



**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL**

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

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E
TERRITÓRIOS – MPDFT, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais,
vem perante Vossa Excelência, com esteio da Lei de Improbidade Administrativa e no
ICP nº 08190.025186/19-60, no âmbito da 5ª PRODEP, ajuizar a presente**

***AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIZAÇÃO
POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA***

em desfavor de



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

AGNELO QUEIROZ FILHO, brasileiro, servidor público do Distrito Federal, nascido em 09/11/1958, filho de Alade Carvalho de Almeida Queiroz,

PAULO ANTENOR DE OLIVEIRA, brasileiro, nascido em 11/10/1969, filho de Maria José de Oliveira e Pedro Alves de Oliveira,

ADONIAS DOS REIS SANTIAGO, brasileiro, nascido em 01/09/1944, filho de Lealdina dos Reis Mata e João Francisco Santiago,

SWENDENBERGER DO NASCIMENTO BARBOSA, brasileiro, nascido em 09/01/1957, filho de Josefa Odalea do Nascimento Barbosa,

em razão da prática dos fatos delituosos a seguir descritos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

SÚMULA DA AÇÃO

A presente ação visa a responsabilizar os demandados, ex Governador, ex Secretários de Fazenda, do Planejamento e Gestão e ex Chefe da Casa Civil, por condutas que afrontaram o art. 42 da Lei Responsabilidade Fiscal – LRF, que contém proibição ao titular de Poder ou órgão de contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

Além da busca pelo equilíbrio das contas públicas, a referida disposição legal intenta criar mecanismos que inibam a prática antes recorrente de titulares de poderes e órgãos deixarem, ao final de seus mandatos, despesas pendentes de pagamento sem a suficiente disponibilidade financeira voltada ao seu custeio, comprometendo, muitas vezes, os mandatos de seus sucessores.

Assevera-se que não apenas o titular do mandato, mas também os demais requeridos – então ocupantes de Secretarias de Estado que possuem total ingerência em relação aos atos financeiros em voga, especialmente porque compunham a Junta de Execução Orçamentária instalada no ano de 2012 –, cada qual com as suas específicas condutas, provocaram contexto de escamoteamento da situação financeira do Distrito Federal, deixando de inscrever despesas que restaram fraudulentamente canceladas/suspensas nos Restos a Pagar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

FATOS

Durante o período compreendido entre 01 de maio e 31 de dezembro de 2014, portanto, nos últimos quadrimestres do último mandato, na sede oficial do Governo do Distrito Federal, em horários que não se pode precisar, o requerido **AGNELO QUEIROZ FILHO**, no exercício do cargo de Governador do Distrito Federal, na condição de chefe do Poder Executivo Distrital, de forma livre e consciente, autorizou a assunção de obrigação cuja despesa não poderia ser paga no mesmo exercício financeiro, ou seja, em 2014, bem assim o fez sem contrapartida suficiente para seu pagamento no exercício financeiro de 2015.

Ainda, durante o período compreendido entre 01 de maio e 31 de dezembro de 2014, ou seja, nos dois últimos quadrimestres, realizou atos que objetivaram omitir a assunção de obrigações, neste mesmo período de 2014, cujas despesas ensejaram parcelas a serem pagas no exercício de 2015 sem que houvesse contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, despesas aquelas que restaram fraudulentamente canceladas/suspensas e, portanto, não foram inscritas nos Restos a Pagar.

Os demais requeridos, a saber, **PAULO ANTENOR DE OLIVEIRA**, ex secretário de Planejamento e Orçamento, **SWENDENBERGER DO NASCIMENTO BARBOSA**, ex-titular da Casa Civil do DF, **ADONIAS REIS SANTIAGO**, ex secretário de Fazenda, na condição de partícipes, livres e conscientes, contribuíram para os atos que objetivaram omitir a assunção de obrigações, no mesmo período de 2014, cujas despesas ensejaram parcelas a serem pagas no exercício de 2015 sem que houvesse contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, despesas aquelas que restaram fraudulentamente canceladas/suspensas e, portanto, não foram inscritas nos Restos a Pagar.

Vejamos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

O art. 42 da Lei Responsabilidade Fiscal – LRF contém proibição ao titular de Poder ou órgão de contrair obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa. Além da busca pelo equilíbrio das contas públicas, a referida disposição legal intenta criar mecanismos que inibam a prática antes recorrente de titulares de poderes e órgãos deixarem, ao final de seus mandatos, despesas pendentes de pagamento sem a suficiente disponibilidade financeira voltada ao seu custeio, comprometendo, muitas vezes, os mandatos de seus sucessores.

Em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, a Auditoria cujo relatório anexo fora confeccionado em 27 de julho de 2015, de número 5.3.001.15, no bojo do Processo TCDF nº 32.137/2014, apurou-se expressivo volume de despesas da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar, assim como a contração de obrigação de despesa que não conseguiria ser cumprida até o fim do exercício ou que pudesse ser paga com alguma disponibilidade em caixa deixada para o sucessor, o que, ao fim e ao cabo, amolda-se ao tipo previsto no artigo 11 da Lei nº 8.429/92.

Antes, contudo, importante contextualizar que, para a avaliação quanto à observância do art. 42 da LRF, foi necessário apurar a existência de despesas da competência de 2014 que tenham deixado de ser contabilizadas no referido exercício, isso porque, ante as dificuldades financeiras apresentadas pelo Distrito Federal nos meses finais daquele exercício, amplamente divulgadas na Imprensa, aliadas a resultados apresentados, especialmente, nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do DF (RREO), relativos aos 5º e 6º bimestres, e no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, relativo ao 3º quadrimestre do mesmo ano, verificou-se indícios veementes de que houve trespasse de despesas da competência de um exercício para o subsequente, sem a correspondente disponibilidade de caixa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Convém notar que, por meio do Processo TCDF nº 641/15, foi realizada Auditoria de Regularidade (contábil-financeira), na Secretaria de Fazenda do DF, para verificar se o saldo existente nas contas bancárias do Governo do Distrito Federal era compatível com os registros contábeis da disponibilidade de caixa constante do Sistema Integrado de Gestão Governamental – Siggo, no encerramento do exercício de 2014.

Embora a matéria tratada naqueles autos guarde correlação com a que foi abordada no Processo TCDF nº 32.137/2014 (em análise), bom que se diga que os valores apresentados nos Relatórios de Auditoria de ambos os trabalhos não precisam, necessariamente, ser coincidentes, já que, naquela Auditoria, a abordagem foi feita somente à luz das disponibilidades financeiras constantes de contas bancárias e contabilizadas no grupo contábil do Ativo, ao passo que, na Auditoria em que aqui se apóia a presente denúncia, a abordagem avançou sobre os registros contábeis da disponibilidade de caixa (grupo Ativo) e também sobre as obrigações financeiras, do grupo Passivo.

Dito isso, esclarece-se que o montante fiscalizado fora o de R\$ 21,2 bilhões, correspondente ao total de despesas empenhadas no exercício de 2014 somadas àquelas que foram identificadas na citada Auditoria como não inscritas em Restos a Pagar, conforme discriminado a seguir:

> Despesas empenhadas em 2014: R\$ 19.009.202.983 – PT13-01

> Despesas não inscritas em Restos a Pagar: R\$ 2.153.694.912 – PT18-03



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Esclarece-se, ainda, que os critérios usados para a avaliação contábil foram que: 1) as despesas da competência de um exercício devem ser empenhadas no respectivo exercício e as não pagas até 31 de dezembro devem ser inscritas em Restos a Pagar (CF/88, art. 37, caput; LRF, arts. 1º, caput e §1º, 48 e 50; Lei nº 4.320/64, arts. 2º, 3º, 4º, 34, 35, II, 36, 60, 83, 89, 90, 91 e 92; Decreto nº 32.598/10, arts. 47 a 55 e 79 a 85; Decisões - TCDF nº 2.849/10, 2.768/11 e 2.317/12); 2) as obrigações de despesa contraídas no período de 1º de maio a 31 de dezembro de 2014 que tenham parcelas a serem pagas em 2015 devem estar lastreadas por disponibilidade financeira suficiente para o seu custeio (LRF, art. 42; LDO/2014, art. 78; Decisões – TCDF nº 5.029/02 e 2.520/07).

Ultrapassado este breve e importante intróito, passamos agora a elucidar os fatos:

1º FATO

OMISSÃO DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS NOS “RESTOS A PAGAR”

No primeiro Achado de Auditoria, identificou-se expressivo volume de **despesas da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar**, no âmbito do Poder Executivo Distrital, **pelo menos R\$ 2,2 bilhões**, que correspondem ao somatório de dados relacionados a 50 das 117 Unidades Gestoras do Executivo.

São elas:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

R\$1,00					
PROCESSO Nº 32137/14 - AUDITORIA DE REGULARIDADE					
RESULTADO DO LEVANTAMENTO DE DESPESAS DA COMPETÊNCIA DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NO ENCERRAMENTO DO EXERCÍCIO - PODER EXECUTIVO (PT 18-03)					
CÓDIGO DA UG	UNIDADE GESTORA	DESPESAS DA COMPETÊNCIA DO EXERCÍCIO DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR*			
		PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	CONTRATOS / CONVÊNIOS	TOTAL	%
090101	CASA CIVIL DA GOVERNADORIA DO DISTRITO FEDERAL	772.939	13.727.895	14.500.833	0,7
100101	VICE-GOVERNADORIA DO DISTRITO FEDERAL	98.519		98.519	0,0
110101	SECRETARIA DE GOVERNO	84.331	143.954	228.285	0,0
110201	AGÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL-A GEFIS		711.475	711.475	0,0
120901	FUNDO DA PROCURADORIA DO DISTRITO FEDERAL		120.318	120.318	0,0
130101	SECRETARIA DE FAZENDA DO DF (inclui também UG 130103)	53.376.643	7.779.518	61.156.160	2,8
130201	COMPANHIA DE PLANEJ. DO DISTRITO FEDERAL-CODERLAN		57.579	57.579	0,0
140101	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO DF		4.383.044	4.383.044	0,2
150101	SEC. DE MBOAMB. E REC. HÍDRICOS DO DF	100.353	1.276.802	1.377.155	0,1
150201	FUNDAÇÃO DE APOIO A PESQUISA DO DF - FAP	104.665	239.732	344.397	0,0
150205	SERVIÇO DE LIMPEZA URBANA DO DISTRITO FEDERAL- SLU		82.862.143	82.862.143	3,8
160101	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO DF	391.221.415	104.706.000	495.927.416	23,0
170101	SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL	330.575.097	377.111.707	707.686.804	32,9
170202	FUNDAÇÃO HEMOCENTRO DE BRASÍLIA - FHB		102.457	102.457	0,0
180101	SECRETARIA DE DESENV. SOC. E TRANSF. DE RENDA DF		14.972.469	14.972.469	0,7
180902	FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL		2.975.162	2.975.162	0,1
190101	SECRETARIA DE OBRAS DO DISTRITO FEDERAL		13.928.436	13.928.436	0,6
190103	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE BRASÍLIA		1.605.401	1.605.401	0,1
190105	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE TAGUATINGA		203.618	203.618	0,0
190108	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE PLANALTINA		500.467	500.467	0,0
190110	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO NÚCLEO BANDEIRANTE		207.335	207.335	0,0
190111	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE CELÂNDIA		114.268	114.268	0,0
190112	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO GUARÁ	95.802	217.718	313.519	0,0
190114	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DE SAMAMBAIA		377.025	377.025	0,0
190120	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DO LAGO NORTE		146.331	146.331	0,0
190131	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL SETOR IND. E ABASTECIMENTO		158.686	158.686	0,0
190133	ADMINISTRAÇÃO REGIONAL DA FERVAL - RA XXXI		553.478	553.478	0,0
190201	COMPANHIA URB. DA NOVA CAPITAL DO BRASIL-NOVA CAP		130.109.336	130.109.336	6,0
200101	SECRETARIA DE TRANSPORTES DO DF		24.089.819	24.089.819	1,1
200201	SOCIED. DE TRANSP. COLETIVOS DE BRASÍLIA - TCB	83.377	238.788	322.166	0,0
200202	DEPTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO DF - DER/DF		4.603.071	4.603.071	0,2
200203	TRANSPORTE URBANO DO DISTRITO FEDERAL - DFTRANS	125.608	126.471.358	126.596.967	5,9
200204	COMPANHIA DO METROPOLITANO DO DF - METRÔ-DF		74.323.148	74.323.148	3,5
210101	SEC. DE AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL DO DF		221.654	221.654	0,0
210203	EMPRESA DE ASSIST. TÊC. E EXT. RURAL DO DF-EMATER		567.253	567.253	0,0
220101	SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO DF		235.403	235.403	0,0
220201	DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO DF - DETRAN-DF	92.553	118.574	211.127	0,0
230101	SECRETARIA DE CULTURA DO DF		2.566.767	2.566.767	0,1
240101	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO DF		268.650	268.650	0,0
250101	SECRETARIA DE TRABALHO DO DF	80.000	1.738.356	1.818.356	0,1
280209	COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DO DF - CODHAB	143.710	8.387.989	8.531.699	0,4
310101	SECRETARIA DE TURISMO DO DISTRITO FEDERAL		874.964	874.964	0,0
320203	INSTITUTO DE PREV. DOS SERVIDORES DO DF - IPREV/DF**	302.736.559	99.098	302.835.657	14,1
340101	SECRETARIA DE ESPORTES DO DF		1.238.111	1.238.111	0,1
400101	SECRETARIA DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO DF		10.873.753	10.873.753	0,5
440101	SEC. DE JUSTIÇA, DIR. HUMANOS E CIDADANIA		835.462	835.462	0,0
450101	SECRETARIA DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO DF	592.230	604.470	1.196.700	0,1
480101	DEFENSORIA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL	277.026		277.026	0,0
500101	SECRETARIA DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL DO DF		52.681.883	52.681.883	2,4
510101	SECRETARIA DA CRIANÇA DO DISTRITO FEDERAL		2.803.159	2.803.159	0,1
TOTAL		1.080.560.827	1.073.134.084	2.153.694.912	100,0

Fonte: Siggo; PT18-01, PT18-02 e PT22.

* Valores obtidos com base em levantamento promovido junto aos órgãos e entidades auditados e dados constantes do Siggo.

** Os valores de pessoal e encargos sociais do Iprev/DF dizem respeito a folhas de pagamento das Secretarias de Saúde e de Educação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Impende anotar que, a partir de outubro de 2014, foram editados vários decretos locais visando a estabelecer regras para o controle da execução orçamentária e financeira dos órgãos e entidades do DF no encerramento daquele exercício (PT13-02).

As normas editadas, basicamente, estabeleceram um arcabouço de procedimentos, prazos e outras regras voltadas a: vedação para emissão de notas de empenho; restrições para abertura de créditos orçamentários; contingenciamento de saldos de disponibilidades orçamentárias e financeiras; limitações para empenhos de despesas com pessoal; autorização para remanejamento de saldos de disponibilidades financeiras entre fontes de recursos, inclusive de contrapartida de recursos vinculados (vide Decretos nº 36.036/14 e 36.062/14, supra); cancelamentos de saldos de empenho; restrições para inscrições de saldos de empenho em Restos a Pagar.

Os Decretos nº 35.881/14 e 36.182/14 (e respectivas alterações) foram apontados por diversas unidades auditadas como uma das causas para a ocorrência de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar.

O primeiro, editado no início de outubro de 2014, estabeleceu vedações para emissão de notas de empenho, restrições para abertura de créditos orçamentários e contingenciamento de saldos de disponibilidades orçamentárias e financeiras.

O segundo, por sua vez, publicado em 24 de dezembro de 2014, determinou o cancelamento de todos os empenhos realizados a partir de 1º de maio do mesmo ano, que não tivessem sido liquidados, determinação essa alterada pelo Decreto nº 33.194, publicado no DODF de 29 de dezembro, para restringir os cancelamentos aos empenhos relativos às fontes de recursos 100, 101, 102, 105 e 109.

A norma em comento também autorizou o reempenho das despesas correspondentes aos empenhos cancelados que tivessem sido objeto de efetiva prestação de serviço ou fornecimento de bens, mediante autorizações dos Secretários de



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Planejamento e Orçamento e de Fazenda do DF. Entretanto, condicionou os pedidos a certas exigências indevidas, conforme abordado adiante, e estabeleceu que os mesmos deveriam ser apresentados até às 12 horas do dia 29 de dezembro. Esse prazo foi posteriormente prorrogado para 31.12.14, por meio do Decreto no 36.203, de 29.12.14 (publicado no DODF de 30.12.14, p. 1).

Sobre o prazo estipulado, é interessante chamar a atenção para o teor do Decreto distrital nº 35.163, de 13.02.14 (publicado no DODF de 14.02.14, p. 10), que divulgou os feriados e os dias de ponto facultativo no ano de 2014, no DF. De acordo com o art. 1º desse normativo, pode-se extrair que, no interregno dos oito dias compreendidos entre 24 a 31 de dezembro de 2014, apenas dois dias (29 e 30) tinham previsão para expediente normal. Portanto, esses foram os prazos e as circunstâncias de que os gestores de todas as unidades executoras integrantes da administração direta e indireta do DF dispunham para que promovessem a avaliação de todos os compromissos que tiveram seus empenhos cancelados e os submetessem à manifestação dos Secretários de Planejamento e Orçamento e de Fazenda do DF, visando ao reempenho dos mesmos.

O disposto no Decreto nº 36.182/14 merece destaque, ainda, por ter estabelecido unilateralmente (art. 1º), portanto sem a anuência dos gestores das unidades executoras, o cancelamento generalizado de empenhos, ação que resultou no cancelamento automático dos saldos de empenho dos órgãos/entidades, no montante de R\$ 770,8 milhões (PT12). Por outro lado, exigiu como requisito essencial (art. 2º, § 1º), para o reempenho de despesas “objeto de efetiva prestação de serviço ou fornecimento”, que os ordenadores de despesas apresentassem os pedidos de autorização junto às secretarias de Planejamento e Orçamento e de Fazenda, acompanhados da relação das notas fiscais ou documentos equivalentes referentes à aludida prestação de serviço ou fornecimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Entende-se que essa exigência prejudicou o cumprimento das normas que regem a contabilização das despesas pelo regime de competência, em especial a inscrição em Restos a Pagar não processados. Para que tal inscrição seja efetuada, basta que o serviço tenha sido prestado, a obra, executada, ou o material/equipamento tenha sido entregue, mesmo que a nota fiscal ou documento equivalente ainda não seja do conhecimento do gestor contratante. É natural que fornecedores de serviços contínuos, entre os quais os de vigilância, limpeza, água, luz e telecomunicação, apresentem suas faturas no mês subsequente ao do serviço prestado, não sendo esse fato motivador para a não inscrição das correspondentes despesas em Restos a Pagar Não Processados.

Portanto, os regramentos do Decreto nº 36.182/14 contribuíram de forma relevante para elevar o montante de obrigações de despesas da competência do exercício de 2014, que deixou de ser contabilizado em Restos a Pagar.

Quanto ao mais, a quantidade de decretos editados ao final de 2014, aliada ao teor das regras neles veiculadas, situação peculiar no âmbito local, mostra a tentativa do Governo de escamotear uma situação de desequilíbrio fiscal que já dava indicativos de estar fora do controle.

Cite-se, apenas como exemplo, a situação apresentada nos Demonstrativos de Metas Fiscais integrantes dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do DF, relativos aos 5º e 6º bimestres de 2014 (publicados nos DODF de 27.11.14, p. 20-21, e 29.01.15, p. 14-15), nos quais constavam (na coluna Previsão Atualizada) a previsão orçamentária deficitária de R\$ 3,2 bilhões para o Resultado Primário registrado ao término de ambos períodos (PT13-07). No entanto, ao final do 6º bimestre e, portanto, do exercício, impressionantemente o Resultado Primário realizado registrou o déficit de R\$ 514,2 milhões. Ou seja, **não foram incluídas as despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar**, objeto do Achado de Auditoria em comento. Caso fossem consideradas, os déficits apresentados seriam muito superiores aos oficialmente publicados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

As tentativas tardias de conferir equilíbrio às contas públicas do DF nos últimos meses do exercício de 2014, especialmente por meio dos inúmeros normativos publicados, conforme atrás mencionado, não surtiram todos os efeitos desejados, haja vista os resultados contabilizados, bem assim a detecção de expressivo volume de despesas da competência daquele exercício que deixaram ser inscritas em Restos a Pagar e, portanto, de compor os correspondentes demonstrativos e resultados contábeis e fiscais, atentando, no caso, contra normas legais regentes da matéria, decisões da Corte de Contas, bem assim contra as boas práticas de gestão orçamentária, financeira e contábil de recursos públicos, o que não passa despercebido pelo legislador cível.

O cenário evidenciado denota que as ocorrências identificadas decorreram da política adotada pelo então Chefe do Poder Executivo, aliada, especialmente, à atuação das Secretarias de Planejamento e Orçamento – Seplan e de Fazenda – SEF, a quem competiam a responsabilidade de agir, respectivamente, na qualidade de órgãos centrais de planejamento e orçamento e de administração financeira do DF.

Tal constatação é corroborada pelo grande número de unidades gestoras executoras relacionadas aos achados ora identificados, as quais não teriam, de *per se*, o condão de evitar ou reverter o considerável impacto negativo sobre as contas públicas do DF, no exercício de 2014.

Destaca-se que, no encerramento do exercício de 2013, a disponibilidade financeira existente nas fontes de recursos não vinculados já indicava o déficit de R\$ 346,2 milhões. Além disso, o Resultado Primário do mesmo exercício atingiu R\$ 1,2 bilhão negativo. Tais fatos, por si só, já exigiriam do então Governador e das mencionadas Secretarias rigorosa ação de planejamento, monitoramento e controle prévio e concomitante da execução orçamentária e financeira dos recursos do DF no exercício de 2014, de forma a compatibilizar as obrigações assumidas aos recursos



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

efetivamente disponíveis e a evitar a repetição dos resultados negativos registrados já em 2013. No entanto, o que se constatou foi que a situação, já ruim, restou agravada.

Afora os vários mencionados decretos publicados de outubro a dezembro de 2014, tem-se conhecimento de que apenas os Decretos nº 35.062, de 03.01.14 (publicado no DODF de 06.01.14, p. 6) e 35.114, de 29.01.14 (publicado no DODF de 30.01.14, p. 1-9) estiveram voltados ao controle da execução das receitas e despesas orçamentárias relativas ao exercício de 2014.

O primeiro estabeleceu regramentos gerais e iniciais sobre contingenciamentos orçamentários e financeiros da despesa orçamentária de 2014, até ser revogado pelo segundo, que dispôs sobre a programação orçamentária e financeira e estabeleceu o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o mesmo exercício.

Ou seja, não se tem notícia de outros regramentos que possam ter sido editados no período de janeiro a setembro de 2014 com o fito de controlar a execução orçamentária e financeira do DF, incluindo-se, aí, o estabelecimento de restrições à assunção de obrigações e compromissos pelos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF, que não pudessem ser suportadas pelas fontes de custeio disponíveis.

Sobre esse aspecto, cabe registrar que os itens II.1.a.I, II.1.a.II, II.1.b, II.1.c e III.a da Decisão nº 2.768/11 e itens II e III da Decisão nº 2.317/12 contemplam deliberações da Corte de Contas direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF, ao então Senhor Governador e aos órgãos centrais de planejamento e orçamento, de administração financeira e de controle do DF. Por meio de tais Decisões, pretendeu-se que providências fossem adotadas visando à eliminação ou pelo menos à mitigação de ocorrências tais como as que ora restaram detectadas. Não foi o que aconteceu no exercício de 2014. Portanto, convém anotar, novamente, que



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

além do descumprimento de normas afetas à matéria, os Achados em tela demonstram que houve inobservância das referidas Decisões plenárias deste Tribunal.

Portanto, conclui-se que a materialidade dos montantes detectados e as principais causas apontadas sugerem que houve inobservância de normas legais e deliberações do TCDF afetas à matéria; realização de despesas sem prévio empenho; oneração do orçamento público do exercício subsequente, com possível prejuízo ao equilíbrio fiscal; distorção nos registros e demonstrações contábeis, bem como nos resultados e demonstrativos fiscais; impacto no cumprimento de limites legais de despesas com pessoal, educação e saúde, de endividamento, entre outros; comprometimento da transparência dos gastos públicos.

Em consequência, toda esta articulação implicou no cometimento do ato de improbidade do artigo 11 da Lei nº 8.429/92 na medida em que os atos realizados objetivaram omitir a assunção de obrigações, nos últimos dois quadrimestres de 2014, cujas despesas ensejaram parcelas a serem pagas no exercício de 2015 sem que houvesse contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa (conforme se verá adiante), despesas aquelas que restaram fraudulentamente canceladas/suspensas e, portanto, não foram inscritas nos Restos a Pagar, como neste tópico se viu.

Todas estas condutas perpetradas pelo ex Governador, associada à participação dos demais denunciados, significaram uma engendradora articulação criminosa para elevar o montante de obrigações de despesas da competência do exercício de 2014 sem que fossem elas contabilizadas em Restos a Pagar. O intuito era justamente esconder que as obrigações assumidas ao longo dos últimos dois quadrimestres do exercício não encontrariam contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, porém a farsa seria descoberta inevitavelmente quando o governo sucessor adentrasse, como, de fato, o foi.

Verifica-se que AGNELO SANTOS QUEIROZ FILHO, então governador do período em análise, PAULO ANTENOR DE OLIVEIRA, ex secretário



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

de Planejamento e Orçamento, SWENDENBERGER DO NASCIMENTO BARBOSA, ex-titular da Casa Civil do DF, ADONIAS REIS SANTIAGO, ex secretário de Fazenda, o primeiro como titular do mandato eletivo, praticando e executando diretamente os atos acima descritos, e os demais, na condição de partícipes, contribuindo para a ocorrência da empreitada ímproba, autorizaram a assunção de obrigação cuja despesa restaria parcela a pagar no exercício seguinte sem que houvesse contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, não as inscrevendo, inclusive, nos Restos a Pagar.

O ex Governador agiu em descompasso entre as disponibilidades orçamentárias e financeiras e a assunção de obrigação de despesas pelos gestores, uma vez que, no comando da organização e coordenação da administração superior do DF (LODF, art.100, II, IV e X), expediu decretos que viabilizaram a ocorrência do ato de improbidade sob esta ótica de escamotear valores nos Restos a Pagar.

O representante da SEPLAN, PAULO ANTENOR, impediu os empenhos de despesas e, como consequência, impossibilitou os devidos registros contábeis pelas unidades executoras quando, por exemplo, estabeleceu tetos orçamentários, remanejou dotações, não atendeu suplementações orçamentárias solicitadas pelas unidades executoras, contingenciou dotações e cancelou empenhos.

O representante da SEF, ADONIAS, foi responsável pelo descumprimento da legislação quanto ao correto registro dos valores de Restos a Pagar no mês de dezembro de 2014, permitindo o registro contábil das despesas em desacordo com o período de competência em descumprimento ao disposto no Manual de Encerramento do Exercício Financeiro de 2014, elaborado pelo próprio órgão, além do prescrito no inciso II, art. 50, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como na Resolução CFC nº 750/93, Portaria STN nº 437/2012, NBCT 16.5, Decisão TCDF nº 2.849/10 e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, aprovado pela Portaria STN n.º 437/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

O representante da Casa Civil, SWEDENBEGER, na qualidade de coordenador da junta de Execução Orçamentária – JEO, permitiu que empenhos de despesas fossem canceladas e, como consequência, impossibilitou os devidos registros contábeis pelas unidades executoras, permitiu também descumprimento da legislação quanto ao correto registro dos valores de restos a pagar no mês de dezembro de 2014, ocasionando o registro contábil das despesas em desacordo com o período de competência em descumprimento ao disposto no Manual de Encerramento do Exercício Financeiro de 2014, elaborado pelo próprio órgão, além do prescrito no inciso II, art. 50, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como na Resolução CFC nº 750/93, Portaria STN nº 437/2012, NBCT 16.5, Decisão TCDF nº 2.849/10 e no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, aprovado pela Portaria STN nº 437/2012.

Todos eles foram fundamentais para o sucesso da empreitada, cada qual em sua específica tarefa, para, na totalidade, permitir e/ou contribuir para a ocorrência de descontrole da gestão orçamentária e financeira, tendo em vista as competências de que dispunham como titular do Poder Executivo e como titulares de unidades e subunidades encarregadas do planejamento, monitoramento e controle do orçamento e da administração financeira do DF (LODF, art. 100, III, IV, X; Decreto no 32.598/10, arts. 25 a 27, 55 e 133; RI/Seplan, aprovado pelo Decreto nº 35.837/14, arts. 1º, III e IV, 58, I a VII, e 59, I a XI; RI/SEF, aprovado pelo Decreto 35.565/14, arts. 1º, I, 100, I e II e 106, I a VI; Decretos 35.114/14, 32.767/11, 36.135/14, 35.881/14 e 36.182/14).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

2º FATO

AUTORIZAÇÃO DE ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO EM DESACORDO

Consoante o “Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa” do Relatório de Gestão Fiscal – RGF do Poder Executivo, relativo ao 3º quadrimestre de 2014¹, o montante da disponibilidade de caixa líquida relativa aos Recursos não Vinculados², no âmbito do Poder Executivo, apresentou déficit de R\$ 541.428.414,26, já deduzidas as despesas inscritas em Restos a Pagar Processados e os Não Processados e outras obrigações inscritas. Lado outro, o total de recursos vinculados, por sua vez, apresentou superávit de R\$ 526.177.807,60, conforme informa o PT19-01 (anexo).

Do confronto desses dois montantes resultou no Déficit de R\$ 15.250.606,66, conforme o quadro a seguir³:

R\$1,00

DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA DO PODER EXECUTIVO - EXERCÍCIO 2014						
FONTE DE RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (A)	INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR PROCESSADOS (B)	OUTRAS OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS (C)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA (ANTES DA INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS) (D) = A - (B + C)	INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (E)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA (APÓS A INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS) (F) = D - E
RECURSOS NÃO VINCULADOS	-39.729.323	80.007.150	59.018.887	-178.755.360	362.673.054	-541.428.414
RECURSOS VINCULADOS	957.502.610	27.628.883	11.220.651	918.653.076	392.475.268	526.177.808
TOTAL	917.773.287	107.636.033	70.239.538	739.897.716	755.148.322	-15.250.607

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo, relativo ao 3º quadrimestre/2014, publicado no DODF de 30.01.15, p. 21-22; PT17.

¹ Publicado no DODF de 30/01/2015, apenso III.

² LRF: “art. 8º [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso. O superávit alcançado em fontes de recursos vinculados não pode ser utilizado para cobertura de déficits nas fontes de recursos não vinculados, pois o parágrafo único do art. 8º da LRF disciplina que os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

³ Fonte: RGF do 3º quadrimestre - Publicado no DODF de 30/01/2015, fls. 21/22.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Observe-se, contudo, para piorar a situação, que nos valores constantes deste quadro não restaram computados o montante de R\$ 2,2 bilhões de despesas da competência de 2014 não inscritas em Restos a Pagar, consoante o objeto do Achado de Auditoria no item anterior relatado.

Se contabilizados fossem tais valores, o superávit apresentado nas fontes vinculadas se reduziria e o déficit registrado nas fontes não vinculadas se elevaria, conforme assinalado nas orientações contidas na Decisão TCDF nº 2.520/07⁴. Confira-se:

R\$ 1.000,00

DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA DO PODER EXECUTIVO - EXERCÍCIO 2014					
DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (A)		DESPESAS DA COMPETÊNCIA DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR (2)			DISPONIBILIDADE FINANCEIRA APÓS DEDUÇÃO DE DESPESAS DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR C = (A - B)
		PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	CONTRATOS	TOTAL (B)	
RECURSOS NÃO VINCULADOS	-541.428	1.080.561	830.452	1.911.013	-2.452.441
RECURSOS VINCULADOS	526.178	0	242.682	242.682	283.495
TOTAL	-15.251	1.080.561	1.073.134	2.153.695	-2.168.946

Fonte: Siggo; PT17; PT18-01 (Planilha C); PT18-02 (Planilha C), PT19-01 e PT22.

Notas:

(1) A disponibilidade de caixa líquida já deduzida dos valores inscritos em Restos a Pagar Processados e Não Processados .

(2) Valores da competência de 2014 não inscritos em Restos a Pagar foram apurados no âmbito da auditoria de regularidade objeto do presente Processo nº 32137/14.

Enfim, diante desse cenário, após apurar se teriam sido contraídas despesas em desacordo com as prescrições do art. 42 da LRF c/c art.78⁵ da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDF, para o exercício de 2014 (Lei n.º 5.164/2013) e das decisões do TCDF n.º 5.029/2002 e 2.520/2007, a Corte de Contas, por meio de

⁴ Decisão – TCDF nº 2.520/07:

f) a assunção de obrigação sem a correspondente emissão de Nota de Empenho, bem como a anulação/cancelamento do documento, cujos compromissos permaneçam vigentes, caracteriza contração de despesa sem autorização orçamentária, devendo os respectivos valores serem acrescidos ao montante inscrito em Restos a Pagar, para fins de verificação do cumprimento do art. 42 da LRF;

⁵ Art. 78. Para o efeito do disposto no art. 42 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, consideram-se: I – contraídas as obrigações no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congêneres; II – compromissadas, no caso de despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da administração pública, apenas as prestações cujo pagamento deva verificar-se no exercício financeiro, observado o cronograma pactuado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

levantamento amostral⁶ constante no item 92, do Relatório de Auditoria nº 5.3.001.15.13, em que foram computadas somente as parcelas de obrigações de despesas contraídas, no período considerado, que restaram pendentes de pagamento para o exercício de 2015, com lastro no saldo consolidado das fontes de recursos não vinculados e em algumas das fontes de recursos vinculados que apresentaram déficits, **apontou que, pelo menos, R\$ 173,4 milhões em obrigações de despesas foram realizadas com inobservância do art. 42 da LRF, conforme se verifica na tabela adiante:**

R\$ 1.000,00

LEVANTAMENTO AMOSTRAL DE VALORES ORIUNDOS DE OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS NO PERÍODO VEDADO PELO ART. 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, PENDENTES DE PAGAMENTO APÓS O ENCERRAMENTO DE 2014, SEM O CORRESPONDENTE LASTRO DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA O SEU CUSTEIO - PODER EXECUTIVO - EXERCÍCIO DE 2014						
DISPONIBILIDADE FINANCEIRA REGISTRADA NO SIGGO AO FINAL DO EXERCÍCIO DE 2014, POR FONTE DE RECURSOS (1)			DESPESAS DA COMPETÊNCIA DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR (2)		DISPONIBILIDADE FINANCEIRA APÓS DEDUÇÃO DE DESPESAS DE 2014 NÃO INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR	TOTAL (AMOSTRAL) DE OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRATUAIS CONTRAÍDAS EM DESACORDO COM O ART. 42 DA LRF (3)(4)
			PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	CONTRATOS		
FONTE(5)	DESCRIÇÃO DA FONTE	VALOR (a)	VALOR (b)	VALOR (c)	VALOR (d = a-b-c)	VALOR
A. RECURSOS NÃO VINCULADOS (6)		(541.428)	1.080.561	830.452	(2.452.441)	148.431
B. RECURSOS VINCULADOS		526.178	-	242.682	283.495	24.919
X03000000	COTA-PARTE DA CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	13.355		16.713	(3.358)	698
X35006672	CONV.CT0358792-42/2011-GDF/SEF/CAIXA-0060001309	(13.219)			(13.219)	6.870
X35007125	Implant Sist. Transportes Programa Pró-Transportes	(34.926)			(34.926)	6.530
X38003467	CONV. 003467/05 - GDF/SES/FNS/MS - 000073-0	(49.900)		40.902,05	(90.802)	9.321
X38003472	CONV. 003472/05 - GDF/SES/FNS-MS - 000169-8	121		548,62	(428)	1.500
	DEMAIS FONTES VINCULADAS	610.747		184.518,94	426.228	
C. TOTAL (A+B)		(15.251)	1.080.561	1.073.134	(2.168.946)	173.350

Fonte: PT20-02 - Planilha A2 e PT22)

(1) Disponibilidade financeira já deduzidos os valores inscritos em Restos a Pagar Processados e Não Processados (Siggo e Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa constante do RGF do Poder Executivo relativo ao 3º quadrimestre de 2014)

(2) Valores apurados no âmbito da auditoria de regularidade objeto do presente Processo nº 32137/14.

(3) Valores referentes a parcelas de despesas relacionadas a diversas **obrigações contratuais** contraídas que teria m ficado pendentes de pagamento para 2015, sem o correspondente lastro financeiro (PT20-01). Levantamento amostral realizado apenas em relação ao 3º quadrimestre de 2014.

(4) Para avaliação do cumprimento do art. 42 da LRF, foram considerados os seguintes critérios: 1) Em relação aos recursos não vinculados, o total das parcelas de despesas contraídas no período vedado pela norma foi cotejado com o total das disponibilidades financeiras das fontes Não Vinculadas; 2) No tocante aos recursos vinculados, a comparação deu-se em relação a cada fonte de recursos vinculada específica (detalhada).

(5) X = Fonte de Recursos do Tesouro (Códigos iniciais 1 e 3) e Y = Outras Fontes de Recursos (Códigos iniciais 2 e 4).

(6) Fontes: X00 - Ordinário Não Vinculado; X01 - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal; X02 - Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios; X05 - Trnsferência de Imposto Territorial Rural; X09 - Transferência do Imposto Sobre Produtos Industrializados - Estados Exportadores; X11 - Taxa de Expediente; X17 - Alienação de Bens Móveis; X20 - Diretamente Arrecadados; X78 - Recursos Decorrentes de Juros Sobre o Capital Próprio; Y07 - Alienação de Imóveis; Y17 - Alienação de Bens Móveis; Y20 - Diretamente Arrecadados.

⁶ Item 92 do Relatório de Auditoria n.º 5.3.001.15: 23. Importa esclarecer que, em função do grande volume de dados a serem pesquisados e analisados, além de outras limitações encontradas no decorrer dos trabalhos de auditoria, o levantamento, **amostral**, baseou-se nas publicações dos extratos de contratos e convênios constantes da Sessão III dos Diários Oficiais do Distrito Federal (DODF) publicados de 1º de setembro a 31 de dezembro de 2014, não abarcando, portanto, todo o período, compreendido entre 1º de maio e 31 de dezembro do mesmo ano.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Segundo os auditores do TCDF, a situação foi mais crítica em relação aos recursos não vinculados, **vez que foi identificada a amostra de R\$ 148,4 milhões em obrigações de despesas contraídas no período vedado pelo art. 42 da LRF⁷, para serem pagas no exercício de 2015**, com fontes de custeio cujo somatório dos saldos apresentou déficit de R\$ 541,4 milhões ao final de 2014, valor elevado para R\$ 2,5 bilhões negativos, quando adicionadas as despesas da competência do exercício não inscritas em Restos a Pagar explicadas no item anterior (no primeiro fato)⁸.

E ressalte-se que, não obstante os dados tenha sido colhidos em publicações de extratos de contratos e convênios no DODF, elementos estes que integram os correspondentes processos administrativos, as informações consideradas constaram do PT 20-01, anexo, que contém número/ano e especificações do tipo de ajuste (se contrato, convênio, aditivo, etc.), número do processo administrativo de contratação, nome do contratante e do contratado, objeto do ajuste, vidência, data de assinatura, data e página de publicação do extrato, natureza da despesa, fonte de recursos e valor do ajuste.

Ou seja, os dados utilizados foram coletados com base em documentos publicados por unidades do próprio Poder Executivo em veículo oficial de divulgação de atos administrativos, sendo, ainda, confrontados com notas de empenhos emitidas no Siggo, inscrições em Restos a Pagar, informações fornecidas pelas unidades gestoras e por credores.

Demais disso, reitera-se que a análise restringiu-se a obrigações contraídas no período vedado, cujas fontes de recursos para o seu custeio mostraram-se em déficit no fim do exercício. Isto é, primeiro se apurou a existência ou não de disponibilidade de caixa, para depois fazer o levantamento de obrigações após 1º de maior de 2014.

⁷ Pormenorizadas no Processo n.º 32.137/2014-e – TCDF: PT20-01_Levant_ObrigacContraidas_Mai-Dez-14. O arquivo em questão foi transformado em pdf e subdividido em tantos outros, para o PJe.

⁸ Processo n.º 32.137/2014-e – TCDF: PT20-02_Cotejamento_DispFin-ObrigacContraidas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

A propósito, o TCDF, por meio da Informação nº 31/2016⁹ (anexa), elaborada em 20/11/2016, apresentou os valores revisados (**vide PT26a**) das despesas contraídas no último quadrimestre do ano eletivo do exercício do mandato eletivo do Denunciado AGNELO, com inobservância do art. 42 da LRF: **R\$ 178,2 milhões em obrigações de despesas contraídas**, valor, portanto, compatível com o apurado anteriormente, de R\$ 173,4 milhões (Relatório de Auditoria n.º 5.3.001.15).

Destaque-se que os Denunciados foram alertados pelo TCDF, na Decisão n.º 1684/2014¹⁰, publicada em abril de 2017, portanto, cinco meses antes das despesas milionárias ordenadas, acerca da insuficiência financeira já apurada ao final de 2013:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: [...] 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; [...]**.
(original sem grifo)

Entretanto, preferiram eles optar pelo caminho da ilegalidade, autorizando e ordenando a assunção de obrigações diversas em período vedado pela legislação, obrigações estas anotadas conforme os planos de trabalho acima referenciados, que vão em anexo (PT 20-01, PT 26a).

⁹ Cuidou da análise das razões de justificativas apresentadas pelas seguintes pessoas: a) Sr. CAIO ABBOTT (ex-Subsecretário de Orçamento); b) Sr. FRANCISCO DAS CHAGAS SILVA (ex-Subsecretário do Tesouro); c) r. PAULO SANTOS CARVALHO (ex-Subsecretário do Tesouro); d) Sr. PAULO ANTENOR DE OLIVEIRA (ex-Secretário de Planejamento e Orçamento); e) Sr. ADONIAS DOS REIS SANTIAGO (ex-Secretário de Fazenda); f) Sr. AGNELO SANTOS QUEIROZ FILHO (ex-Governador do DF); f) Sr. SWEDENBERGER DO NASCIMENTO BARBOSA (ex-Chefe da Casa Civil)

¹⁰ Publicada no DODF de 25.04.14, p. 25.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Portanto, resta mais do que provado que, em razão da deliberada e propositada falta no processo de planejamento e orçamentação das receitas e despesas públicas do DF, bem assim na gestão dos recursos financeiros do DF, evidenciadas pela fixação e execução de despesas sem suficiente crédito orçamentário e disponibilidade financeira; ausência de mecanismo ou sistema específico de controle sobre a contração de obrigações de despesas nos últimos oito meses do mandato da Chefia do Poder Executivo, visando a evitar o descumprimento do art. 42 da LRF, as obrigações assumidas ao longo deste período do exercício de 2014 não encontraram contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, sendo esse fato especialmente agravado por conta das despesas indevidamente canceladas e, por isso, não escritas nos Restos a Pagar, consoante explicado na narrativa do 1º fato.

Todas estas condutas perpetradas pelo ex Governador significaram um propósito deliberado para assumir obrigações de despesas da competência do exercício de 2014 sem que houvesse disponibilidade em caixa para com elas arcar no exercício seguinte.

Verifica-se que AGNELO SANTOS QUEIROZ FILHO, então governador do período, titular do mandato eletivo, contraiu, direta ou indiretamente, por meio de prepostos por ele nomeados, nos últimos dois quadrimestres de 2014, a assunção de obrigação cuja despesa não encontrou contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, em desacordo com o artigo 42 da LRF c/c com as seguintes normas legais e Decisões do TCDF: CF art. 37, caput; LDO/2014, art. 78; Decisões – TCDF no 5.029/02 e 2.520/07. O ex Governador agiu em descompasso entre as disponibilidades orçamentárias e financeiras e a assunção de obrigação de despesas pelos gestores, uma vez que, no comando da organização e coordenação da administração superior do DF (LODF, art.100, II, IV e X), dolosamente, adotou medidas desnecessárias ao custeio da Sociedade e insuficientes para compatibilizar as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive a despeito do alerta proferido pela Corte de Contas, por meio da Decisão nº 1.684/14.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

CONCLUSÃO

Ante o exposto, claro está que o requerido **AGNELO SANTOS QUEIROZ FILHO**, de forma livre e consciente, autorizou a assunção de obrigação nos últimos quadrimestres do último ano de seu mandato eletivo **sabendo que ela não poderia ser paga no mesmo exercício financeiro**, como a fez sabendo que as parcelas restantes não teriam contrapartida no orçamento seguinte, incorrendo, assim, em ato de improbidade administrativa descrito no artigo 11, caput e inciso I, da Lei nº 8.429/92, tendo em vista que atentou contra os deveres da legalidade, honestidade e lealdade às instituições praticando ato visando a um fim proibido em lei.

Ainda, os requeridos **AGNELO SANTOS QUEIROZ FILHO**, então governador do período em análise, **PAULO ANTENOR DE OLIVEIRA**, ex secretário de Planejamento e Orçamento, **ADONIAS REIS SANTIAGO**, ex secretário de Fazenda, **SWEDENBERGER DO NASCIMENTO BARBOSA**, ex titular da Casa Civil, o primeiro como titular do mandato eletivo, praticando e executando diretamente os atos acima descritos, e os demais, na condição de partícipes, contribuindo para a ocorrência da empreitada ímproba, autorizaram a assunção de obrigação cuja despesa restaria parcela a pagar no exercício seguinte sem que houvesse contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, não as inscrevendo, inclusive, nos Restos a Pagar, de modo que respondem, por este segundo ato, por improbidade administrativa descrita no artigo 11, caput e inciso I, da Lei nº 8.429/92.

PEDIDOS

Em razão disso, o Ministério Público requer:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

1) a notificação dos demandados para, querendo, no prazo legal, oferecer manifestação por escrito (art. 17, § 6º da Lei nº 8.429/92);

2) a citação dos demandados para apresentarem defesa, sob pena de revelia e confissão quanto à matéria de fato;

3) a citação do Distrito Federal, para contestar ou, de outra forma, assumir a posição processual de neutralidade, consoante permite o art. 17, § 3º da Lei nº 8.429/92;

4) a procedência do pedido, para o fim de condenar os demandados **AGNELO SANTOS QUEIROZ FILHO, PAULO ANTENOR DE OLIVEIRA, ADONIAS REIS SANTIAGO, SWEDENBERGER DO NASCIMENTO BARBOSA**, nas sanções do art. 12, inciso III, da Lei de nº 8.429/92), para que:

4.1) seja determinada a perda da função pública a cada um deles;

4.2) sejam suspensos os seus direitos políticos por 5 (cinco) anos, de todos eles;

4.3) sejam condenados ao pagamento de multa civil de, no mínimo, 50 (cinquenta) vezes o valor de remuneração percebida, cada qual;

4.4) seja determinada a proibição de contratar, de todos eles, com o Poder Público ou de receber benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

4) a condenação dos demandados ao pagamento de todas as custas judiciais e sucumbenciais;

No mais, protesta o Ministério Público pela produção de todas as provas admissíveis em direito e atribui-se à causa o valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais).

Pede deferimento.

Brasília-DF, 06 junho de 2019.

Fábio Nascimento Promotor de Justiça Adjunto	Alexandre Gonçalves Promotor de Justiça	Eduardo Gazzinelli Promotor de Justiça
---	--	---