	DIFERENÇA
211110101	Salário e Remunerações e Benefícios	191.667.566,76	188.355.083,90	3.312.482,86
211110103	Férias	3.260.012,47	3.245.319,85	14.692,62
211310101	Benef. Assist. a pagar do Exercício	4.455,46	25.656,98	-21.201,52

Fonte: SIAFE-TO e Detalhamento conta contábil fornecido pelo Órgão PM-TO

5.3.2 Despesa com Encargos Patronais

As obrigações pendentes de autorização legislativa, referentes aos encargos patronais da folha de pagamento, estão registradas no Passivo Patrimonial nas seguintes contas contábeis:

CONTA CONTÁBIL		VALOR
211419801	Obrigações Patronais – Obrigações Gerais da Folha	R\$ 5.249,58
211420101	Contribuição Patronal ao RPPS	R\$ 116.104.366,77





211442901	PLANSAÚDE	R\$ 9.453.864,71
211430101	Contribuição ao RGPS sobre Salários e Remunerações	R\$ 166.451,29
211450301	Contribuição a RGPS – Pessoal Requisitado de Outros Entes	R\$ 5.205,44
Total		R\$ 125.735.137,79

Fonte: SIAFE-TO - Ativos e Passivos Patrimoniais – Base Balanço Patrimonial Período 12/2018

O total dessas contas foram de R\$ 125.735,137,79 (cento e vinte e cinco milhões, setecentos e trinta e cinco mil, cento e trinta e sete reais e setenta e nove centavos), que representa 37% do Passivo Patrimonial, sendo que desse valor o mais relevante é o registro de R\$ 116.104.366,77 (cento e dezesseis milhões, cento e quatro mil, trezentos e sessenta e seis reais e setenta e sete centavos), de despesa referente ao não recolhimento da Contribuição Patronal ao Regime Próprio de Previdência.

Conforme a folha de pagamento do exercício 2018, fls. 235 a 267, as despesas com encargos Patronais somaram um montante de R\$ 92.856.495,34 (noventa e dois milhões, oitocentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e trinta e quatro centavos) conforme detalhamento:

ENCARGO	VALOR
Patronal Vale Transporte	R\$ 5.927,92
Patronal Plan Saúde Inativos	R\$ 940.168,63
Patronal PLANSAÚDE Ativos	R\$ 2.445.935,76
Patronal Outros Segurados – Requisitados	R\$ 7.808,16
Patronal IGEPREV	R\$ 89.045.112,42
Patronal INSS	R\$ 411.542,45
TOTAL	R\$ 92.856.495,34

Fonte: Folhas de Pagamento jan. a dez/2018

Do valor devido, foi empenhado, liquidado e pago R\$ 406.491,47 (quatrocentos e seis mil, quatrocentos e noventa e um reais e quarenta e sete centavos), não havendo inscrição, no exercício de 2018, em Restos a pagar.

Desta forma, o restante, no montante de R\$ 92.450.003,87, (noventa e dois milhões, quatrocentos e cinquenta mil e três reais e oitenta e sete centavos) referente à encargos da Folha 2018, está pendente de pagamento e regularização, bem como os valores não empenhados e pagos de exercícios anteriores. Não se consegue vislumbrar, nessa fase de análise, um valor específico capaz de demonstrar a integralidade do registro desses saldos restantes no Passivo Patrimonial, tendo em vista o órgão não ter informado a competência de cada encargo inscrito nas respectivas contas do Passivo.

Durante o período analisado, constata-se que as contribuições previdenciárias patronais não têm sido recolhidas regularmente, tendo em vista que os valores devidos relacionados na Folha de Pagamento não estão sendo empenhados integralmente, causando o





endividamento do Ente com a Autarquia Federal (INSS) e com o Instituto de Previdência dos Servidores do Tocantins – IGEPREV.

Constata-se ainda, no passivo financeiro, saldo em restos a pagar no valor de R\$ 662.214,25 (seiscentos e sessenta e dois mil, duzentos e quatorze reais e vinte e cinco centavos), concernente aos encargos liquidados e não pagos em sua totalidade. Registra-se que os valores empenhados, liquidados e pagos estão evidenciados nas tabelas abaixo, bem como os valores inscritos em restos a pagar, todavia, o valor devido e não empenhado registrado no Passivo P supera em 18.887% o montante em restos a Pagar.

EXECUÇÃO DE ENCARGOS				
ANO	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO	SALDO NE
2013	R\$ 40.823.009,12.	R\$ 40.823.009,12	R\$ 40.733.280,98	R\$ 89.728,14
2014	R\$ 42.587.919,97	R\$ 42.587.009,12	R\$ 42.479.464,07	R\$ 108.455,90
2015	R\$ 33.073.633,23	R\$ 33.073.633,23	R\$ 33.054.373,82	R\$ 19.259,41
2016	R\$ 29.297.537,61	R\$ 29.297.537,61	R\$ 29.297.537,61	0,00
2017	R\$ 348.785,93	R\$ 348.785,93	R\$ 348.785,93	0,00
2018	R\$ 406.491,47	0,00	R\$ 406.491,47	0,00

Fonte: Anexo 11 – SIAFEM 2013-2017, SIAFE-TO 2018

EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR - ENCARGOS							
INSCRIÇÃO		CANCELAMENTO		PAGO		SALDO	
RPP	RPNP	RPP	RPNP	RPP	RPNP	RPP	RPNP
R\$ 662.214,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	R\$ 662.214,25	0,00

Fonte: RP Fonte 2018 - SIAFE-TO

Os demonstrativos contábeis anexados aos autos comprovam tal assertiva, o que se constata é que a prática se tornou rotineira, em que da folha de pagamento não é empenhada, dessa forma, ficando pendente restante da folha de pagamento os encargos patronais. É importante frisar que é dever do administrador público demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, conforme preceitos constitucionais e legais, devendo cumprir os prazos de pagamento de suas obrigações, pois em situação de atraso nos recolhimentos das obrigações o pagamento deverá ser efetuado sem prejuízo a apuração de responsabilidades e ressarcimento do erário (Acórdão nº 1503/2003 - Plenário – TCU).

Ressalta-se que os valores demonstrados nas tabelas acima, como devidos, são relevantes e passíveis de incidência de juros e multas. Tendo em vista tratar-se de matéria constitucional, bem como o fato de que reflete no endividamento do Estado, a realização de despesas com juros, multas e atualização monetária, tendo como causa o não recolhimento tempestivo de contribuições previdenciárias é considerada ilegítima e contrária à finalidade pública, impondo-se a sua glosa e o conseqüente dever de ressarcimento aos cofres públicos.

Muito embora tal registro no Passivo Patrimonial esteja correto sob o aspecto da técnica contábil, conforme parágrafo único do art. 98 da Lei Federal 4.320/1964, não obstante, deixar o saldo nas respectivas contas aumentando ano após anos sem sua devida





regularização é deveras preocupante, tratando-se de conduta irregular impactando os sucessivos exercícios financeiros.

Nota-se ainda, ausência de repasse das contribuições patronal ao PLANSAÚDE, tal fato é preocupante, tendo em vista inúmeros transtornos até noticiados na mídia. Conforme busca no site do Ministério Público, anexo fls. 278 a 283, foi constatado o ajuizamento de Ação Civil Pública, sendo autuado o processo 010077-41.2019.827.2729 referente à violação aos princípios administrativos, improbidade administrativa e outras matérias de direito público concernente ao não repasse dos valores em aberto do Plansaúde e demais descontos. Por isso, é imperioso que tais condutas sejam evitadas a fim de primar por uma gestão responsável.

O órgão detalhou as contas do Passivo Patrimonial às fls. 43 a 69, contudo, do levantamento realizado junto ao Sistema SIAFE-TO, ao confrontar as informações prestadas pelo órgão Polícia Militar, verifica-se uma diferença nas seguintes contas:

CONTAS		SIAFE-TO	DETALHAMENTO PM	DIFERENÇA
211420101	Contribuição Patronal ao RPPS	116.104.366,77	122.679.662,03	-6.575.295,26
211429901	Plansaúde	9.453.864,71	9.625.834,22	-171.969,51
211430101	Contribuições ao RGPS sobre Salários e Remunerações	166.451,29	145.035,81	21.415,48

Fonte: SIAFE-TO e Detalhamento conta contábil fornecido pelo Órgão PM-TO

5.3.3 Despesa com Fornecedores e Contas a Pagar

A obrigação registrada nas contas a pagar nacionais e fornecedores, refere-se as obrigações junto a fornecedores de matérias-primas, mercadorias e outros materiais utilizados nas atividades operacionais do órgão, bem como as obrigações decorrentes do fornecimento de utilidades e da prestação de serviços, tais como de energia elétrica, água, telefone, propaganda, aluguéis e todas as outras contas a pagar, inclusive os precatórios decorrentes dessas obrigações, com vencimento a curto prazo.

Observa-se que os valores registrados nessas contas, a grande maioria é referente a despesas registradas durante o exercício de 2017, conforme planilhas enviadas pelo Órgão às fls. 69.

Essas despesas no valor de R\$ 20.924.937,78 (vinte milhões, novecentos e vinte e quatro mil, novecentos e trinta e sete reais e setenta e oito centavos) representam 6,07% do Passivo Patrimonial e estão relacionadas nas seguintes contas:





CONTA CONTÁBIL		VALOR
213110101	Fornecedores Não Parcelados a Pagar	R\$ 11.248.484,51
213110301	Contas Não parceladas a Pagar	R\$ 1.856.940,45
213111001	Contas a Pagar Nacionais - Decisões Judiciais - Exceto Precatórias	R\$ 7.819.512,82
TOTAL		R\$ 20.924.937,78

Com o fim de realizar um levantamento do valor devido a fornecedores pelo órgão, foi verificado junto à Relatório de Despesa por Tipo – DESPLICIT, do sistema SIAFEM e SIAFE-TO, todos os processos para os quais haviam saldos em empenhos e que não foram inscritos em restos a pagar, cruzando informações com a relação de inscrições e cancelamentos de Restos a Pagar no período de 2013 a 2018.

Após esse levantamento via relatórios de despesas empenhadas, liquidadas e pagas ano a ano, no período de 2013 a 2018, identificamos saldos em empenhos. Conforme verificado no relatório de saldo de empenhos fls. 266 a 275, visualiza-se uma variação média de 1,09% em empenhos que não foram utilizados em sua totalidade, conforme quadro abaixo:

Ano	Valor Empenhado	Valor liquidado	Valor pago	Saldo de Empenho
2013	R\$ 359.209.181,52	R\$ 359.209.181,52	R\$ 356.399.106,56	R\$ 174.685,20
2014	R\$ 392.373.610,57	R\$ 388.344.334,62	R\$ 387.974.081,96	R\$ 4.339.528,61
2015	R\$ 413.915.829,59	R\$ 411.775.905,48	R\$ 408.356.329,33	R\$ 5.559.500,26
2016	R\$ 439.058.973,37	R\$ 438.978.740,62	R\$ 438.234.501,46	R\$ 824.471,91
2017	R\$ 487.775.161,42	R\$ 486.604.223,47	R\$ 471.059.977,26	R\$ 16.715.184,16
2018	R\$ 474.514.513,19	R\$ 472.462.054,80	R\$ 472.392.720,09	R\$ 2.121.793,10

Fonte: Prestações de Contas - 2013 a 2018.

Passado esse levantamento prévio, foi solicitado vistas aos processos relacionados às fls. 24 e 25, com a finalidade de identificar saldos de empenhos não cancelados, e que poderiam caracterizar uma dívida fictícia. Concluída a análise, não foi encontrado, nos processos, notas fiscais ou contratos sem pagamento. Por fim, foi realizado um cruzamento nas contas detalhadas do Passivo para verificar se esses empenhos estavam relacionados na conta Fornecedores e Contas Nacionais a Pagar, após esse cruzamento de dados foi constatado que esses empenhos, de fato, não estão relacionados como dívidas no Passivo Patrimonial.

Tal fato implica no questionamento se as despesas inscritas no Passivo Patrimonial referentes a Fornecedores a Pagar chegaram a ser empenhadas em algum momento, ou se referem a Despesas sem prévio empenho, ou fato ainda mais agravante, se elas de fato existem. Diante das limitações desta comissão de auditoria não foi possível avocar tais processos





de despesas tendo em vista que o órgão ao detalhar as contas não informou os processos referentes às inscrições nas respectivas contas do Passivo.

Ao comparar os valores inscritos nas referidas contas no SIAFE-TO com os valores detalhados pelo órgão às fls. 43 a 69, constatou-se diferença nas seguintes contas.

CONTA		SIAFE-TO	DETALHAMENTO PM	DIFERENÇA
213110101	Fornecedores Não Parcelados a Pagar	11.248.484,51	11.575.349,52	326.865,01
213110301	Contas Não parceladas a Pagar	1.856.940,45	1.868.534,51	11.594,06

5.3.4 Despesa com Indenizações e Restituições Diversas

As despesas com Indenizações e Restituições diversas estão inscritas na conta 2189810102, que somam um total de R\$ 15.099,18 (quinze mil e noventa e nove reais e dezoito centavos). Após levantamento junto ao SIAFE-TO, planilha fls. 71 a 90, constatou-se que tal despesa refere-se a uma única indenização devida em favor de Sérgio Rodrigo Stella, todavia, foi solicitado ao órgão o detalhamento desta conta, no entanto, a planilha apresentada às fls. 60 apresenta erro, não sendo garantido a fidedignidade dos valores apresentados.

5.3.5 Despesa com Diárias

Essas despesas estão inscritas na conta 218910201 - Diárias a Pagar, que somam um montante de R\$ 239.541,88 (duzentos e trinta e nove mil, quinhentos e quarenta e um reais e oitenta e oito centavos).

Observa-se não foi justificado pelo órgão o montante inscrito em despesas com diárias não pagas com registros extemporâneos em discordância aos dispositivos legais e registradas no Passivo Patrimonial com atributo P.

Conforme dispõe o artigo 3º do Decreto Estadual nº 3.560/2008, o momento para registro da liquidação das despesas com diárias será o da formalização da autorização para o afastamento, assim, necessitando o pagamento antecipado, senão vejamos:

Art. 3º A diária:

I – é atribuída:

a) pelo dirigente do respectivo órgão de atuação, inclusive a referente ao próprio afastamento;

b) mediante preenchimento do Formulário de Afastamento e Atribuição de Diárias, na conformidade do Anexo II a este Decreto;

c) exclusivamente a quem esteja em pleno exercício de cargo, posto ou função;

II – de natureza não-salarial, é paga:

a) mediante custeio;





b) antecipada e inteiramente, exceto nas seguintes situações, a critério da autoridade atribuidora:

- 1. urgência, podendo ser acertada no decorrer do afastamento;*
- 2. afastamento superior a 15 dias, caso em que pode ser acertada parceladamente;*

III – não se incorpora ao vencimento, subsídio ou provento de aposentadoria ou pensão;

IV – não é considerada para o efeito de:

- a) adicional de férias;*
- b) gratificação natalina.*

V – é destinada a custear, quando houver, despesas com alimentação, hospedagem e traslado, excetuando-se o custeio deste quando realizado por meio de veículo oficial. (Incluído pelo Decreto 5.340, de 23 de novembro de 2015, DOE 4.511).

Parágrafo único. É nulo o ato de atribuição de diária que tenha início na sexta-feira ou inclua sábado, domingo e feriado, salvo se amplamente motivado. (grifo nosso)

A concessão de diárias, despesas de natureza indenizatória, paga ao servidor que, em serviço, afastar-se da sede em caráter eventual ou transitório para outro ponto do Estado, território nacional ou para o exterior, faz jus a passagens e diárias para cobrir as despesas de pousada, alimentação e locomoção urbana, conforme se dispuser em regulamento, conforme prevê o artigo 53 da Lei Estadual nº 1.818/2007.

O órgão apresentou o detalhamento da referida conta, planilha anexa, fls. 43 a 69, no entanto, ao cruzar as informações com o SIAFE-TO, verifica-se uma diferença de R\$ 864,00 (oitocentos e sessenta e quatro reais) quando questionado, a contadora do Órgão a Ten. CEL. QOE Ana Nery Figueiredo, não detalhou tal diferença.

Em tempo, ressalta-se que não é possível assegurar a competência do registro dessa despesa, uma vez que o órgão não informou no detalhamento solicitado.

5.3.6 Despesa com Convênios

As referidas despesas estão classificadas nas contas 218919001 – Convênios com Instituições Privadas e 218939001 – Convênios com a União, somando R\$ 1.915.288,81 (um milhão novecentos e quinze mil, duzentos e oitenta e oito reais e oitenta e um centavos), estando detalhadas na planilha às fls. 90.

Essas despesas com convênios representam 0,56% do Passivo Patrimonial, sendo 0,09% com instituições privadas e 0,47% com a União.

Ao comparar os valores inscritos nas referidas contas no SIAFE-TO com os valores detalhados pelo órgão às fls. 43 a 69, constatou-se diferença de R\$ 9.602,87 a menor.





CONTA	SIAFE-TO	DETALHAMENTO PM	DIFERENÇA
218939001 Convênios com a União	1.621.123,83	1.611.520,96	9.602,87

Ressalta-se que essas contas sofrem variações constantes devido aos registros de rendimentos, no entanto o órgão não justificou a diferença apresentada.

5.4 – DA DÍVIDA NÃO INSCRITA CONTABILMENTE DO ÓRGÃO

Para a realização do trabalho, foi solicitado ao órgão PM, por meio do Ofício nº 008/2019, fls. 31, informações quanto a existência de Despesas que não foram empenhadas nos exercícios de suas competências e que se encontram pendentes de liberação orçamentária e financeira. Como resposta, foi informado por meio do Ofício nº 59/2019 – DOF, fls. 42 e planilha às fls. 70 a existência de uma dívida no montante de **R\$ 19.856.484,91** (dezenove milhões, oitocentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e noventa e um centavos) em despesas realizadas em 2017 e 2018 sem execução orçamentária e sem registro contábil.

Com efeito, o cômputo de despesas não empenhadas legalmente no exercício viola o princípio da competência, insculpido no art. 35, II, da Lei nº 4.320/64, vulnerando o adequado controle da gestão Orçamentária. Ademais, a Constituição Federal (art. 167, inciso II) proíbe a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, não permitindo que o gestor realize despesas sem autorização legislativa, ou seja, proíbe a realização de despesas que não estejam previamente autorizadas na lei orçamentária ou em seus créditos adicionais.

Acrescente-se que de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal estão vedados a assunção de obrigação sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. Ademais, a realização desse tipo de despesa contraria preceitos básicos da contabilidade pública, representando grave distorção orçamentária, contrária ao disposto no artigo 85 da Lei nº 4.320/64. Não se pode olvidar, ainda, que, além de infringir os artigos 7º, § 2º, III, e 38, caput da Lei 8.666/93, a realização de despesa sem o seu prévio empenho vai de encontro ao disposto no art. 60, caput da Lei 4.320/64, uma vez que as obrigações foram contraídas sem as devidas autorização e indicação prévia de recursos, e que, até o momento encontram-se pendentes de regularização.

Frise-se que o montante informado como despesas a pagar sem execução orçamentária é **5% maior** que a despesa contabilizada no Passivo Financeiro, o que agrava a situação, demonstrando a inexistência de um planejamento prévio e subversão do ciclo ordinário da despesa pública, com sensíveis repercussões na confiabilidade dos dados contábeis do órgão.

Importante mencionar que procedimentos de reconhecimento de despesa sem amparo contratual são passíveis de responsabilização por parte dos órgãos de controle externo, devendo-se evitar incorrer em ato anômalo como este em casos vindouros, utilizando-se das





ferramentas de planejamento nas aquisições de bens e serviços, assim como da devida inscrição da despesa em restos a pagar conforme o caso, mormente pela permissibilidade legal constante do parágrafo único do artigo 76 do Decreto-Lei nº 200/1967.

Importa frisar ainda que o Decreto nº 4.733/2013 é bem claro quando assevera que a análise de reconhecimento de dívida ou de despesas são objetos de apreciação exclusiva do órgão contratante, senão vejamos:

Art. 2º Os procedimentos jurídico-administrativos que resultarem em reconhecimento de dívida ou de despesa são objeto de apreciação exclusiva do órgão contratante. (Dispositivo com redação determinada pelo Decreto nº 4.807/2013).

Parágrafo único. Cabe ao dirigente do órgão que der causa ao reconhecimento de dívida ou despesa determinar a instauração imediata de procedimento apuratório de responsabilidade. (grifo nosso).

Portanto, tal procedimento não deve ser visto como algo comum, cabendo responsabilização a quem deu causa a assunção de despesas sem prévio empenho, devendo ser instaurado no Órgão o devido procedimento de apuração.

5.5 DEMAIS INCONSISTÊNCIAS

5.5.1 Restos a Pagar

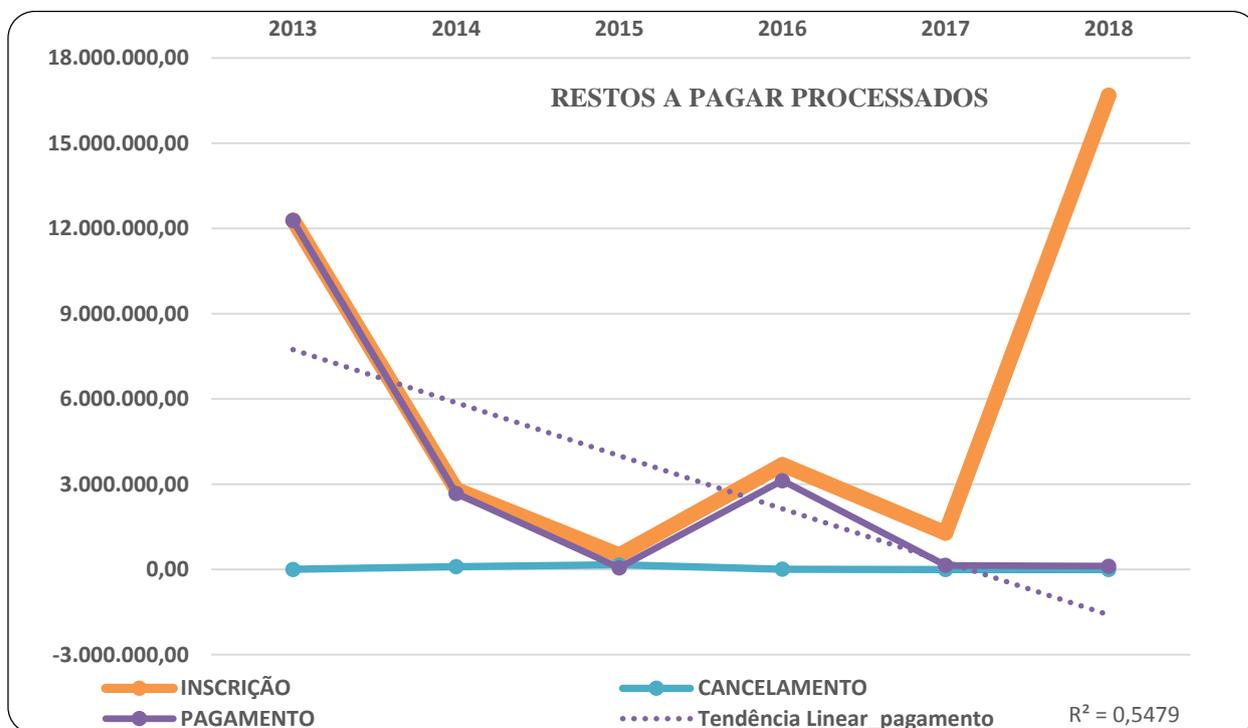
Ao analisar os restos a pagar durante o período 2013 a 2018, verifica-se um aumento significativo nos compromissos repassados de um exercício para outro. As tabelas e gráficos a seguir demonstram a evolução da dívida referente a restos a pagar, bem como a comparação entre inscrição, cancelamento, pagamentos e o saldo remanescente no período analisado.

ANO	INSCRIÇÃO (SALDO INICIAL) R\$		CANCELAMENTO R\$		PAGAMENTO R\$		SALDO REMANESCENTE P/ EXERC SEGUINTE R\$	
	RPP	RPNP	RPP	RPNP	RPP	RPNP	RPP	RPNP
2013	12.299.562,41	395.740,08	5.589,57	9.115,28	12.284.436,03	386.624,80	9.536,81	0,00
2014	2.810.074,96	174.685,20	101.219,65	26.214,76	2.679.406,58	148.470,44	29.448,73	0,00
2015	506.908,56	4.029.275,95	167.333,17	26.860,00	66.391,22	2.967.554,15	273.184,57	1.034.861,80
2016	3.692.760,72	3.174.785,91	15.073,84	1.123.548,93	3.130.751,64	1.542.737,54	546.935,24	508.499,44
2017	1.291.174,40	588.732,19	0,00	540.601,44	146.535,73	45.798,07	1.144.638,67	2.322,68
2018	16.688.884,88	1.173.270,63	0,00	566.536,12	122.731,01	547.513,06	16.566.153,87	59.221,45

Fonte: Prestação de Contas da PM-TO – RP FONTE - Relatório Técnico de Contas dos Exercícios 2013 a 2018.



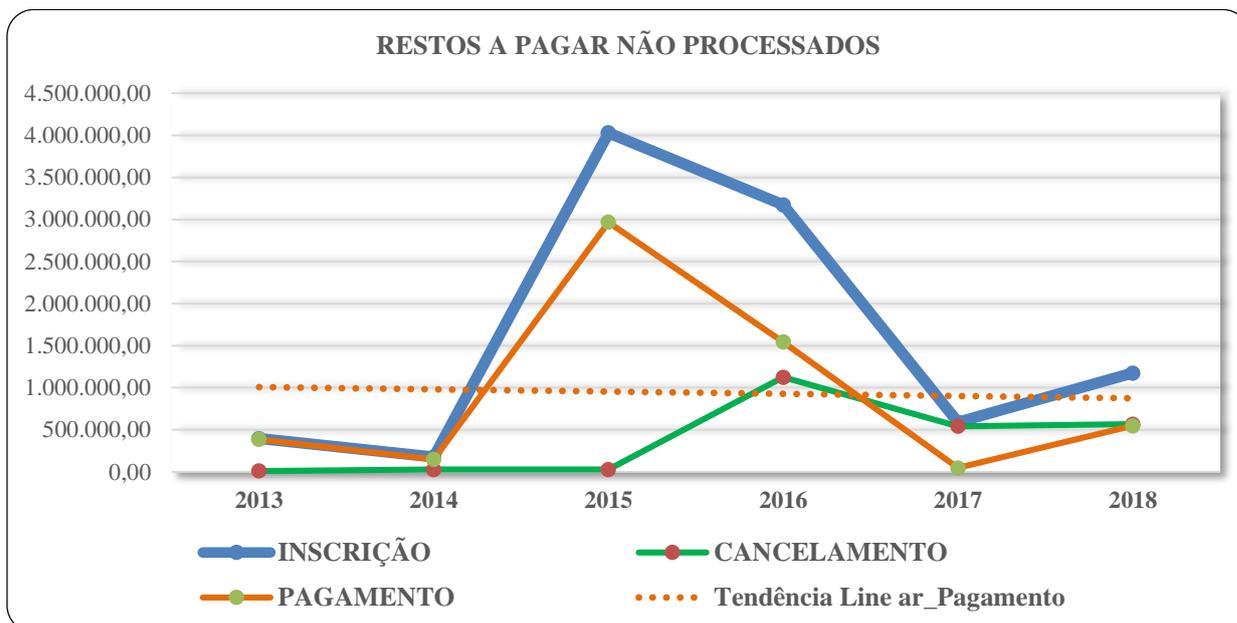
Observando a planilha dos Restos a pagar no período de 2013 a 2018, verifica-se uma contínua evolução dos saldos remanescentes, pendentes de pagamento, para os exercícios seguintes. Quanto à evolução das inscrições, cancelamento e pagamento, temos o que segue:



O exercício de 2018, foi o ano em que houve um maior número de restos a pagar inscritos, no montante de R\$ 16.688.884,88 (dezesesseis milhões, seiscentos e oitenta e oito mil, oitocentos e oitenta e quatro reais e oitenta e oito centavos) - incluindo o saldo remanescente dos exercícios anteriores - restando um saldo a pagar que passa para o exercício seguinte (2019) de R\$ 16.566.153,87 (dezesesseis milhões, quinhentos e sessenta e seis mil, cento e cinquenta e três reais e oitenta e sete centavos) com tendência de pagamento de Restos a Pagar Processados diminuindo ano a ano.

À respeito dos restos a Pagar não Processados, a tendência de pagamento mostra-se estável, no entanto, os pagamentos efetuados no período de 2014 a 2015 foram significativamente inferiores ao saldo dos Restos a Pagar inscritos, o que resultou em um saldo pendente de pagamento para os exercícios imediatamente seguinte de R\$ 1.604.905,37 (um milhão, seiscentos e quatro mil, novecentos e cinco reais e trinta e sete centavos).





Observa-se no Relatório de Restos a Pagar por fonte, fls. 95 a 106, a inscrição de despesas que, pelo período de competência, não se enquadram na dicção dada pelo art.43 do Decreto Estadual nº 5.779, de 05 de fevereiro de 2018 c/c art. 92, inc. I da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

A Controladoria - Geral do Estado e Secretaria da Fazenda e Planejamento já haviam se manifestado sobre esse assunto, por meio do Ofício Circular Conjunto CGE/SEFAZ nº5/2019/GABSEC, SGD Nº 2019/09049/000947, (anexo fls. 284 a 286), em 22 de fevereiro do corrente ano, informando a existência de saldos inscritos em restos a pagar e solicitando providências quanto a regularização, no entanto, diante dos quadros apresentados, fica claro que as recomendações da CGE e SEFAZ não foram atendidas.

Quanto a suficiência financeira capaz de garantir as inscrições de restos a pagar os Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar do órgão nos exercícios de 2013 a 2018, conforme Balanços Financeiros fls. 137 a 148, apresentaram o que segue:

ANO	RPP	RPNP	SALDO CAIXA EXECÍCIO SEGUINTE
2013	R\$ 2.984.760,15	0,00	R\$ 10.019.611,98
2014	R\$ 4.399.528,61	0,00	R\$ 7.354.265,31
2015	R\$ 3.419.576,15	R\$ 2.139.924,11	R\$ 4.162.966,45
2016	R\$ 744.239,16	R\$ 80.232,75	R\$ 3.624.675,97
2017	R\$ 15.544.246,21	R\$ 1.170.937,95	R\$ 3.617.070,13
2018	R\$ 69.334,71	R\$ 2.052.458,39	R\$ 5.465.862,24

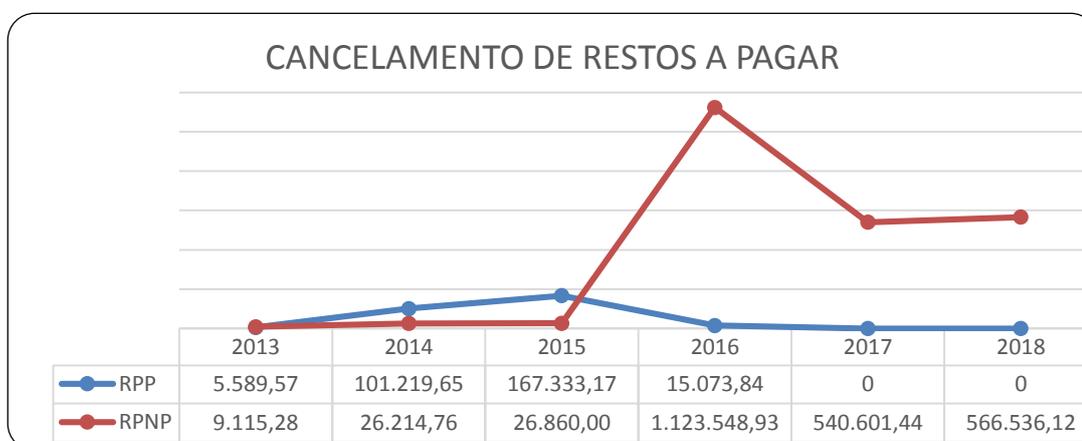
Fonte: Balanço Financeiro 2013 a 2018 - Prestação de Contas da PM-TO.





As obrigações financeiras com os restos a pagar nos exercícios de 2013, 2014, 2016 e 2018 comparado ao saldo em Caixa para o exercício seguinte demonstram que existia uma disponibilidade de caixa para o cumprimento de tais obrigações.

No entanto, constata-se que, apesar de haver saldo em caixa capazes de garantir o cumprimento da obrigação, o que se observa é que houve um decréscimo no pagamento e constante aumento de cancelamentos nos exercícios imediatamente subsequentes, deixando saldos pendentes de pagamento, especialmente os Restos a Pagar processados, conforme gráficos apresentados.



Quanto aos restos a pagar nos exercícios de 2015 e 2017, verifica-se que foram inscritos, respectivamente, R\$ 5.559.500,26 (cinco milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil, quinhentos reais e vinte e seis centavos) e R\$ 16.715.184,16 (dezesseis milhões, setecentos e quinze mil, cento e oitenta e quatro reais e dezesseis centavos), diante de uma disponibilidade de caixa de R\$ 4.162.966,45 (quatro milhões, cento e sessenta e dois mil, novecentos e sessenta e seis reais e quarenta e cinco centavos) e R\$ 3.617.070,13 (três milhões, seiscentos e dezessete mil e setenta reais e treze centavos), não havendo suficiência financeira para garantir tais inscrições.

Dessa forma, frente à insuficiência financeira constatada para pagamento de restos a pagar, especialmente os Restos a Pagar Processados, demonstra o desequilíbrio financeiro e o comprometimento da gestão fiscal estabelecida no art. 1º, §1º da LRF.

Sob o aspecto da gestão fiscal, os restos a pagar sem lastro financeiro são indicativos de uma gestão financeira desequilibrada. A Lei nº 101 de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) tem entre seus pressupostos o princípio de equilíbrio. Embora a LRF reforce a necessidade de se observar este princípio no último ano do mandato, este deve ser perseguido ao longo de toda a gestão, de forma que não se acumule





resíduos passivos ao decorrer dos anos. O Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, 7ª edição, sugere o equilíbrio intertemporal (durante os exercícios) entre as receitas e as despesas públicas se estabelece como pilar da gestão fiscal responsável.

5.5.2 – Execução de despesas fora do período e orçamento próprio

No decorrer da auditoria identificamos um volume expressivo de despesas de exercícios anteriores - DEA, empenhadas pelo órgão no elemento de despesa 92 – *Despesas de Exercícios Anteriores*, em contrariedade ao caráter excepcional de tais despesas, conforme disposto no art. 37 da Lei nº 4.320/64.

A questão merece ser destacada uma vez que tais despesas passaram a onerar os exercícios subsequentes, causando significativa distorção do resultado orçamentário apurado em cada período, com ônus para os exercícios subsequentes, em prejuízo da credibilidade e confiabilidade dos resultados contábeis apresentados, bem como acarretando detalhamento insuficiente que inviabiliza a correta classificação econômica do gasto público, com prejuízo à transparência e ao controle social.

Esse procedimento deveria incluir somente despesas excepcionalíssimas, porém, esse caráter de exceção tem sido distorcido, havendo um evidente exagero de valores despendidos dessa forma, o que vai de encontro a qualquer exigência de planejamento. Segue planilha com valores despendidos em DEA no período avaliado.

Despesas de Exercícios Anteriores da PM - TO – Elemento 92

ANO	TOTAL EMPENHADO R\$	TIPO DE DESP - DEA R\$	EMPENHADO NAT. 92 R\$	LIQUIDADO NAT. 92 R\$	PAGO NAT. 92 R\$
2013	359.383.866,72	DESP. PESSOAL	5.119.378,59	5.119.378,59	5.028.136,88
		OUTRAS DESPESAS	5.060.731,18	5.060.731,18	5.060.731,18
		TOTAL	10.180.109,77	10.180.109,77	10.088.868,06
2014	392.373.610,57	DESP. PESSOAL	24.205.648,67	24.205.648,67	24.205.648,67
		OUTRAS DESPESAS	7.622.158,13	7.622.158,13	7.621.776,15
		TOTAL	31.827.806,80	31.827.806,80	31.827.424,82
2015	413.915.829,59	DESP. PESSOAL	48.710.472,93	48.710.472,93	48.708.537,16
		OUTRAS DESPESAS	11.153.327,08	11.153.327,08	11.098.903,06
		TOTAL	59.863.800,01	59.863.800,01	59.807.440,22
2016	439.058.973,37	DESP. PESSOAL	79.534.821,98	79.534.821,98	78.977.819,11
		OUTRAS DESPESAS	14.133.890,57	14.133.890,57	14.118.817,78
		TOTAL	93.668.712,55	93.668.712,55	93.096.636,89
2017	487.775.161,42	DESP. PESSOAL	80.341.085,88	80.341.085,88	67.283.750,09
		OUTRAS DESPESAS	27.874.068,24	27.826.268,24	26.248.520,14

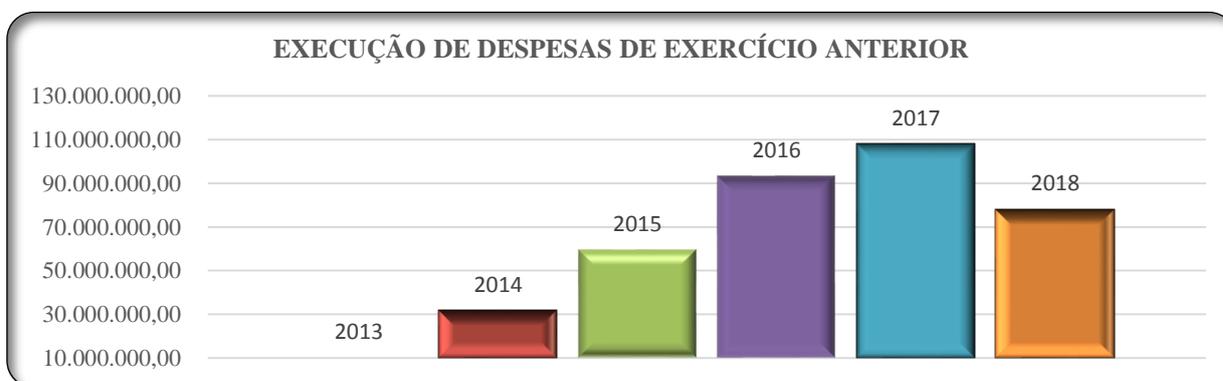




		TOTAL	108.215.154,12	108.167.354,12	93.532.270,23
2018	474.514.513,19	DESP. PESSOAL	65.170.006,13	65.135.118,23	65.135.118,23
		OUTRAS DESPESAS	13.076.056,31	13.045.954,31	13.045.954,31
		TOTAL	78.246.062,44	78.197.546,31	78.181.072,54

Fonte: Anexo 11, DESPLICIT SIAFEM e SIAFE

No período avaliado, observa-se um aumento de despesas principalmente referentes a folha de pessoal e que não foram reconhecidas no exercício próprio, conforme planilha acima, visto que em 2017 a despesas atingiu o montante R\$ 80.341.085,88 (oitenta milhões, trezentos e quarenta e um mil, oitenta e cinco reais e oitenta e oito centavos), enquanto que em 2013, os valores correspondiam a R\$ 6.815.042,46 (seis milhões, oitocentos e quinze mil, quarenta e dois reais e quarenta e seis centavos) o que representa um aumento de 1.000% entre os períodos em análise.



Comparando a execução de Despesa de Exercício anterior com o orçamento autorizado dos anos sob análise, verifica-se que o orçamento dos anos subsequentes à contração da despesa esteve comprometido em média de 13,95%.

ANO	ORÇAMENTO AUTORIZADO	EXECUÇÃO EMPENHO	EXECUÇÃO DE A	% ORÇAMENTO COMPROMETIDO
2013	R\$ 368.996.927,00	R\$ 359.209.181,52	R\$ 10.180.109,77	3%
2014	R\$ 401.561.126,00	R\$ 392.373.610,57	R\$ 31.827.806,80	7,93%
2015	R\$ 417.833.323,00	R\$ 413.915.829,59	R\$ 59.863.800,01	14,33%
2016	R\$ 458.635.6385,00	R\$ 439.058.973,37	R\$ 93.668.712,55	20,42%
2017	R\$ 490.359.234,00	R\$ 487.775.161,42	R\$ 108.215.154,12	22,07%
2018	R\$ 490.173.524,00	R\$ 474.514.513,19	R\$ 78.246.062,44	15,96%

Fonte: Anexo 11 2013 – 2018 SIAFEM e SIAFE-TO

Como se observa, tomando por exemplo o exercício financeiro de 2018, do orçamento autorizado no valor de R\$ 490.173.524,00 (quatrocentos e noventa milhões, cento e setenta e três mil, quinhentos e vinte e quatro reais) foram empenhados o montante de R\$ 474.514.513,19 (quatrocentos e setenta e quatro milhões, quinhentos e quatorze mil, quinhentos e treze reais e dezenove centavos), sendo que desse valor, 16% refere-se a despesas de exercícios anteriores.





Essas despesas representam compromissos que o Estado deixou de reconhecer na execução orçamentária do próprio exercício em que foram contraídos, passando a onerar a execução orçamentária de exercícios posteriores, principalmente do exercício imediatamente subsequente.

Analisando o comprometimento dos orçamentos dos últimos exercícios com execução de despesas de exercício anteriores, anexo 11 às fls. 113 a 131, verifica-se que houve crescimento significativo no período de 2016 a 2017, no entanto, no exercício de 2017 para 2018 essa variação foi decrescente. Embora as despesas empenhadas em 2017 no elemento de despesa 92, tenham tido pequena redução relativamente ao exercício precedente, o patamar manteve-se elevado (R\$ 78.246,062,44 – setenta e oito milhões, duzentos e quarenta e seis mil, sessenta e dois reais e quarenta e quatro centavos), indicando a continuidade da prática sem a tomada de medidas eficientes para mitigar o problema.

Ademais, constatou-se que das despesas reconhecidas e empenhadas como DEA, em média 2,5% não são pagas no exercício do reconhecimento, sendo inscritas em restos a pagar para o exercício seguinte. Tal fato, por si só, não é reprovável, a imprevisibilidade natural de execução orçamentária ao longo de um exercício financeiro delimitado justifica que alguns gastos já empenhados sejam realizados em momento posterior. Não se vê contudo, na realidade, moderação, ao invés disso, observa-se o uso abusivo deste recurso, criando uma espécie de orçamento paralelo, uma realidade alterada.

Ao comparar o Anexo 11 (2013 a 2018, fls. 113 a 131), com o Relatório de Restos a Pagar por Fonte e Credor por UG - exercício 2018, constata-se que os saldos a pagar de Restos a Pagar com classificação 92, superam os saldos não pagos dos valores empenhados no período analisado (2013 a 2018).

Tal fato merece atenção, uma vez que no relatório de Restos a Pagar não consta empenhos anteriores a 2013 classificados como DEA, e que, mesmo se não houvesse qualquer pagamento de restos a pagar na natureza de despesa 92 no período, o valor da diferença ainda seria maior. Tal fato não foi justificado pelo órgão.

Acrescente-se que, apesar de parecidos na forma e utilizados para o mesmo fim, as DEA não se confundem com restos a pagar, que ao menos passam pelo orçamento do ano como despesas que foram empenhadas, mas que por deficiência no planejamento, deixaram de ser pagas. A inscrição e o pagamento como Restos a Pagar de Despesas de exercício anterior, outrora empenhadas na natureza 92, podem configurar uma modalidade incipiente de maquiagem contábil, o que precisa ser ponderado pelo órgão.

O procedimento constitui postergação do reconhecimento e pagamento de despesas de um exercício para outro, alterando significativamente os resultados da execução orçamentária, bem como o reconhecimento de dívidas decorrentes de despesas liquidadas de fato,





porém ainda não reconhecidas no orçamento do Poder Executivo ou indevidamente canceladas em exercícios anteriores.

Nos termos do que dispunha o decreto Estadual nº 5.779 vigente em 2018, apenas em determinadas hipóteses restritas e devidamente justificadas, caberia o reempenho de despesas por dotação para Despesas de Exercícios Anteriores conforme segue:

Art. 17. O empenho da despesa de exercícios anteriores é formalizado no processo que a originou, mediante a elaboração de termo de reconhecimento de dívida, após justificativa fundamentada no art. 37 da Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964

Vejamos então o que dispõe a Lei nº 4.320/64:

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

E ainda que tivessem sido preenchidos todos requisitos legais, esse tipo de despesa deve ser utilizado sob regime de exceção, haja vista que contraria o princípio da anualidade, onerando orçamento estranho ao que se refere a despesa, acarretando detalhamento insuficiente que inviabiliza a correta classificação econômica do gasto público, com prejuízo à transparência e ao controle social.

O excesso de despesas transferidas para o exercício subsequente decorre da falta de planejamento orçamentário, ocasionando o emprego do Elemento de Despesa 92 de forma inapropriada e abusiva.

O aumento exagerado desse tipo de despesas dificulta a capacidade de planejamento, uma vez que essas despesas adiadas terão impacto no orçamento dos anos seguintes. Consequentemente, a previsão e o resultado ficarão inevitavelmente comprometidos, assim como a gestão.

6 – DIFICULDADES ENCONTRADAS

Durante a execução dos trabalhos, foram encontradas situações que dificultaram a conclusão do levantamento.

A primeira diz respeito a ausência de informação do exercício que deu origem à dívida nas contas registradas contabilmente pelo órgão, o que dificultou um maior detalhamento da competência da despesa.





Quanto a despesa com pessoal, esta comissão não teve acesso às folhas de pagamento, encaminhadas pela SECAD, dos exercícios anteriores a 2018, restringindo dessa forma, a análise. Outro fator, diz respeito ao não repasse integral dos abatimentos referentes às consignações, encargos e demais descontos, uma vez que não tivemos acesso aos relatórios com detalhamento dos valores descontados e empenhados.

Por último, o empenho e pagamento de despesas no elemento de despesa 92 – Despesas de Exercício Anteriores, acarretou em um detalhamento insuficiente inviabilizando a verificação da correta classificação econômica do gasto público, uma vez que não foi possível constatar com exatidão a classificação das despesas quanto a sua natureza.

7 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Equipe Técnica de servidores da Controladoria - Geral do Estado, após utilizar os papéis de trabalho disponibilizados por este órgão de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, lançar mão das diversas formas de pesquisas e fontes de informação, tanto físicas quanto eletrônicas, utilizando as formas disponíveis para interpretar os dados contidos no SIAFEM, SIAFE-TO, e documentação disponibilizada, foi possível aferir um valor relativo à dívida existente no Órgão da Polícia Militar do Tocantins – UG 090300, e constatar inconsistências orçamentárias, fiscais e contábeis elencadas no corpo deste parecer e resumidos abaixo:

- I. **Dívida Real apurada no Levantamento realizado no montante de R\$ 383.103.766,32 (trezentos e oitenta e três milhões, cento e três mil, setecentos e sessenta e seis reais e trinta e dois centavos)**, conforme apontamentos nos **itens 5.1 e 5.4**, estando detalhada da seguinte maneira:
 - Passivo Financeiro R\$ 18.797.697,47 (dezoito milhões, setecentos e noventa e sete mil, seiscentos e noventa e sete reais e quarenta e sete centavos),
 - Passivo Patrimonial R\$ 344.449.583,94 (trezentos e quarenta e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e nove mil, quinhentos e oitenta e três reais e noventa e quatro centavos);
 - Dívida não contabilizada R\$ 19.856.484,91 (dezenove milhões, oitocentos e cinquenta e seis mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e noventa e um centavos);
- II. Realização de Despesa sem prévio empenho e não contabilizada, estando a mesma encoberta de forma a impossibilitar a visualização nos relatórios gerenciais e contábeis, o que além de infringir preceitos básicos orçamentários, financeiros e contábeis, fere também a transparência nos gastos públicos, conforme apontamentos no item **5.4**;





- III. Não pagamento integral da folha de pessoal, resultando em um alto valor de despesas não empenhadas em folha de pagamento, sendo efetuado o registro no passivo P. subitem **5.3.1**;
- IV. Não recolhimento regular das contribuições Previdenciárias Patronais causando endividamento do Ente como INSS e IGEPREV, configurando em dívida passível de juros e multas. Subitem **5.3.2**;
- V. Não repasse integral dos valores patronais referentes ao Plano de saúde dos servidores – PLANSAÚDE. Subitem **5.3.2**;
- VI. Despesas com Diárias com registros extemporâneos em desconsonância com o que dispõe o art. 3º do Decreto Estadual nº. 3.560/2008, conforme tratado no subitem **5.3.5**;
- VII. Registro de despesas inscritas em restos a pagar que ultrapassam o exercício social ao de sua inscrição. Subitem **5.5.1**;
- VIII. Inscrição de restos a pagar sem suficiência em caixa para atendê-las. Subitem **5.5.1**;
- IX. Não pagamento de restos a pagar processados nos exercícios subsequentes a inscrição, mesmo havendo saldo disponibilizado em caixa para o exercício seguinte. Subitem **5.5.1**;
- X. Registro de saldo em restos a pagar com classificação no elemento de despesa 92 (DEA) em valor superior aos saldos empenhados e não pagos no período de 2013 a 2018. Subitem **5.5.2**;
- XI. Excesso de despesas de exercícios anteriores, em contrariedade ao caráter excepcional de tais despesas, conforme disposto no art. 37 da Lei nº 4320/64 e art. 46 do Decreto Estadual nº 964/2016, causando significativa distorção do resultado orçamentário apurado em cada período, com ônus para os exercícios subsequentes, mediante utilização do Elemento de Despesa 92 como espécie de orçamento paralelo, em prejuízo da credibilidade e confiabilidade dos resultados contábeis apresentados, bem como acarretando detalhamento insuficiente que inviabiliza a correta classificação econômica do gasto público, com prejuízo à transparência e ao controle social, conforme apresentado no subitem **5.5.2**;
- XII. Divergências nas Contas Contábeis do Passivo Patrimonial entre o SIAFE-TO e detalhamento do órgão. Subitens 5.3.1, 5.3.2, 5.3.3, 5.3.4, 5.3.5 e 5.3.6.

Os dados apresentados fragilizam o ambiente de gestão fiscal responsável, revelando tendência de desequilíbrio das contas públicas em face do crescente volume da dívida





registrada, e as despesas realizadas sem empenho, fato ainda mais grave, sem qualquer registro contábil, prejudicando a confiabilidade dos demonstrativos e a própria validade do orçamento.

Contudo, entende-se que é importante a realização de uma auditoria específica na folha de pagamento tendo em vista que não foi possível identificar com maiores detalhes todos os valores referentes aos descontos em folha e que não foram repassados ao IGEPREV, PLANSAÚDE, Bancos e outros consignatários, para que sejam apuradas as irregularidades e identificados os responsáveis pela gestão.

Diante do exposto, tendo em vista a conclusão dos trabalhos realizados por esta Comissão, se faz necessário o envio do presente Processo de Auditoria ao Comandante Geral da Polícia Militar do Estado do Tocantins para conhecimento a respeito dos apontamentos feitos no bojo deste Relatório, bem como a tomada de providências supervenientes quanto à apresentação do contraditório e ampla defesa, nos termos dos incisos LIV e LV do Art. 5º da CRFB.

Ato contínuo, esta Comissão encaminha o presente Relatório ao Secretário-Chefe da Controladoria - Geral do Estado para as providências supervenientes e remessa deste Processo de Auditoria ao egrégio Tribunal de Contas do Estado, após manifestação do órgão auditado, e tendo em vista o levantamento solicitado pelo Tribunal de Contas.

COMISSÃO DE AUDITORIA, em Palmas, aos 06 dias do mês de maio de 2019.

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Anilton Franca Lima
Membro

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Maria Creusa Barros de Melo Prehi
Membro

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Sebastião Pereira Neto
Membro

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Sergivan Sales de Brito
Membro

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Maria Verônica de Carvalho Silva
Membro

ASSINADO ELETRONICAMENTE

Anne Carlos da Silva
Presidente

