



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROCURADORIA DISTRITAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO - PDDC

Eixo Monumental, Praça Municipal, Lote 02, Edifício-Sede do MPDFT, 2º Andar, Sala 220 Brasília, DF - CEP 70.094-900.
Telefones: 3343 9656 // 3343 9497 - Internet: <http://www.mpdft.gov.br>

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA ___ VARA DE
FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL**

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, por meio da Procuradora Distrital de Defesa dos Direitos do Cidadão e dos Promotores de Justiça signatários, com apoio nos elementos de informação encaminhados pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal e nos documentos carreados no Inquérito Civil Público n.º 08190.0000012/15-15-PDDC, vem perante Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição Federal; no art. 6º, inciso XIV, alínea “F”, da Lei Complementar n. 75/1993; nos arts. 1º, inciso IV, e 5º, da Lei n. 7.347/1985; e nos arts. 11 e 12, inciso III, da Lei n. 8.429/1992 e nos demais dispositivos legais pertinentes, ajuizar

Ação Civil Pública por
ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
e Reparação de Danos Morais



contra:

- 1) AGNELO DOS SANTOS QUEIROZ FILHO,
- 2) NÉLSON TADEU FILIPPELLI;
- 3) WASHINGTON LUIS SOUSA SALES;
- 4) WILMAR LACERDA;
- 5) LUIZ ALBERTO CÂNDIDO DA SILVA.

I. SÚMULA DA AÇÃO

A presente ação tem por objetivo responsabilizar os gestores acima por atos de improbidade administrativa na concessão de reajustes e vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos do Distrito Federal, conforme leis sancionadas pelos



primeiro e segundo requeridos nos anos de 2012, 2013 e 2014, sem observância da legislação orçamentária e financeira (Constituição Federal; Lei Orgânica do Distrito Federal; Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000; e Decreto distrital n. 33.234, de 29/9/2011), além de violar os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, que regem a Administração Pública.

Assim o fizeram, nas respectivas atribuições, ao apresentar e endossar proposições legislativas que continham afirmação falsa acerca da disponibilidade orçamentária e financeira do Distrito Federal para atender ao aumento de despesa com pessoal obrigatória e continuada, bem como por dispensar procedimentos essenciais de responsabilidade fiscal para tais alterações legislativas.

Destaque-se, desde já, que a prática dos atos ímprobos pelos requeridos tiveram consequências drásticas em relação às categorias dos servidores públicos do Distrito Federal implicadas, bem como para toda a sociedade desta unidade da Federação, uma vez que também causaram dano extrapatrimonial aos direitos coletivos ao gerirem a coisa pública de maneira irresponsável, o que frustrou legítima expectativa dos servidores públicos e da população do Distrito Federal.

II. OS FATOS

No mês de dezembro de 2012, o então Chefe do Poder Executivo, primeiro requerido, deu início à remessa de mensagens com projetos de lei instituindo melhorias salariais para servidores públicos no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal. Já no ano de 2013, seguiram-se outras remessas de projetos de lei pelo primeiro e segundo requeridos, sobre a mesma matéria, mas, beneficiando setores distintos do serviço público.

O ápice das remessas, no ano de 2013, aconteceu com a Mensagem n. 279, de 28/8/2013, do requerido AGNELO QUEIROZ, pela qual enviou à Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF 22 (vinte e dois) projetos de leis. Outros projetos de leis continuaram sendo remetidos pelos requeridos AGNELO QUEIROZ e TADEU



FELIPELLI no ano de 2013 e no primeiro semestre de 2014, todos com o mesmo objetivo – instituindo aumento de salário a diversas carreiras do funcionalismo público do Distrito Federal, com repercussão financeira em três ou mais exercícios financeiros, os quais serão retratados nos quadros a seguir dispostos.

QUADRO I

Mensagem do governador	Carreira	VALOR de previsão impacto financeiro 2013*	VALOR de previsão impacto financeiro 2014*	VALOR de previsão impacto financeiro 2015*	Número do PL na CLDF ¹	Número da lei /DODF
279/2013	Apoio às atividades policiais civis do DF	522.723,73	2.910.093,77	6.287.473,60	PL 1586	Lei 5206, 1/11/2013
279/2013	Assist. púb. à saúde (jornada de trab.)	0,00	49202276,22	172840464,12	PL 1631	Lei 5174, 19/9/2013
279/2013	Atividades complementares de segurança pública	98.830,39	98.830,39	525.309,86	PL 1588	Lei 5207, 30/10/2013
279/2013	Atividades culturais	684.551,15	3.782.036,05	8.122.257,14	PL 1589	Lei 5200, 14/9/2013
279/2013	Atividades do hemocentro	1.135.088,79	3.918.318,96	6.981.968,53	PL1590	Lei 5187, 25/9/2013
279/2013	Atividades do meio ambiente	442.677,12	1.551.329,38	2.817.656,91	PL 1591	Lei 5188, 26/9/2013
279/2013	Atividades em transportes urbano	467.246,95	1.744.865,12	3.263.379,36	PL 1592	Lei 5189, 26/9/2013
279/2013	Atividades penitenciária	5.201.081,59	18.202.886,87	32.595.618,69	PL 1593	Lei 5182, 23/9/2013
279/2013	Auditoria de ativ. urbanas	0,00	12.321.884,93	37.256.992,65	PL 1594	Lei 5226, 3/12/2013
279/2013	Auditoria de controle interno	8.207.361,33	33.105.675,03	66.578.208,89	PL 1595	Lei 5173, 20/9/2013
279/2013 **	Auditoria tributária	0,00	14.475.473,34	33.619.491,14	PL 1653	Lei 5217, 18/11/13

1 As cópias obtidas dos projetos de lei que tramitaram na CLDF acompanham esta inicial nos documentos de n. 9 a 45.



Mensagem do governador	Carreira	VALOR de previsão impacto financeiro 2013*	VALOR de previsão impacto financeiro 2014*	VALOR de previsão impacto financeiro 2015*	Número do PL na CLDF ¹	Número da lei /DODF
279/2013	Cirurgião-dentista	5.326.612,21	20.315.768,62	39.862.276,11	PL 1597	Lei 5185, 26/9/2013
279/2013	Fiscalização de ativ. Limpeza urbanas	2.482.430,31	8.761.191,20	15.515.797,52	PL 1598	Lei 5194, 27/9/2013
279/2013	Gestão sustentável de res. sólidos	3.853.352,58	19.488.775,63	36.405.380,47	PL 1599	Lei 5201, 15/10/13
279/2013	Médica	95.895.609,34	295.739.932,25	409.499.475,17	PL 1600	Lei 5181, 20/9/2013
279/2013	Músico	1.256.625,67	4.372.306,84	7.642.346,77	PL 1601	Lei 5193, 27/9/2013
279/2013	Parcela Pecuniária-PASUS	1.562.125,62	4.190.428,58	4.913.999,94	PL 1602	Lei 5179, 23/9/2013
279/2013	Planej. e gestão urbana	6.056.038,31	20.630.552,06	33.987.729,99	PL 1603	Lei 5195, 27/9/2013
279/2013	Pol. Pub. e gestão governamental	32.840.619,44	112.842.338,92	197.487.819,86	PL 1604	Lei 5245, 17/12/13
279/2013	Procurador/defensoria/assistência jud.	4.037.981,49	19.978.020,45	30.722.297,31	PL 1605	Lei 5173, 20/9/2013
279/2013	Pública de assist. social	134.449.605,05	46.656.961,81	80.901.240,62	PL 1607	Lei 5184, 24/9/2013
279/2013	Apoio às ativ. Jur. da procuradoria do GDF	1.381.603,09	4.714.623,99	7.985.215,53	PL 1606	Lei 5192, 27/9/2013

	2013	2014	2015
SUBTOTAL	184.902.172,17	699.004.570,41	1.235.812.400,16

* Os valores foram extraídos da Exposição de Motivos n. 8/2013, do quarto requerido.

** O Projeto de Lei tinha sido encaminhado primeiramente pela Mensagem n. 279/2013, que resultou no Projeto de Lei n. 1596 em tramitação, mas, em 25/9/2013, o primeiro requerido encaminhou nova Mensagem, a de n. 328/2013, substituindo a anterior com novo projeto de lei, que recebeu o n. 1653 na CLDF.



QUADRO II

Mensagem do governador	Carreira	VALOR de previsão impacto financeiro 2013*	VALOR de previsão impacto financeiro 2014*	VALOR de previsão impacto financeiro 2015*	Número do PL na CLDF	Número da lei /DODF
478/2012	Assistência Pública à saúde(GATA) ²	34.976.000,00	87.474.000,00	87.474.000,00	PL 1309	Lei 5008, 27/12/12
493/2012 ³	Assistência à educação	24.151.290,84	71.692.367,38	108.142.929,93	PL 1317	Lei 5106, 6/5/2013
209/2013	Atividades ⁴ rodoviárias	9.785.000,00	21.434.000,00	36.193.000,00	PL 1551	Lei 5125, 8/7/2013
146/2013	Magistério ⁵	233.312.353,72	598.253.352,91	887.688.110,55	PL 1469	Lei 5105, 6/5/2013
325/2013	Ativ. de trânsito ⁶	-	8.325.294,21	17.026.585,63	PL 1651	Lei 5227, 3/12/2013
326/2013	Policimento e Fisc. De trânsito ⁷	-	-	-	PL 1652	Lei 5245, 17/12/13

2 Não foi encontrada declaração do ordenador de despesa. Os valores de impacto financeiro são informados pelo Secretário de Estado de Administração Pública, terceiro requerido, na Exposição de Motivos n. 12/2012, em que ele fala de uma “segunda etapa a partir do ano de 2014” com novos valores, fls. 8/9 do Projeto de Lei n. 1309/2012 (Doc. 25).

3 Tem ordenador de despesa diverso – **Washington Luis Sousa Sales**, Subsecretário de Administração Geral SEE/DF, terceiro requerido (Doc. 28).

4 Tem impacto financeiro nos anos posteriores a 2015 no valor de R\$ 47.710.000,00 (Doc. 33, fls.9).

5 Exposição de Motivos n. 3/2013, fls. 21/24 do Projeto de Lei n. 1.469, com impacto financeiro a partir de 2016 na ordem de R\$ 1.006.895.275,93. Não foi encontrada declaração do ordenador de despesas (Doc. 14).

6 Tem impacto financeiro em 2016 no valor de R\$ 25.200.000,00 (Doc. 37, fls. 8).

7 Este Projeto de Lei foi encaminhado com a igual Exposição de Motivos e Declaração do Ordenador de Despesa contidas no Projeto de Lei anterior, relativo à carreira de Atividades de Trânsito, e com valores globais e não separado de cada carreira (Doc. 38).



Mensagem do governador	Carreira	VALOR de previsão impacto financeiro 2013*	VALOR de previsão impacto financeiro 2014*	VALOR de previsão impacto financeiro 2015*	Número do PL na CLDF	Número da lei /DODF
367/2013	Gestão fazendária	1.760.000,00	9.200.000,00	18.050.000,00	PL 1682	Lei 5212, 14/11/13
368/2013	Desenv. e Fisc. agropecuária	1.920.000,00	14.720.000,00	30.890.000,00	PL 1683	Lei 5218, 18/11/13
425/2013	Vigilância Amb. e Atenção Com. à saúde ⁸	1.450.000,00	9.800.000,00	16.030.000,00	PL 1737	Lei 5237, 17/12/13
432/2013	Altera lei 5.181/13 (médica), 5.185/13 (dentista); lei 5187/13 (hemocentro) e lei 5227/13 (atividades de trânsito) ⁹	Sem dados	Sem dados	Sem dados	PL 1742	Lei 5277, 27/12/13
439/2013	Regulação da ADASA ¹⁰	313.242,42	3.650.844,95	4.524.196,00	PL 1744	Lei 5247, 20/12/13
440/2013	Magistério – aposentados ¹¹	-	8.791.428,50	8.791.428,50	PL 1749	Lei 5250, 20/12/13
451/2013	Enfermeiro ¹²	-	20.775.644,21	49.340.674,83	PL 1762	Lei 5248, 20/12/13

8 Tem impacto financeiro em 2016 e anos subsequentes no valor de R\$ 21.430.000,00 (Doc. 11, fls. 15).

9 Exposição de Motivos n. 20/2013, do terceiro requerido. Não tem declaração do ordenador de despesa e, portanto, não há informações sobre valores de impacto financeiro no orçamento público do Distrito Federal (Doc.42).

10 Os valores do impacto financeiro foram extraídos da Declaração do Ordenador de Despesa da ADASA, os quais são superiores ao apresentado pelo terceiro requerido na exposição de motivos (Doc. 12, fls. 11).

11 Tem impacto financeiro em 2016 no valor de R\$ 8.791.428,50 (Doc. 41, fls. 3).

12 Tem impacto financeiro em 2016 no valor de R\$ 46.664.359,53 (Doc. 45, fls. 6).



Mensagem do governador	Carreira	VALOR de previsão impacto financeiro 2013*	VALOR de previsão impacto financeiro 2014*	VALOR de previsão impacto financeiro 2015*	Número do PL na CLDF	Número da lei /DODF
455/2013	Especialista em saúde Assist. Pub. à saúde ¹³	-	16.717.121,84	40.805.370,98	PL 1761	Lei 5249, 20/12/13
076/2014	Sócio-educativa ^{14 15}	-	Sem dados	Sem dados	PL 1851/14	Lei 5351, 4/6/2014
079/2014	Função gratificadas escolares ¹⁶	-	11.580.837,90	18.743.724,36	PL 1852/14	Lei 5326, 4/4/1204

	2013	2014	2015
SUBTOTAL	307.667.886,98	882.414.891,9	1.323.700.020,78

Tal conduta não implicaria responsabilidade civil e administrativa se os requeridos tivessem atuado com observância estrita dos princípios regedores da Administração Pública, notadamente, a legalidade, eficiência, impessoalidade e moralidade, durante todo o processo de concessão das melhorias salariais.

Ao contrário, o que se verificou foi o descaso com as normas financeiras em vigor, os interesses pessoais em evidência, a irresponsabilidade fiscal, enfim a improbidade administrativa, com consequências drásticas não somente para os servidores públicos, mas, para toda a população que depende dos serviços públicos, alguns dos quais

13 Tem impacto financeiro em 2016 no valor de R\$ 39.299.756,39 (Doc. 9, fls. 6).

14 A lei cria a carreira Socioeducativa no Quadro de Pessoal do Distrito Federal, mas, não tem declaração do ordenador de despesa ou dos valores de impacto financeiro da medida de criação e de fixação da remuneração.

15 Exposição de Motivos n. 2/2014, de Rejane Pitanga Secretária de Estado da Criança e do terceiro requerido, sem informações sobre impacto financeiro (Doc. 44, fls. 10-13).

16 Exposição de Motivos n. 1/2014 do Secretário de Estado de Educação, Marcelo Aguiar, acompanhado de declaração do Diretor de Gestão Orçamentária, Ilton da Silva Oliveira (Doc. 43, fls. 4-6).



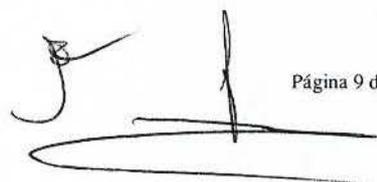
essenciais para o bem estar de todos, como é a Saúde Pública.

O mês de novembro de 2014, após o fim das eleições para o cargo de governador do Distrito Federal ocorridas no mês anterior, foi emblemático. Paralisações de servidores e dos respectivos serviços começaram a acontecer, entre outras mazelas na administração pública, como o não fornecimento de refeições a pacientes internados na rede pública de saúde e o abandono de obras já iniciadas.

Após a posse do novo governo do Distrito Federal, em janeiro de 2015, a situação permaneceu alarmante, tendo em vista a falta de disponibilidade orçamentária para pagar as despesas de pessoal do serviço público. É o que se constata com a publicação do **Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre de 2014** (DODF de 30/1/2015, edição extra, página 19 – Doc. 2), em que se aponta que o ano de 2014 finalizou com um percentual de despesas com pessoal acima do limite prudencial em 0,38% (art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que é de 46,55%), **alcançando a pontuação de 46,93%**, o que impede a Administração de efetuar novos gastos com pessoal até o mês de maio/2015.

Nesse contexto, nos dias 15/1/2015 e 9/2/2015, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público de Contas requisitaram, do atual Governador do Distrito Federal, Rodrigo Rollemberg, nos termos dos ofícios n. 54 e 203/2015, informações sobre o não pagamento de servidores e terceirizados. A resposta encaminhada foi elaborada pelo Coordenador de Gestão Financeira da Subsecretaria do Tesouro da Secretaria de Estado de Fazenda, no Memorando n. 3/2015, em que ele afirma a existência de débitos com servidores das áreas da saúde e educação não pagos em outubro/novembro/dezembro 2014 e que o atual governo só teria pago as folhas de pagamento normal de dezembro/2014 (item 1, letra A). E, quanto aos recursos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, afirmou ter pago todos os servidores da segurança pública, bem como que os recursos destinados às áreas de saúde e educação foram insuficientes para pagamento da folha, necessitando do aporte do Tesouro/GDF (item 6, letra A) (Doc. 3).

Em resposta a um dos questionamentos do Ofício n. 54/2015, o Subsecretário do Tesouro, Fabrício de Oliveira Barros, afirmou, no Memorando n. 58/2015-GAB/SUTES (Doc. 4), que:


Página 9 de 40





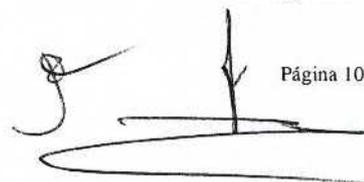
“A SEGAD elaborou um demonstrativo indicando que o impacto dos reajustes de salários e reestruturas de carreira (SIGRH) é de R\$600 milhões. Segundo essa Secretaria, o déficit de pessoal (diferença entre a Lei Orçamentária Anual e o efetivo valor da folha de pagamento) é de R\$2,9 bilhões sem considerar os reajustes e reestruturas. Sendo assim, o déficit total da folha seria de R\$3,5 bilhões, conforme demonstrativos anexos.” (grifou-se)

Vê-se, portanto, que o próprio GDF reconheceu situação deficitária estimada em R\$ 3,5 bilhões de reais, motivo pelo qual, como é de notório conhecimento público, foram interrompidos diversos serviços públicos essenciais e parceladas, ou mesmo deixadas de ser pagas, verbas de caráter alimentar, seja de servidores, seja de terceirizados vinculadas a empresas contratadas pelo Poder Público.

Ao verificar os atos administrativos praticados, em especial, anteriormente ao envio dos projetos de lei que previram melhorias salariais a diversas carreiras do funcionalismo público do Distrito Federal, notadamente no Procedimento n. 0414.000409/2013, instaurado pela Secretaria de Estado de Administração Pública do DF-SEAP/DF, no dia 27 de agosto de 2013 (Doc. 1), constata-se que os princípios regedores da Administração Pública, a Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei complementar n. 101, de 4/5/2000) e o Decreto distrital n. 33.234, de 29/9/2011, não foram cumpridos. Tais violações são expressamente reconhecidas pela Controladoria Geral do Distrito Federal no Relatório n. 2/2014, páginas 19 e 20 (Doc. 7), com reflexos nos aumentos previstos para os anos seguintes.

O referido procedimento administrativo teve início quando o quarto requerido, WILMAR LACERDA, então Secretário da SEAP/DF, submeteu ao então Governador do Distrito Federal, AGNELO QUEIROZ, a Exposição de Motivos n. 8, de 27/8/2013, sobre os 22 (vinte e dois) projetos de lei citados. No dia seguinte, 28/8/2013, referido documento foi utilizado como justificativa na Mensagem n. 279, enviada pelo primeiro requerido à Câmara Legislativa do Distrito Federal juntamente com os citados projetos de lei.

Em referida Exposição de Motivos, tem-se a afirmação genérica do impacto financeiro dos projetos e de como o orçamento do Distrito Federal suportará as


Página 10 de 40





despesas, inclusive nos exercícios seguintes. Confira-se:

“11. Cabe consignar que o impacto financeiro decorrente será da ordem de R\$184,9 milhões em 2013, R\$ 699,0 milhões em 2014 e R\$ 1.235,8 milhões em 2015, conforme planilha anexa. Os recursos necessários para a cobertura das despesas advindas das **propostas para o corrente exercício encontram-se consignados no orçamento do GDF de acordo com declaração de disponibilidade orçamentária-financeira do ordenador de despesa desta Pasta.**

12. Para os exercícios seguintes as necessidades orçamentárias financeiras serão devidamente consignadas nas respectivas Leis orçamentárias.” (grifou-se)

Confira-se também a “planilha anexa” sobre o impacto financeiro, mencionada no excerto acima e pelo quarto requerido à fl. 6 do Procedimento n. 0414.000409/2013-SEAP/DF (Doc. 1).

Esse atuar de **WILMAR LACERDA**, quarto requerido, repetiu-se em todas as proposições enviadas pelo primeiro e segundo requeridos à Câmara Legislativa no período de dezembro de 2012 até o primeiro semestre de 2014. Com efeito, são dele a autoria das diversas exposições de motivos, utilizadas como justificativa para o aumento de despesa com pessoal, como se verifica no Procedimento n. 0414.000409/2013-SEAP/DF¹⁷ (Dco. 1), e nos outros projetos de leis encaminhados. Em muitas delas, a impessoalidade que deve reger os atos da Administração Pública é esquecida, abrindo espaço para os interesses pessoais prevalentes. Em tais oportunidades, WILMAR LACERDA afirma que **“busca cumprir promessas de campanha de Vossa Excelência”** (item 16 da Exposição de Motivos relativa ao Projeto de Lei n. 1737/2013; item 7 da Exposição de Motivos n. 23/2013 relativa ao Projeto de Lei n. 1.762/2013; e no item 8 da Exposição de Motivos n. 24/2013 relativa ao Projeto de Lei n. 1.761/2013, por exemplo).

Com a chegada das mensagens do primeiro e segundo requeridos na Câmara Legislativa, o processo legislativo foi iniciado e cada um dos projetos de lei recebeu tramitação individualizada, como aconteceu com as demais proposições

¹⁷ O Coordenador de Políticas de Carreiras e Remuneração afirmou, em 30 de dezembro de 2014, às fls. 321/329 do Procedimento n. 0414.000409/2013-SEAP/DF (Doc. 1), que o procedimento trata não apenas de 22 (vinte e dois), mas de 32 (trinta e dois) projetos de lei.



encaminhadas no período de dezembro de 2012 ao primeiro semestre de 2014.

Cabe assinalar que todos os projetos de lei sobre esta matéria foram submetidos às comissões permanentes daquela Casa legislativa, quais sejam, a de Assuntos Sociais, Constituição e Justiça e de Economia, Orçamento e Finanças. Em poucas proposições o parecer foi apresentado por escrito; na maioria das vezes, os pareceres destas comissões foram orais, no plenário, com relator sorteado no momento. Ao final, todos os projetos de lei foram aprovados pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e as leis foram promulgadas pelo primeiro ou segundo requeridos.

Quando da tramitação legislativa das propostas de aumento de despesa de pessoal em face de reajustes salariais, é possível notar a declaração do ordenador de despesas, quinto requerido, **LUIZ ALBERTO CÂNDIDO DA SILVA**, acerca da disponibilidade orçamentária-financeira do Distrito Federal. Com efeito, consta, às fls. 148/149 do Procedimento n. 0414.000409/2013-SEAP/DF (Doc. 1), entre outras, uma declaração do quinto requerido, datada de 3/9/2013 (juntada em janeiro de 2014 aos autos), sobre as proposições encaminhadas pela Mensagem n. 279. Nesta, ele faz uma estimativa do impacto orçamentário financeiro para o exercício e os dois subsequentes, nos mesmos números apresentados na exposição de motivos do quarto requerido.

Em todos os expedientes de projetos de lei examinados, o texto desta declaração se repete. A diferença entre todas as declarações apresentadas pelo quinto requerido está a nominação da carreira do funcionalismo público beneficiada e os valores das melhorias aplicadas. A tônica desta declaração é a generalidade e a **falta das “premissas e metodologia de cálculo” que o quinto requerido afirma estar anexa à declaração, mas, que são inexistentes.**

Importa dizer que dados essenciais – **“premissas e metodologia de cálculo” – utilizadas para elaboração do impacto financeiro declarado e que o quinto requerido afirmou estar anexas às declarações apresentadas, foram dolosamente suprimidas.** Tais informações acerca da real disponibilidade orçamentária e financeira do Distrito Federal para fazer frente aos reajustes não foram oportunamente apresentadas, o que demonstra grave violação do ordenamento jurídico, resultando na atual situação de descontrole das finanças públicas deste ente da Federação.



O mesmo se observa quanto à declaração feita por **WASHINGTON LUIZ SOUSA SALES**, Subsecretário de Administração Geral, em 22 de março de 2013, relativamente ao Projeto de Lei n. 1317/2012, referente à reestruturação da Carreira de Assistência à Educação do Distrito Federal, vez que o terceiro requerido fez, igualmente, afirmação genérica quanto à adequação orçamentária e financeira do citado aumento de despesa pessoal – insista-se, sem qualquer demonstração dos cálculos realizados para chegar-se ao valor do impacto financeiro apresentado – com a Lei Orçamentária para 2013 (Lei n. 5.011, de 28/12/2012), bem como com o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e declarou a observância da exigência contida no art. 157, parágrafo único, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, fazendo referência ao Anexo IV da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (Lei n. 4.895, de 26/7/12) (Doc. 28).

O art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal considera despesa obrigatória de caráter continuado aquela derivada de norma ou ato administrativo normativo fixada por período superior a dois exercícios. Esses atos, que criam ou aumentam despesas, precisam ser instruídos com a estimativa do impacto financeiro, devendo demonstrar a origem dos recursos para sua realização. Para tanto, **deve estar presente a comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais**, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento de receita ou redução de despesa, sob pena de a despesa não ser. Do mesmo modo, exige-se a expressa demonstração das premissas, da metodologia de cálculo e da compatibilidade da despesa com o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

A inclusão desses dados pelo gestor público não é, portanto, algo discricionário, mas, sim, ato vinculado e indispensável ao aumento de despesa obrigatória, conforme determina a Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000, ao tratar da despesa pública – arts. 16 e 17, § 4º. E, como consequência, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, no art. 21, a sanção de nulidade do ato que provoque aumento de despesa com pessoal e não atenda o disposto em seus arts. 16 e 17.

Veja-se que todas as leis que aprovaram as melhorias salariais ao funcionalismo público não tiveram impacto orçamentário-financeiro circunscrito ao ano de



promulgação das leis respectivas. Ou seja, elas estabeleceram percentuais variados que incidiram no ano de 2013 e 2014, e deverão incidir no atual exercício financeiro de 2015, e até em 2016.

Portanto, embora vigentes a partir da sanção do Governador do Distrito Federal, as leis de aumento de despesa de pessoal pelo reajuste salarial só se tornaram, ou tornarão, eficazes ante à congruência de outras leis orçamentárias – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei do Orçamento Anual – LOA (ambas aprovadas no ano anterior ao exercício financeiro em que devem vigor e orientar o orçamento do Distrito Federal). Isto porque o art. 157, parágrafo único, da LODF, reproduzindo norma da Constituição Federal (art. 169, § 1º), determina que a concessão de vantagens, aumento de remuneração, alteração da estrutura de carreiras dos servidores públicos somente podem ser feitas de existir **prévia dotação orçamentária e autorização específica na LDO¹⁸**. E, no ano de aprovação das leis ainda não se dispunha, na maioria das vezes, das LDOs e LOAs dos exercícios em que os aumentos deveriam incidir. Confirmam-se, nesse contexto, as LDOs e LOAs do período em exame:

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

Exercício financeiro	Lei/DODF	1ª alteração	2ª alteração	3ª alteração	4ª alteração	5ª alteração
2013	4895, 26/07/12	Lei 5093, 5/4/2013	Lei 5103, 3/5/2013	Lei 5.172, 18/9/2013	Lei 5.191, 25/9/2013	Lei 5.284, 27/12/2013
2014	5164, 26/08/13	Lei 5284, 27/12/2013	-	-	-	-
2015	5389, 13/08/14	Lei 5444, 31/12/2014	-	-	-	-

18 A **autorização específica** diz respeito à chamada “margem de expansão” para as Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – DOCC. Já a **prévia dotação orçamentária** refere-se à inafastável previsão que a LDO deve trazer atinente aos reajustes, aumentos e gratificações previstos para os **anos subsequentes** aos da edição das leis questionadas.



LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

Exercício financeiro	Nº da lei	Publicação no DODF
2013	5011	28/12/12
2014	5289	30/12/13
2015	5442	30/12/14

Pontue-se que não são a LDO e a LOA de 2013 que devem trazer a totalidade dos aumentos concedidos naquele ano, o que certamente ultrapassaria o limite de despesa com pessoal expressamente previsto na Constituição Federal (art. 169, *caput*) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 19), travando as atividades de gestão pública de pessoal.

Assim, os percentuais de melhorias salariais previstos nas leis aprovadas aplicáveis no curso do ano de 2013 deveriam estar previstas na LDO (Lei n. 4.895/2012) e na LOA (Lei n. 5.011/2012). Mas não foi o que aconteceu, consoante concluiu o Relatório n. 2/2014 da Controladoria Geral do Distrito Federal, anteriormente citado (Doc.7).

Os percentuais de melhorias salariais aplicáveis no curso do ano de 2014 deveriam, igualmente, estar previstos na LDO (Lei n. 5.164/2013) e na LOA (Lei n. 5.289/2013). Mas demonstrações inequívocas de falta de pagamento de pessoal provam que isso não ocorreu, como destacado no Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre de 2014, já citado (Doc. 2).

Igualmente, os percentuais de melhorias salariais a serem aplicados no curso do ano de 2015 devem estar previstas na LDO (Lei n. 5389/2014) e LOA (Lei n. 5.442/2014). De igual forma para o ano de 2016 e seguintes, quanto a LDO e a LOA a serem aprovadas para o exercício financeiro respectivo.

Os requeridos, portanto, dolosamente, descumpriram o mandamento legal de observar as Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – DOCC, ao qual estavam vinculados pelas leis cujos processos foram por eles próprios instados. De modo claro, as projeções de reajustes, aumentos e gratificações a serem implementadas nos anos seguintes ao da edição das leis geraram aos requeridos, cada qual no exercício de suas atribuições



técnicas e de responsabilidade, a obrigação de observância dos limites para apresentação dos projetos de LDO dos anos subsequentes, não havendo espaço para discricionariedade.

Não é demais concluir: as proposições legislativas aprovadas somente se tornam eficazes se a LDO e a LOA do exercício financeiro em que deve incidir o percentual de aumento contiverem previsões orçamentário-financeiras expressas. Tanto é assim que a entrada em vigor de leis atribuindo aumento de despesa com pessoal no segundo semestre de 2013 chamou a atenção do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, que proferiu a Decisão nº 1.648 no Processo nº 2984/14, **comunicada expressamente ao primeiro requerido** (Doc. 6) nos seguintes termos:

“[...] III – em cumprimento ao disposto no art. 59, § 1º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), alertar o Senhor Governador do Distrito Federal e a Secretaria de Estado Fazenda do Distrito Federal quanto à extrapolação de 90% do limite máximo de 49% estabelecido para despesas com pessoal do Poder Executivo local, ocorrida no 3º quadrimestre de 2013; IV – **tendo em conta a insuficiência financeira registrada ao final de 2013, em cumprimento ao disposto no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), alertar o Senhor Governador do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento e a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal quanto à necessidade do estrito cumprimento do art. 42 da Lei Fiscal ao final do exercício corrente, por se tratar do último ano de mandato da chefia do Poder Executivo**”. (grifou-se)

Ademais, o descumprimento sistemático das normas orçamentário-financeiras foram detalhadas no Parecer n. 116/2015 pelo Ministério Público de Contas, 2ª Procuradoria, no Processo TCDF n. 1.439/2014 (Doc. 5).

Os alertas não foram, contudo, suficientes.

A LOA de 2013, em seu Anexo XIX, estabeleceu que o aumento da despesa com pessoal, realinhamento de carreiras e outros é Despesa Obrigatória de Caráter Continuado – DOCC. E, cada uma das leis vigentes criou despesas de pessoal incidentes em exercícios financeiros distintos, exigindo não apenas a observância de procedimentos para aquele exercício, mas, também, impondo às LDOs seguintes a previsão como



Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos dos arts. 4º, §2º, inciso V, e 17, §§1º, 2º e 4.

No entanto, o que se viu foram proposições transformadas em leis distritais, criando ou aumentando despesa de pessoal, com efeitos orçamentários-financeiros em mais de três exercícios, sem demonstração da origem de recursos de seu custeio, sem comprovação de que a despesa criada não afetaria as metas de resultados fiscais e sem as premissas e metodologia de cálculo. Importa dizer, uma declaração do ordenador de despesas vazia, com afirmações inverídicas e desacompanhada de pareceres das áreas afetadas – planejamento e orçamento e fazenda –, assim como da Procuradoria-Geral do Distrito Federal.

A consequência foi uma expansão das despesas de pessoal como Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado – DOCC não previstas no orçamento, fato este constatado, há poucos dias, na Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização-SEGAD/DF, por meio da Nota Informativa Conjunta n. 1/2015, da lavra do Secretário de Estado desta pasta, Antonio Paulo Vogel, da Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, Leany Barreiro de S. Lemos, e do Secretário de Estado de Fazenda, Leonardo Colombini (Doc. 8). Confirmam-se os termos da referida Nota:

“Enfim, ao cotejarmos a margem de expansão das despesas de caráter continuado (total) com a expansão somente das despesas de pessoal, vemos que, em 2014, ocorreu uma explosão dessas despesas, não estavam previstas no orçamento. Para 2015, esse cenário não melhora substancialmente.



Tabela 1- Comparativo das Margens de Expansão, Previsões e Impacto efetivamente ocorrido-2012 a 2015

Margem de Expansão prevista na LDO	162.671.866,00	112.603.005,00	14.290.082,00	250.280.236,00
Expansão prevista de Pessoal prevista na LDO	526.984.560,00	179.950.000,00	459.625.861,00	367.842.498,00
Margem de Expansão prevista na LOA (A)	504.348.254,00	610.908.796,00	(6.356.997,00)	485.487.246,00
Expansão prevista de Pessoal prevista na LOA (B)	(201.092.827,00)	180.020.000,00	(180.020.000,00)	107.114.062,00
Previsão das Mensagens que instruíram os Projetos	N/A	184.902.172,17	699.004.570,41	1.235.812.400,16
Aumento de Despesas de Pessoal Ocorrida na Execução Impacto Efetivamente Ocorrido (C)	526.984.560,00	799.370.697,00	1.377.848.207,42	1.471.666.745,41 (*)

* previsão SEGAD e SUOP, somente OGDF, excluindo custeio da folha (porque é GND 3)- ver Anexo II.

Portanto, como vemos, o resultado negativo, apresentado em parênteses, é a tônica dos anos, porém com piora significativa nos anos de 2014 e 2015. Destacamos, ainda, que o somatório dos demonstrativos das mensagens encaminhando os projetos para o Poder Legislativo não convergem com as previsões da LDO, nem com a expansão prevista em anexo da LOA.” (grifou-se)

Nesse contexto, o que deveria ser planejado e previsto no orçamento público do Distrito Federal não o foi – repita-se o que disseram os três Secretários de Estado na Nota Informativa Conjunta supracitada: **“o somatório dos demonstrativos das mensagens encaminhando os projetos para o Poder Legislativo não convergem com as previsões da LDO, nem com a expansão prevista em anexo da LOA”** (grifou-se).

Acresça-se que o Decreto distrital n. 33.234, de 29/9/2011, estabelece



normas para o controle da despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo do Distrito Federal, e determina que as demandas para as despesas que tratam de reestruturação remuneratória de cargos efetivos e carreiras (art. 1º, inciso V) devem ser objeto de instrução processual, isto é, deve existir procedimento administrativo próprio onde necessariamente constará, segundo art. 4º, inciso IX, dentre outros o seguinte:

“IX – declaração do ordenador de despesas, que comprove:

- a) compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias: autorização específica ou genérica no Anexo de Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimo;**
- b) adequação da demanda com a Lei Orçamentária Anual: existência de dotação específica e suficiente para a implantação da medida no exercício, abrangida por crédito genérico;**
- c) compromisso de considerar o impacto do pleito nas propostas orçamentárias dos exercícios subsequentes;**
- d) demonstração da origem dos recursos para o custeio da demanda;**
- e) possíveis fontes de compensação dos efeitos financeiros nos exercícios seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesas.”**

(grifou-se)

Observe-se que a existência do procedimento administrativo é primordial na medida em que ele concentrará os atos administrativos de controle da despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo, propiciando não apenas a análise da Coordenação de Políticas de Carreiras e Remuneração-CPRH/SEAP/DF, como a manifestação, por pareceres, dos órgãos centrais de gestão de pessoas, de planejamento e orçamento e de administração financeira, consoante determina o art. 8º do mesmo Decreto distrital. Eis os termos de referida norma e dos arts. 10 e 11:

“Art. 8º . Depois de autuado e instruído, o processo seguirá para o CPRH, que fará a análise inicial e, estando a instrução correta, seguirá para manifestação, em pareceres, do órgão central de gestão de pessoas, do órgão central de planejamento e orçamento e do órgão central de administração financeira, nessa ordem.

(...)

§ 2º Os pareceres de que trata o caput deverão ser claros, conclusivos e subscritos pela autoridade máxima do órgão a que se refere, podendo ser delegada a responsabilidade ao



subsecretário ou autoridade equivalente, vedada a subdelegação.

Art. 10. Ao órgão central de planejamento e orçamento compete:

I – emitir parecer sobre a compatibilidade do pleito com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, inclusive com a análise do mérito quando acarretar encargos gravosos ao Governo do Distrito Federal;

II – subsidiar informações sobre o impacto nas metas fiscais do governo, previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como quanto ao limite de gastos de pessoal ativo em relação à receita corrente líquida do governo, conforme art. 17, § 2º, art. 22 e art. 24 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000;

III – verificar a necessidade de posteriores ajustes na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Art. 11. Ao órgão central de administração financeira compete emitir parecer sobre a compatibilidade dos limites de gastos de pessoal em relação à receita corrente líquida do governo, sobre o impacto nas metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como sobre a disponibilidade financeira do governo para o atendimento do pleito.”

Ademais, a LDO/2013 estabeleceu a necessidade da Procuradoria-Geral do Distrito Federal também se manifestar quando das proposições legislativas em foco. Eis os termos da norma:

“Art. 47. A concessão de vantagens, aumento de remuneração, criação de cargos, alteração da estrutura de carreiras, bem como admissão de pessoal, a qualquer título, por órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público e empresas estatais dependentes, observará o que dispõe a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e demais disposições legais pertinentes. (...)

§ 2º Os atos administrativos autorizando as vantagens previstas no caput, à exceção das contidas no § 6º deste artigo, no âmbito do Poder Executivo, deverão ser acompanhados de manifestações da Secretaria de Estado de Fazenda, da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, da Secretaria de Estado de Administração Pública e da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, sem prejuízo de suas respectivas áreas de competência.” (grifou-se)

A inexistência de tais pareceres especializados na hipótese em tela é manifesta.

Não foram localizadas, nem mesmo no Procedimento n.



0414.000409/2013-SEAP/DF (Doc. 1) (único procedimento instaurado), quaisquer manifestações de referidos órgãos centrais da Administração Pública do Distrito Federal. Destaque-se que referida ausência foi constatada, em parte, há poucos dias, na Secretaria de Estado de Gestão Administrativa e Desburocratização-SEGAD/DF, por meio da Nota Informativa Conjunta n. 1/2015, anteriormente citada, da lavra do Secretário de Estado desta pasta, Antonio Paulo Vogel, da Secretária de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, Leany Barreiro de S. Lemos, e do Secretário de Estado de Fazenda, Leonardo Colombini (Doc. 8).

A Nota tem início com a afirmação:

“Não constam registros, na Secretaria da Fazenda e na Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, de análise sobre compatibilidade orçamentária e financeira de nenhum dos projetos apresentados convertidos em Lei. Da leitura das Exposições de Motivos e Mensagens encaminhadas ao Poder Legislativo, listadas no Anexo I, verifica-se que, também ali, não há documento de ambas as Secretarias pronunciando-se sobre o impacto de tais reajustes.” (grifou-se)

Inquestionável, portanto, a ausência de estudos que viabilizariam a necessária autorização específica e a dotação orçamentária para a concessão de vantagens, aumento de remuneração, alteração da estrutura de carreiras dos servidores públicos, uma vez que **não há registros de análise sobre compatibilidade orçamentária e financeira de nenhum dos projetos apresentados convertidos em lei, de forma a garantir a destinação dos valores necessários a honrar esses novos compromissos legais.**

Então, o que aconteceu no âmbito do Poder Executivo foram ações deliberadas e ímprobas dos requeridos, baseadas em exposições de motivos e nas declarações de despesas do Ordenador de Despesas da Secretaria de Estado de Administração, desprovidas de substrato orçamentário-financeiro que embasassem as afirmações ali contidas sobre a adequação orçamentária e financeira dos aumentos salariais previstos nas proposições encaminhadas para deliberação da Câmara Legislativa do DF e, em seguida, sancionadas pelo Chefe do Poder Executivo.

E, **os primeiro e segundo requeridos, como Chefes do Poder**



Executivo, embora sabedores da ausência de dados essenciais, promulgaram as leis aprovadas, impondo aos exercícios financeiros seguintes pesados ônus de pagamento das verbas salariais aos servidores públicos, notadamente nos anos de 2014 e seguintes.

Sublinhe-se, por fim, que a possível renegociação dos reajustes a serem aplicados nos exercícios de 2015 e 2016, bem como a busca pela manutenção dos serviços públicos essenciais pelos atuais gestores públicos, assim como a eventual melhora da situação financeiro-orçamentária do Distrito Federal, não diminui a responsabilidade de seus antecessores pelo pernicioso quadro de produção legislativa dissociada dos inafastáveis deveres impostos pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica do Distrito Federal, pela Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000 e pelo Decreto distrital n. 33.234, de 29/9/2011), bem como pela clara violação dos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, que regem a Administração Pública.

III. DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza que a gestão fiscal é **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com a obediência a limites e condições no que tange, inclusive, a geração de despesas com pessoal. Nessa toada, o art. 73 de referido diploma legal é firme ao dispor que as infrações a esta lei são punidas pelas leis penais e pela Lei n. 8.429/1992.

Os comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal impunham aos requeridos uma gestão responsável dos recursos públicos, pois, além de manter o equilíbrio das contas públicas, determinam obediência a padrões éticos de conduta próprios daqueles que devem gerir interesses de terceiros, preservando o primado da ordem jurídica e garantindo a consecução da finalidade pública. Além de tutelar valores éticos que devem reger a gestão dos valiosos recursos públicos, a Lei de Responsabilidade Fiscal confere



tratamento adequado ao princípio da legalidade e da eficiência, impondo que o dinheiro público seja alocado de forma responsável, com a conseqüente contenção dos gastos desarrazoados¹⁹.

Ora, a aplicação responsável e regular dos recursos públicos, sob o pilar do binômio receita/despesa, não pode se dar com descaso ao equilíbrio fiscal, sob pena de consagração de uma gestão ineficiente do erário.

Assim, os requeridos violaram a Lei de Improbidade Administrativa, em seus arts. 11, 21 e 22, *verbis*:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (...).

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.”

A responsabilidade dos requeridos é cristalina.

19 ALVES, ROGÉRIO PACHECO; GARCIA EMERSON. Improbidade Administrativa. 8.ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014, p. 581-582.



Os primeiro e segundo requeridos, no exercício do cargo de Governador do Distrito Federal (AGNELO QUEIROZ e TADEU FILIPPELLI²⁰), detentores de legitimidade exclusiva para iniciar todos os projetos de lei em matéria funcional no Distrito Federal (art. 71, § 1º, da LODF), e Chefe Máximo do Poder Executivo local (art. 100 da LODF), utilizaram-se da sua atribuição para violar os princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da economicidade e do interesse público.

O terceiro requerido, então Subsecretário de Administração Geral (WASHINGTON LUIZ SOUSA SALES), anuindo às condutas dos primeiro e quarto requeridos, relativamente ao Projeto de Lei n. 1317/2012, referente à reestruturação da Carreira de Assistência à Educação do Distrito Federal, fez afirmação genérica quanto à adequação orçamentária e financeira do aumento de despesa pessoal respectivo com a Lei Orçamentária para 2013 (Lei n. 5.011, de 28/12/2012), bem como com o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e declarou a observância da exigência contida no art. 157, parágrafo único, inciso II, da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, fazendo referência ao Anexo IV da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (Lei n. 4.895, de 26/7/12) (Doc. 28).

O quarto requerido, então Secretário de Estado de Administração Pública do Distrito Federal (WILMAR LACERDA), por sua vez, associou-se ao primeiro e segundo requeridos (AGNELO QUEIROZ e TADEU FILIPPELLI) exercendo a direção superior da Administração Pública do Distrito Federal (arts. 100, inciso IV, e 105 da LODF); fez todas as Exposições de Motivos a que se referem aos projetos de lei; afirmou que a “*disponibilidade orçamentária e financeira seria verificada pela Subsecretaria de*

20 O segundo requerido, Vice governador do Distrito Federal, mas, atuando como Governador em exercício, encaminhou a Câmara Legislativa do DF, a Mensagem n. 368/2013, de 23/10/2013, com projeto de lei para reestruturar a tabela de vencimentos da Carreira Desenvolvimento e Fiscalização Agropecuária, acompanhada de Exposição de Motivos n. 012/2013, de 17/10/2013, em que afirma a existência de recursos, a disponibilidade financeira e orçamentária, e que o impacto financeiro seria de 1,92 milhões no ano de 2013, 14,72 milhões no ano de 2014 e de 30,89 milhões para 2015. Salienta, inclusive, textualmente que o projeto “busca cumprir promessas de campanha de Vossa Excelência”, fl. 9 do Projeto de Lei.



Orçamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento, bem como pela Subsecretaria do Tesouro da Secretaria de Estado da Fazenda”, mas, não instruiu os projetos de lei, ou o Procedimento Administrativo n. 0414-000409/2013 (Doc. 1) com as manifestações destas Pastas, como determina o art. 47, § 2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2013 (Lei n. 4.895/2012) e o Decreto distrital n. 33.234/2011, não obstante essas leis tivessem um impacto financeiro declarado não apenas no ano de 2013, mas, em 2014 e 2015; **fez questão de frisar que os projetos buscavam cumprir as “promessas de campanha de Vossa Excelência”**, referindo-se aos primeiro ou segundo requeridos, quando no exercício do cargo de Governador do Distrito Federal. Por isso, incorre em idêntica censura pela Lei n. 8.429/1992.

O requerido LUIZ ALBERTO CÂNDIDO DA SILVA (Ordenador de Despesas da SEAP/DF) declarou expressamente a estimativa de impacto orçamentário-financeiro para os anos de 2013, 2014 e 2015, **afirmando falsamente que “as premissas e metodologia de cálculo encontravam-se anexas à declaração”**, determinada pelo Decreto n. 33.234/11, arts. 2º, inciso I, e 4º, quando nenhuma delas continha esses dados anexos, conforme se verifica dos projetos de lei que tramitaram na Câmara Legislativa do DF (Docs. 9 a 45), e somente foram juntadas ao Procedimento Administrativo n. 0414-000409/2013 (Doc. 1) após 30 de dezembro de 2014²¹; a adequação orçamentária e financeira dos projetos de lei, quando a Lei de Diretrizes Orçamentária para 2013 (Lei n. 4.895/2012) não comportava o volume o aumento das despesas de pessoal pelas propostas de reajuste em tramitação, tendo que ser modificada até o dia 27/12/2013 (5ª alteração); a existência de receita para pagamento das despesas e/ou a previsão legal para tanto, quando tal não existia. Corroboram essa afirmação o Parecer n. 116/15-CF-MPContas (Doc. 5) e o Relatório n. 2/14 da Controladoria-Geral do Distrito Federal (Doc. 7).

Insista-se que **não houve oportuna comprovação de que as despesas criadas ou aumentadas pelas proposições não afetaram, ou não afetarão, as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO, nem as premissas e**

21 Cf. fls. 322 e 335 e seguintes de referido Procedimento.



metodologias de cálculo utilizadas para essa. Em tais propostas legislativas, não há parecer conclusivo da Secretaria de Estado de Fazenda sobre o impacto nas metas fiscais previstas na LDO (art. 11 do Decreto n. 33.234/2011); não há declaração do ordenador de despesa que comprove possíveis fontes de compensação dos efeitos financeiros nos exercícios seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesas; não foram colhidos pareceres da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (art. 47, §2º, da LDO/2013) e das Secretarias de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, e de Estado de Fazenda (arts. 8º, 10 e 11 do Decreto distrital n. 33.234/2011).

Ressalte-se que, apesar dos reajustes aprovados serem, em alguns casos, para três ou quatro exercícios, levou-se em conta apenas o exercício financeiro vigente (2013). Mas as proposições legislativas e/ou projetos de lei com previsões de aumento de despesas de pessoal para mais de um exercício financeiro devem ter os respectivos valores devidamente incluídos nos Anexos de "Despesas de Pessoal Autorizadas a Sofrerem Acréscimos" e de Metas Fiscais, ambos da LDO, observando o mesmo período exigido para este, ou seja, o exercício de vigência da LDO e os dois subsequentes. No entanto, a maioria das leis analisadas determinaram aumentos de despesa com pessoal para vigorar nos exercícios de 2013, 2014, 2015 e até 2016 (conferir Quadros I e II desta petição), sendo que, no tocante à adequação orçamentária, os ordenadores de despesas fizeram referência, em suas declarações, à proposta de lei orçamentária para 2014 e silenciaram sobre o assunto em relação ao exercício 2015, que poderia ser considerada inexistente àquela altura.

Ora, as proposições legislativas ou projetos de lei que visem criar ou aumentar despesas com pessoal devem contemplar a demonstração da origem dos recursos, **e, não, a singela declaração de que são oriundos do Tesouro, sem especificação e quantificação.** Assim, afigura-se imperioso que, **quando da elaboração de proposições legislativas e/ou projetos de lei relacionados à criação ou ao aumento de despesa com pessoal, devem ser especificadas e quantificadas as fontes de recurso para o custeio.**

Verificou-se, ainda, que havia informações, nas declarações do ordenador de despesa – quinto requerido, **LUIZ ALBERTO SILVA**, de que as futuras dívidas públicas não afetariam as metas de resultados fiscais e que os aumentos previstos nos



projetos de lei seriam compensados, oportunamente, na forma exigida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, tal informação deveria ser específica e pormenorizada, contemplando, por exemplo, manifestação sobre a compensação dos efeitos financeiros das despesas criadas ou aumentadas, indicando a forma da compensação (aumento permanente de receita e/ou redução permanente de despesa). Além disso, no caso de não haver necessidade de compensação, esta deverá ser fundamentada. Por isso, a manifestação deveria ser o mais detalhada possível, isto é, de que as metas fiscais não foram afetadas, na medida em que as despesas já haviam sido computadas em suas projeções, e, conseqüentemente, de que não haveria necessidade da compensação financeira.

Reitere-se que é inócua a declaração do ordenador de despesa de que “a despesa não afetará a meta de resultados fiscais e que haverá compensações dos efeitos financeiros” pelo aumento da receita ou redução permanente de despesas, sem a explicitação dos elementos comprobatórios para tal afirmativa.

Cumpre destacar que a ausência dessa pormenorização não fora sem razão. Assim o foi para ocultar o fato que hoje é inquestionável, da ausência de previsão financeira e orçamentária do Distrito Federal para as despesas de pessoal geradas a partir dos reajustes concedidos, o que implicou séria restrição dos serviços públicos estatais e resultou na dificuldade da presente gestão fazer frente às obrigações já assumidas.

Mais uma vez, é preciso repetir que, quando da elaboração das proposições legislativas e/ou dos projetos de lei relacionados à criação ou ao aumento de despesas com pessoal, devem ser observadas as exigências contidas no art. 17, §§ 2º, 3º e 4º, da Lei Complementar n. 101/2000, devendo, ademais, haver a manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (art. 47 da LDO/2013), bem como das Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal, conforme prevê o art. 11, c/c o art. 10, inciso II, do Decreto n. 33.234/11, a fim de que apresente: a) comprovação, acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas, de que as despesas criadas ou aumentadas não afetarão as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais das LDOs; b) a forma de compensação financeira, se pelo aumento permanente de receita (proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo,



majoração ou criação de tributo ou contribuição) e/ou pela redução permanente de despesa;
c) fundamentação, no caso de não haver necessidade de compensação.

Vê-se, portanto, que os requeridos omitiram-se no dever de informar, preferindo proferir declarações inconsistentes, dolosamente arquitetadas para ocultar a verdade, baseadas em premissas falsas, genéricas e sem qualquer cuidado de bem demonstrar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e a real origem dos recursos para o custeio das despesas contínuas. Adotaram, portanto, a postura acima narrada, com a realização de atos que implicaram aumento de gastos com pessoal, com inobservância à prudência fiscal, absolutamente necessária para manter o equilíbrio das contas públicas.

Com efeito, conforme decidido pela e. Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, no REsp 765.212/AC²², o elemento subjetivo necessário à configuração

22 “ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA DO GOVERNO. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE HONESTIDADE E LEGALIDADE E ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOLO OU CULPA. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES COMINADAS ÀS HIPÓTESES DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DO VALOR GASTO COM A PUBLICIDADE. DOSIMETRIA DA PENA.

1. Hipótese em que o Tribunal de origem reconheceu ter havido promoção pessoal dos recorridos em propaganda governamental, mas considerou a conduta mera irregularidade por ausência de dolo.

2. A conduta dos recorridos amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que restringe a publicidade governamental a fins educacionais, informativos e de orientação social, vedando, de maneira absoluta, a promoção pessoal.

3. **De acordo com o entendimento majoritário da Segunda Turma, a configuração dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) prescinde da comprovação de dolo.** Precedentes: Resp. 915.322/MG (Rel. Min. Humberto Martins, j. 23/9/2008); REsp. 737.279/PR (Rel. Min. Castro Meira, j. 13/5/2008, DJe 21/5/2008).

4. **Embora entenda ser tecnicamente válida e mais correta a tese acima exposta, no terreno pragmático a exigência de dolo genérico, direto ou eventual, para o reconhecimento da infração ao art. 11, não trará maiores prejuízos à repressão à imoralidade administrativa.** Filio-me, portanto, aos precedentes da Primeira Turma que afirmam a necessidade de caracterização do dolo para configurar ofensa ao art. 11.

5. **Ainda que se admita a necessidade de comprovação desse elemento subjetivo, forçoso reconhecer que o art. 11 não exige dolo específico, mas genérico: 'vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora'. Nessa linha, é desnecessário perquirir a existência de enriquecimento ilícito do administrador público ou o prejuízo ao Erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade.**

6. No caso em tela, a promoção pessoal foi realizada por ato voluntário, desvirtuando a finalidade estrita da propaganda pública, a saber, a educação, a informação e a orientação social, o que é suficiente a



de improbidade administrativa censurada pelo art. 11 da Lei nº 8.429/1992 é o dolo genérico, consistente na vontade de realizar ato que atente contra os princípios da Administração Pública. E é inegável tal consciência, pois, como visto, os requeridos possuíam plena consciência da ilicitude de seus atos.

Assim, perfeitamente cabível o entendimento do Colendo Superior Tribunal de Justiça (1ª e 2ª Turmas), segundo o qual não se exige a presença de dolo específico, mas apenas o dolo eventual, presumido, ou seja, não há necessidade de comprovação de intenção especial do ímprobo, além de realizar a conduta tida por incompatível com os princípios administrativos. Nesse sentido, tem-se a jurisprudência majoritária do e. Superior Tribunal de Justiça:

“20. É desnecessário perquirir acerca da comprovação de enriquecimento ilícito o administrador público ou da caracterização de prejuízo ao Erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária ao dever de legalidade, corroborada pelos sucessivos aditamentos contratuais, pois é inequívoca a obrigatoriedade de formalização de processo para justificar a contratação de serviços pela Administração Pública sem o procedimento licitatório (hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação).

21. Este Tribunal Superior já decidiu, por diversas ocasiões, ser absolutamente prescindível a constatação de dano efetivo ao patrimônio público, na sua acepção física, ou enriquecimento ilícito de quem se beneficia do ato questionado, quando a tipificação do ato considerado ímprobo recair sobre a cláusula geral do caput do artigo 11 da Lei 8.429/92.

22. Verificada a prática do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992, consubstanciado na infringência aos princípios da legalidade e da moralidade, cabe aos julgadores impor as sanções descritas na mesma Lei, sob pena de

evidenciar a imoralidade. Não constitui erro escusável ou irregularidade tolerável olvidar princípio constitucional da magnitude da impessoalidade e a vedação contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República.

7. O dano ao Erário não é elementar à configuração de ato de improbidade pela modalidade do art. 11. De toda sorte, houve prejuízo com o dispêndio de verba pública em propaganda irregular, impondo-se o ressarcimento da municipalidade.

8. As penas do art. 12 da Lei 8.429/1992 não são necessariamente cumulativas. Desse fato decorre a imprescindibilidade de fundamentação da escolha das sanções aplicadas, levando-se em conta fatores como: a reprovabilidade da conduta, o ressarcimento anteriormente à propositura da Ação Civil Pública dos danos causados, a posição hierárquica do agente, o objetivo público da exemplaridade da resposta judicial e a natureza dos bens jurídicos secundários lesados (saúde, educação, habitação, etc.). Precedentes do STJ.

9. Apesar de estar configurado ato ímprobo, o acórdão recorrido deixou de analisar, de maneira suficiente, os fatos relevantes à dosimetria da sanção a ser aplicada. Assim, caberá ao egrégio Tribunal de origem fixar as penas incidentes concretamente, sem prejuízo da já determinada obrigação de ressarcimento ao Erário.

10. Recurso Especial parcialmente provido.” (REsp 765.212 - AC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 2/3/2008, DJe de 23/6/2010) (grifou-se)



tornar impunes tais condutas e estimular práticas ímprobas na Administração Pública [...].“ (REsp 1377703/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 3/12/2013, DJe de 12/3/2014)

IV. DO DANO MORAL COLETIVO

É sabido que a responsabilidade civil tem a função precípua de possibilitar o equilíbrio e a harmonia social, apresentando-se como umas das searas mais dinâmicas e relevantes da ordem jurídica. Assim, a tutela jurídica conferida aos indivíduos e grupos sociais tem-se alargado para efetivar uma tutela jurisdicional apta a alcançar o amplo leque dos interesses e direitos postos em juízo, inclusive os direitos difusos e coletivos *stricto sensu*, conceituados no art. 81 do Código de Defesa do Consumidor. Nessa toada, a doutrina²³ e a jurisprudência dos Tribunais Superiores²⁴ vem admitindo a

23 “A reparabilidade do dano moral na seara dos direitos difusos restou expressamente prevista no artigo 1º, da Lei da Ação Civil Pública, com a redação dada pela Lei 8.884/94 (Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e materiais causados...). Antes mesmo da referida alteração legislativa, a matéria já encontrava expressa previsão no art. 6º, VI, do CDC. Evidentemente ‘... se o indivíduo pode ser vítima de dano moral, não há porque não possa sê-lo a coletividade. Assim, pode-se afirmar que o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção de fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial. Temos como indubitosa, deste modo, não só em razão dos sólidos fundamentos jurisprudenciais e doutrinários acima referidos, como também, e, sobretudo, em razão da expressa previsão legal, a possibilidade de formulação de pedido indenizatório de tal natureza, sozinho ou cumulado ao ressarcimento de danos materiais, se existentes, conclusão que se vê confirmada se considerarmos que o conceito de “patrimônio público” não se confunde com o de “erário”. Também pela própria Lei de Improbidade, cujo art. 12, ao aludir “ressarcimento integral do dano”, não distingue entre dano material ou moral”. (ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, pp. 709-710.).

24 “ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO



possibilidade do dano moral coletivo em decorrência de atos de improbidade administrativa, máxime porque tais atos ilícitos tem o condão de lesar diretamente os direitos ou interesses metaindividuais.

INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO DO CONSUMIDOR. TELEFONIA. VENDA CASADA. SERVIÇO E APARELHO. OCORRÊNCIA. DANO MORAL COLETIVO. CABIMENTO. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO. 1. Trata-se de ação civil pública apresentada ao fundamento de que a empresa de telefonia estaria efetuando venda casada, consistente em impor a aquisição de aparelho telefônico aos consumidores que demonstrassem interesse em adquirir o serviço de telefonia. [...] 7. A possibilidade de indenização por dano moral está prevista no art. 5º, inciso V, da Constituição Federal, não havendo restrição da violação à esfera individual. A evolução da sociedade e da legislação têm levado a doutrina e a jurisprudência a entender que, quando são atingidos valores e interesses fundamentais de um grupo, não há como negar a essa coletividade a defesa do seu patrimônio imaterial. 8. O dano moral coletivo é a lesão na esfera moral de uma comunidade, isto é, a violação de direito transindividual de ordem coletiva, valores de uma sociedade atingidos do ponto de vista jurídico, de forma a envolver não apenas a dor psíquica, mas qualquer abalo negativo à moral da coletividade, pois o dano é, na verdade, apenas a consequência da lesão à esfera extrapatrimonial de uma pessoa. 9. Há vários julgados desta Corte Superior de Justiça no sentido do cabimento da condenação por danos morais coletivos em sede de ação civil pública. Precedentes: EDcl no AgRg no AgRg no REsp 1440847/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/10/2014, DJe 15/10/2014, REsp 1269494/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/09/2013, DJe 01/10/2013; REsp 1367923/RJ, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/08/2013, DJe 06/09/2013; REsp 1197654/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/03/2011, DJe 08/03/2012. 10. Esta Corte já se manifestou no sentido de que "não é qualquer atentado aos interesses dos consumidores que pode acarretar dano moral difuso, que dê ensejo à responsabilidade civil. Ou seja, nem todo ato ilícito se revela como afronta aos valores de uma comunidade. Nessa medida, é preciso que o fato transgressor seja de razoável significância e desborde os limites da tolerabilidade. Ele deve ser grave o suficiente para produzir verdadeiros sofrimentos, inquietude social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva. (REsp 1.221.756/RJ, Rel. Min. MASSAMI UYEDA, DJe 10.02.2012). [...] 12. Afastar, da espécie, o dano moral difuso, é fazer tabula rasa da proibição elencada no art. 39, I, do CDC e, por via reflexa, legitimar práticas comerciais que afrontem os mais basilares direitos do consumidor. 13. Recurso especial a que se nega provimento. (REsp 1397870/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/12/2014, DJe 10/12/2014) – Sem ênfase no original.



Com efeito, o dano moral (extrapatrimonial) coletivo configura-se como o resultado de toda ação ou omissão lesiva contra os direitos ou interesses da coletividade, que experimentam um sentimento de repulsa por um fato danoso irreversível, de difícil reparação ou de consequências históricas²⁵. Nas lições de Xisto Tiago de Medeiros Neto, o dano moral coletivo pode ser conceituado nos seguintes termos:

“o dano moral corresponde à lesão a interesses ou direitos de natureza transindividual, titularizados pela coletividade, considerada em seu todo ou em qualquer de suas expressões (grupos, classes ou categoria de pessoas), em decorrência da violação inescusável do ordenamento jurídico”²⁶.

No presente caso, **os atos ilícitos dos réus causaram grave dano moral ao ente Distrito Federal, conspurcando a sua honra objetiva, especialmente dos servidores públicos integrantes das categoriais que foram beneficiadas pela criação ou aumento de despesa sem observância da legislação orçamentária e financeira, o que violou os princípios da legalidade, da moralidade, da economicidade e do interesse público, o que causou graves transtornos em razão da impossibilidade financeira de arcar com tais despesas, bem como na possibilidade de que tais aumentos não sejam implementados na forma inicialmente prevista.**

O descompromisso dos requeridos na gestão da coisa pública e na observância das mais comezinhas regras aplicáveis às providências necessárias para a apresentação de projetos de lei que acarretem aumento de despesa, além de configurar os atos de improbidade administrativa acima narrados, ensejou prejuízo extrapatrimonial para os integrantes das categorias abrangidas pelos projetos de leis irregularmente encaminhados, pois criou-se legítima e razoável expectativa de que suas remunerações

25 FARIS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson; BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. **Curso de Direito Civil – Responsabilidade Civil (Vol. 3)**. Salvador: Editora JusPodivm, 2014, p. 385.

26 MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. **Dano Moral Coletivo**. 4. ed. São Paulo: Editora LTr, 2014, p. 172.



seriam reajustadas. Assim, o planejamento familiar e financeiro dos servidores públicos restou abalado em virtude da incerteza gerada pela possibilidade ou não da implementação dos aumentos em questão, tanto em razão da ausência de previsão orçamentária, quanto em virtude da indicação de inconstitucionalidade dos diplomas legais maculados pelos atos irregulares dos ora requeridos²⁷.

Portanto, pode-se assinalar que os direitos ou interesses coletivos *stricto sensu* (art. 81, parágrafo único, inciso II, do CDC) dos servidores públicos pertencentes às categoriais foram lesionados pelos atos ilícitos praticados pelos requeridos, o que impõe reparação ou compensação dos danos extrapatrimoniais experimentados.

Nessa toada, a tutela jurisdicional ressarcitória afigura-se necessária para neutralizar ou, como no presente caso, compensar as consequências do ilícito, visto que não há como se reparar integralmente os direitos coletivos violados em razão do caráter extrapatrimonial da lesão em questão.

Fulcrados nesses fundamentos, a responsabilização dos danos morais causados aos servidores públicos pelos requeridos revela-se de grande importância para dissuadir futuros atos praticados visando fins estranhos ao interesse público e a justa remuneração das categoriais envolvidas, as quais, além de sofrerem diversos transtornos em razão do não pagamento das remunerações e outros direitos como horas extras, décimo terceiro, etc, poderão ficar sem receber os aumentos dados de maneira irresponsável no período preambular ao pleito eleitoral. Com efeito, impõe-se uma responsabilização exemplar, de modo a dissuadir esse tipo de conduta extremamente lesiva aos servidores públicos implicados e a toda sociedade do Distrito Federal, que assistiu estarecida a Capital da República em situação de total desgoverno das contas públicas, o que causou a interrupção e má prestação de serviços públicos essenciais diretamente relacionados à realização de direitos fundamentais, bem como experimentou sentimento de impotência e revolta diante da irresponsabilidade daqueles que juraram velar pela coisa pública.

Além de abalar a confiança da população, as condutas dos réus atingiram

²⁷ Note-se que a constitucionalidades das leis em questão é objeto da ADI n.º2015.00.2.005517-6.



o próprio sentimento de cidadania das pessoas domiciliadas no Distrito Federal. De fato, se há um caso onde a constatação da existência de um dano moral à coletividade não encontra maiores dificuldades de aferição é justamente o presente – ante a notoriedade da situação de caos financeiro do Distrito Federal, evidenciada principalmente pela impossibilidade de arcar com os aumentos concedidos sem as observâncias dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal -, visto que o sentimento de indignação e vergonha foi/é comum a todos os cidadãos de bem desta Unidade da Federação.

Por derradeiro, impende registrar que o dano moral coletivo consubstancia hipótese de lesão *in re ipsa*, ou seja, configura-se em decorrência da conduta ilícita que viola de maneira grave interesses de natureza transindividual. Nessa toada, são oportunas as considerações de Xisto Tiago de Medeiros Neto, *in verbis*:

"[...] não se cogita de prova de prejuízo para a configuração do dano moral coletivo, considerando que esse dano se evidencia do próprio fato da violação – este sim (o fato em si) passível de comprovação.

*A certeza do dano emerge objetiva e diretamente do evento causador (ipso facto), o que se faz compreensível nos domínios da lógica. É que não se pode pretender provar eventuais efeitos negativos da violação (aspectos como insegurança, transtorno ou abalo coletivo), uma vez que são consequência que têm a realidade apreendida do senso comum".*²⁸

Atitudes como as narradas na presente ação recrudescem o sentimento da população de que não podem contar com os representantes eleitos para conduzir o Estado, visto que este, além de ineficientes, também incorrem em ato de improbidade administrativa.

No mesmo sentido do que ora se expõe, a jurisprudência do Colendo Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

28 MEDEIROS NETO, Xisto Tiago de. *Dano Moral Coletivo*. 4. ed. São Paulo: Editora LTr, 2014, pp. 183-184.



indicam a possibilidade de identificação, em sede de ação de improbidade administrativa, da presença do dano moral, nos seguintes termos:

“ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. MULTA CIVIL. DANO MORAL. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO [...].

3. Não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal.

4. A aferição de tal dano deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa.[...] 6. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte.” (REsp 960926/MG; Relator: Ministro CASTRO MEIRA; SEGUNDA TURMA; Data do julgamento: 18/3/2008) (grifou-se)

“CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEPUTADO DISTRITAL. ESQUEMA DE APOIO POLÍTICO. PROPINA. ASSISTÊNCIA SIMPLES. INTERESSE JURÍDICO. AUSÊNCIA. JUÍZO. COMPETÊNCIA. CAPTAÇÃO AMBIENTAL. LICITUDE. ATOS ÍMPROBOS. COMPROVAÇÃO. PENALIDADES E DOSIMETRIA.

1. Ausente a demonstração do interesse jurídico para o ingresso nos autos como assistente, rejeita-se o pedido de intervenção de terceiro

2. A ação de improbidade administrativa possui natureza civil, mostrando-se indevida a sua equiparação às ações penais para as quais o detentor de mandato eletivo possui prerrogativa de foro, sendo o juízo de primeiro grau o competente para processar e julgar a causa.

3. É válida a captação ambiental na qual um dos interlocutores grava a conversa mantida com o outro, sem o conhecimento deste. Precedentes. Repercussão geral reconhecida pelo Pretório Excelso.

4. O recebimento mensal de quantias com o objetivo de favorecer o então Governo local constitui, indubitavelmente, ato de improbidade administrativa, nos exatos termos dos artigos 9º e 11 da Lei nº 8.429/92.



5. A suspensão dos direitos políticos imposta na ação de improbidade administrativa não acarreta a perda automática do mandato parlamentar, porquanto necessário o trânsito em julgado e o regular procedimento perante a Casa Legislativa.
6. Justifica-se a redução do prazo para a suspensão dos direitos políticos quando o agente ímprobo não atua como mentor intelectual da organização criminosa, restringindo a participação à adesão ao esquema.
7. A mercancia do mandato parlamentar constitui ato ímprobo capaz de ocasionar dano moral à coletividade do Distrito Federal, sendo cabível a condenação no pagamento de verba indenizatória a esse título.
8. O valor da indenização por dano moral deve obedecer aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, justificando-se a redução quando arbitrada em quantia elevada.
9. Se a quantia da multa civil restou fixada em patamar elevado, mostra-se albergável a tese no sentido de sua redução.
10. Recurso parcialmente provido." (Acórdão n.836098, 20100112150926APC, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO, Revisor: GILBERTO PEREIRA DE OLIVEIRA, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 19/11/2014, Publicado no DJE de 4/12/2014, p. 92)

Conclui-se, portanto, que o patrimônio moral do Distrito Federal e da coletividade restou lesado pelas condutas dos réus, os quais, traindo a confiança que lhes foi depositada pela população do Distrito Federal, transmudaram a nobre e necessária atividade pública em atos descompromissados com a higidez das contas públicas e com o compromisso verdadeiro de implementar os justos anseios das categorias prejudicadas pela apresentação de leis com afirmações falseadas e sem demonstrativos acerca da reserva orçamentária.

Conforme dispõe o art. 5º da Lei n. 8.429/92, havendo lesão ao patrimônio público, a recomposição deste deve ser feita de modo integral, o que significa que a reparação não deve ser limitada ao patrimônio estritamente material, mas deve também alcançar os danos morais.

Por esta razão, requer o Ministério Público seja arbitrado o valor dos danos morais em valor não inferior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para cada um dos réus, valor este que visa recompor a honra objetiva e subjetiva das categorias de servidores públicos prejudicadas pelos atos ilícitos acima delineados.



V. DO PEDIDO

Diante do exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS requer:

1. a notificação dos requeridos para manifestar-se, na forma do art. 17, § 7º, da Lei n. 8.429/1992;
2. apresentada ou não a manifestação, que seja recebida a presente ação e citados os requeridos para apresentação de resposta, conforme dispõe o art. 17, § 9º, da Lei n. 8.429/1992, sob pena de revelia;
3. após a instrução do feito, que sejam julgados procedentes os pedidos na forma do art. 12, inciso III, da Lei n. 8.429/1992, para condenar os requeridos:
 - 3.1. à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 (três) a 5 (cinco) anos;
 - 3.2. ao pagamento de multa civil de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração do cargo que ocupavam;
 - 3.3. à proibição de contratar com o Poder Público, ou de receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos;
 - 3.4. à perda da função pública; e
 - 3.5. ao pagamento por todos os requeridos de custas processuais, inclusive perícia, e sucumbência.
4. condenar os requeridos ao ressarcimento dos danos morais causados aos servidores públicos e a sociedade do Distrito Federal no valor não inferior a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) para cada um, ou em montante superior, a ser arbitrado por Vossa Excelência, de modo a recompor o dano imaterial experimentado pelo grupo titular do direito coletivo *stricto sensu* prejudicado, a ser destinado ao Fundo Distrital dos



Direitos Difusos e Coletivos do Distrito Federal.

5. a citação da pessoa jurídica do DISTRITO FEDERAL, por seu Procurador-Geral, a ser localizado na sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, na SAIN Bloco I, CEP 70.620-000, Brasília/DF, nos termos do artigo 6º da Lei n. 4.717/65, vale dizer, para que: (1) se abstenha de contestar ou pedido; ou (2) atue ao lado do autor, ficando assim, defeso contestar a ação.

6. A procedência da ação em todos os seus termos.

Protesta, desde já, pela produção de todos os meios de prova em direito admissíveis.

Esta petição inicial segue acompanhada de 45 documentos listados abaixo e mídia (CD) com cópias digitalizadas dos mesmos.

Dá-se à causa o valor de R\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil reais), para efeitos fiscais.

Brasília, 5 de maio de 2015.

Maria Rosynete de Oliveira Lima
Procuradora Distrital dos Direitos do Cidadão
MPDFT

Líbia L. de Silva
Promotora de Justiça Adjunta
MPDFT

Cláudio João M. M. Freire
Promotor de Justiça Adjunto
MPDFT

Fábio Macedo Nascimento
Promotor de Justiça Adjunto
MPDFT

Cesar Augusto Wardelli Costa
Promotor de Justiça Adjunto
MPDFT

Rodrigo de Araújo Bezerra
Promotor de Justiça Adjunto
MPDFT



LISTA DE DOCUMENTOS QUE INSTRUEM A INICIAL:

- Doc. 1 – Procedimento Administrativo n.º 0414-000409/2013 da Secretaria de Estado de Administração Pública do Distrito Federal (SEAP)
- Doc. 2 – Relatório Gestão Fiscal publicado no DODF 30/1/2015, p. 19.
- Doc. 3 – Resposta do GDF a quesitos encaminhados pelo MPDFT no Ofício n. 54/2015-PGJ/MPDFT.
- Doc. 4 – Resposta do GDF a quesitos encaminhados pelo MPDFT no Ofício n. 203/2015-PGJ/MPDFT.
- Doc. 5 – Parecer do Ministério Público de Contas n. 116/15, 2ª Procuradoria, no Processo 1.439/2014/TCDF.
- Doc. 6 – Comunicação do Tribunal de Contas do DF ao primeiro requerido (AGNELO QUEIROZ), Ofício n. 3074/2014-TCDF, Decisão n. 1.648/2014, Processo n. 2498/2014-TCDF.
- Doc. 7 – Relatório 2/2014-DIFIS - Março 2014, Controladoria Geral da Secretaria de Estado de Transparência e Controle.
- Doc. 8 – Nota Informativa Conjunta n. 1/2015-SEGAD/DF.
- Doc. 9 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.761 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 10 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.683 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 11 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.737 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 12 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.744 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 13 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.594 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 14 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.469 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 15 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.598 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 16 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.589 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 17 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.590 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 18 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.595 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 19 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.591 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 20 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.588 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 21 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.592 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 22 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.599 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 23 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.597 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 24 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.605 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 25 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.309 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 26 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.593 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 27 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.586 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 28 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.317 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 29 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.606 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 30 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.600 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 31 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.601 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 32 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.604 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 33 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.551 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 34 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.607 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 35 – Cópia do Projeto de lei n. 1.602 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 36 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.603 na Câmara Legislativa do DF.



- Doc. 37 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.651 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 38 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.652 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 39 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.653 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 40 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.682 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 41 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.749 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 42 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.742 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 43 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.852 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 44 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.851 na Câmara Legislativa do DF.
- Doc. 45 – Cópia do Projeto de Lei n. 1.762 na Câmara Legislativa do DF.