ACÓRDÃO - AC00 - 1141/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/1999/2016
PROTOCOLO	: 1666559
TIPO DE PROCESSO	: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE
JURISDICIONADOS	: 1. ALCIDES JESUS PERALTA BERNAL 2. DISNEY DE SOUZA FERNANDES
REPRESENTANTE	: CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: REPRESENTAÇÃO – EXECUTIVO MUNICIPAL – GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS – MOVIMENTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS – DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO – INDEVIDA ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – EMISSÃO DE DIVERSOS EMPENHOS SEM PRÉVIO ORÇAMENTO – REMANEJAMENTO E TRANSPOSIÇÃO SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA – IRREGULARIDADES – APLICAÇÃO DE MULTA – RECOMENDAÇÃO. Comprovada a gestão temerária dos recursos públicos, assim como comprovadas as infrações às normas constitucionais, legais e regulamentares, como a decorrente de indevida alteração orçamentária, da pretensão de retroatividade em Decretos Orçamentários republicados e da emissão de diversos empenhos sem prévio orçamento, e a decorrente de remanejamento e transposição, na forma prevista no artigo 167 da Constituição Federal, sem autorização legislativa; devem os gestores serem responsabilizados e penalizados com a sanção de multa, sendo pertinente recomendar ao atual Gestor para que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, sob pena das sanções previstas em lei.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 1ª Sessão Reservada Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 28 de setembro a 1º de outubro de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela aplicação de **multa** em valor correspondente a **500 (quinhentas) UFERMS**, em desfavor do Senhor **Alcides Jesus Peralta Bernal**, Ex-Prefeito do Município de Campo Grande, prevista no art. 45, I, da Lei Complementar n. 160/2018, c/c o art. 181, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2048, em decorrência das irregularidades arroladas às f. 88/89 destes autos e que passam a compor o presente voto, representando infração disposta no *caput* do art. 37, c/c os artigos 165 e 167 da Constituição Federal; arts. 2º a 8º, c/c os artigos 34 a 46, c/c os artigos 58 a 66, c/c 75; artigos 83 a 93, todos da Lei Federal n. 4.320/64; Lei Complementar Federal n. 101/00, e ainda os incisos IV, V, VI, VIII e IX, do art. 42 da Lei Complementar n. 160/2012; Pela aplicação de **multa** em valor correspondente a **250 (quinhentas) UFERMS**, em desfavor do Senhor **Disney de Souza Fernandes**,

Ex-Secretário de Planejamento, Finanças e Controle do Município de Campo Grande, prevista no art. 45, I, da Lei Complementar n. 160/2018, c/c o art. 181, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, em decorrência das irregularidades arroladas às f. 88/89 destes autos e que passam a compor o presente voto, representando infração disposta no *caput* do art. 37, c/c os artigos 165 e 167 da Constituição Federal; arts. 2º a 8º, c/c os artigos 34 a 46, c/c os artigos 58 a 66, c/c 75; artigos 83 a 93, todos da Lei Federal n. 4.320/64; Lei Complementar Federal n. 101/00, e ainda os incisos IV, V, VI, VIII e IX, do art. 42 da Lei Complementar n. 160/2012; concedendo **o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, para que paguem ao FUNTC a multa aplicada, sob pena de execução, consoante dispõe o art. 181, §§ 1º e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018; bem como pela **recomendação** ao atual Gestor para que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, sob pena das sanções previstas em lei; pelo **encaminhamento** da presente decisão ao Ministério Público Estadual para a adoção de medidas que eventualmente entenda cabível em face aos Representados e ainda encaminhamento ao Exmo. Sr. Dr. Juiz de Direito da 1ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, desta Capital, na qual tramita o processo n. 0900480-13.2018.8.12.001 – Ação Civil de Improbidade Administrativa que envolve as mesmas irregularidades destes autos; e pela **intimação** da Câmara Municipal de Campo Grande, na qualidade de autora da presente Representação e de ambos os Representados e do atual Prefeito Municipal de Campo Grande, quanto aos termos da presente decisão, com as medidas necessárias ao **afastamento do sigilo imposto** ao presente processo.

Campo Grande, 1º de outubro de 2020.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

I – Da instrução processual:

Em exame a **Representação** apresentada pela **Câmara Municipal de Campo Grande**, por meio de seu Presidente, **Vereador João Rocha**, requerendo a adoção de providências desta Corte de Contas em face ao então Prefeito Municipal de Campo Grande, Senhor **Alcides Jesus Peralta Bernal,** em decorrência de movimentações orçamentárias publicadas no Diário Oficial de Campo Grande pelo citado prefeito, através da qual este teria praticado manobra ilegal para cobrir déficit orçamentário da *Fundação Municipal de Saúde de 2015*, republicando no ano de 2016 a abertura de crédito suplementar por suposta incorreção no original (dezembro de 2015), aumentando o valor do crédito suplementar de R$2.000.000,00 (dois milhões de reais) para R$6.000.000,00(seis milhões de reais), sem previsão na lei orçamentária.

Alegou ainda às f. 13/20, que também no dia 22.01.2016 o prefeito Alcides Bernal republicou no DIOGRANDE o Decreto n. 12.793, de 22.12.2015, referente à abertura de crédito suplementar por suposta incorreção no original, elevando o valor anteriormente publicado de R$95.729.882,00 (noventa e cinco milhões, setecentos e vinte e nove mil, oitocentos e oitenta e dois reais) para R$175.731.882,00 (Cento e setenta e cinco milhões, setecentos e trinta e um mil, oitocentos e oitenta e dois reais), por meio de remanejamento de valores de uma Secretaria a outra, sem autorização do legislativo municipal.

Apontou ainda a Representante que o ato praticado pelo Chefe do Executivo Municipal afrontava o art. 167, inciso VI, da Constituição Federal que veda a transposição, remanejamento e ou transferência de recursos sem prévia autorização legislativa, e que igualmente ofendia o princípio da anualidade antevisto no art. 165, inciso III, da mesma Carta Constitucional.

Foram encaminhados cópias de publicações feitas pela mídia estadual noticiando que o Prefeito Municipal havia praticado *pedaladas fiscais*, e juntou diversos documentos com vistas a comprovar os fatos que noticiava.

1.1 – Do despacho de acolhimento da Representação.

Através do despacho proferido às f. 3, o Presidente desta Corte de Contas a Representação foi recebida, determinando sua remessa ao Setor de Protocolo para digitalização e autuação urgente, anotação de tramitação processual sigilosa, distribuição a este Conselheiro para relatar, e determinando ainda a comunicação dos termos do despacho à Representante.

De posse dos autos e por entender não ser caso de aplicação de medidas preliminares, determinei a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas, consoante despacho na peça n. 4.

1.2 – Da manifestação do Ministério Público de Contas.

O Ministério Público de Contas, através do Parecer n. 5213/2016 – peça n. 5 – após relatar os termos processuais e apresentar rol das movimentações orçamentárias publicadas pelo Prefeito Municipal, tanto para correção de dados contábeis como igualmente o alegado remanejamento – f. 25/33 - entendeu que os fatos noticiados evidenciavam *descumprimento de princípios fundamentais que norteiam a execução orçamentária, oriundos da Lei Federal 4.320/64; da Constituição Federal e da Lei de Responsabilidade Fiscal,* e em conclusão opinou que o Tribunal Pleno desta Corte acolhesse os termos da Representação, com realização de Inspeção *in loco* na Prefeitura de Campo Grande para averiguação dos fatos noticiados.

1.2 – Da proposta de julgamento.

1.2.1 – Do Relatório Voto.

Diante dos fatos relatados pela Representante, dos documentos comprobatórios e do Parecer da lavra do Ministério Público de Contas, proferi o Relatório Voto da peça 6, no qual, após transcrever toda a tramitação processual e detalhar os pontos elencados como relevantes à condução da proposta de julgamento, apresentei a seguinte proposta de Voto:

> **a)** pelo conhecimento da Representação protocolada pela Câmara Municipal de Campo Grande, por meio de seu Presidente, Vereador João Rocha;
>
> **b)** pela realização de Inspeção na Prefeitura Municipal de Campo Grande, para a verificação:
>
> **b.1)** da regularidade e legalidade das movimentações orçamentárias em apreço, no tocante aos pontos acima mencionados e também levantados pelo Ministério Público de Contas;
>
> **b.2)** da destinação dos recursos oriundos da movimentação orçamentária com despesas com pessoal;
>
> **b.3)** das contas dos órgãos envolvidos na movimentação orçamentária, antes e depois de 29 e 30.12.2015, determinando se existia ou não crédito orçamentário capaz de fazer frente aos empenhos, ordens de pagamento e/ou do pagamentos efetuados.
>
> **b.4)** dos demais achados de auditoria relacionados às movimentações orçamentárias em apreço.
>
> **c)** pela concessão do prazo de 30 (trinta)dias para a apresentação do respectivo relatório de inspeção

1.3 – Do Julgamento desta fase do processo.

O Tribunal Pleno desta Corte de Contas, em sessão realizada no dia 6/04/2016, decidiu pelo acolhimento aos termos da proposta de julgamento, proferindo o **Acórdão n. 383/2016** – peça n. 8 -, com a seguinte decisão:

> Como consta na ata, *a decisão foi unânime*, firmada nos termos do voto do Conselheiro relator para conhecer a representação formulada pela Câmara Municipal de Campo Grande e determinar a realização de inspeção na Prefeitura Municipal de Campo Grande, para apuração de eventual irregularidade na movimentação orçamentária de abertura de crédito suplementar à Fundação Municipal de Saúde. (grifei)

1.3 – Da publicação da decisão.

Após o julgamento os autos retornaram a este Relator e foi determinada a publicação da decisão, observando-se o sigilo imposto à tramitação processual, consoante despacho na peça 9, o que foi cumprido nos termos da Certidão na peça n. 11.

1.4 – Da Inspeção realizada e seu Relatório.

Em cumprimento à determinação do Tribunal Pleno e deste Relator, a Equipe Técnica compareceu na Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, e realizou todos os atos destinados à Inspeção com vistas a apurar os fatos motivadores da Representação e ao encerrar suas atividades, apresentou o Relatório de Inspeção n. 57/2016 – peça n. 12 - devidamente instruído com documentos comprobatórios – peça n. 14 -, cuja conclusão foi nos seguintes termos:

> Ante a análise efetuada nos documentos e informações obtidas em entrevistas realizadas, **concluímos:**
>
> **6.1** As suplementações orçamentárias foram por Decreto nº 12.793/15 e 12.795/15, de 22.12.2015 e 30.12.2015, respectivamente, e posteriormente republicadas em janeiro de 2016, com inserção de unidades gestoras e valores que não constavam originalmente, sendo os créditos orçamentários utilizados na emissão de empenhos no período de 15 a 30.12.2015, portanto, irregulares, motivando o gestor a atribuir efeitos retroativos aos Decretos, conforme relatado nos subitens 10.1.1 e 10.1.2 deste relatório;
>
> **6.2** As suplementações orçamentárias foram por anulação de dotação e se destinaram a reforçar dotação orçamentária para pagamento de pessoal, inativos, pensionistas, encargos patronais e custeio com recursos de convênios com a União, atendendo a justificativa apresentada no preâmbulo dos Decretos 12.793 e 12.795, conforme relatado no subitem 10.2.1 deste relatório;
>
> **6.3** Houve a ocorrência de remanejamento e transposição na forma prevista no artigo 167 da Constituição Federal, sem autorização legislativa, conforme relatado no subitem 10.2.1 deste relatório;
>
> **6.4** Ocorreu a emissão de empenhos sem informar os saldos anterior e seguinte, em desacordo com o disposto no artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/1964, conforme relatado no item 9 deste relatório;
>
> **6.5** Ocorreu a emissão de empenhos no período de 1º a 18.12.2015, anteriormente à movimentação orçamentária decorrente do Decreto nº 12.793/2015, de 22.12.2015, sugerindo a emissão de empenhos sem saldo orçamentário, conforme relatado no subitem 10.3.3 deste relatório;

> **6.6** Indicativo de carência de intercâmbio de informação entre o setor de orçamento e o setor de emissão de empenho que possibilita a ocorrência de irregularidades na gestão do orçamento, conforme relatado no subitem 10.4 deste relatório;
>
> **6.7** Deficiência no controle de transferência de saldo orçamentário das unidades gestoras para a SEMAD, propiciando a movimentação orçamentária desnecessária, em face de haver parte de saldo na unidade gestora de origem e parte de saldo na SEMAD, conforme relatado no subitem 10.4 deste relatório.
>
> É o Relatório de Inspeção.
>
> Campo Grande, 05 de dezembro de 2016.

1.3 – Da Intimação do Ex-Prefeito e do então Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Controle e sua resposta.

Considerando que a conclusão da Inspeção realizada apontou irregularidades e visando estabelecer o contraditório e oportunizar o exercício da ampla defesa, determinei nos termos do despacho da peça n. 15, a intimação do Ex-Prefeito, Alcides Jesus Peralta Bernal e igualmente do então Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Controle, Disney de Souza Fernandes e conforme se observa dos autos, apesar de regularmente intimados – peças ns. 16/17; 19 e 21 –, o Ex-Prefeito não compareceu, razão de ter sido declarado sua revelia nos termos da peça n. 29.

O Secretário Municipal Disney de Souza Fernandes compareceu com resposta, ausente de quaisquer documentos, consoante se observa da peça n.32, quando destaca a Inspeção realizada, afirmando, em preliminar, que aquela demonstrou *irregularidades formais ocorridas durante a execução orçamentária,* mas aduziu que *não indicaram a ocorrências de dano porque não acorreram.*

Prosseguiu o então Secretário com sua defesa, confessando expressamente a ocorrência das irregularidades ao mesmo tempo em que pretendeu que sua responsabilização fosse reduzida, afirmando:

> Necessariamente na aplicação da norma legal não se pode deixar de verificar, de forma objetiva, o principio da proporcionalidade, evitando imputação de responsabilidade desarrazoada que não guarde relação com a gravidade e a lesividade do ato praticado.

Afirmou que ante a inexistência de dolo e má-fé e ainda de danos ao erário ou enriquecimento ilícito nos atos praticados, não ocorreu nenhum atentado ao princípio da moralidade administrativa – f. 462 -, e apresentou sustentação doutrinária de Miguel Reale Júnior sobre interpretação de lei e que a medida contra o mesmo deveria ser arquivada.

Adentrando ao que chamou de mérito, o então Secretário prosseguiu confessando a ocorrência de prática de *ato com vício que em nada tinha a ver com ilegalidade e que a republicação do ato sanou o vício sem causar danos ao erário,* trazendo em seu socorro posição doutrinária do Professor Juarez de Freitas, para dizer que *os atos que apresentem defeitos sanáveis podem ser convalidados pela*

Administração Pública – f. 464.

Defendeu que o remanejamento orçamentário é competência da Administração Pública e apresentou decisão proferida por esta Corte de Contas em processo em face ao Ex-Prefeito Alcides Bernal, *verbis:*

> Não é o que ocorreu no presente caso. Conforme disposto pelo legislador constituinte são legais e legítimos os créditos adicionais e os complementares, abertos com base na autorização concedida na própria lei orçamentária e com fundamento em aporte de recursos oriundos de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias (Lei n.4.320/64, art.43,§,III). No presente caso trazido à baila o crédito suplementar está dentro do limite legal de 5%.
>
> Neste sentido este D.Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul já decidiu que:
>
> "a redistribuição de dotação sem alteração quantitativa, vale dizer, a movimentação de parcela ou totalidade de uma dotação de um projeto ou atividade para outro constitui mero ato de gestão do orçamento, conforme expressamente autoriza a Lei Federal n°4320/64 (ProcTC/4358/2013,que teve como denunciado também Sr.ALCIDES JESUS PERALTA BERNAL (cópia integral em anexo)

Concluiu sua defesa requerendo que a Representação seja julgada improcedente.

Em seguida a sua resposta houve o comparecimento nos autos do Ministério Público Estadual com pedido de informações quanto ao andamento destes autos para instrução do Inquérito n. 06.2016.00000372-6, e nos termos do despacho na peça n. determinei a remessa dos autos ao Ministério Público de Contas para manifestação que, através do despacho na peça n. 35, requereu análise técnica da defesa proposta pelo então Secretário Municipal e ainda que houvesse por parte deste Relator uma resposta ao requerimento formulado pelo MPE/MS.

1.4 – Da análise técnica por parte da 5ª Inspetoria de Controle Externo.

Acolhendo o requerimento formulado pelo Ministério Público de Contas, determinei a remessa dos autos à 5ª Inspetoria de Controle Externo que emitiu a Análise n. 26885/2018 – peça n. 37 —, na qual, após um relato da tramitação processual manifestou-se pontualmente sobre a defesa apresentada pelo então Secretário Disney de Souza Fernandes, afirmando:

> Verifica-se dos argumentos, que, de fato, era praxe a rotina da 'execução' da despesa, e, ao final do período, visando acertar o saldo orçamentário das dotações, elaboravam-se os decretos de suplementação, tudo com vistas ao atendimento do interesse público com agilidade.

A equipe técnica entendeu que tais argumentos não poderiam ser acolhidos em razão dos estágios distintos estabelecidos pela lei para o processo de despesa: *1-reserva orçamentária; 2-licitação; 3-empenho; 4-liquidação; e 5-pagamento. Quando não for implementada a condição que deu origem ao gasto, o estágio do empenho da*

despesa estará incompleto.

Prosseguiu afirmando:

> Depreende-se no caso em tela, que a despesa fora realizada de forma irregular, vez que a execução ocorreu sem a manifestação da autoridade competente (ordenador da despesa), tendo sido os estágios executados em sua totalidade, a posteriori. (grifei)

Ao analisar a defesa apresentada quanto à alegada inexistência de remanejamento e sim suplementação com autorização já inserta na Lei Orçamentária Anual, entendeu a 5ª Inspetoria, apoiado no Relatório de Inspeção f. 57 a 89, *verificam-se as modificações orçamentárias de uma unidade gestora para outra, e de uma categoria de programação para outra. Por categoria de programação deve-se entender a função, a subfunção, o programa, o projeto/atividade/operação especial e as categorias econômicas de despesas.*

Fundou sua afirmação apoiada nos ensinamentos dos professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis que afirmam:

> "Relativamente às anulações parciais ou totais de dotações ou de créditos adicionais, as mesmas constituem recursos legais, devendo-se, entretanto, analisar as despesas que, por sua importância e natureza, em especial, aquelas que são consideradas comprometidas, podem ter as suas dotações anuladas, para servirem de recursos aos créditos adicionais, suplementares e especiais, autorizados. [...] Necessário observar que essas anulações não têm a mesma conotação dos fatos de que trata o inciso VI, do art. 167, da Constituição do Brasil por terem objetivos completamente diferentes." (grifei)

Nesse sentido ponderou *que as anulações parciais ou totais de dotações da LOA não têm a mesma conotação e conceitos de remanejamentos, transposições e transferências por terem objetivos completamente diferentes, ainda que possuam como característica comum a realocação de recursos orçamentários.*

Postas estas questões relevantes, concluiu a equipe técnica:

> Em face ao exposto, os argumentos apresentados não possuem o condão de modificar as irregularidades apontadas no Relatório de Inspeção 57/2016.
>
> Quanto ao requerido pelo Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul (f 471) em relação ao presente processo, o mesmo está sendo providenciado por meio da CI 87/2018/5º-ICE encaminhado a este gabinete.

Com a vinda dos autos, determinei a coleta do parecer do Ministério Público de Contas.

1.5 – Do parecer do Ministério Público de Contas.

Através do Parecer n. 20558/2019, o Ministério Público de Contas, após relatar todo o processo e destacar as irregularidades apontadas na conclusão do Relatório de Inspeção; a defesa presentada pelo então Secretário Municipal de Finanças e destacar cada ponto irregular com as devidas fundamentações, afirmou:

> Como restou evidente os Ordenadores, responsáveis pelas finanças do município de Campo Grande, procederam de forma irregular, pois no final do exercício de 2015 ficou comprovada a indevida alteração orçamentária, pretensão de retroatividade em Decretos Orçamentários republicados e emissão de diversos empenhos sem prévio orçamento. Buscou-se a retroatividade a fim de dar aparência de regularidade aos atos de gestão, no entanto, tal retroatividade não se admite em contabilidade pública.
>
> Na contabilidade não se mostra admissível lançamentos com efeitos retroativos, e diante da inexistência de crédito orçamentário com saldo suficiente para realizar a despesa, em diversas oportunidades os Gestores efetuaram transações irregulares, emitindo empenhos irregulares, em afronta aos princípios da contabilidade pública e ao ordenamento jurídico.
>
> Da mesma forma restou ferido o princípio da publicidade dos atos da Administração Pública.
>
> Assim agindo, os Ordenadores demonstraram uma gestão temerária dos recursos públicos, e incorreram também nas infrações previstas nos incisos VIII e IX da Lei Complementar nº 160/2012. (grifei)

Prosseguiu o *Parquet:*

> Importante acrescentar que as movimentações orçamentárias realizadas de maneira irregular, demonstraram um descontrole do Gestor Público, em afronta ao que determina o § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde se enfatiza que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.
>
> Ademais, ao Ordenar Despesas não autorizadas em lei, os Gestores incorreram em crime contra as finanças públicas, nos termos do artigo 359-D do Código Penal.
>
> Neste mesmo sentido restaram configurados indícios dos crimes de improbidade administrativa capitulados no artigo 10, inciso IX e artigo 11, inciso I, da Lei nº 8429/92.

Ponderou ainda quanto a possível prática, por parte do então Prefeito Municipal Alcides Bernal, de crime de responsabilidade prescrito no Decreto n. 201/67, opinando por Representação ao Ministério Público Estadual para as providências cabíveis e concluiu pela procedência da presente Representação pelas infrações demonstradas e pela aplicação de multa aos Gestores; Representação ao MPE/MS, recomendação e comunicação da decisão aos interessados.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

II – Das razões a justificar e fundamentar a proposta de Voto.

Diante dos fatos narrados em relatório e ainda da comprovação através do Relatório da Inspeção realizada na Prefeitura Municipal de Campo Grande pela 5ª Inspetoria de Controle Externo – peça n. 12 – e dos muitos documentos que o instrumentalizam, foi possível atestar que os fatos noticiados pela **Câmara Municipal de Campo Grande** na **Representação** que deu origem ao presente processo se confirmaram como inconstitucionalidade, ilegalidade e irregularidade praticadas pelo então Prefeito Municipal de Campo Grande, **Alcides Jesus Peralta Bernal** e pelo então Secretário Municipal de Finanças e Orçamento **Disney de Souza Fernandes**, no exercício de 2015.

As irregularidades, consoante apontou o Relatório de Inspeção restaram assim caracterizadas:

> **6.1** As suplementações orçamentárias foram por Decreto nº 12.793/15 e 12.795/15, de 22.12.2015 e 30.12.2015, respectivamente, e posteriormente republicadas em janeiro de 2016, com inserção de unidades gestoras e valores que não constavam originalmente, sendo os créditos orçamentários utilizados na emissão de empenhos no período de 15 a 30.12.2015, portanto, irregulares, motivando o gestor a atribuir efeitos retroativos aos Decretos, conforme relatado nos subitens 10.1.1 e 10.1.2 deste relatório;
>
> **6.2** As suplementações orçamentárias foram por anulação de dotação e se destinaram a reforçar dotação orçamentária para pagamento de pessoal, inativos, pensionistas, encargos patronais e custeio com recursos de convênios com a União, atendendo a justificativa apresentada no preâmbulo dos Decretos 12.793 e 12.795, conforme relatado no subitem 10.2.1 deste relatório;
>
> **6.3** Houve a ocorrência de remanejamento e transposição na forma prevista no artigo 167 da Constituição Federal, sem autorização legislativa, conforme relatado no subitem 10.2.1 deste relatório;
>
> **6.4** Ocorreu a emissão de empenhos sem informar os saldos anterior e seguinte, em desacordo com o disposto no artigo 61 da Lei Federal nº 4.320/1964, conforme relatado no item 9 deste relatório;
>
> **6.5** Ocorreu a emissão de empenhos no período de 1º a 18.12.2015, anteriormente à movimentação orçamentária decorrente do Decreto nº 12.793/2015, de 22.12.2015, sugerindo a emissão de empenhos sem saldo orçamentário, conforme relatado no subitem 10.3.3 deste relatório;
>
> **6.6** Indicativo de carência de intercâmbio de informação entre o setor de orçamento e o setor de emissão de empenho que possibilita a ocorrência de irregularidades na gestão do orçamento, conforme relatado no subitem 10.4 deste relatório;

> **6.7** Deficiência no controle de transferência de saldo orçamentário das unidades gestoras para a SEMAD, propiciando a movimentação orçamentária desnecessária, em face de haver parte de saldo na unidade gestora de origem e parte de saldo na SEMAD, conforme relatado no subitem 10.4 deste relatório.

Demonstrou-se ainda, que o Ex-Prefeito Alcides Bernal não compareceu para apresentar resposta apesar de regularmente intimado e teve declarada contra si a revelia – peça 29 -, tendo comparecido somente o então Secretário Municipal Disney de Souza Fernandes, que apresentou justificativas desacompanhadas de documentos – peça n. 32.

Restou igualmente demonstrado que a defesa encaminhada pelo então Secretário Municipal não teve o condão de afastar as irregularidades acima identificadas, como atestou a 5ª Inspetoria de Controle Externo em sua análise na peça 37, em cuja conclusão ressaltou que *todas as irregularidades foram mantidas,* no que foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas no parecer da peça 38, quando, após extensa análise, fundamentação constitucional, legal e doutrinária, concluiu pela responsabilização dos Gestores no crime contra as finanças públicas, nos termos do artigo 359-D do Código Penal e crimes de improbidade administrativa capitulados no artigo 10, inciso IX e artigo 11, inciso I, da Lei nº 8429/92, além do Ex-Prefeito no crime previsto no art. 1º do Decreto n. 201/67.

Da detida análise de cada uma das irregularidades que se mantiveram, dúvidas não pairam de que os Gestores financeiros do município de Campo Grande, já identificados, não guardaram qualquer preocupação com as normas que regem as finanças públicas, mas especificamente aquelas relativas aos atos orçamentários do exercício de 2015.

Destaque-se que as irregularidades decorreram de práticas ilegais realizadas de forma deliberada pelos Gestores, em especial pelo Ex-Prefeito que tinha sob sua responsabilidade a condução da Administração Pública e que contava com uma estrutura administrativa com total capacidade de orientar a forma correta de para suas práticas, não sendo demais lembrar que o Senhor Alcides Jesus Peralta Bernal tem contra si inúmeros processos, não só no âmbito desta Corte de Contas, mas igualmente junto ao Ministério Público Estadual, como demonstra o ofício encaminhado na peça n. 34, o qual noticia a existência do Inquérito Civil n: 06.2016.00000372-6, com trâmite perante a 31ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Social.

Não é demais colacionar neste momento que o Inquérito Civil acima mencionado foi concluído com o ingresso de ação própria junto ao Poder Judiciário – Processo n. 0900480-13.2018.8.12.001 – Ação Civil de Improbidade Administrativa com tramitação junto a 1ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, em cuja decisão de viabilidade da ação, o Juiz do feito, Dr. Marcel Henry Batista de Arruda, asseverou às f. 797 e seguintes dos autos, *verbis:*

> "A inicial trouxe elementos robustos e que merecem ser investigados, como cópia do ofício 04/2016 da Câmara Municipal e notícias (f. 25/31), cópia do processo

> administrativo TCI/1999/2016 do Tribunal de Contas (f. 233/668), as cópias dos Decretos Municipais e suas "retificações" (f. 247/250), relatório da 5ª Inspetoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (f. 289/321), cópia do demonstrativo de movimentação orçamentária (f. 400/420), demonstrativos financeiros dos órgãos públicos beneficiados pela suplementação (f. 425/664), que demonstram, a priori, a suplementação ilícita de crédito para despesas com pessoal e malversação do aludido recurso público pelos requeridos. A conclusão do relatório da Inspetoria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, aliás, confirma algumas das irregularidades apontadas pelo Parquet, como a ausência de autorização legislativa (item 11.3 de f. 320) e a emissão de empenhos sem saldo orçamentário(item 11.5 de f. 321)"
>
> "(O MPE) Afirma, ainda que nem todo numerário foi utilizado em gastos com pessoal, sendo que parte se enquadrou no artigo 5º, inciso II, da Lei Municipal nº 5.425/2014, violando, portanto, a referida lei que veda o remanejamento de despesas sem autorização da Casa Legislativa. Afirma, portanto, que a conduta dos demandados, qual seja, autorização do legislativo municipal, bem como o ilegal remanejamento de parte da aludida verba" (grifei)

Que mencionado processo encontra-se na fase instrutória, já com contestações apresentadas por ambos os requeridos, Alcides Jesus Peralta Bernal e Disney de Souza Fernandes.[1]

Imperioso lembrar também que o então Prefeito Alcides Bernal, quando foi intimado nestes autos com vistas a apresentar eventuais justificativas ou mesmo defesa quanto aos atos que praticou, inquinados de ilegalidades, deixou transcorrer *in albis* a oportunidade assumindo os efeitos decorrentes – peça 29 -, dando a nítida impressão do descompromisso com que tratou e trata de suas atividades e responsabilidades relacionadas com o Município de Campo Grande, cuja administração foi pautada por intervenções legislativas e judiciais como é de conhecimento de todos.

2.1 – Do fundamento legal e constitucional.

Como se sabe, todos os regramentos sobre direito financeiro para elaboração e controle do orçamento público, seja da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, tem suas diretrizes apontadas na Lei Federal n. 4.320/64, observando o disposto no art. 165, e em especial no art. 167 da Constituição Federal e igualmente na Lei Complementar Federal n. 101/00 (LRF), e a partir do momento em que estes preceitos são desrespeitados, como restou demonstrado nos autos, sujeita os infratores às sanções correspondentes, que são fixadas em atos legais próprios como para o caso da prática de *crime contra as finanças públicas*, nos termos do artigo 359-D do Código Penal e *crimes de improbidade administrativa* capitulados no artigo 10, inciso IX e artigo 11, inciso I, da Lei nº 8429/92, além do *crime de responsabilidade* quando ao Ex-Prefeito previsto no art. 1º e inciso V, do Decreto n. 201/67.

[1] Acesso ao sitio esaj.tjms.jus.br em 07/04/2020 – as 15h:46.

2.2 – Da multa a ser aplicada e da condição do Gestor.

Como cediço, as irregularidades praticadas pelos Gestores e que foram confirmadas pela Equipe Técnica desta Corte de Contas e que se mantiveram inalteradas mesmo ante a defesa apresentada pelo Secretário Municipal de Finanças, podem atrair diversas sanções, independentemente de ocorrência de intenção do agente em agir com dolo ou má-fé ou ainda prejuízos ao erário, mas o descumprimento de regras legais e contábeis, e ainda o não atendimento ao princípio da publicidade, da moralidade, do respeito aos Poderes, atrai, além de outras sanções, a aplicação da multa e multa na proporção das inconstitucionalidades e ilegalidades já apontadas.

Adicionalmente a fixação da multa dever-se-á ter em conta a condição dos Gestores em compreender que os atos praticados afrontavam os preceitos legais da Administração Pública, e nesse sentido é de se atestar que o Senhor Alcides Jesus Peralta Bernal, Prefeito Municipal à época, tinha todas as condições de entender que suas práticas representavam ilegalidades, até porque o mesmo possui formação em direito, o que lhe concede um grau de compreensão suficiente.

Já quanto ao Senhor Disney de Souza Fernandes, que ocupava o cargo de Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Controle, é engenheiro por formação profissional, e igualmente tinha todas as possibilidades de compreender que suas ações e omissões representavam ilegalidades.

A multa a ser aplicada se encontra prevista no art. 45, I, da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 181, I; § 4º, I e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, que para o presente caso, será, para Alcides Jesus Peralta Bernal em valor correspondente a 500 (quinhentas) UFERMS, e para Disney de Souza Fernandes de 250 (duzentas e cinquenta) UFERMS, nos termos já fundamentados.

2.3 – Da improbidade administrativa.

Em que pese identificar nestes autos a prática de atos que podem caracterizar ato de improbidade administrativa, entendo que essa medida já tem seu efeito relevante nos autos do processo judicial n. 0900480-13.2018.8.12.001 – Ação Civil de Improbidade Administrativa com tramitação junto a 1ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, desta Capital, que tem como fundamento as mesmas práticas apuradas no presente processo e cujo resultado atingirá os mesmos objetivos, sendo caso apenas de remessa da decisão a ser proferida para aquele juízo e evitando-se, assim, o *non bis in idem*.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto e acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO:**

1. Pela aplicação de **MULTA** em valor correspondente a **500 (quinhentas) UFERMS**, em desfavor do Senhor **ALCIDES JESUS PERALTA BERNAL**, Ex-Prefeito do Município de Campo Grande/MS CPF n. 343.888.001-63, residente nesta Capital à Rua Zezé Flores, 1006 – Bairro Santa Fé, prevista no art. 45, I, da Lei Complementar n. 160/2018, c/c o art. 181, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2048, em decorrência das irregularidades arroladas às f. 88/89 destes autos e que passam a compor o presente voto, representando infração disposta no *caput* do art. 37, c/c os artigos 165 e 167 da Constituição Federal; arts. 2º a 8º, c/c os artigos 34 a 46, c/c os artigos 58 a 66, c/c 75; artigos 83 a 93, todos da Lei Federal n. 4.320/64; Lei Complementar Federal n. 101/00, e ainda os incisos IV, V, VI, VIII e IX, do art. 42 da Lei Complementar n. 160/2012;

2. Pela aplicação de **MULTA** em valor correspondente a **250 (quinhentas) UFERMS**, em desfavor do Senhor **DISNEY DE SOUZA FERNANDES**, CPF n. 102.924.381-68, residente nesta Capital à Rua da Paz, 310, ap. 1801, Ex-Secretário de Planejamento, Finanças e Controle do Município de Campo Grande, prevista no art. 45, I, da Lei Complementar n. 160/2018, c/c o art. 181, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, em decorrência das irregularidades arroladas às f. 88/89 destes autos e que passam a compor o presente voto, representando infração disposta no *caput* do art. 37, c/c os artigos 165 e 167 da Constituição Federal; arts. 2º a 8º, c/c os artigos 34 a 46, c/c os artigos 58 a 66, c/c 75; artigos 83 a 93, todos da Lei Federal n. 4.320/64; Lei Complementar Federal n. 101/00, e ainda os incisos IV, V, VI, VIII e IX, do art. 42 da Lei Complementar n. 160/2012;

3. Pela **DETERMINAÇÃO** aos Gestores identificados nos itens anteriores, que **no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias**, pague ao FUNTC a multa aplicada, sob pena de execução, consoante dispõe o art. 181, §§ 1º e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018;

4. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Gestor para que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, sob pena das sanções previstas em lei;

5. Pelo **ENCAMINHAMENTO** da presente decisão ao Ministério Público Estadual para a adoção de medidas que eventualmente entenda cabível em face aos Representados e ainda encaminhamento ao Exmo. Sr. Dr. Juiz de Direito da 1ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, desta Capital, na qual tramita o processo n. 0900480-13.2018.8.12.001 – Ação Civil de Improbidade Administrativa que envolve as mesmas irregularidades destes autos;

6. Pela **INTIMAÇÃO** da Câmara Municipal de Campo Grande, na qualidade de autora da presente Representação e de ambos os Representados e do atual Prefeito Municipal de Campo Grande, quanto aos termos da presente decisão, *com as medidas necessárias ao **afastamento do sigilo** imposto ao presente processo.*

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela aplicação de multas aos responsáveis e recomendação ao atual Gestor, bem como pelo encaminhamento da decisão ao Ministério Público Estadual e ao Exmo. Sr. Dr. Juiz de Direito da 1ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos, desta Capital; e intimação da Câmara Municipal de Campo Grande, na qualidade de autora da presente Representação e de ambos os Representados e do atual Prefeito Municipal de Campo Grande, quanto aos termos da presente decisão, com as medidas necessárias ao afastamento do sigilo imposto ao presente processo.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente, o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 1º de outubro de 2020.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

MSS/dssm