



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO NAPOLEÃO DE SOUZA LUZ SOBRINHO,
RELATOR DA SEGUNDA RELATORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO
TOCANTINS – TCE/TO**

PROCESSO 3498/2026

ASSUNTO: Representação decorrente de processo de acompanhamento no âmbito da Secretaria da Fazenda e da Secretaria do Planejamento, cujo objeto versa sobre a execução de Emendas Parlamentares – Exercício 2026.

DONIZETH APARECIDO SILVA, Secretário de Estado da Fazenda do Tocantins; **ANA CRISTINA RIBEIRO MOREIRA VERAS NUNES**, Secretária Executiva do Tesouro Estadual e Gestora do Fundo de Recursos de Emenda Parlamentar Individual – FUNEMENDA; e **MARA LÚCIA PINTO RABELLO DE CAMARGO**, Gestora Pública Estadual, já devidamente qualificados nos autos em epígrafe, vêm, respeitosamente, perante esta Egrégia Corte de Contas apresentar suas

RAZÕES DE DEFESA E MANIFESTAÇÃO PRELIMINAR

em face das imputações constantes do Relatório de Análise Preliminar de Acompanhamento nº 3498/2026, do Despacho nº 638/2026-RELT2, das Citações nº 1383, nº1384 e nº1385/2026-RELT2 e demais atos processuais subsequentes, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1. SÍNTESE DOS FATOS

Trata-se de Representação instaurada a partir de procedimento de acompanhamento conduzido pela Segunda Diretoria de Controle Externo desta Corte de Contas, destinado à fiscalização da execução das transferências especiais decorrentes de emendas parlamentares individuais no exercício financeiro de 2026.

Segundo consta do Relatório de Análise Preliminar de Acompanhamento, foram identificadas fragilidades relacionadas à transparência, rastreabilidade e conformidade das transferências especiais realizadas pelo Estado do Tocantins, à luz das determinações emanadas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 854, da Lei Complementar Federal nº 210/2024 e da Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2025.



Em razão dessas conclusões preliminares, foram imputadas responsabilidades aos agentes vinculados à Secretaria da Fazenda, nos seguintes termos:

- a) à Sra. Ana Cristina Ribeiro Moreira Veras Nunes, os Achados 1 e 3;
- b) à Sra. Mara Lúcia Pinto Rabello de Camargo, os Achados 1 e 3;
- c) ao Sr. Donizeth Aparecido Silva, os Achados 1 e 5.

A presente manifestação não tem por finalidade desconsiderar a relevância institucional do acompanhamento realizado por esta Corte de Contas, tampouco afastar a importância das medidas voltadas ao fortalecimento da transparência, da rastreabilidade e do controle das transferências especiais.

Ao contrário, os defendentes reconhecem a relevância da matéria e apresentam esclarecimentos técnicos e jurídicos destinados a demonstrar que a Secretaria da Fazenda atuou dentro das competências legalmente atribuídas à execução orçamentária, financeira e contábil das transferências especiais, em contexto de transição normativa, operacional e tecnológica decorrente da implementação do novo regime de transparência instituído a partir das decisões proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF nº 854/STF1.

Conforme será demonstrado, não houve conduta dolosa, má-fé, desvio de finalidade ou erro grosseiro por parte dos agentes vinculados à Secretaria da Fazenda. Também não se verifica ato pessoal individualizado apto a justificar a responsabilização dos defendentes, especialmente diante das providências institucionais adotadas pelo Estado do Tocantins para adequação dos fluxos administrativos, dos sistemas de controle e do marco normativo aplicável às transferências especiais.

2. DA NECESSIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS E DA IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA

A responsabilização pessoal de agentes públicos perante os Tribunais de Contas exige demonstração concreta da conduta praticada, do nexos causal entre a atuação do agente e a irregularidade apontada, bem como da presença do elemento subjetivo necessário à aplicação de sanções.

Não se admite, em nosso ordenamento jurídico, responsabilização fundada exclusivamente na posição hierárquica ocupada pelo agente, em presunções decorrentes do cargo exercido ou na mera participação formal em determinado fluxo administrativo.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854. Relatora: Min. Rosa Weber, 19 de dezembro de 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 21, 2 fev. 2023. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>. Acesso em: 19 jun. 2026.



A Constituição Federal assegura o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, exigindo que qualquer imputação seja individualizada e amparada em elementos concretos de prova.

No mesmo sentido, o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro² estabelece que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas apenas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Por sua vez, os arts. 20 e 22 da LINDB impõem aos órgãos de controle o dever de considerar as consequências práticas de suas decisões, bem como os obstáculos e dificuldades reais enfrentados pela Administração Pública.

Dessa forma, para que se possa cogitar de responsabilização pessoal dos defendentes, seria indispensável demonstrar, de forma objetiva:

- a) qual ato concreto foi praticado por cada agente;
- b) qual norma teria sido conscientemente violada;
- c) de que maneira sua atuação contribuiu diretamente para a ocorrência da irregularidade;
- d) a existência de dolo, má-fé ou erro grosseiro.

No presente caso, os elementos constantes dos autos não evidenciam conduta pessoal dolosa, tampouco atuação deliberadamente voltada ao descumprimento das exigências de transparência e rastreabilidade.

3. DA ATUAÇÃO INSTITUCIONAL DA SECRETARIA DA FAZENDA NO FLUXO DAS TRANSFERÊNCIAS ESPECIAIS

A Secretaria da Fazenda atua, no âmbito das transferências especiais processadas por intermédio do Fundo de Recursos de Emenda Parlamentar Individual – FUNEMENDA, na etapa de execução orçamentária, financeira e contábil da despesa pública.

As transferências especiais previstas no Art. 166-A da Constituição Federal³, não se confundem com contratos administrativos celebrados diretamente entre o Estado e fornecedores privados, tampouco com pagamentos ordinários de despesas contratuais. Trata-se de mecanismo constitucional de transferência de recursos públicos para execução de

² BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 19 jun. 2026.

³ BRASIL. [Constituição de 1988]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://planalto.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2026.



objetos indicados por meio de emendas parlamentares individuais, observados os requisitos constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis.

Nesse contexto, a atuação da Secretaria da Fazenda ocorre na etapa de execução orçamentária e financeira do repasse, após a tramitação da proposta no sistema oficial, cabendo-lhe realizar as verificações compatíveis com sua esfera de competência.

O fluxo operacional adotado inicia-se com o recebimento do ofício de solicitação de pagamento encaminhado pelo Parlamentar autor da emenda, no qual é indicada a emenda parlamentar previamente aprovada no sistema TransfereTO. A partir desse documento, procede-se à autuação do processo administrativo individualizado, seguida da conferência dos dados da emenda indicada, da verificação da disponibilidade orçamentária e financeira, da conferência da conta bancária específica destinada ao recebimento dos recursos pelo beneficiário, da validação das informações necessárias à emissão da nota de empenho e, por fim, da emissão da respectiva ordem bancária para efetivação da transferência dos recursos.

No âmbito desse fluxo, a SEFAZ realiza verificações próprias e autônomas, limitadas às matérias inseridas em sua esfera de atribuição, especialmente quanto à regularidade operacional do pagamento, à existência de disponibilidade financeira, à adequação dos registros sistêmicos e à identificação da conta bancária indicada para recebimento dos recursos.

A Gestora do FUNEMENDA não atua como mera executora mecânica de pagamentos. Sua atuação envolve conferências e controles compatíveis com as atribuições da Secretaria da Fazenda na execução orçamentária e financeira da despesa.

Todavia, tais atribuições não se confundem com a reanálise de mérito administrativo da emenda, a reformulação do objeto indicado, a avaliação da política pública a ser executada pelo ente beneficiário, a análise substantiva do Plano de Trabalho ou a substituição das avaliações realizadas nas etapas antecedentes do fluxo institucional.

A segregação de funções constitui elemento essencial da governança pública e mecanismo indispensável para a segurança jurídica dos atos administrativos.

No modelo adotado pela Administração Estadual, a execução financeira representa etapa final de um procedimento administrativo composto por fases sucessivas. Exigir que a unidade responsável pela emissão da ordem bancária refaça integralmente todas as etapas anteriores comprometeria a racionalidade do fluxo administrativo e criaria sobreposição de competências incompatível com a organização interna da Administração Pública.

Por essa razão, a atuação dos defendentes deve ser analisada à luz das atribuições efetivamente exercidas pela Secretaria da Fazenda, isto é, a execução orçamentária e financeira dos repasses, com observância dos registros, controles e ferramentas disponíveis à época dos fatos.



4. DO CONTEXTO DE TRANSIÇÃO NORMATIVA, OPERACIONAL E TECNOLÓGICA

As exigências decorrentes da ADPF nº 854/STF, da Lei Complementar Federal nº 210/2024⁴ e da Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2025⁵ introduziram novo padrão de governança para a execução das transferências especiais, com reforço dos deveres de transparência, rastreabilidade, publicidade ativa e controle da execução orçamentária e financeira.

A concretização dessas diretrizes exigiu adaptação normativa, procedimental e tecnológica por parte da Administração Estadual, inclusive com evolução dos sistemas utilizados para gestão, acompanhamento e pagamento das emendas parlamentares individuais.

No período inicialmente fiscalizado, o Sistema TransfereTO ainda se encontrava em fase de aperfeiçoamento para receber, registrar, processar e avaliar Planos de Trabalho vinculados às emendas individuais na modalidade transferência especial.

O módulo específico destinado ao Plano de Trabalho foi desenvolvido, homologado e implantado em 10 de abril de 2026, a partir de quando o fluxo passou a exigir a aprovação prévia do Plano de Trabalho como condição para o prosseguimento financeiro.

Até a disponibilização do referido módulo, os procedimentos foram executados conforme o fluxo operacional então existente na plataforma, observando-se os registros e validações disponíveis no ambiente sistêmico.

Com a implementação do módulo e os aperfeiçoamentos promovidos nos controles do sistema, a aprovação do Plano de Trabalho passou a integrar as verificações realizadas previamente à execução financeira, sendo atualmente observada pela SEFAZ como etapa necessária para o prosseguimento do pagamento.

Tal circunstância demonstra que os fatos examinados ocorreram em ambiente de adaptação institucional, no qual a Administração Estadual passou a incorporar, de forma progressiva, as exigências decorrentes do novo regime jurídico aplicável às transferências especiais.

Não se trata de justificar eventual fragilidade procedimental, mas de contextualizar corretamente a atuação dos agentes da Secretaria da Fazenda, que exerceram suas atribuições dentro dos instrumentos, sistemas e fluxos então disponíveis, sem demonstração de dolo, má-fé ou intenção de frustrar a atuação dos órgãos de controle.

⁴ BRASIL. Lei Complementar nº 210, de 22 de agosto de 2024. Institui o Estatuto Nacional de Simplificação de Obrigações Tributárias Acessórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, ed. 163, seção 1, p. 1, 23 ago. 2024. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2026.

⁵ TOCANTINS. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa TCE/TO nº 3/2025-Pleno, de 26 de novembro de 2025. Disponível em: <https://www.tceto.tc.br>. Acesso em: 19 jun. 2026.



5. DO ACHADO 1 – DA AUSÊNCIA DE CONDUTA DELIBERADA DOS AGENTES DA SEFAZ

O Achado 1 atribuído aos defendentes sustenta a ocorrência de “execução financeira sistêmica de transferências especiais com inobservância deliberada das condicionantes de transparência e rastreabilidade”, associando tal circunstância às determinações fixadas pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 854, à Lei Complementar Federal nº 210/2024 e à Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2025.

Com o devido respeito, a análise da conduta dos agentes vinculados à Secretaria da Fazenda deve considerar o contexto concreto de implementação do novo modelo de controle das transferências especiais, bem como a esfera específica de atribuições exercida pela SEFAZ no fluxo administrativo.

A Secretaria da Fazenda atuou na etapa de execução orçamentária e financeira da despesa, realizando as validações próprias de sua competência, tais como:

- a) recebimento formal da solicitação de pagamento;
- b) identificação da emenda parlamentar correspondente;
- c) autuação de processo administrativo individualizado;
- d) verificação da disponibilidade financeira vinculada à programação orçamentária da emenda;
- e) conferência da existência de conta bancária específica e devidamente identificada para recebimento dos recursos;
- f) validação das informações necessárias à emissão da nota de empenho e da respectiva ordem bancária;
- g) registro dos atos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Tocantins – SIAFE-TO

Tais verificações demonstram que a efetivação das transferências não ocorreu de forma automática ou sem controle.

Ao contrário, os pagamentos foram processados dentro do fluxo administrativo vigente, com observância dos registros disponíveis no TransfereTO e das validações orçamentárias e financeiras realizadas no SIAFE-TO.

A eventual ausência, no período inicial de 2026, de funcionalidades sistêmicas plenamente integradas para aferição de todas as exigências introduzidas pelo novo regime jurídico das transferências especiais não pode ser automaticamente convertida em conduta pessoal deliberada dos agentes da SEFAZ.



Cumpra registrar, ainda, que não houve qualquer ato administrativo, orientação superior ou manifestação jurídica que autorizasse o descumprimento das diretrizes constantes do Ofício Circular TCE/TO nº 3349/2025-RELT2. Ao contrário, as medidas voltadas à adequação dos procedimentos administrativos e dos sistemas utilizados na execução das transferências especiais foram gradualmente incorporadas pela Administração Estadual, observadas as limitações operacionais e tecnológicas existentes à época.

Nesse contexto, eventual divergência entre o estágio de implementação das ferramentas de controle e as exigências posteriormente consolidadas pelos órgãos de controle não pode ser interpretada como descumprimento consciente ou deliberado das orientações expedidas por esta Corte. Os elementos constantes dos autos evidenciam que a Administração Estadual buscou promover a adequação progressiva de seus fluxos operacionais, providência que culminou, entre outras medidas, na implantação do módulo de Plano de Trabalho no Sistema TransfereTO e na edição do Decreto Estadual nº 7.182, de 16 de junho de 2026.

As exigências de transparência e rastreabilidade foram densificadas progressivamente por decisões do STF (no contexto da ADPF 854, passou a exigir maior transparência e rastreabilidade das emendas, inclusive com identificação da origem e destino dos recursos), e pela LC nº 210/2024, pela regulamentação dos órgãos de controle e pela própria normatização estadual, razão pela qual eventual inadequação inicial poderia ser compreendida no máximo como uma falha sistêmica em fase de adaptação, e não como ilícito pessoal sancionável.

Partindo-se do conceito de que rastreabilidade financeira seria a capacidade de reconstruir o caminho do recurso por documentos, processos, empenhos, liquidações, ordens bancárias, conta específica e registros no SIAFE; e transparência ativa a disponibilização pública, organizada e acessível das informações em portal/sistema, com identificação do parlamentar, emenda, beneficiário, objeto, valor, data, plano de trabalho e execução; é possível que ainda que pudesse melhorar processos de transparência, havia e há rastreabilidade mínima e documental.

Ainda que esta Corte entenda pela necessidade de aprimoramentos adicionais, não se verifica comportamento dos defendentes voltado à ocultação de informações, à resistência ao controle externo ou à frustração da rastreabilidade dos recursos públicos.

A eventual existência de fragilidades no estágio inicial de implementação do novo modelo deve ser compreendida como questão de aperfeiçoamento institucional, e não como fundamento automático para responsabilização pessoal dos agentes da Secretaria da Fazenda.

Neste esteio, em sede deste Tribunal, em processo de acompanhamento, especialmente diante de mudança normativa recente, a resposta mais adequada é determinação/recomendação corretiva, e não sanção pessoal, salvo prova de dolo, erro grosseiro, dano ou resistência deliberada.



A IN do TCE/TO sobre emendas, segundo divulgação institucional, enfatiza transparência, conta bancária exclusiva e vedação de movimentações que dificultem rastreamento.

6. DOS CONTROLES ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS NO SIAFE-TO

Antes da realização de qualquer transferência financeira, são observados os controles orçamentários e financeiros existentes no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Tocantins – SIAFE-TO, ferramenta oficial utilizada para execução, acompanhamento e registro dos atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado.

No processamento das emendas parlamentares executadas por intermédio do FUNEMENDA, a emissão do empenho e das respectivas ordens bancárias está condicionada à existência de disponibilidade orçamentária e financeira compatível com a despesa a ser realizada.

O próprio sistema efetua validações destinadas a impedir a realização de atos que ultrapassem os limites orçamentários autorizados ou que não possuam correspondente disponibilidade financeira.

Além das validações sistêmicas, a área técnica responsável pela execução financeira realiza conferências relacionadas à programação financeira e ao saldo disponível para atendimento da despesa, observando os procedimentos internos de execução orçamentária e financeira aplicáveis ao Fundo.

Dessa forma, a efetivação das transferências não ocorre de maneira automática ou sem controles prévios, estando sujeita a mecanismos de validação que asseguram a existência de cobertura orçamentária e financeira para a despesa, bem como a rastreabilidade dos atos praticados no sistema.

As verificações realizadas pelo SIAFE-TO geram registros eletrônicos auditáveis, passíveis de consulta e rastreamento pelos órgãos de controle, evidenciando as etapas de empenho, liquidação e pagamento das transferências executadas pelo FUNEMENDA.

7. DOS REGISTROS DOCUMENTAIS, DA IDENTIFICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS E DA RASTREABILIDADE NO SIAFE-TO

No momento da execução da transferência especial, são produzidos registros documentais e sistêmicos próprios da execução orçamentária e financeira, especialmente nota de empenho, documento de liquidação, ordem bancária e demais registros eletrônicos lançados no SIAFE-TO.

Tais registros permitem identificar a unidade gestora, o favorecido, o valor transferido, a fonte



de recursos, a classificação orçamentária, a data de emissão dos documentos e os atos praticados nas etapas de empenho, liquidação e pagamento.

A transferência é efetivada mediante emissão de Ordem Bancária no SIAFE-TO, com crédito dos recursos na conta bancária indicada para a respectiva transferência.

No momento da execução financeira, a Secretaria da Fazenda realiza a conferência da conta bancária indicada para recebimento dos recursos, observando os dados constantes do processo administrativo e os registros disponíveis nos sistemas oficiais.

A exigência de conta específica para recebimento dos recursos tem por finalidade assegurar maior segregação, identificação e rastreabilidade financeira das transferências especiais, reduzindo o risco de confusão entre recursos de diferentes fontes ou finalidades.

Além disso, quando exigidos no processo administrativo, podem ser juntados documentos complementares destinados a reforçar a identificação da conta bancária e da movimentação financeira, tais como comprovantes bancários, extratos, dados cadastrais do beneficiário e demais registros necessários à adequada instrução do pagamento.

Os atos praticados no SIAFE-TO produzem registros eletrônicos relativos às etapas de empenho, liquidação e pagamento, possibilitando a identificação da unidade gestora, do favorecido, do valor transferido, da classificação orçamentária e dos demais elementos necessários à reconstrução da execução financeira.

A rastreabilidade financeira, portanto, existe no âmbito dos registros orçamentários e financeiros da SEFAZ, sem prejuízo da necessidade de contínuo aperfeiçoamento dos relatórios gerenciais e das ferramentas de consolidação das informações por número de emenda, parlamentar, objeto e beneficiário.

Cumprе esclarecer que, à época dos fatos, o SIAFE-TO não possuía, necessariamente, relatório gerencial único e consolidado que reunisse, de forma automatizada e integral, todos os campos de rastreabilidade exigidos pelo novo regime jurídico das transferências especiais, tais como número da emenda, parlamentar proponente, objeto, ente beneficiário, valores empenhados, liquidados e pagos, e demais informações de transparência ativa.

Todavia, a inexistência de relatório consolidado específico não significa ausência de registros ou impossibilidade de rastreamento. As informações podem ser reconstruídas a partir dos processos administrativos individualizados, dos registros do TransfereTO, dos documentos de execução no SIAFE-TO e das ordens bancárias emitidas.

A própria evolução normativa e sistêmica promovida no exercício de 2026 demonstra que a Administração Estadual vem adotando providências para ampliar a capacidade de monitoramento, extração e disponibilização das informações exigidas pelo novo regime jurídico das transferências especiais.



8. DA AUSÊNCIA DE PROVA DE VIOLAÇÃO MATERIAL AO ART. 166-A, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O relatório também associa parte dos achados à necessidade de observância do art. 166-A, § 5º, da CF, segundo o qual pelo menos 70% das transferências especiais devem ser destinadas a despesas de capital.

Neste passo o art. 166-A da CF trata das transferências especiais oriundas de emendas individuais ao orçamento da União, e a aplicação ao âmbito estadual decorre de simetria normativa, legislação local e comandos de controle derivados da ADPF 854/STF e da LC nº 210/2024.

Não se pode olvidar que a LC nº 210/2024 dispõe sobre proposição e execução de emendas parlamentares na LOA o que reforça transparência e controle.

Todavia, para fins de responsabilização pessoal dos agentes vinculados à Secretaria da Fazenda, é necessário demonstrar, de forma objetiva, a existência de ato praticado por cada defendente, o nexo causal entre a conduta e eventual descumprimento do percentual constitucional, bem como o elemento subjetivo exigido pela LINDB.

A eventual dificuldade de aferição imediata do indicador constitucional, decorrente de limitações sistêmicas ou da necessidade de consolidação de informações, não se confunde com demonstração efetiva de descumprimento imputável pessoalmente aos defendentes.

A aferição do cumprimento ou descumprimento do art. 166-A, § 5º, da Constituição Federal exige análise específica dos dados consolidados da execução das transferências especiais, da respectiva classificação econômica e da correspondente memória de cálculo.

No âmbito da Secretaria da Fazenda, a atuação esteve voltada à execução orçamentária e financeira dos repasses, com observância dos registros e fluxos disponíveis à época, sem demonstração de que os defendentes tenham atuado com dolo, má-fé ou erro grosseiro para descumprir o limite constitucional.

À época dos fatos analisados, não havia no SIAFE-TO mecanismo de bloqueio sistêmico especificamente destinado a impedir a execução de transferências especiais em razão da proporção entre despesas correntes e despesas de capital vinculadas ao conjunto das emendas de determinado parlamentar.

Os controles realizados pelo SIAFE-TO concentram-se na regularidade da execução orçamentária e financeira, incluindo existência de dotação, disponibilidade financeira, classificação orçamentária, fonte de recursos e demais validações necessárias à emissão do empenho e da ordem bancária.



Assim, eventual necessidade de implantação de ferramenta consolidada para aferição automatizada do percentual previsto no art. 166-A, § 5º, da Constituição Federal deve ser compreendida como medida de aperfeiçoamento sistêmico, e não como fundamento para responsabilização pessoal dos defendentes.

Registre-se, por fim, que a própria disciplina orçamentária estadual vigente à época, materializada na Lei nº 4.950, de 14 de janeiro de 2026 (Lei Orçamentária Anual – LOA 2026), adotou tratamento específico para as emendas parlamentares de transferência especial, sem reproduzir, na programação orçamentária e financeira, a sistemática de vinculação ao percentual de 70% para despesas de capital mencionada no relatório técnico. Tal circunstância evidencia, ao menos, que a matéria comporta interpretação jurídica e operacional que demanda análise normativa própria, não sendo possível presumir, de forma automática, a existência de descumprimento imputável aos defendentes, muito menos caracterizar dolo, má-fé ou erro grosseiro aptos a ensejar responsabilização pessoal.

Por conseguinte, também sob esse aspecto, não há fundamento suficiente para imputação de responsabilidade pessoal aos defendentes.

9. DO ACHADO 3 – DA EMISSÃO DE ORDENS BANCÁRIAS E DA AUSÊNCIA DE PROVA DE DESVIO DE FINALIDADE

Em relação à Sra. Ana Cristina Ribeiro Moreira Veras Nunes e à Sra. Mara Lúcia Pinto Rabello de Camargo, o Relatório de Análise Preliminar aponta a ocorrência do Achado 3, consistente na emissão de ordens bancárias após a realização de determinados eventos ou objetos financiados por meio das transferências especiais.

A partir dessa constatação temporal, o relatório menciona risco de desvirtuamento da destinação dos recursos.

Com a máxima vênia, a mera comparação entre a data da ordem bancária e a data de realização de determinado evento não é suficiente, por si só, para caracterizar desvio de finalidade, dano ao erário ou responsabilidade pessoal das defendentes.

A execução financeira da despesa pública constitui etapa final de procedimento administrativo composto por fases sucessivas, que envolvem indicação parlamentar, cadastramento, análise, aprovação no sistema oficial, instrução processual, conferências cadastrais, disponibilidade orçamentária e financeira, emissão de empenho, programação financeira e pagamento.

Assim, a data da ordem bancária não necessariamente coincide com a data de início da demanda, com a data da indicação parlamentar, com a data de aprovação administrativa da proposta ou com a data de constituição da obrigação administrativa vinculada ao repasse.

No âmbito das atribuições da Secretaria da Fazenda, as ordens bancárias foram emitidas após



a tramitação dos respectivos processos administrativos e a observância dos fluxos então vigentes, mediante consulta aos registros disponíveis no Sistema TransfereTO e realização das conferências financeiras e operacionais de competência da SEFAZ.

A SEFAZ realiza verificações autônomas previamente à efetivação do pagamento, limitadas às atribuições que lhe são legalmente conferidas no âmbito da execução orçamentária e financeira da despesa.

Todavia, não integra o escopo de atribuições da SEFAZ a análise da execução material do objeto financiado, tampouco o acompanhamento da compatibilidade entre as datas de realização do objeto e a efetiva aplicação dos recursos pelo ente beneficiário.

Trata-se de avaliação relacionada à execução da política pública e à utilização dos recursos transferidos, matéria que extrapola a esfera de competência da unidade responsável pela execução financeira da transferência.

O relatório não aponta que os valores transferidos tenham sido utilizados em finalidade diversa daquela constante dos processos administrativos.

Também não há demonstração de dano ao erário, enriquecimento ilícito, apropriação indevida de recursos públicos ou atuação dolosa das defendentes no sentido de conferir destinação irregular aos valores.

A existência de risco ou de oportunidade de aperfeiçoamento do controle temporal das transferências pode justificar recomendações, determinações ou aprimoramentos procedimentais, mas não autoriza, sem demonstração concreta de conduta ilícita, a responsabilização pessoal das agentes da Secretaria da Fazenda.

10. DA INEXISTÊNCIA DE DOLO, MÁ-FÉ OU ERRO GROSSEIRO DAS DEFENDENTES NO ACHADO 3

Ainda que se admitisse, apenas para fins argumentativos, a existência de inconsistência procedimental relacionada ao momento da transferência financeira, tal circunstância não seria suficiente para justificar a responsabilização pessoal das defendentes.

O art. 28 da LINDB exige dolo ou erro grosseiro para a responsabilização pessoal do agente público.

No presente caso, inexistente qualquer elemento apto a demonstrar que a Sra. Ana Cristina Ribeiro Moreira Veras Nunes ou a Sra. Mara Lúcia Pinto Rabello de Camargo tenham atuado com má-fé, intenção de burlar controles administrativos ou propósito de conferir destinação irregular aos recursos públicos.

Os atos praticados decorreram do exercício regular das atribuições inerentes aos respectivos



cargos e foram realizados dentro dos fluxos administrativos então vigentes.

Também não há demonstração de que as defendentes possuíssem ciência inequívoca de qualquer irregularidade material relacionada aos objetos financiados, ou de que tenham deliberadamente autorizado pagamentos em afronta a normas expressas.

A mera assinatura de documentos financeiros ou a participação nas etapas de execução orçamentária não constitui fundamento suficiente para caracterizar dolo ou erro grosseiro.

Por essas razões, requer-se o afastamento integral do Achado 3 imputado à Sra. Ana Cristina Ribeiro Moreira Veras Nunes e à Sra. Mara Lúcia Pinto Rabello de Camargo.

11. DO ACHADO 5 – DA AUSÊNCIA DE ELEMENTOS PARA RESPONSABILIZAÇÃO PESSOAL DO SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA

O Achado 5 atribuído ao Sr. Donizeth Aparecido Silva está relacionado à avaliação, por parte da unidade técnica, acerca da suficiência e da tempestividade das medidas de adequação adotadas pela Administração Estadual para atendimento das exigências de transparência e rastreabilidade aplicáveis às transferências especiais.

Todavia, a imputação formulada não identifica ato concreto praticado pessoalmente pelo Secretário de Estado da Fazenda que possa ser apontado como causa direta de eventual descumprimento normativo.

Conforme já exposto, a implementação das exigências decorrentes da ADPF nº 854/STF, da Lei Complementar Federal nº 210/2024 e da Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2025 demandou atuação coordenada de diversos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, envolvendo medidas normativas, procedimentais e tecnológicas de caráter transversal.

Nesse contexto, a existência de cronogramas, estudos, levantamentos de requisitos, propostas de integração sistêmica e demais providências administrativas voltadas ao aperfeiçoamento dos mecanismos de controle não pode ser interpretada como reconhecimento de irregularidade ou como elemento apto a caracterizar responsabilidade pessoal do defendente.

Ao contrário, tais iniciativas evidenciam que a Administração Pública Estadual buscou estruturar e implementar soluções destinadas ao atendimento das novas exigências de governança, transparência e rastreabilidade, em ambiente de adaptação institucional e evolução dos sistemas utilizados para gestão das transferências especiais.

Importa destacar que a responsabilização pessoal perante os Tribunais de Contas exige demonstração objetiva de conduta individualizada, nexos causal e elemento subjetivo compatível com os parâmetros estabelecidos pelo art. 28 da LINDB.



No presente caso, não há demonstração de que o Secretário de Estado da Fazenda tenha deliberadamente deixado de adotar providências necessárias, tampouco de que tenha atuado com dolo, má-fé ou erro grosseiro.

Ao revés, os elementos constantes dos autos revelam contexto de implementação progressiva de medidas voltadas ao aperfeiçoamento dos controles administrativos, circunstância incompatível com qualquer conclusão de inércia deliberada ou descumprimento consciente das determinações emanadas dos órgãos de controle.

A condição de Secretário de Estado não autoriza, por si só, a presunção de culpa. É indispensável a demonstração concreta de dolo, má-fé ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB.

Por essa razão, o Achado 5 não reúne os pressupostos necessários para sustentar a responsabilização pessoal do Sr. Donizeth Aparecido Silva.

12. DA ADEQUAÇÃO NORMATIVA PROMOVIDA PELO ESTADO E DA EDIÇÃO DO DECRETO Nº 7.182/2026

Um dos elementos centrais para a adequada compreensão dos fatos consiste na evolução normativa promovida pelo Estado do Tocantins ao longo do exercício de 2026.

A Administração Estadual promoveu processo de revisão do Decreto Estadual nº 6.439/2022⁶, com o objetivo de adequar a regulamentação das transferências especiais às novas exigências constitucionais, legais e jurisprudenciais relacionadas à transparência, à rastreabilidade e ao controle das emendas parlamentares individuais impositivas.

Tal processo culminou na edição do Decreto Estadual nº 7.182⁷, de 16 de junho de 2026, que alterou substancialmente o regime jurídico anteriormente vigente e incorporou mecanismos específicos voltados ao enfrentamento das preocupações apontadas pelos órgãos de controle.

Dentre as medidas incorporadas pelo novo regulamento, destacam-se:

- a) exigência de Plano de Trabalho detalhado, contendo descrição do objeto, metas, atividades, cronograma e estimativa de custos;
- b) obrigatoriedade de conta bancária específica e exclusiva para cada transferência especial;
- c) condicionamento da liberação dos recursos ao atendimento das exigências de transparência

⁶ TOCANTINS. Decreto nº 6.439, de 19 de abril de 2022. Disponível em: <https://servicos.casacivil.to.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2026.

⁷ TOCANTINS. Decreto nº 7.182, de 16 de junho de 2026. Disponível em: <https://servicos.casacivil.to.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2026.



e publicidade;

d) observância das diretrizes de transparência ativa e disponibilização de informações em meio eletrônico;

e) individualização das transferências por parlamentar, objeto e beneficiário;

f) fortalecimento da rastreabilidade financeira dos recursos públicos;

g) reconhecimento do descumprimento das exigências de transparência como impedimento de ordem técnica para a execução da transferência.

Não se trata, portanto, de mera intenção futura de adequação.

Trata-se de medida normativa efetivamente implementada pela Administração Pública Estadual, com aptidão para corrigir fragilidades, reforçar controles e alinhar a execução das transferências especiais às exigências decorrentes da ADPF nº 854/STF, da Lei Complementar Federal nº 210/2024 e da Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2025.

A edição do Decreto nº 7.182/2026 constitui demonstração objetiva de comprometimento institucional com a transparência, a rastreabilidade e a melhoria contínua dos mecanismos de controle.

13. DAS MEDIDAS ESTRUTURANTES IMPLEMENTADAS DURANTE O ACOMPANHAMENTO

Além da revisão normativa promovida pelo Decreto Estadual nº 7.182/2026, a Administração Estadual adotou medidas estruturantes voltadas ao aperfeiçoamento dos fluxos administrativos e dos sistemas relacionados às transferências especiais.

Dentre as providências implementadas, destacam-se:

a) aperfeiçoamento dos fluxos administrativos relacionados às transferências especiais;

b) implementação de novas etapas procedimentais no Sistema TransfereTO;

c) implantação do módulo específico de Plano de Trabalho;

d) exigência de aprovação prévia do Plano de Trabalho como condição para prosseguimento financeiro;

e) fortalecimento dos mecanismos de transparência ativa e rastreabilidade;

f) ampliação das exigências documentais relacionadas à formalização dos repasses;

g) implementação de controles voltados à individualização das transferências;



- h) fortalecimento da segregação e identificação das contas bancárias utilizadas para movimentação dos recursos;
- i) melhorias no SIAFETO destinadas a promover maior transparência e rastreabilidade;
- j) revisão do marco normativo estadual aplicável à matéria.

Tais providências demonstram que a Administração Pública Estadual não permaneceu inerte diante das recomendações dos órgãos de controle.

Ao contrário, os elementos constantes dos autos evidenciam postura colaborativa, compromisso institucional com a transparência e disposição efetiva para o aperfeiçoamento contínuo dos mecanismos de gestão e controle.

Esse conjunto de medidas reforça a conclusão de que não houve conduta deliberadamente voltada ao descumprimento das exigências constitucionais ou normativas apontadas no relatório.

14. DA NECESSIDADE DE TRATAMENTO DA MATÉRIA COMO QUESTÃO DE APERFEIÇOAMENTO PROCEDIMENTAL

Caso esta Corte entenda necessária a adoção de medidas adicionais relacionadas ao controle temporal, à rastreabilidade, à transparência ativa ou à consolidação das informações das transferências especiais, a matéria deve ser tratada sob a perspectiva do aperfeiçoamento procedimental e institucional.

O próprio acompanhamento realizado por esta Corte evidencia a necessidade de evolução dos mecanismos de controle, circunstância compatível com o cenário de transição normativa e tecnológica vivenciado pela Administração Estadual no exercício de 2026.

Todavia, oportunidade de aperfeiçoamento não se confunde com prática de ato ilícito.

Muito menos autoriza a responsabilização pessoal de agentes públicos que atuaram dentro dos procedimentos e instrumentos disponíveis à época dos fatos, sem demonstração de dolo, má-fé, desvio de finalidade ou erro grosseiro.

A adoção de medidas orientativas, recomendatórias ou determinativas revela-se suficiente e adequada para assegurar o aprimoramento dos fluxos administrativos, especialmente considerando que a Administração Estadual já implementou providências estruturantes, com destaque para a edição do Decreto Estadual nº 7.182/2026 e o aperfeiçoamento do Sistema TransfereTO.

15. DA NECESSIDADE DE VALORAÇÃO DA BOA-FÉ ADMINISTRATIVA

A análise dos presentes autos deve observar os princípios da razoabilidade, proporcionalidade,



segurança jurídica e boa-fé administrativa.

Os defendentes atuaram no exercício regular de suas atribuições, dentro dos procedimentos vigentes à época dos fatos e em contexto de significativa evolução normativa decorrente da implementação das diretrizes fixadas pelo Supremo Tribunal Federal e pelos órgãos de controle.

Não há nos autos demonstração de fraude, desvio de finalidade, enriquecimento ilícito, ocultação deliberada de informações ou qualquer conduta incompatível com os deveres funcionais dos agentes envolvidos.

Ao contrário, os documentos constantes do processo demonstram a adoção de soluções voltadas ao aperfeiçoamento da governança das transferências especiais.

Nesse contexto, eventual identificação de oportunidades de melhoria deve ser tratada sob a perspectiva do aperfeiçoamento institucional e da evolução dos mecanismos de controle, e não como fundamento para responsabilização pessoal de agentes públicos que atuaram de boa-fé e dentro das competências legalmente atribuídas aos respectivos cargos.

16. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requerem os defendentes:

- a) o recebimento das presentes razões de defesa, com a juntada de todos os documentos e esclarecimentos apresentados;
- b) o reconhecimento da inexistência de dolo, má-fé, erro grosseiro ou conduta deliberadamente voltada ao descumprimento das exigências de transparência e rastreabilidade relacionadas às transferências especiais;
- c) **o afastamento integral do Achado 1** imputado aos Srs. Donizeth Aparecido Silva, Ana Cristina Ribeiro Moreira Veras Nunes e Mara Lúcia Pinto Rabello de Camargo;
- d) **o afastamento integral do Achado 3** imputado à Sra. Ana Cristina Ribeiro Moreira Veras Nunes e à Sra. Mara Lúcia Pinto Rabello de Camargo;
- e) **o afastamento integral do Achado 5** imputado ao Sr. Donizeth Aparecido Silva;
- f) o reconhecimento de que a edição do Decreto Estadual nº 7.182/2026 constitui medida concreta e efetiva de adequação às exigências decorrentes da ADPF nº 854/STF, da Lei Complementar Federal nº 210/2024 e da Instrução Normativa TCE/TO nº 03/2025;
- g) o reconhecimento de que eventual insuficiência de transparência ativa ou de relatório gerencial consolidado possui natureza procedimental/sistêmica, sem aptidão para ensejar responsabilização pessoal, na ausência de dolo, erro grosseiro, dano ao erário ou nexos causal



individualizado.

h) subsidiariamente, caso esta Corte entenda necessária a adoção de medidas adicionais de aperfeiçoamento, que tais providências sejam tratadas em caráter orientativo, recomendatório ou determinativo, sem aplicação de penalidade pessoal aos defendentes;

i) ao final, seja julgada improcedente a imputação de responsabilidade formulada em face dos defendentes, com o conseqüente arquivamento dos apontamentos que lhes foram direcionados.

Desta forma, solicitamos que este expediente seja recebido acompanhado da documentação ora anexado, a saber:

- Doc. 1 – Decreto nº 7.182, de 16 de junho de 2026;
- Doc. 2 – Relatório Gerencial SIAFETO (Consulta: 016861);
- Doc. 3 – Chamado (#20106) - SIAFETO – Criação de Contas Contábeis
- Doc. 4 – Modelo para Evidência - Emenda 010419.01384.2026 - Extrato da Conta Individualizado;

Termos em que,

Pede deferimento.

Palmas/TO, 29 de junho de 2026.

DONIZETH APARECIDO SILVA

Secretário de Estado da Fazenda do Tocantins

ANA CRISTINA RIBEIRO MOREIRA VERAS NUNES

Secretária Executiva do Tesouro Estadual

Gestora do Fundo de Recursos de Emenda Parlamentar Individual – FUNEMENDA

MARA LÚCIA PINTO RABELLO DE CAMARGO

Gestora Pública Estadual