

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>PROCESSO Nº:</b>      | @PCP-17/00151654  |
| <b>UNIDADE GESTORA:</b>  | Prefeitura Municipal de Joinville                               |
| <b>RESPONSÁVEL:</b>      | Udo Döhler  |
| <b>INTERESSADO:</b>      | Rodrigo Joao Fachini  |
| <b>ASSUNTO:</b>          | Prestação de Contas do Prefeito referente ao exercício de 2016. |
| <b>RELATÓRIO E VOTO:</b> | GAC/JNA - 018/2017  |

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO  
REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2016.  
MUNICÍPIO DE JOINVILLE. PARACER  
PRÉVIO PELA APROVAÇÃO. RESSALVAS  
E RECOMENDAÇÕES.**

## **1. INTRODUÇÃO**

Tratam os autos de Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Joinville, Udo Döhler, referente ao exercício de 2016, submetido à análise e elaboração de Parecer Prévio por este Tribunal de Contas no exercício da competência que lhe é atribuída por força do art. 31 e parágrafos c/c art. 71, inc. I, da Constituição da República Federativa do Brasil, e art. 113, §§ 2º e 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina.

A Diretoria de Controle dos Municípios – DMU, após proceder ao exame da consistência dos documentos e informações apresentadas e verificar os aspectos constitucionais e legais que norteiam a Administração Pública Municipal, elaborou o Relatório nº 1250/2017, concluindo pela existência de restrições de ordem constitucional e legal.

O então Relator, Conselheiro Julio Garcia, proferiu despacho no sentido de conceder prazo para o Responsável se manifestar acerca de três das irregularidades apuradas, o que se efetivou e resultou na apresentação das justificativas de fls. 762-772.

Na sequência, a DMU reinstruiu o feito e, nos termos do Relatório nº 2146/2017, manteve as restrições inicialmente apuradas, quais sejam:

#### 9.1 RESTRIÇÕES DE ORDEM CONSTITUCIONAL

9.1.1 Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no valor de **R\$ 237.023.838,61**, representando **24,42%** da receita com impostos incluídas as transferências de impostos (**R\$ 970.648.812,43**), quando o percentual constitucional de **25,00%** representaria gastos da ordem de **R\$ 242.662.203,11**, configurando, portanto, aplicação a menor de **R\$ 5.638.364,50** ou **0,58%**, em descumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal (itens 5.2.1 e 1.2.1.1).

9.1.2 Realização de Despesas na Especificação de Fontes de Recursos 00 – Recursos Ordinários, no valor de **R\$ 3.362.623,85**, com Ações e Serviços Públicos de Saúde, por meio da Prefeitura Municipal, em desacordo com o artigo 77, § 3º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 29/2000 (fls. 642 e item 1.2.1.2).

9.1.3 Despesas com repasses a Entidades Privadas com fins lucrativos (CRECHES), no montante de **R\$ 10.231.564,96**, contabilizadas no elemento de despesa 39, função/subfunção 12.365 (FR 01), em desacordo ao estabelecido no artigo 213 da Constituição Federal (Apêndice e item 1.2.1.3).

#### 9.2 RESTRIÇÕES DE ORDEM LEGAL

9.2.1 Obrigações de despesas liquidadas até 31 de dezembro de 2016 contraídas pelo Poder Executivo sem a correspondente disponibilidade de caixa de **RECURSOS VINCULADOS** para pagamento das obrigações, deixando a descoberto **DESPESAS VINCULADAS** às Fontes de Recursos (FR 00 – R\$ 19.204.846,89, FR 02 – R\$ 262.149.015,46, FR 07 – R\$ 34.565,37, FR 32 – R\$ 103.014,89 e FR 83 – R\$ 1.496.522,84), no montante de **R\$ 282.987.965,45**, absorvida parcialmente pela disponibilidade líquida de caixa de **RECURSOS ORDINÁRIOS**, no valor de R\$ 60.159.077,18, evidenciando o

descumprimento ao artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF (Itens 8 e 1.2.2.1).

9.2.2 Registro indevido de Ativo Financeiro (atributo F) com saldo credor nas Fontes de Recursos 02 (R\$ 204.360.736,13), 07 (R\$ 7.616,55) e 32 (R\$ 101.453,88) e de Valores Restituíveis e Outras Obrigações do Passivo Financeiro nas Fontes de Recursos 00 (R\$ 6.177.600,89) e 19 (R\$ 3.830,86), com saldo devedor, em afronta ao previsto no artigo 85 da Lei nº 4.320/64 e arts. 8º, parágrafo único e 50, I da LRF (Apêndice - Cálculo detalhado do Resultado Financeiro por Especificações de Fonte de Recursos e item 1.2.2.2).

9.2.3 Déficit de execução orçamentária do Município (Consolidado) da ordem de **R\$ 109.219.140,35**, representando **7,26%** da receita arrecadada do Município no exercício em exame, resultante da exclusão do superávit orçamentário do Instituto de Previdência (**R\$ 315.376.382,38**), em desacordo ao artigo 48, “b” da Lei nº 4.320/64 e artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF (itens 3.1 e 1.2.2.3).

9.2.4 Déficit financeiro do Município (Consolidado) da ordem de **R\$ 182.888.760,37**, resultante do déficit financeiro remanescente do exercício anterior, correspondendo a **12,16%** da Receita Arrecadada do Município no exercício em exame (**R\$ 1.504.467.277,58**), em desacordo ao artigo 48, “b” da Lei nº 4.320/64 e artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF (itens 4.2 e 1.2.2.4).

9.2.5 Realização de despesas, no montante de **R\$ 666.717,55**, de competência do exercício de 2016 não empenhadas na época própria, em desacordo com os artigos 35, II, 60 e 85 da Lei nº 4.320/64 (Itens 3.1, Quadro 02-A, 4.2, Quadro11-A e 1.2.2.5).

9.2.6 Ausência de disponibilização em meios eletrônicos de acesso público, no prazo estabelecido, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, de modo a garantir a transparência da gestão fiscal com os requisitos mínimos necessários, em descumprimento ao estabelecido no artigo 48-A, II da Lei Complementar

nº 101/2000 alterada pela Lei Complementar nº 131/2009 c/c o artigo 7º, II do Decreto Federal nº 7.185/2010 (itens 7, Quadro 20 e 1.2.2.6).

Concluiu a Área Técnica, também, que possa o Tribunal de Contas recomendar à Câmara de Vereadores anotação e verificação de acatamento, pelo Poder Executivo, das observações constantes do relatório de análise das contas; determinar ao Responsável pelo Poder Executivo a adoção de providências imediatas quanto à irregularidade mencionada no Capítulo 7 – Do Cumprimento da Lei Complementar nº 131/2009 e do Decreto Federal nº 7.185/2010; e solicitar à Câmara de Vereadores a comunicação a respeito do julgamento das contas anuais, conforme prescreve o art. 59 da Lei Complementar nº 202/2000, inclusive com a remessa do ato respectivo e da ata da sessão de julgamento da Câmara.

Os autos foram então encaminhados ao Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer nº MPTC/52604/2017, manifestou-se pela rejeição das contas do exercício de 2016 da Prefeitura Municipal de Joinville.

Após, vieram os autos conclusos.

É a síntese do essencial.

## **2. DISCUSSÃO**

No âmbito de sua missão constitucional, o Tribunal de Contas tem a incumbência de apreciar as contas anuais dos municípios e emitir parecer técnico para subsidiar posterior julgamento pelas respectivas Câmaras de Vereadores.

As contas de governo, prestadas anualmente pelos Prefeitos, demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa. Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação,

gastos com pessoal, etc. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64, nas leis orçamentárias locais, nos relatórios previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e em outros demonstrativos.<sup>1</sup>

Neste sentido, permito-me transcrever o quadro síntese do Relatório nº 2146/2017, no qual se observa os grandes números da atuação governamental merecedores da atenção por parte deste Colegiado.

**Quadro 22 – Síntese**

|   |  |                    |
|---|--|--------------------|
| <b>1) Balanço Anual Consolidado</b>               | Embora, as demonstrações apresentem inconsistências de natureza contábil, essas <b>não afetam de forma significativa</b> a posição financeira, orçamentária e patrimonial do exercício em análise. |                    |
| <b>2) Resultado Orçamentário</b>                  | Déficit  | R\$ 109.219.140,35 |
| <b>3) Resultado Financeiro</b>                    | Déficit  | R\$ 182.888.760,37 |
| <b>4) LIMITES</b>                                 | <b>PARÂMETRO MÍNIMO</b>  | <b>REALIZADO</b>   |
| <b>4.1) Saúde</b>                                 | 15,00%   | 21,67%             |
| <b>4.2) Ensino</b>                                | 25,00%   | 24,42%             |
| <b>4.3) FUNDEB</b>                                | 60,00%   | 75,22%             |
|   | 95,00%   | 96,77%             |
| <b>4.4) Despesas com pessoal</b>                  | <b>PARÂMETRO MÁXIMO</b>  | <b>REALIZADO</b>   |
| <b>a) Município</b>                               | 60,00%   | 50,35%             |
| <b>b) Poder Executivo</b>                         | 54,00%   | 48,80%             |
| <b>c) Poder Legislativo</b>                       | 6,00%  | 1,56%              |
| <b>4.5) L.C. Nº 131/2009 E DEC. Nº 7.185/2010</b> | <b>DESCUMPRIU</b>  |                    |
| <b>4.6) Artigo 42 da L.C. nº 101/00</b>           | <b>DESCUMPRIU</b>  |                    |

O exame da conclusão final exarada pela DMU aponta a existência de 09 (nove) restrições, sendo que 04 (quatro) delas, em uma primeira análise, possuiriam o condão de macular o equilíbrio das contas do Município de Joinville à luz da Decisão Normativa nº TC-06/08, que estabelece critérios para emissão do Parecer Prévio e julgamento das contas de administradores por este Tribunal.

**A primeira delas, diz respeito ao eventual descumprimento no mínimo constitucional com a manutenção e desenvolvimento do ensino, previsto no artigo 212 da Constituição Federal, uma vez que o Município aplicou R\$ 236.858.838,61, representando 24,40% da receita com**

<sup>1</sup> Vide: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no RMS nº 11060/GO. Relator Ministro Paulo Medina. Publicado no DJ de 16/09/2002 p. 159. Disponível em <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=ROMS+11060&b=ACOR&p=true&l=10&i=2>. Acessado em 18/11/2016.

**impostos, faltando o valor de R\$ 5.803.364,50 para o atingimento do patamar de 25%.**

Sobre a restrição, o Responsável afirmou que não se considerou como despesa com ensino a assinatura de jornal pela Secretaria de Educação do Município e o convênio firmado com a APAE – Associação de Pais e Professores para o atendimento pela rede pública de alunos com algum tipo de necessidade especial; além de ter efetuado despesas com repasses à Entidades Privadas com fins lucrativos (creches) no montante de R\$ 10.231.564,96, sendo uma medida excepcional para atender a problemática de falta de vagas no ensino infantil municipal.

Ao analisar as justificativas apresentadas, a diretoria técnica acolheu somente o argumento concernente ao convênio com a APAE, razão pela qual recalculou o montante da restrição, a qual passou a apontar a aplicação de R\$ 237.023.838,61 da receita de impostos com despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, representando o percentual de 24,42%.

Efetivamente, as despesas decorrentes do convênio firmado com a APAE, no montante de R\$ 165.000,00, deveriam ser incluídas no limite constitucional, uma vez que a educação especial está contida no número de alunos matriculados no Município, fato já constatado no Relatório nº DMU-1034/2016, quando da apreciação das contas municipais do exercício de 2015 (PCP-16/00093326).

Por outro lado, entendo que se deve levar em consideração a situação relativa ao ingresso de receitas extraordinárias decorrentes da Lei nº 13.254/2016 – Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária, a Lei da repatriação e da Medida Provisória nº 773/2017.

Com efeito, a Medida Provisória nº 794, de 09/08/2017, revogou na íntegra a Medida Provisória nº 773, de 29/03/2017, que em seu artigo 1º autorizava os Municípios a corrigirem, até 31/12/2017, as diferenças que resultaram no não atendimento da exigência de aplicação mínima de recursos

em manutenção e desenvolvimento do ensino público no exercício fiscal de 2016, desde que essas diferenças tenham ocorrido devido aos recursos advindos da Lei nº 13.254/2016, que instituiu o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária (RERCT).

Portanto, em decorrência da Medida Provisória nº 794/2017, os efeitos da Medida Provisória nº 773/2017 deixaram de existir.

Ocorre que, há poucos dias, mais especificadamente em de 07 de dezembro de 2017, foi promulgada a Lei nº 13.530, que reeditou os mesmos termos da Medida Provisória nº 773/2017. Consta do seu artigo 15:

Art. 15. Ficam os Estados, o Distrito Federal e **os Municípios autorizados a corrigir**, até 31 de dezembro de 2017, **as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas que resultem no não atendimento da aplicação do percentual mínimo obrigatório em manutenção e desenvolvimento do ensino público** de que trata o *caput* do art. 69 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), desde que as referidas diferenças advenham dos recursos recebidos em decorrência da Lei no 13.254, de 13 de janeiro de 2016 (sem grifos no original).

Neste novo cenário, portanto, referida lei permitiu aos Municípios corrigirem até o final deste ano as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas que resultem no não atendimento da aplicação do percentual mínimo obrigatório em manutenção e desenvolvimento em educação.

*In casu*, dados extraídos das tabelas do Tesouro Nacional (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/transferencias-constitucionais-e-legais#liberacoes>) apontam que, em razão do ingresso dos recursos advindos da repatriação, a base de cálculo do cômputo do limite em tela para o Município de Joinville aumentou em R\$ 5.704.076,48. Caso tais valores não tivessem ingressado, a base de cálculo para a aferição de aplicação do percentual mínimo em educação seria de R\$ 964.944.735,95 (R\$ 970.648.812,43 - R\$ 5.704.076,48).

Desse modo, o valor apurado pela instrução como de aplicação efetiva no ensino, de R\$ 237.023.838,64, passa a corresponder a 24,56% do total de receita com impostos.

No que se refere à alegação de compra de vagas em creches da rede privada com fins lucrativos, a rigor tal despesa não poderia ser incluída no cômputo dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, na medida em que não se enquadra nas hipóteses definidas no art. 70 da Lei nº 9.394/1996 ou artigos 212 e 213 da Constituição Federal.

No entanto, entendo como admissível a argumentação exposta pelo Responsável, uma vez que, apesar de todos os esforços envidados por meio de construção de creches públicas e prévia tentativa de credenciamento de instituições educacionais sem fins lucrativos, é evidente a carência de vagas na rede pública municipal.

Sobre o assunto, é oportuno transcrever trecho da justificativa apresentada (fl. 766):

Para efetuar o devido atendimento, a municipalidade buscou com toda a diligência galgar todas as medidas recomendadas para suprir a crescente demanda de vagas para crianças na faixa etária correspondente.

Para tanto, nos últimos 5 anos foram entregues 8 centros de educação infantil e outros estão em construção, à saber: CEI Maria Laura Cardoso Heleotério com 10 (dez) salas e com capacidade de atender 224 (duzentas e vinte e quatro) crianças; CEI José Francisco Vieira, com 8 (oito) salas e com capacidade de atender à 174 (cento e setenta e quatro) crianças; CEI Teresa Campregher Moreira, com 8 (oito) salas e com capacidade de atender à 174 (cento e setenta e quatro) crianças e, o CEI Salate Konecki, com 8 (oito) salas e com capacidade de atender à 174 (cento e setenta e quatro) crianças.

Nesse sentido, o Município de Joinville, por intermédio da Secretaria de Educação, abriu Edital de Credenciamento 003/2015/SE para as entidades e ou suas mantenedoras de instituições educacionais privadas comunitárias, filantrópicas e confessionais, sem fins lucrativos.



Tais organizações deveriam, para tanto, estar regularmente constituídas, e localizadas no Município de Joinville para realizar o atendimento de 4.800 (quatro mil e oitocentas) crianças de cinco meses a cinco anos, onze meses e vinte e nove dias, na Educação Infantil, e que no referido edital foram homologadas 11 (onze) instituições, sendo firmado Termo de Colaboração para o atendimento de somente 1.259 (mil, duzentas e cinquenta e nove) crianças.

Ainda, a esse respeito, no ano de 2015, a Secretaria de Educação, não possuindo mais vagas em sua rede própria, buscou atender aos preceitos constitucionais, readequando as vagas remanescentes do Edital 003/2015/SE, abrindo assim 2.300 (duas mil e trezentas) vagas para o Edital 004/2015/SE, cujo objeto era o Credenciamento de Entidades Educacionais Privadas interessadas em prestar serviços na educação infantil.

Assim, uma vez esgotadas as vagas da rede municipal bem como da rede de instituições educacionais sem fins lucrativos, restou adotar o método amplamente utilizado em várias cidades do território nacional, ou seja, a compra de vagas na rede privada.

Nesses termos, tenho que as despesas com a compra de vagas na rede privada, de forma excepcional e diante da ausência de alternativa do gestor para garantir escola para todas as crianças do Município, podem ser consideradas para a aferição dos limites constitucionais mínimos de aplicação no ensino.

Veja-se que o mesmo apontamento foi realizado na análise das contas do Município no exercício de 2015 e, na oportunidade, diante das peculiaridades ora apresentadas, o então Relator também acatou a justificativa a fim de aceitar a inclusão das referidas despesas, conforme se pode verificar no Voto nº GAC/WWD-1196/2016, proferido no processo PCP-16/00093326.

Assim, incluídas as despesas no montante de R\$ 10.231.564,96 com a compra de vagas em creches privadas, o percentual aplicado pelo Município, tendo em vista a nova base de cálculo conforme exposto acima, passa para 25,62%, razão pela qual considero a presente restrição sanada.

**Outra restrição apontada por nossa Área Técnica refere-se ao descumprimento do artigo 42 da Lei Federal nº 101/2000.** De acordo com o apontamento, o Poder Executivo do Município de Joinville teria contraído despesas sem a correspondente disponibilidade de caixa de RECURSOS VINCULADOS para o pagamento das obrigações, deixando a descoberto DESPESAS VINCULADAS às Fontes de Recursos (FR 00 – R\$ 19.204.846,89, FR 02 – R\$ 262.149.015,46, FR 07 – R\$ 34.565,37, FR 32 – R\$ 103.014,89 e FR 83 – R\$ 1.496.522,84), no montante de R\$ 282.987.965,45, absorvido parcialmente pela disponibilidade líquida de caixa de RECURSOS ORDINÁRIOS, no valor de R\$ 60.159.077,18, evidenciando o descumprimento ao artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.

Ajustando-se o valor por meio da absorção parcial pela disponibilidade líquida de caixa dos recursos ordinários, no valor de R\$ 60.159.077,18, o descumprimento em análise alcançou o montante final de R\$ 222.828.888,27, ou 11,34% da receita arrecadada do Município.

O Prefeito justificou-se afirmando que a maior parte das despesas sem disponibilidades de caixa são vinculadas à Fonte de Recursos 02 – Receitas e Transferências de Impostos – Saúde, no montante de R\$ 262.149.015,46. Anotou que houve atraso e não correção nos repasses de recursos estaduais e federais vinculados à saúde e que aproximadamente 20% dos municípios migraram para o Sistema Único de Saúde devido à crise financeira que assolou os municípios desde meados de 2014. No mais, registrou que *“foram realizadas 3 (três) reformas administrativas que reduziram cargos, compactaram e transformaram as Fundações em Secretarias e, assim, dinamizaram o Município, pois, sem tais medidas, certamente, a governabilidade restaria prejudicada”*. Afirmou, ainda, que promoveu cortes de despesas na ordem de R\$ 60 milhões, o que permitiu que o município honrasse com as despesas correntes sem fechar nenhuma unidade educacional ou de saúde.

A DMU desconsiderou todos os argumentos, mantendo a restrição nos moldes originais.

Em que pese os números pareçam efetivamente altos, não se deve perder de vista o panorama no qual os citados dados estão inseridos. Desde o porte da cidade – a maior do nosso Estado, num caso singular onde a Capital não figura na ponteira do ranking, fazendo com que todos os seus números e parâmetros sejam superlativos –, até a grave crise econômica e fiscal por qual passamos há algum tempo.

Na mesma toada do Ministério Público que atua nesta Casa, entendo que a propalada crise não se constitui em novidade. No entanto, não é menos verdade que a escassez de recursos por ela provocada ainda afeta e deixa reflexos na saúde financeira dos entes municipais, principalmente em um grande Município como o ora analisado, uma vez que qualquer consequência financeira acaba tomando grandes proporções.

Partindo desta premissa, e considerando o esforço empreendido pelo Município no sentido de enxugamento do seu custeio, este relator entende pertinente fazer algumas ponderações a fim de se chegar a um quadro mais realista da eventual indisponibilidade de caixa.

Inicialmente, é preciso tratar da questão acerca dos recursos de ICMS retidos indevidamente pelo FUNDOSOCIAL e que, por consequência, foram suprimidos dos municípios catarinenses. A situação, como já ponderada por esse Plenário, poderiam, em tese, constituir justificativa para a insuficiência de caixa do ente municipal.

No caso de Joinville, o valor da cota-parte do ICMS não repassado ao Município em 2015 corresponde a R\$ 18.890.664,00 e em 2016 a R\$ 11.082.410,22, conforme informações extraídas do levantamento da DCE - Diretoria de Controle da Administração Estadual no Memorando nº 45/2017, de 06 de junho de 2017. Tal valor, no montante total de R\$ 29.973.074,22, no entendimento deste Relator, poderá ser subtraído daquele valor inicial de R\$ 222.828.888,27, passando para R\$ 192.855.814,05 ou 9,81% da receita arrecadada do Município.

Outro ponto que merece reflexão é a possibilidade de reclassificação contábil dos recursos de impostos e transferências que excederem ao cumprimento dos patamares mínimos de investimento em educação e saúde. Na esteira do entendimento do Diretor da DMU, Dr. Moisés Hoegenn, uma vez cumpridos os percentuais mínimos em educação e saúde estabelecidos pelo mandamento constitucional, tal como ocorre no presente caso (24,42% e 21,67%, respectivamente), podem os recursos de impostos e transferências classificados contabilmente nas fontes 01 e 02 serem reclassificados para a fonte 00 para cobertura das demais obrigações a serem suportadas pela fonte de recursos ordinária, sem qualquer alteração na apuração dos referidos limites constitucionais.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup>Como exemplo, segue a manifestação divergente do Diretor da DMU no processo de prestação de contas do Município de Zortea, de minha relatoria.

#### “MANIFESTAÇÃO DIVERGENTE

Face ao absoluto respeito que mantenho pelos colegas que elaboraram a presente instrução, o qual me impede de impor aos mesmos meu entendimento pessoal quanto às questões técnicas sobre a qual divirjo, entendo por bem apresentar, em forma de despacho divergente, meu posicionamento sobre o item 9.1.1 do presente relatório de reinstrução.

Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, aplicável ao exercício de 2016, editado pela STN/MF, (item 04.05.01, pag. 640), colhe-se:

A vinculação de recursos não se confunde com o montante utilizado para o cumprimento dos diversos limites impostos pela legislação (saúde, educação, etc), os quais possuem suas regras próprias. (...) Na inscrição deve-se observar que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso. Desse modo, o demonstrativo é estabelecido pelo confronto da disponibilidade de caixa bruta com as obrigações financeiras, segregado por vinculação de recursos. O resultado obtido desse confronto irá permitir a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados. Por exemplo, no caso das receitas de impostos em despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde, a que se refere o art. 77 do ADCT, esses recursos somente deverão ser usados para aplicação em despesas com saúde, sob pena de violar o dispositivo constitucional. (grifei)

Ocorre que o art. 77 do ADCT não impôs aos Entes vinculações de receitas ordinárias de impostos e transferências à saúde superiores aos 15%, no caso dos municípios. O mesmo raciocínio se aplica em

No caso de Joinville, a disponibilidade de caixa na Fonte de Recurso 01 foi de R\$ 12.266.831,52, valor que também de poderá ser subtraído do valor total de indisponibilidade de caixa, passando o total de R\$ 192.855.814,05 para R\$ 180.588.982,53 ou 9,18% da receita arrecadada do Município.

Por fim, entendo, a exemplo do que já foi realizado em pareceres passados (PCP-13/00352628, de Blumenau, e PCP-13/00319922, de Lages),

---

relação às aplicações mínimas em educação conforme art. 212 da CFB (25%). Logo, uma vez cumpridos os percentuais mínimos em educação e saúde estabelecidos pelo mandamento constitucional, tal como ocorre no presente caso (31,33% e 20,95%, respectivamente), nada impede que os recursos de impostos e transferências classificados contabilmente nas fontes 01 e 02 sejam reclassificados para a fonte 00 para cobertura das demais obrigações a serem suportadas pela fonte de recursos ordinária.

A própria DMU admite tal possibilidade desde 2011, conforme o “Manual de Perguntas e Respostas”, a seguir transcrito:

24 É POSSÍVEL ANULAR A DOTAÇÃO QUE TEM COMO DESTINAÇÃO DE RECURSOS A FONTE 01(RECEITAS DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - EDUCAÇÃO) OU 02 (RECEITAS DE IMPOSTOS E DE TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS - SAÚDE) PARA SUPLEMENTAR A FONTE 00(RECURSOS ORDINÁRIOS) E VICE VERSA? Sim, porque a origem do recurso é a mesma, ou seja, recursos próprios. A separação por destinação é apenas para acompanhar a aplicação do limite de gastos com educação e saúde. Importante ressaltar que o Orçamento deve representar com a maior precisão possível a destinação dos recursos para cada fonte de gastos, evitando assim a necessidade de alterações futuras no orçamento. Nota: Quando houver alteração apenas na destinação (fonte) de recursos, e respeitada a categoria de programação, esta pode ser realizada mediante decreto, desde que tenha autorização na Lei Orçamentária. Nos demais casos, deve prescindir de autorização legislativa específica.

Ainda que, em nota, a DMU se posicione que, durante o curso do exercício, a alteração da fonte de recurso se processe por decreto, mediante prévia autorização legislativa, após o encerramento do exercício quebra-se o vínculo orçamentário por força do princípio da anualidade, de forma que tais recursos ficam livre e desimpedidos para serem utilizados como fonte ordinária, efetuando-se o remanejamento por simples lançamento contábil. Logo, os recursos excedentes às obrigações vinculadas às fontes 01 e 02, podem ser remanejadas no início do exercício seguinte para a satisfação das despesas decorrentes de obrigações contraídas com a fonte ordinária 00, bem como com a fonte vinculada 01 (posto que o recurso que a compõe é, em essência, ordinário), nos últimos dois quadrimestres, visando ao

que há de se fazer um ajuste na citada restrição em razão de ter sido considerado, nas despesas ordinárias, os valores correspondentes ao parcelamento das dívidas com o INSS e RPPS no valor de R\$ 39.156.597,32. Isto porque, com o reconhecimento da dívida e posterior parcelamento devidamente autorizado pela Lei Municipal nº 652/2017, o débito projeta-se para o futuro e não pode ser mais considerado despesa daquele exercício. Assim, ainda que se possa ter algumas ressalvas a esse tipo de operação de rolagem da dívida, o valor negociado deve ser também subtraído do total do

---

atendimento total ou parcial do disposto no art. 42 da LRF, que prevê a possibilidade de pagamento no ano seguinte com recursos provisionados no ano anterior.

Cumprir registrar que o inverso, ou seja, considerar aplicações com fonte 00 como 01 e 02 para fins de verificação do cumprimento dos percentuais mínimos em saúde e educação, foi relevado e, portanto, admitido como correto pela DMU em diversas revisões de certidão realizadas ao longo de 2017, em relação à execução de despesas realizadas no exercício de 2016, bem como na instrução dos Processos de Prestação de Contas de Prefeitos do mesmo exercício.

Diante disto, entendemos que considerar como vinculados recursos que, em sua essência, são ordinários, portanto livres, como ocorre no presente caso, importa na imposição da forma sobre a essência, conflitando com o item 8.29 da Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016.

Cumprir destacar que o teor do Comunicado oficial emitido pela DMU em 07/12/2015, que posteriormente foi reiterado em 26/08/2016, informando que a apuração do limite com Educação previsto no artigo 212 da Constituição Federal seria efetuada considerando apenas os empenhos contendo os códigos de disponibilidades por Destinação de Recursos 01, 18 e 19, enquanto que para a Saúde, a verificação do limite previsto no artigo 198 da Constituição Federal c/c 7º da Lei Complementar n.º 141/2012 seria realizada considerando-se os empenhos contendo o código de Destinação de Recursos 02, será mantido para os exercícios seguintes. Portanto o comunicado é válido e deve ser observado pelos jurisdicionados. No entanto, a manutenção do procedimento se deve à necessidade de controle do cumprimento das aplicações mínimas em saúde e educação dos entes jurisdicionados, bem como para identificação da suficiência financeira para cobertura dos restos a pagar das respectivas fontes.

Na apuração dos limites de gastos com Saúde e Ensino foram considerados os Restos a Pagar não Processados inscritos no exercício, que não foram computados na apuração do cumprimento do artigo 42 da LRF. Incluindo-se todos os Restos não Processados, conforme o Cálculo Detalhado do Resultado Financeiro por especificações de Fonte de Recurso, constante do Apêndice do Relatório, e excluindo-se os inscritos em exercícios anteriores, conforme o Cálculo Detalhado por Fonte de Recursos da apuração

descumprimento do art. 42 da LRF, passando este para R\$ 141.432.216,73 ou 8,02% da receita arrecadada do Município.

Além disso, analisando o portal da transparência do Município de Joinville (<https://transparencia.joinville.sc.gov.br/?p=10&inicio=01/01/2017&fim=31/12/2017>), observei que, até o mês de dezembro deste ano de 2017, já foi arrecadado o montante de R\$ 1.906.477.964,68, ao passo que a despesa empenhada foi de R\$ 1.738.781.984,29. Posso concluir, assim, que apesar da irregularidade constatada no exercício de 2016, ela não foi capaz de comprometer a execução orçamentária nem de prejudicar a gestão administrativa seguinte.

Dito isso, também destaco que em processos análogos onde se tratou de restrição semelhante à identificada nos presentes autos considerou-se que a situação, por si só, não seria suficiente para ensejar a rejeição das contas, sendo formulada a respectiva ressalva.

Tal posicionamento foi adotado, por exemplo, nos processos nºs PCP-13/00441809, de São José; PCP-13/00414755, de Joinville; e PCP-13/00319922, de Lages, entre outros.

---

do cumprimento do art. 42 da LRF, as disponibilidades de caixa das Fontes 01 e 02 passam a ter os seguintes valores:

FR Disponib. Caixa apuração art. 42 (+)Restos não Proc. Apuração art. 42 (-)Restos não Proc. Apuração art. Limites Saúde/Ensino Disponib. Caixa sem afetar limites Saúde/Ensino 01 -1.464.131,06 66.978,61 0,00 -1.531.109,67 02 3.163.500,72 87.127,89 0,00 3.076.372,83

Assim, considerando que a apuração dos limites de gastos com saúde e educação não será alterada, entendendo que o descumprimento apontado no item 9.1.1, correspondente às DESPESAS ORDINÁRIAS deixadas à descoberto no montante de R\$ 672.653,20, bem como da fonte vinculada 02 no montante de R\$ 1.531.109,67, pode ser total e/ou parcialmente absorvido pelo saldo da fonte 02 (R\$ 3.076.372,83).

Encaminhem-se os autos ao MPjTC para a necessária manifestação.”

Veja-se, assim, que o montante das despesas sem a correspondente disponibilidade de caixa, conforme explicitado acima, encontra-se no mesmo patamar dos precedentes em destaque, de modo que entendo, da mesma forma como nesses processos, que a irregularidade apontada pode ser relevada para fins de rejeição das contas, transformando-a em ressalva.

**Outra restrição apontada pela DMU refere-se à ocorrência de déficit orçamentário** da ordem de R\$ 109.219.140,35, representando 7,26% da receita arrecadada do Município no exercício em exame, já excluído o superávit orçamentário do Instituto de Previdência no montante de R\$ 315.376.382,38, em desacordo com o art. 48, “b”, da Lei nº 4.320/64, e art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

Considerando a gravidade de tal apontamento, o responsável apresentou justificativas nos mesmos moldes das que foram apresentadas para o item anterior, acrescentando, ainda, em linhas gerais, que diante da crise existente praticamente 20% dos munícipes migraram para o SUS; a influência de inúmeras demandas, inclusive judiciais, relacionadas ao fornecimento e atendimento da população na área da saúde; que foram adotadas providências a fim de dinamizar o Município, como reformas administrativas e cortes financeiros que, embora não tenham impedido o déficit, certamente obstou a sua ampliação.

A DMU, por seu turno, manifestou-se pela manutenção da restrição, da mesma forma que o Ministério Público Especial.

Como afirmado por ocasião da análise da restrição anterior, no que se refere à crise vivenciada pelo Estado com graves reflexos no Município, concordo que, nos termos expostos na justificativa apresentada a esta Corte, Joinville acaba contando com agravantes mais severos, na medida em que arca com os custos de um hospital de grande porte.

Entendo como relevante a argumentação trazida à fl. 770 dos autos, razão pela qual reproduzo pequeno excerto:



Em que pese a crise não seja uma exclusividade para Joinville, esta cidade enfrenta agravantes mais severos que boa parte dos demais municípios catarinenses (ou até mesmo em nível nacional), pois, é um dos poucos que arca com os custos de um hospital de grande porte.

O Hospital Municipal de São José – HMSJ é referência regional em serviços de alta complexidade e, atualmente executa 14,85% dos atendimentos para municípios das cidades circunvizinhas.

Comparando apenas os gastos do HMSJ com os de outras cidades pode-se verificar a dimensão do desafio. O Orçamento do Hospital é maior que o de 268 dos 295 municípios do Estado de Santa Catarina. Ou seja, se fosse uma cidade, o orçamento do hospital seria equivalente ao da 30ª maior cidade do Estado de Santa Catarina, comparando-se, portanto, a cidades como Joaçaba e Canoinhas.

Em se tratando de número de Servidores, ou seja, os atuais 1.439 funcionários são superiores à totalidade de Municípios como: Laguna, Fraiburgo e Rio Negrinho, com o agravante de que opera 24 horas ininterruptas.

É sabido também que o Hospital representa apenas parte dos gastos com a área da Saúde. O orçamento destinado no município de Joinville a Secretaria de Saúde e ao HMSJ alcança o expressivo montante de aproximadamente 708 milhões. [...]

[...] Cabe salientar que as dificuldades decorrentes do porte e da robustez dos gastos correlatos à Saúde são também adicionados à precariedade dos repasses dos demais Entes da Federação para a cobertura das despesas.

Como é de se imaginar, os efeitos do corte indiscriminado de despesas estaduais e federais prejudicam principalmente os municípios, os quais dispõem de uma arrecadação reduzida e contam com uma ampla variedade de obrigações legais para com seus cidadãos. [...]

É evidente, como asseverou a diretoria técnica, que o compromisso do gestor público com a responsabilidade social não afasta a necessidade de cumprimento das regras relativas à responsabilidade social.

No entanto, o Tribunal de Contas não pode ficar alheio às particularidades de cada caso específico ou não se sensibilizar com as

particularidades de cada ente municipal analisado, o qual pode eventualmente, apesar de envidados os esforços necessários para evitar a crise, não conseguir alcançar os resultados positivos esperados.

Ademais, em se aplicando estritamente a letra da lei sem se atentar às minúcias do Município, o resultado alcançado pode ser nefasto e contribuir decisivamente para o maior declínio da unidade fiscalizada, em vez de se incentivar a sua recuperação e crescimento.

De qualquer forma, entendo que, do mesmo modo como se realizou no item anterior, deve-se realizar o ajuste na citada restrição em razão de ter sido considerado, nas despesas ordinárias, os valores correspondentes ao parcelamento das dívidas com o INSS e RPPS no valor de R\$ 39.156.597,32.

Assim, excluindo-se tal valor do total do déficit orçamentário, este passa para o montante de R\$ 70.062.543,03, o que representa 4,65% da receita realizada, o que pode ser considerado de expressão moderada e que, a princípio, não compromete a gestão orçamentária subsequente – o que inclusive já se verificou, conforme consulta realizada ao Portal da Transparência acima mencionada. Tal situação conduz este Relator, excepcionalmente, a relevar a irregularidade apontada para fins de rejeição das contas, transformando-a em ressalva - na esteira do seguintes precedentes desta Corte de Contas: PCP-13/00441809; PCP-13/00414755; PCP-13/00319922; PCP-14/00055528, entre outros.

Além disso, importa anotar que os valores aplicados a maior apenas na saúde – R\$ 64.497.062,39 – configuram aproximadamente 90% do déficit de execução orçamentária ora apurado.

Portanto, considerando o exposto, entendo excepcionalmente por relevar a presente irregularidade, transformando-a em ressalva das presentes contas.

**A última restrição que, em tese, poderia ensejar o parecer prévio pela rejeição das contas, trata da ausência de disponibilização em meios eletrônicos de acesso público, no prazo estabelecido, das informações sobre a execução financeira e orçamentária, em descumprimento da Lei Complementar nº 101/2000 e/ou Decreto nº 7.185/2010.**

No entanto, no presente caso, não houve o descumprimento integral de todas as condições, formas e prazos previstos na regulamentação da Lei da Transparência, de modo que a presente restrição também não pode ser enquadrada como fator de rejeição das contas.

Ante todo o exposto, e tendo em vista que as demais restrições apontadas pela diretoria técnica não maculam o equilíbrio das contas do Município de Joinville, considero presentes os requisitos que autorizam a expedição de parecer prévio favorável à aprovação das contas ora analisadas

### **3. VOTO**

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

**3.1.** EMITIR parecer recomendando à Egrégia Câmara Municipal de Joinville a APROVAÇÃO das contas anuais do exercício de 2016 do Prefeito daquele Município à época, com as seguintes ressalvas:

**3.1.1.** Obrigações de despesas liquidadas até 31 de dezembro de 2016 contraídas pelo Poder Executivo sem a correspondente disponibilidade de caixa de RECURSOS VINCULADOS para pagamento das obrigações, deixando a descoberto DESPESAS VINCULADAS às Fontes de Recursos (FR 00 – R\$ 19.204.846,89, FR 02 – R\$ 262.149.015,46, FR 07 – R\$ 34.565,37, FR 32 – R\$ 103.014,89 e FR 83 – R\$ 1.496.522,84), no montante de R\$ 282.987.965,45, absorvida parcialmente pela disponibilidade líquida de caixa de RECURSOS ORDINÁRIOS, no valor de R\$ 60.159.077,18; pela

disponibilidade de caixa na Fonte de Recurso 01, no valor de R\$ 12.266.831,52; e pelo valor correspondente ao parcelamento das dívidas com o INSS e RPPS, no montante de R\$ 39.156.597,32, evidenciando o descumprimento ao artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF;

**3.1.2.** Déficit de execução orçamentária do Município (Consolidado) da ordem de R\$ 70.062.543,03, representando 4,65% da receita arrecadada do Município no exercício em exame, resultante da exclusão do superávit orçamentário do Instituto de Previdência (R\$ 315.376.382,38), em desacordo ao artigo 48, “b” da Lei nº 4.320/64 e artigo 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF.

**3.2.** RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Joinville a adoção de providências visando à correção das deficiências apontadas pelo Órgão Instrutivo, a seguir identificadas, e a prevenção de outras semelhantes:

**3.2.1.** Realização de Despesas na Especificação de Fontes de Recursos 00 – Recursos Ordinários, no valor de R\$ 3.362.623,85, com Ações e Serviços Públicos de Saúde, por meio da Prefeitura Municipal, em desacordo com o artigo 77, § 3º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, alterado pela Emenda Constitucional nº 29/2000 (fls. 642 e item 1.2.1.2 do relatório técnico);

**3.2.2.** Despesas com repasses a Entidades Privadas com fins lucrativos (CRECHES), no montante de R\$ 10.231.564,96, contabilizadas no elemento de despesa 39, função/subfunção 12.365 (FR 01), em desacordo ao estabelecido no artigo 213 da Constituição Federal (Apêndice e item 1.2.1.3 do relatório técnico);

**3.2.3.** Registro indevido de Ativo Financeiro (atributo F) com saldo credor nas Fontes de Recursos 02 (R\$ 204.360.736,13), 07 (R\$ 7.616,55) e 32 (R\$ 101.453,88) e de Valores Restituíveis e Outras Obrigações do Passivo Financeiro nas Fontes de Recursos 00 (R\$ 6.177.600,89) e 19 (R\$ 3.830,86), com saldo devedor, em afronta ao previsto no artigo 85 da Lei nº 4.320/64 e arts. 8º, parágrafo único e 50, I da LRF (Apêndice - Cálculo detalhado do

Resultado Financeiro por Especificações de Fonte de Recursos e item 1.2.2.2 do relatório técnico);

**3.2.4.** Déficit financeiro do Município (Consolidado) da ordem de R\$ 182.888.760,37, resultante do déficit financeiro remanescente do exercício anterior, correspondendo a 12,16% da Receita Arrecadada do Município no exercício em exame (R\$ 1.504.467.277,58), em desacordo ao artigo 48, “b” da Lei nº 4.320/64 e artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF (itens 4.2 e 1.2.2.4 do relatório técnico);

**3.2.5.** Realização de despesas, no montante de R\$ 666.717,55, de competência do exercício de 2016 não empenhadas na época própria, em desacordo com os artigos 35, II, 60 e 85 da Lei nº 4.320/64 (Itens 3.1, Quadro 02-A, 4.2, Quadro11-A e 1.2.2.5 do relatório técnico);

**3.2.6.** Ausência de disponibilização em meios eletrônicos de acesso público, no prazo estabelecido, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, de modo a garantir a transparência da gestão fiscal com os requisitos mínimos necessários, em descumprimento ao estabelecido no artigo 48-A, II da Lei Complementar nº 101/2000 alterada pela Lei Complementar nº 131/2009 c/c o artigo 7º, II do Decreto Federal nº 7.185/2010 (itens 7, Quadro 20 e 1.2.2.6 do relatório técnico).

**3.3.** RECOMENDAR à Câmara de Vereadores a anotação e verificação de acatamento, pelo Poder Executivo, das observações constantes no Relatório Técnico.

**3.4.** RECOMENDAR ao Município de Joinville que, após o trânsito em julgado, divulgue a prestação de contas em análise e o respectivo parecer prévio, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, conforme estabelece o art. 48 da Lei Complementar n. 101/2000 – LRF.

**3.5.** SOLICITAR à Egrégia Câmara de Vereadores que comunique a esta Corte de Contas o resultado do julgamento das presentes contas anuais, conforme prescreve o art. 59 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, com

a remessa de cópia do ato respectivo e da ata da sessão de julgamento da Câmara.

**3.6.** DAR CIÊNCIA do Parecer Prévio, bem como do Relatório e Voto do Relator e do Relatório DMU n. 2146/2017 que o fundamentam, à Prefeitura e à Câmara Municipal de Joinville.

Florianópolis, em 13 de dezembro de 2017.

OSÉ NEI ASCARI  
CONSELHEIRO RELATOR