

**TJDFT**Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS2VAFAZPUB
2ª Vara da Fazenda Pública do DF

Número do processo: 0705904-70.2019.8.07.0018

Classe judicial: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (64)

AUTOR: MINISTERIO PUBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITORIOS

RÉU: AGNELO SANTOS QUEIROZ FILHO, PAULO ANTENOR DE OLIVEIRA, ADONIAS DOS REIS SANTIAGO, SWEDENBERGER DO NASCIMENTO BARBOSA

SENTENÇA

Cuida-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta pelo MPDFT contra AGNELO QUEIROZ FILHO, PAULO ANTENOR DE OLIVEIRA, ADONIAS DOS REIS SANTIAGO e SWENDENBERGER DO NASCIMENTO BARBOSA, partes já qualificadas nos autos, em cuja inicial imputa aos réus a responsabilidade administrativa por condutas (atos e omissões) que teriam violado o art. 42 da Lei Responsabilidade Fiscal - LRF, norma que proíbe o 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.

Em razão da inobservância do princípio da legalidade, considera o autor que restou caracterizada a improbidade administrativa prevista no art. 11, caput, e inciso I, da Lei n.º 8.429/92 (atos que atentam contra princípios da administração pública).

Na inicial, o MPDFT afirma que a norma violada pelos réus (art. 42 da LRF), além da busca pelo equilíbrio das contas públicas, cria mecanismos com o objetivo de inibir a prática, antes recorrente, de gestores e titulares de poderes e

órgãos deixarem, ao final de seus mandatos, despesas pendentes de pagamento sem a suficiente disponibilidade financeira voltada ao seu custeio, o que compromete, muitas vezes, os mandatos de seus sucessores. Argumenta que não apenas o titular do mandato de Governador, AGNELO QUEIROZ, mas também os demais réus, então ocupantes de Secretarias de Estado, que possuíam 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, escamotearem a situação financeira do Distrito Federal, ao deixarem de inscrever despesas que restaram fraudulentamente canceladas/suspensas nos “restos a pagar”.

O MPDFT, na inicial, ao réu Agnelo (ex-Governador do DF) imputou a prática de ato de improbidade administrativa, sob a alegação de que, de forma livre e consciente, autorizou a assunção de obrigação nos últimos quadrimestres do último ano de seu mandato eletivo, ciente de que não poderia ser paga no mesmo exercício financeiro. Aduz que o réu Agnelo agiu em desacordo com a disponibilidade orçamentária e financeira da administração pública. No exercício da função administrativa, o então Governador teria expedido decretos que viabilizaram a improbidade alegada.

Aos demais réus, Paulo (ex-Secretário de Planejamento e Orçamento), Swendenberger (ex-titular da Casa Civil do DF) e Adonias (ex-Secretário de Fazenda), foi atribuída a coparticipação das autorizações e assunções de obrigações cuja despesa restaria parcela a pagar no exercício seguinte sem que houvessem contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa. E, em razão de suas condutas, não as inscreveram nos restos a pagar, de modo que contribuíram, diretamente, com os atos de improbidade administrativa.

Ao réu Paulo, na qualidade de Secretário de Planejamento e Orçamento, foi imputada a ação de impedir o empenho de despesas. Neste diapasão, teria ele impossibilitado os devidos registros contábeis pelas unidades executoras, estabeleceu tetos orçamentários, remanejou dotações, não atendeu suplementações orçamentárias, bem como contingenciou dotações e cancelou empenhos.

Ao réu Adonias foi imputado o descumprimento da legislação quanto ao correto registro de valores de restos a pagar no mês de dezembro de 2014. Tal conduta permitiu registro contábil das despesas em dissonância com o período de competência, ao arrepio da LRF.

No que diz respeito ao réu Swedenbeger, na qualidade de coordenador da Junta de Execução Orçamentária (JEO), teria permitido que empenhos de despesas fossem cancelados, o que acarretou a impossibilidade de registros contábeis pelas unidades executoras.

Diante do exposto, o MPDFT requereu a condenação dos réus nas sanções do art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.429/92, para que seja determinada a perda da função pública de todos; a suspensão dos direitos políticos por 5 (cinco) anos; a condenação ao pagamento de multa civil; bem como a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios pelo prazo de 3 (três) anos.

Com a inicial, foram apresentados documentos, em especial a auditoria técnica do TCDF que forneceu subsídios técnicos e contábeis para a ação de improbidade administrativa.

Após a notificação dos réus e do DF, foram apresentadas defesas prévias, de acordo com o procedimento da lei de improbidade administrativa.

O réu ADONIAS apresentou manifestação prévia, em que afirma a inexistência de ato de improbidade, sob o argumento de que a imputação da conduta seria abstrata; ausência de justa causa e, impossibilidade jurídica de estabelecer nexos causal em razão da incompetência da Secretaria da Fazenda para realização dos atos imputados. Por estes motivos, requereu sua exclusão do polo passivo da ação (ID 38767114)

O réu SWEDENBERGER apresentou defesa prévia, em que alega a não individualização da conduta; ausência de ato atribuível ao requerido; ausência de indícios da prática do ato de improbidade; inexistência de prova técnica; inexistência de atos de caráter normativo e cogente da Junta de Execução e Orçamento, bem como ausência de ingerência da Casa Civil sobre a SEPLAN. Diante destes argumentos, requereu a rejeição da ação (ID 41814444).

O réu PAULO, em manifestação preliminar, ID 43213735, alega ausência de imputação concreta de conduta improba; inexistência de responsabilização do requerido quanto ao aumento de despesa e dos empenhos e ausência de responsabilidade pela gestão do orçamento. Requereu, portanto, a rejeição da inicial pela ausência de indício de dolo nas suas ações.

O réu AGNELO QUEIROZ apresentou manifestação preliminar, ocasião em que afirmou a inexistência de ato de improbidade, pois os fatos narrados não constituem crime; aduz que houve crescimento da despesa de pessoal, com necessidade de investimentos, de repasse de recursos ao IPREV, pagamento de precatórios, aumentos salariais, novas contratações, pagamento de auxílio alimentação, pagamento de licença prêmio indenizada e férias em pecúnia. Sustenta que todos os decretos expedidos ocorreram em fiel obediência aos ditames legais e aos princípios orçamentários. Diante destes argumentos, pediu a improcedência dos pedidos formulados na ação pelo MPDFT (ID 43220513).

Na decisão interlocutória ID 44053754, as defesas preliminares foram rejeitadas, a inicial foi recebida e, na sequência, foi determinada a citação dos réus para apresentarem contestação.

O réu AGNELO apresentou contestação (ID 48958533), em cuja defesa sustentou que os Decretos n.º 35881/14 e n.º 36182/14 demonstram a sua responsabilidade fiscal. Afirmou que o Relatório de Auditoria comprova, de modo firme e altiva, responsabilidade fiscal. Destaca que não houve restrições ou limitações de prazos decorrentes das alterações normativas dos Decretos n.º 35881/14 e n.º 36182/14, pois todos os gestores públicos estavam cientes, desde 08/10/2014, sobre as restrições para empenho.

Aduz que não houve qualquer descumprimento aos princípios administrativos e constitucionais, bem como da legislação regente e, ao final, nega qualquer descumprimento das disposições do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao final, afirma não poder ser responsabilizado por ato praticado por ordenadores de despesas dos órgãos, sob os quais não possui ingerência.

Em contestação, o réu AGNELO ainda acrescentou que, por ocasião da posse em 2011, encontrou o DF completamente parado, com diversos problemas, entre eles a situação jurídica de órgãos e entidades com despesas previdenciárias que foram herdadas do governo anterior, que aumentaram consideravelmente durante a gestão. Afirmou que foram necessárias novas contratações de pessoal e que a situação dos precatórios, despesas de pessoal e encargos sociais e dívidas de governos passados contribuíram para o rombo nas contas públicas. Dessa forma, afirma que inexistem atos de improbidade e pede que os pedidos na inicial sejam julgados improcedentes.

O réu SWENDENBERGER apresentou contestação (ID 49162695) em que alega, preliminarmente, inépcia da inicial, por não ausência de indicação específica de qual ato ímprobo lhe é imputado e, ainda, porque o MP pretende sua responsabilização apenas por ocupar o cargo de coordenador da Junta de Execução Orçamentária. Ainda em caráter preliminar, afirma a ilegitimidade passiva para integrar o polo passivo da demanda, pois, como coordenador da JUNTA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - JEO/DF, não possuía poder decisório, nem qualquer atribuição sobre os controles de recursos financeiros ou sua respectiva gestão orçamentária, situação que estava circunscrita às atribuições da Secretaria de Planejamento, Orçamento e de Fazenda.

No mérito, argumenta que a JEO/DF atuava com objetivo de facilitação da tomada de decisões do Chefe do Executivo e que não possuía caráter normativo, ou seja, as decisões proferidas não se sobrepunham às atribuições de competência das pastas que a compunha. Narra que o controle de limite do orçamento era de responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Fazenda e que não existe qualquer documento normativo que transferisse as competências das Secretarias de Planejamento e Fazenda para a JEO, de forma que não lhe cabia qualquer ingerência neste tipo de assunto.

Ainda na defesa de mérito, discorre que o Decreto que cancelou os empenhos é posterior à data de sua saída da pasta e que, por esta razão, o MPDFT não apresentou qualquer Nota de Empenho ou autorização de seu cancelamento assinada por ele. A decisão nº 1.684/14 do TCDF, que alerta os gestores do GDF sobre a necessidade de cumprimento do art. 42 da LRF, não menciona a Casa Civil do DF, justamente porque esta pasta não possui atribuições contábeis. Aduz, ainda, faltar requisitos aptos a caracterizar a sua suposta conduta como ato de improbidade administrativa e que o Ministério Público não comprovou ou trouxe elementos que denotassem que o ato que lhe é imputado foi praticado dolosamente ou ao menos com culpa grave visando transgredir a legalidade, o que implica sua descaracterização como ímprobo. Por fim, requer a improcedência dos pedidos iniciais.

O réu ADONIAS apresentou contestação (ID 49336122), onde afirma que inexistente ato de improbidade pela imputação de conduta em abstrato e que são ausentes os elementos ensejadores da improbidade administrativa. Aduz não ter participado dos atos relacionados à autorização de despesas. Afirma que a omissão de obrigações nos restos a pagar que lhe é imputada é de competência exclusiva

do Poder Executivo e que não há descrição mínima sobre a sua participação na autorização de assunção de obrigação em desacordo com a legislação fiscal, o que se justifica porque não integram as atribuições da Secretaria de Estado de Fazenda.

Sustenta que o Decreto Distrital nº 35565/14 não prevê dentre as competências da Secretaria a Gestão Orçamentária do DF a autorização de despesa. Compete ao mesmo apenas o pagamento de despesa empenhada e liquidada. O registro de despesas em “restos a pagar” seria atribuição das unidades gestoras do DF, vinculadas às diversas Secretarias, que teriam autonomia para realização de seu orçamento.

Afirma a ausência denexo causal das condutas que lhe são imputadas, em virtude da ausência de competência da Secretaria da Fazenda para a realização dos atos imputados, mormente pelo fato de os Decretos serem de competência exclusiva do Governador, pois cabe aos seus subordinados a sua execução. Ademais, não há comprovação formal dos atos praticados pela JEO/DF, que sequer foi formalmente instaurada. Portanto, inexistente ato de improbidade administrativa por lhe faltar competência para a prática dos atos que lhe foram imputados, além de não ter participado no ato de autorizar despesas.

Narra, portanto, que houve confusão de competências em relação a Secretária da Fazenda, pois esta não poderia realizar os atos imputados. Alega que somente o Chefe do Poder executivo tem competência para editar decretos. Ademais, afirma que a Junta de Execução Orçamentária jamais existiu formalmente e, portanto, não pode ser responsabilizada por atos que não foram declarados de sua competência. Por fim, pede que a ação seja julgada improcedente em relação ao requerido e que as penas sejam aplicadas em consonância com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Em petição ID 50272814, o réu Paulo arguiu questão de ordem, em que alega vício na citação e pediu a nulidade do ato processual.

O MPDFT, ao se manifestar sobre a questão de ordem, pugnou pela renovação do ato citatório, bem como pela reabertura do prazo para apresentação de contestação ao réu Paulo (ID 51410978). O pedido foi deferido, ID 50272814 e, por isso, foi determinada nova citação do réu Paulo para apresentar contestação (ID 51559343).

Em ID 53124862, consta petição do Distrito Federal, em que informa sua neutralidade no processo.

O réu PAULO apresentou contestação (ID 58707576), em que alega, em preliminar, a inépcia da inicial, a descrição genérica das condutas e a não imputação específica. No mais, afirma que houve violação ao princípio constitucional da paridade de armas. No mérito, aduz que inexistem elementos que caracterizam a improbidade administrativa e, ainda, que suas ações buscaram o interesse público.

Discorre que não possuía responsabilidade pela gestão do orçamento e que não pode ser responsabilizado pela não transferência de recursos inexistentes e pela não concessão de créditos não autorizados. Alega que, mesmo que existisse tal verba, essa decisão deveria ser tomada pela Junta Executora Orçamentária (JEO), que dependeria de autorização legislativa e não diretamente do réu. Nega que tenha impedido os empenhos de despesas e, como consequência, impossibilitado os devidos registros contábeis pelas unidades executoras. Destaca que isso ocorreu em razão da insuficiência de recursos.

Pede a reconsideração da decisão para rejeitar a inicial, em face da ausência de imputação específica das condutas supostamente praticada e no mérito, requer que os pedidos sejam julgados totalmente improcedentes, em face da não demonstração de elemento subjetivo doloso por parte do réu, quando da prática de qualquer conduta. Segundo o réu, não houve qualquer prejuízo ao erário e o interesse público foi respeitado.

Na sequência da fase postulatória, em petição de ID 60099421, o réu Adonias requereu a produção de prova testemunhal. O réu Paulo apresentou rol de testemunhas (ID 62329001). O réu Swedenberger pede a produção de prova oral (ID 62159101). Em petição de ID 62528252, o réu Agnelo apresentou suas testemunhas.

O autor, MPDFT, apresentou réplica às contestações dos réus, em que reitera os pedidos da inicial e pede a procedência total. Ao final, requer o julgamento antecipado da lide, por considerar que a causa dispensa dilação probatória. Segundo o MPDFT, não haveria fundamento para a prova testemunhal postulada (ID 60678045).

Em seguida, os autos vieram conclusos.

É o relato necessário.

FUNDAMENTO E DECIDO.

1. DA PRODUÇÃO DE PROVA REQUERIDA PELOS RÉUS

Os pedidos formulados na ação de improbidade administrativa comportam julgamento antecipado, pois não há necessidade de produção de outras provas, conforme art. 355, inciso I, do Código de Processo Civil.

O conjunto probatório constituído por documentos, análises e pareceres técnicos de órgãos de controle, somado às declarações dos próprios réus em suas defesas e manifestações ao longo do processo, são suficientes para concluir, de forma inequívoca, pela caracterização de ato de improbidade que atenta contra princípio da administração pública, a legalidade (art. 11, caput, e inciso I, da LIA).

O art. 42, da LC 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, é de clareza solar quando veda ao titular do Poder que, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contraia obrigação de despesa 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 para este efeito. Trata-se de norma objetiva e técnica. O gestor público tem plena ciência e consciência da vedação legal, cuja desobediência viola o princípio da legalidade (porque o gestor deve observar tal regra) e, como consequência, se submete à lei de improbidade administrativa, art. 11, caput, e inciso I (praticar ato visando fim proibido em lei), que pune atentado contra princípio da administração pública, em especial a legalidade/probidade.

Apenas para registro, a Lei 8.429/92, em obediência ao comando constitucional (art. 37, § 4º, da CF/88), qualificou como ato de improbidade a violação de princípios fundamentais e relevantes que norteiam a atividade estatal. Caso tais princípios não sejam observados, somado ao dolo genérico, haverá improbidade administrativa. A configuração da improbidade impõe, ainda, a ponderação do ato praticado com os valores emanados destes princípios, a fim de apurar sua potencialidade lesiva, o que será possível pela utilização do princípio da proporcionalidade.

É certo que a moralidade na Administração Pública não se satisfaz com a observância do princípio da legalidade. A moral e a probidade transcendem a legalidade. A atuação do agente público, nos limites da lei, deve ser pautada numa

constante sintonia e adequação entre essa atuação e o interesse público. Os meios utilizados devem alcançar fins que atendam ao interesse da coletividade. Por isso, o gestor público não pode direcionar a sua atividade com base em questões ideológicas ou subjetivas, ainda que o faça nos limites da lei.

É essencial reforçar o caráter objetivo e técnico do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma vez que os réus, intimados para especificação de provas, requereram a produção de prova oral, em especial oitiva de testemunhas. Neste caso, a prova testemunhal, em relação a esta imputação específica de improbidade, não teria qualquer possibilidade de desqualificar a conduta do gestor que, de forma deliberada e consciente, descumpriu o disposto no art. 42 da LRF (que tem viés objetivo e de fácil compreensão).

Não há qualquer elemento subjetivo ou conceito jurídico indeterminado no art. 42 da LRF, capaz de gerar dúvida. Nos últimos dois quadrimestres do mandato, o titular de Poder não pode contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprido integralmente dentro dele. No caso, os documentos e os relatórios dos órgãos de controle evidenciam a violação desta norma de responsabilidade e gestão fiscal. Os réus, em suas manifestações, reconhecem que tais obrigações foram assumidas. É verdade que buscaram justificar as suas condutas, mas houve reconhecimento de que as obrigações para assunção de despesas ocorreram. Portanto, a prova oral, oitiva de testemunha, neste caso, não teria qualquer utilidade para os réus. A prova seria inútil e sem qualquer contribuição para a demonstração do atentado contra o princípio da legalidade.

No que se refere ao elemento subjetivo, dolo genérico, na fundamentação ficará evidenciado a dispensabilidade da prova oral, pois os réus que incorreram na improbidade, antes do descumprimento do art. 42 da LRF, foram alertados, por várias vezes e, em uma delas de forma específica, em relação à necessidade de observância deste dispositivo. No caso, cientes dos alertas, praticaram atos que levaram à violação do referido dispositivo. Portanto, a prova testemunhal não teria como contribuir em relação ao elemento subjetivo, diante da consciência inequívoca de existência da regra e, principalmente, porque foram alertados a não assumirem determinadas obrigações e adotar procedimentos técnicos (cujos alertas ignoraram e procederam de forma oposta aos alertas) que levaram à violação do art. 42 da LRF.

Tal observação é essencial para desqualificar qualquer tentativa para invalidar a decisão por cerceamento de defesa. Em outras ações de improbidade

administrativa que tramitam neste juízo, quando se observa a necessidade de prova testemunhal, capaz de contribuir para a caracterização ou desqualificação da improbidade, ou seja, se restar demonstrada a pertinência da prova, é determinada a produção e a regular instrução. O direito à prova não é absoluto. É essencial demonstrar pertinência e relevância causal para esclarecimento dos fatos. No caso, inexistente tal pertinência e relevância da prova testemunhal. O art. 42 da LRF tem contornos objetivos e, no caso, foi violado, de forma consciente, no último ano de gestão do então Governador, réu nesta demanda, com auxílio de dois Secretários (de acordo com as provas, PAULO e ADONIAS).

A prova existente nos autos, independente de quem a tenha produzido (princípio da comunhão da prova), é mais que suficiente para evidenciar a violação consciente ao art. 42 da LRF. Como já ressaltado, os réus reconheceram, de forma expressa, que contraíram obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres, que não poderiam ser cumpridos integralmente dentro dele. A prova testemunhal não teria como alterar tal realidade fática. O descumprimento da norma ocorreu. É um fato. E foram alertados pelos órgãos de controle para não adotarem os métodos de gestão e os procedimentos que acabaram adotando, o que evidencia o dolo genérico.

Na decisão interlocutória ID 5896701, foi determinado que as partes indicassem e justificassem as provas que pretendem produzir.

O réu ADONIAS, em petição ID 60099421, ao indicar a testemunha HELVIO, informou que a finalidade desta prova é demonstrar qual era a competência da Secretaria da Fazenda e o procedimento de execução orçamentária. É óbvio que a competência da Secretaria em questão e o procedimento de execução orçamentária estão expressos em atos normativos, o que evidencia a absoluta dispensabilidade da prova testemunhal para tal finalidade.

O réu SWEDENBERGER, em petição ID 62159101, também requereu a produção de prova oral para demonstrar a estrutura, competência e modo de operação da JEO, assim como para evidenciar o papel desempenhado pela Secretaria da Casa Civil, ou esclarecer competências de outras Secretarias, questões relativas a elaboração de decretos, que independem de prova oral. Todas estas matérias integram atos normativos da estrutura da administração pública. Não se questiona tais competências e atribuições, mas a conduta dos réus em relação ao art. 42 da LRF.

Em relação ao depoimento pessoal, é prova da parte contrária e, por isso, não pode o réu requerer o seu próprio depoimento.

O réu PAULO, em petição ID 62329001, não apresentou qualquer justificativa para a pertinência da produção da prova oral requerida, oitiva de testemunhas. Apenas, de forma genérica e vaga, mencionou que as testemunhas poderiam “esclarecer os fatos”. A generalidade da justificativa apenas evidencia a ausência plena de pertinência em relação à prova testemunhal para o caso sob investigação.

Por fim, o réu AGNELO, em petição ID 62528252, também apenas requereu a oitiva de testemunhas, sem qualquer justificativa para demonstrar a pertinência.

As manifestações das partes em relação à prova oral apenas evidenciaram a impertinência deste meio de prova. Não houve justificativa plausível para a produção deste meio de prova. A prova testemunhal requerida em nada contribuiria para o esclarecimento e a valoração das condutas em relação ao objeto de investigação, tendo em vista que os réus que apresentaram justificativa para tal prova a conectaram com temas que podem ser esclarecidos por documentos, atos normativos e regras básicas de gestão.

Ademais, de acordo com o art. 443 do CPC, é possível o indeferimento da prova testemunhal quando os fatos já estejam comprovados por documentos ou, ainda, quando só por documentos ou por exame técnico puderem ser provados, como é o caso dos autos. O fato, descumprimento do art. 42 da LC 101/2000, já está provado. E, ainda que não tivesse, só por documento e exame técnico poderia ser, não por testemunha. A produção de prova testemunhal requerida pelos réus apenas retardaria, de forma injustificada e abusiva, a solução do processo, com clara violação aos princípios processuais da eficiência, boa-fé e duração razoável do processo. O devido processo legal não se compatibiliza com a prova desnecessária.

Apenas para evidenciar a incompatibilidade da prova testemunhal com atos de improbidade administrativa que tem por objeto a violação do art. 42 da LC 101/2000, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), em diversos precedentes, afastou a alegação de cerceamento de defesa para legitimar julgamento antecipado em casos desta natureza.

De acordo com o STJ (REsp 1.737.004/SP), na improbidade administrativa, o devido processo legal não autoriza a prova desnecessária:

O julgamento antecipado da lide decorreu da desnecessidade da produção de outras provas. A matéria em debate era de fato, prática de atos de improbidade administrativa. A controvérsia foi dirimida com a análise dos documentos juntados. O momento de produção da prova documental está intimamente relacionado com a fase postulatória, sendo vedada a sua produção durante a marcha processual, ressalvadas as exceções legais (contraprova e força maior). Observo que o apelante não sabe especificar o meio de prova que quer produzir, pois formula a alegação de cerceamento de defesa de forma genérica sem indicar qual seria a prova que lhe foi negada e sobre qual fato recairia o meio de prova. A matéria controvertida foi dirimida com a análise da prova documental, sem que houvesse necessidade da abertura da fase de instrução para formar convencimento seguro sobre os fatos. A motivação empregada pelo provimento judicial preserva a marcha processual sob o domínio do contraditório e da ampla defesa. O devido processual legal não significa autorizar a produção de prova desnecessária.

Em outro julgado (REsp 1.252.341/SP), ainda mais contundente, também relacionado ao art. 42 da LC 101/2000, o STJ afastou o cerceamento de defesa com os seguintes fundamentos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ASSUNÇÃO DE DÍVIDA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO. ART. 42 DA LC 101/2000. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO-CONFIGURADO. REEXAME DE PROVAS: SÚMULA 7/STJ. CONFIGURAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. Não ocorre cerceamento de defesa por julgamento antecipado da lide, quando o julgador ordinário considera suficiente a instrução do processo.

Em razão da absoluta impertinência e como nenhum dos réus conseguiu minimamente demonstrar a relevância da prova testemunhal para a tese de defesa, até porque não negam o descumprimento do art. 42 da LC 101/2000, INDEFIRO o pedido de produção de prova testemunhal, requerida por todos os réus.

Passo a apreciar as matérias, com caráter preliminar, arguida pelos réus em contestação.

2. DAS PRELIMINARES

2.1. Da inépcia da inicial - Alegação dos réus SWEDENBERGER e PAULO.

O réu SWEDENBERGER alega que a inicial é inepta porque a conduta que lhe é imputada não teria sido individualizada.

A preliminar deve ser rejeitada, porque a pretexto de invocar a inépcia da inicial, discute o mérito, quando alega que na condição de coordenador da JEO não tinha poder decisório. Tal matéria envolve a discussão do mérito.

Ademais, ao contrário do que alega o réu em referência, o MPDFT indicou, de forma precisa e individualizada, em que teria consistido a contribuição do réu para o ato de improbidade. A discussão relativa a poderes e atribuições se relacionam ao mérito e serão apreciadas oportunamente.

O réu PAULO, da mesma forma, alega que a petição inicial é inepta, porque seria genérica. Afirma que a imputação se justificaria apenas pelo cargo exercido.

Ao contrário do que alega o réu PAULO, o MPDFT indicou, com clareza, qual teria sido a conduta.

De acordo com o MPDFT, teria impedido o empenho de despesas, impossibilitado os devidos registros contábeis e remanejado dotações orçamentárias. Portanto, a pretexto de inépcia, o réu PAULO também discute o mérito da imputação.

Ademais, de acordo com o art. 330, parágrafo único, do CPC, a petição inepta se caracteriza quando não há pedido, causa de pedir, se os pedidos forem incompatíveis e da narração dos fatos não decorrer conclusão lógica. A petição inicial não ostenta qualquer destes vícios. O pedido de condenação dos réus tem como causa de pedir ato de improbidade que atenta contra princípios da administração pública, violação do art. 42 da LRF. O pedido de condenação, portanto, decorre logicamente dos fatos mencionados. Portanto, inexistente inépcia.

Forte nestas razões, REJEITO a preliminar de INÉPCIA da inicial, arguida pelos réus SWEDENBERGER e PAULO.

2.2. Da ilegitimidade passiva - Alegação do réu SWEDENBERGER.

O réu em questão alega ser parte ilegítima para figurar no polo passivo da relação jurídica processual.

A legitimidade de parte se conecta com a pertinência subjetiva da demanda. Em sede de preliminar, o réu, de fato, discute o mérito da ação de improbidade administrativa.

Ao defender a ausência de responsabilidade em relação às imputações, evidencia que é titular do direito em conflito e, portanto, parte legítima para integrar o polo passivo da lide. A responsabilidade ou não do réu, os limites de suas atribuições, a competência de seu cargo no governo e, finalmente, a caracterização ou não de improbidade, são matérias de mérito e como tais serão apreciadas.

Forte nestas razões, REJEITO a preliminar de ilegitimidade passiva, arguida pelo réu em referência.

Não há qualquer outra matéria preliminar pendente para ser apreciada ou vício para ser sanado, em especial processual (as questões probatórias já foram analisadas, com indeferimento da produção da prova testemunhal). Portanto, presentes os pressupostos processuais, subjetivos e objetivos, bem como as condições da ação, passo ao mérito.

3. DO MÉRITO

3.1. Da análise da improbidade administrativa imputada aos réus

No mérito, a imputação do MPDFT em relação à conduta de cada um dos réus será objeto de análise separada, em razão da necessidade de individualização dos fatos, cargos ocupados pelos réus e defesas apresentadas em separado.

3.1.1. Réu AGNELO QUEIROZ FILHO (análise da conduta)

O MPDFT, na inicial, alega que o réu AGNELO QUEIROZ FILHO, no período compreendido entre 01.05 e 31.12.2014, ou seja, nos dois últimos quadrimestres do ano derradeiro do mandato de Governador do Distrito Federal, quando estava no exercício pleno do cargo, de forma livre e consciente, teria autorizado a

assunção de obrigação cuja despesa não poderia ser paga no mesmo exercício financeiro (no próprio ano de 2014).

No mesmo período, teria realizado atos com o objetivo de omitir a assunção de obrigações, cujas despesas ensejaram parcelas a serem pagas no exercício de 2015, sem que houvesse contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa que, posteriormente, foram fraudulentamente canceladas/suspensas, o que impossibilitou a inscrição destas em “restos a pagar”, conforme determina a legislação.

A imputação ao réu AGNELO se relacionado com a violação ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em contestação, o réu AGNELO nega qualquer ato de improbidade administrativa, ressalta sua responsabilidade fiscal e obediência ao art. 42 da LRF. Afirmou que não pode ser responsabilizado por ato praticado por ordenadores de despesas e gestores dos órgãos, sob os quais não possui ingerência. Relata, ao final, que enfrentou dificuldades orçamentárias decorrentes das más gestões anteriores, o que justificaria os atos normativos praticados.

A controvérsia se restringe à caracterização ou não de ato de improbidade administrativo, por descumprimento ao disposto no art. 42 da LRF (o que implica violação ao princípio da legalidade e prática de atos visando fim proibido por lei - art. 11, caput e inciso I, da LIA).

Após análise das teses do MPDFT e do ex-Governador do Distrito Federal AGNELO, bem como de todo o conjunto probatório que integra o processo, não há dúvida de que o réu, de forma consciente e voluntária, ou seja, com dolo, contraiu obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do seu mandato (Governador do Distrito Federal), sem a possibilidade de serem cumpridas no mesmo ano (2014). Portanto, diante de tal conduta dolosa, de modo inequívoco, violou o art. 42 da LRF, norma que visa impedir que gestores públicos, ao final do mandato, promovam despesas pendentes de pagamento sem disponibilidade orçamentária, porque compromete as contas públicas, a probidade na administração e o mandato dos sucessores.

Em contestação, o réu apenas tentou justificar a violação do princípio da legalidade, art. 42 da LRF, mas as provas técnicas, em especial auditoria dos

órgãos de controle, elementos concretos contábeis e dados das unidades (gestoras) coletados durante a investigação, desqualificam a defesa.

A improbidade administrativa imputada ao réu AGNELO se relaciona ao art. 42 da LRF, segundo o qual:

“É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa 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 para este efeito”.

A regra legal é absolutamente clara e inequívoca. Não há conceitos indeterminados. Os termos são precisos e bem delimitados. O titular de Poder, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, está proibido de contrair obrigações que gere despesa que não possa ser cumprida no mesmo ano do mandato, de forma integral. Ademais, ainda que não fosse cumprida integralmente no último ano do mandato, é essencial que haja disponibilidade de caixa suficiente para serem pagas no exercício seguinte (é o denominado “restos a pagar”), o que não ocorreu no caso. Portanto, trata-se de norma fiscal e orçamentária de fácil compreensão, pois o objetivo é evitar comprometer as contas públicas e o orçamento que será disponibilizado aos sucessores.

O dolo exigido pelo art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa é o genérico, ou seja, basta que o titular do mandato tenha a consciência de que assumiu obrigação que não possa ser cumprida integralmente no último ano de seu mandato ou, se houver pendências para o ano seguinte, que não haja disponibilidade de caixa suficiente na rubrica “restos a pagar”.

As provas dão conta de que o réu AGNELO, quando assumiu obrigações que gerariam despesas nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, tinha ciência de que não seria possível o cumprimento integral destas dentro dele (em 2014) e, ainda, tinha a consciência (até pelos Decretos editados, adiante analisados), que eventuais parcelas pendentes para o exercício seguinte não teriam como ser pagas em razão da ausência de disponibilidade de caixa.

O art. 11 da Lei 8.429/92 dispõe que qualquer ação ou omissão que atente contra os princípios da administração pública constitui ato de improbidade administrativa. A caracterização da improbidade administrativa com base no referido dispositivo legal pressupõe a demonstração de dois elementos: OBJETIVO

e SUBJETIVO. O elemento objetivo consiste em qualquer ação ou omissão que viola princípios da administração pública (caso, houve violação do princípio da legalidade/probidade). O elemento subjetivo é o dolo genérico (consciência de que a conduta viola a norma legal, no caso, o art. 42 da LRF). Os dois elementos estão comprovados para ser reconhecer a improbidade administrativa imputada ao réu AGNELO QUEIROZ.

Em relação ao elemento objetivo, o réu, no pleno exercício do mandato de Governador do Distrito Federal, atentou e violou o princípio da legalidade, quando deixou de cumprir o art. 42 da LRF.

O elemento subjetivo, dolo, é evidenciado não só pela voluntariedade e consciência do réu quando praticou atos em clara violação à norma fiscal proibitiva, mas principalmente porque foi alertado pelos órgãos de controle de que as obrigações que pretendia assumir implicaria violação da lei de responsabilidade fiscal e, mesmo assim, contrariou os alertas e, de modo deliberado, praticou os atos.

Tais elementos, objetivo e subjetivo, essências para a caracterização da improbidade administrativa, foram evidenciados em auditoria minuciosa levada a efeito pelo órgão de controle de contas públicas, TCDF (em auditoria de regularidade), conforme ID 36548992.

A auditoria teve como objetivo “avaliar se houve descumprimento do art. 42 da LRF, ou seja, se no período compreendido entre 01.05 a 31.12.2014, foram contraídas obrigações de despesas com parcelas pendentes do pagamento para após o encerramento do exercício sem a correspondente disponibilidade financeira voltada para seu custeio”. O TCDF constatou que o Chefe do Executivo do DF descumpriu o art. 42 da LRF, com o que violou o dever de legalidade e praticou ato visando fim diverso do previsto ou proibido por lei (art. 11, inciso I, da LIA). O relatório de auditoria n.º 5.3.001.15, processo n.º 32137/2014, é conclusivo quanto à violação do dever de observar o princípio da legalidade (art. 42 da LRF).

A questão central da auditoria consistiu em apurar se “foi contraída obrigação de despesa no período de 01.05 a 31.12.2014, não cumprida integralmente até o final do mesmo exercício, cuja parcela pendente de pagamento tenha restado sem suficiente disponibilidade financeira para suportá-la (art. 42 da LRF)”? A conclusão da auditoria foi afirmativa. No resultado dos levantamentos, apurou-se obrigações de despesas contraídas pendentes de

pagamento, no encerramento do exercício de 2014, sem que tenha restado a suficiente disponibilidade orçamentária e financeira para suportá-la, em desacordo com o art. 42 da LRF.

No primeiro achado da auditoria, foi constatada a ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 não inscritas em restos a pagar. É princípio básico das normas orçamentárias e fiscais que as despesas de competência de um exercício devem ser empenhadas no próprio exercício e as não pagas até 31.12 devem ser inscritas em restos a pagar. O montante fiscalizado pela auditoria correspondeu a 21,2 bilhões, que corresponde à soma das despesas empenhadas no exercício de 2014 com aquelas identificadas na auditoria como não inscritas em 'restos a pagar' (estas últimas somam 2.153.694,912 bilhões de reais).

Em relação a este primeiro achado da auditoria, chama atenção o fato de um dos fundamentos para apuração serem decisões do TCDF, n.º 2.768/2011 e n.º 2.317/2012, ambas proferidas no Governo Agnelo. Nas duas decisões deste órgão de controle foram disparados alertas, direcionados ao Governador e a Secretários de Estado, para que, nas regulamentações afetas à execução orçamentária, financeira e contábil fossem evitadas normas que impedissem a contabilização (empenho e inscrição em restos a pagar) de despesas da competência do exercício, porque tais atos normativos, ao impedirem a contabilização correta, de forma indevida, realizavam a transposição de despesas do exercício anterior para o exercício seguinte.

A primeira decisão foi proferida em 2011, já no Governo Agnelo. Em 2012, por unanimidade, novamente, o TCDF reiterou o mesmo alerta constante na decisão de 2.011 (n.º 2.768/2011). Tais alertas do TCDF, que antecederam o exercício de 2014, período de violação do art. 42 da LRF, reforçam o dolo do referido agente público. No momento da violação do art. 42 da LRF, no exercício de 2014, objeto desta ação de improbidade, o então Governador já havia sido alertado, diretamente, pelo TCDF, quanto a várias irregularidades nas contas públicas. O ex-Governador, mesmo ciente dos alertas do TCDF em anos anteriores em relação ao orçamento públicos e ao dever de observar as normas de responsabilidade fiscal, de forma consciente e voluntária, nos dois últimos quadrimestres do ano de 2014, contraiu obrigações que geraram despesas que não foram integralmente pagas no mesmo exercício e, ainda, de acordo com a auditoria, em razão do expressivo volume de despesas da competência de 2014, não foram inscritas em 'restos a pagar', por ausência de disponibilidade de caixa.

De acordo com levantamento da auditoria retro mencionado, mais de 2 bilhões de despesas do ano de 2014 (correspondem ao somatório de dados relacionados a 50 das 117 Unidades Gestoras do Executivo) não foram inscritas em ‘restos a pagar’. O próprio volume excessivo também reforça o elemento subjetivo, ou seja, o dolo genérico para tal caso. Em razão deste volume financeiro, é evidente que o réu, quando assumiu as obrigações nos últimos quadrimestres de 2014, tinha ciência e pleno conhecimento de que não haveria disponibilidade financeira suficiente, reserva de caixa, para pagamento integral no mesmo exercício ou no subsequente, como ‘restos a pagar’. Os alertas do TCDF, somados ao expressivo volume, são condições necessárias e suficientes para demonstrar o dolo genérico no descumprimento do princípio da legalidade, retratado nesta ação pelo art. 42 da LRF.

Ainda no âmbito do primeiro achado da auditoria, constatou-se que a partir de outubro de 2014, foram editados decretos (não como alegar que desconhecia as consequências destes atos normativos para as contas públicas) para tentar estabelecer regras para controle da execução orçamentária e financeira no encerramento do exercício. Os Decretos 35.881/2014 e 36.182/2014 foram destacados como uma das principais (senão a principal) causas para a ocorrência de despesas da competência de 2014 não inscritas em ‘restos a pagar’. Tais decretos que estabeleciam vedações para emissão de notas de empenho, restrições para abertura de créditos orçamentários, contingenciamento de saldos, cancelamento de empenhos, entre outras determinações, de acordo com a auditoria “mostra a tentativa do Governo de manter na linha uma situação de desequilíbrio fiscal que já dava indicativos de estar fora de controle”.

A não inclusão de despesas, que deixaram de ser inscritas em ‘restos a pagar’, caso fossem consideradas, o déficit oficial teria sido muito maior. Tal irregularidade apurada pela auditoria, não inscrição em ‘restos a pagar’ de expressivo volume de despesas do exercício de 2014, onerou o orçamento de 2015, com impacto negativo nas demonstrações e resultados contábeis e fiscais de ambos exercícios, caracteriza grave violação a princípios da gestão pública.

No segundo achado da auditoria, apurou-se a ocorrência de obrigações de despesa contraídas no período de 01.05 a 31.12.2014 com parcelas a serem pagas em 2015, mas sem a suficiente disponibilidade financeira para o seu custeio.

É absolutamente desnecessário reproduzir todos os termos técnicos da auditoria, pois para fins de improbidade são relevantes a análise e a conclusão

técnica da violação ao art. 42 da LRF em relação a este ponto da auditoria. Neste segundo achado, o resultado apontou a ocorrência de pelo menos 173,4 milhões de obrigações de despesas contraídas com inobservância do art. 42 da LRF. Neste caso, a situação se agrava porque foi identificada a amostra de 148,4 milhões de obrigações de despesas contraídas no período vedado pelo art. 42 da LRF, para serem pagos no exercício de 2015, com fontes de custeio cujo somatório dos saldos apresentou déficit de 541,4 milhões ao final de 2014, valor elevado para 2,5 bilhões negativos, quando adicionados às despesas da competência do exercício não inscritas em ‘restos a pagar’. E, mais uma vez, a auditoria faz menção a novos alertas de irregularidades endereçados ao Governador que, ciente destas, nos últimos dois quadrimestres do ano de 2014, violou o art. 42 da LRF.

O dolo é evidenciado por vários alertas, mas principalmente por aquele decorrente da decisão n.º 1.648/2014, direcionado ao art. 42 da LRF. Por ocasião da análise do RGF do Executivo do DF, relativo ao 3º quadrimestre de 2013, por unanimidade, foi proferida a decisão n.º 1.648/2014, que “ALERTOU O SENHOR GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL quanto à NECESSIDADE DO ESTRITO CUMPRIMENTO do art. 42 da LRF ao final do exercício corrente” (2013).

Portanto, em 2013, o réu já havia sido alertado quanto a necessidade de cumprir o art. 42 da LRF. Em 2014, mesmo alertado pelo órgão de controle (TCDF) em decisão do ano anterior, 2013, não observou o art. 42 da LRF. Os alertas sucessivos dos órgãos de controle apenas e tão somente evidenciam de forma inequívoca o elemento subjetivo, dolo genérico, pressuposto para a caracterização do ato de improbidade administrativa prevista no art. 11, caput e inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, no segundo achado da auditoria, os auditores concluíram que a irregularidade consistiu na contratação de obrigações de despesa no período de 01.05 a 31.12.2014, com parcelas a serem pagas em 2015, sem disponibilidade de caixa. O relatório da auditoria é contundente em relação ao apontamento do descontrole e desequilíbrio evidenciado nas contas públicas do DF no exercício de 2014.

Por fim, o terceiro achado da auditoria foi a constatação de despesas sem cobertura de créditos orçamentários autorizados (de acordo com o relatório, 1,3 bilhão do montante de despesas da competência de 2014 que deixaram de ser inscritas em ‘restos a pagar’ não dispunha de crédito orçamentário suficiente para sua cobertura).

Portanto, a materialidade do ato de improbidade administrativa, violação do dever de observar o princípio da legalidade, em razão da prática de atos (assunção de obrigações que geraram despesas nos últimos dois quadrimestres do último ano do mandato que não podiam ser pagas integralmente no mesmo exercício) de modo diverso ao admitido em lei (art. 42 da LRF), está devidamente comprovada e demonstrada pela auditoria minuciosa das contas públicas levadas a efeito pelo TCDF.

Como já mencionado, a auditoria (relatório n.º 5.3.001.15, processo n.º 32.137/2014) apurou que expressivo volume de despesas da competência de 2014, 2,2 bilhões de reais, deixaram de ser inscritas em ‘restos a pagar’ (achado 1 da auditoria), o que alterou, de forma indevida, os registros e resultados financeiros, fiscais e contábeis do exercício de 2014. É o que se convencionou denominar de “pedalada fiscal” (postergação de despesas para o exercício subsequente, para melhora artificial dos resultados fiscais do antecedente). Todavia, o principal ponto ressaltado pela auditoria, foi o achado 2, porque concluiu que o réu contraiu obrigações que geraram despesas no exercício de 2014, para serem pagas no exercício de 2015, mas sem disponibilidade financeira ou “sem caixa” suficiente para tal finalidade.

Na conclusão da auditoria final, merece destaque a conclusão da análise técnica (materialidade da improbidade - violação do art. 42 da LRF):

“A presente auditoria teve como objetivo avaliar se houve descumprimento do art. 42 da LRF, por parte da Chefia do Poder Executivo local e dos Presidentes da Câmara Legislativa e do Tribunal de Contas do DF, no exercício de 2014. Nesse sentido, buscou-se verificar se no período de 1º de maio a 31 de dezembro daquele ano foram contraídas obrigações de despesas com parcelas pendentes de pagamento para após o encerramento do exercício sem a correspondente disponibilidade financeira voltada ao seu custeio. Objetivou-se, ainda, apurar se despesas da competência de 2014 deixaram de ser inscritas em ‘restos a pagar’ ao final do exercício. As apurações realizadas levaram à constatação de que um expressivo volume de despesas da competência de 2014 (2,2 bilhões) deixaram de ser inscritas em ‘restos a pagar’, contrariando normas legais e decisões deste Tribunal afetas à matéria e refletindo indevidamente sobre os registros e resultados contábeis e fiscais do exercício (Achado de Auditoria nº 1). Vale dizer que essa ocorrência assemelha-se à prática que ficou notoriamente conhecida como “pedalada fiscal”, que corresponde à irregular postergação de despesas de

um exercício para o subsequente, visando, em muitos casos, melhorar os resultados fiscais, a exemplo do cumprimento de limites de despesas com pessoal e encargos sociais e do cumprimento de metas fiscais. 134. Também, constatou-se, nos trabalhos de auditoria, que houve descumprimento da disposição contida no art. 42 da LRF, por parte do ex-Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal, com mandato no exercício de 2014 (Achado nº 2), vez que foram contraídas obrigações de despesa no período de 1º de maio a 31 de dezembro do referido ano, deixando parcelas a serem pagas no exercício de 2015, sem que houvesse suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito. A propósito, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo, relativo ao 3º quadrimestre de 2014, registrou R\$ 15,3 milhões de insuficiência financeira ao final do exercício, resultante dos R\$ 541,4 milhões de déficit apresentados nas fontes de recursos não vinculados e dos R\$ 526,2 milhões de superávit ocorrido nas fontes vinculadas. Convém esclarecer que o saldo positivo apresentado nessas últimas fontes não se presta para cobrir o saldo negativo apresentado por aquelas. Necessário ressaltar que nos referidos resultados apresentados no RGF não estão computadas as despesas da competência de 2014 não inscritas em 'restos a pagar', objeto do Achado nº 1. Se consideradas tais despesas, a insuficiência nas fontes não vinculadas se elevaria para R\$ 2,5 bilhões e o superávit das fontes vinculadas seria reduzido para R\$ 283,5 milhões. O somatório desses dois valores resultaria no déficit financeiro total de R\$ 2,2 bilhões ao final de 2014. Situação bem diferente da oficialmente publicada no mencionado Relatório. A despeito de não fazer parte dos objetivos específicos do presente trabalho, foi alçado à condição de achado de auditoria R\$ 1,3 bilhão de despesas realizadas sem cobertura de créditos orçamentários (Achado nº 3). Essa irregularidade, contrária a decisões deste Tribunal e dispositivos constitucionais e legais atinentes ao assunto, foi apontada como a principal causa para as ocorrências consignadas no Achado de Auditoria nº 1 e tem como um dos seus principais efeitos o possível impedimento à certificação de regularidade fiscal, pelo Tribunal de Contas, para fins de contratação de operações de créditos pelo Governo local. Ao que tudo indica, as tentativas de conferir equilíbrio às contas públicas do DF nos últimos meses do exercício de 2014, especialmente por meio de decretos publicados, não surtiram todos os efeitos desejados, haja vista os resultados estampados no RGF, bem assim a detecção de expressivo volume de despesas da competência daquele exercício que deixaram ser inscritas em de '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 desta Corte, bem assim

contra as boas práticas de gestão orçamentária, financeira e contábil de recursos públicos. O cenário evidenciado, por intermédio dos apontamentos relacionados aos achados de auditoria, denota que as ocorrências identificadas decorreram da política adotada pelo então Chefe do Poder Executivo, aliada, especialmente, à ineficiência e ineficácia da atuação das Secretarias de Planejamento e Orçamento e de Fazenda, 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 si, o condão de evitar ou reverter o considerável impacto negativo, sem precedentes, deixado sobre as contas públicas do DF, no exercício de 2014 e, possivelmente, nos seguintes. Em razão das constatações registradas nos achados de auditoria consignados no presente Relatório, entende-se salutar sugerir a reiteração de deliberações contidas na Decisão - TCDF nº 2.768, de 2011, direcionadas aos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do DF, ao Senhor Governador e aos órgãos centrais de planejamento e orçamento, de administração financeira e de controle do DF, por meio da qual se pretendeu, naquela oportunidade, 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. Salvo melhor juízo, não seria o caso de chamar em audiência todos gestores das unidades executoras para apresentação de razões de justificativa em relação às diversas irregularidades apontadas nos achados de auditoria consignados neste Relatório, haja vista que o poder e a responsabilidade de ter evitado a ocorrência generalizada dos achados consignados neste Relatório cabia, precipuamente, ao então Senhor Governador e aos responsáveis, à época, pelos já mencionados órgãos centrais de planejamento e orçamento e de administração financeira do DF. Acrescente-se, ainda, que o chamamento para audiência de todos os titulares e ordenadores de despesa de cada unidade executora, no presente foro, causaria verdadeiro tumulto processual e não alcançaria o resultado desejado de responsabilização, posto que atuaram apenas no cumprimento e na execução da programação orçamentária e financeira que lhes foram disponibilizadas pelos órgãos competentes. Nesse sentido, sugere-se que, em relação a tais unidades gestoras, seja apenas dado conhecimento dos achados registrados neste Relatório às Secretarias de Controle Externo desta Corte, em subsídio aos trabalhos por elas desenvolvidos. Por outro lado, propõe-se chamar em audiência o titular da Chefia do Poder Executivo, com mandato em 2014,

bem assim os titulares da Secretaria de Planejamento e Orçamento - Seplan, da Subsecretaria de Orçamento/Seplan, da Secretaria de Fazenda - SEF e da Subsecretaria do Tesouro/SEF, com exercício nos cargos no referido ano, para que apresentem suas razões de justificativa pelas irregularidades detectadas. Por fim, não é demais registrar que a versão prévia do Relatório de Auditoria foi enviada a 53 unidades para manifestações de seus gestores. Dessas, 33 apresentaram manifestações, as quais foram consideradas na elaboração do presente Relatório final”.

De acordo com o relatório final, baseado em dados técnicos e contábeis apurados pelos auditores, restou evidenciado o descumprimento do art. 42 da LRF, violação de princípios constitucionais, como legalidade, publicidade, eficiência, planejamento, transparência, controle e equilíbrio fiscal das contas públicas, com disparos de alertas para os novos gestores para não editarem normas que evitem a contabilização (empenho e inscrição em ‘restos a pagar’) de despesas de competência do exercício, a exemplo dos Decretos 35.881/2014 e 36.182/2014.

A conclusão final da auditoria em relação às contas públicas, embasada em dados técnicos, registros contábeis, operações financeiras, perícias e informações, evidencia a materialidade da improbidade administrativa. E, como já ressaltado, a prova do dolo genérico do réu no que tange à violação do art. 42 da LRF é de fácil constatação, porque foi alertado pelo TCDF em relação às práticas e irregularidades nas contas públicas e na execução orçamentária dos anos anteriores e, mesmo após tais alertas, deixou de observar a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 42), o que desqualifica a tese da defesa no sentido de que sempre agiu com responsabilidade fiscal.

Ainda em relação à improbidade administrativa e o dolo do réu AGNELO, o EX-SUBSECRETÁRIO de ORÇAMENTO, CAIO ABBOTT, informou ao TCDF que, por decisão política, foram ignoradas atribuições que, por regimento, seriam da sua competência. Afirmou que no período houve sistemático e paulatino enfraquecimento da função de controle e as orientações políticas se sobrepunham às necessidades técnicas, operacionais e jurídicas, relativas a finanças públicas. Tal declaração, para fins dessa ação de improbidade, apenas corrobora a auditoria nas contas públicas. O ex-servidor, integrante do Governo, confirmou os alertas recebidos em relação à trajetória ascendente das despesas em face do agravamento da situação à vista da necessidade de cautela no último ano do mandato. Os memorandos números 065/2014 e 90/2014 (que constam nos autos), além do relatório de avaliação do comportamento de receitas e despesas

orçamentárias realizadas em outubro de 2014, apenas reforçam o dolo do réu que, ciente da situação caótica das contas públicas no exercício de 2014, ignorou todas as sugestões e medidas de controle e gestão das finanças públicas.

Diante de todo o contexto probatório, não há dúvida da assunção de obrigações, por parte do réu AGNELO, nos últimos dois quadrimestres do derradeiro ano de seu mandato (2014), que geraram despesas que não puderem ser integralmente pagas no mesmo exercício e/ou que foram transferidas para a competência do exercício subsequente, sem a necessária disponibilidade financeira para liquidá-las.

O montante fiscalizado, 21,2 bilhões, representa a soma das despesas empenhadas no exercício de 2014 (19 bilhões) com as identificadas pela auditoria como não inscritas em restos a pagar (2,15 bilhão). No caso, o réu AGNELO contraiu obrigações com despesas no período compreendido entre 01.05 a 31.12.2004, que não foram integralmente pagas no mesmo exercício e, as parcelas que deveriam ser liquidadas no exercício seguinte, 2015, não o foram por ausência de disponibilidade financeira suficiente para o seu custeio. O réu AGNELO editou decretos no exercício de 2014, entre eles, o Decreto 36.182/2014, que contribuiu de forma relevante para o aumento expressivo das despesas, que não foram contabilizadas como 'restos a pagar'. A auditoria, como já mencionado, foi precisa em relação a tais fatos, que não deixa dúvida quanto à materialidade da improbidade administrativa.

Explico:

No final do exercício de 2013, o déficit já exigia maior controle e responsabilidade com as contas públicas no ano de 2014. Todavia, ao invés de realizar planejamento responsável em termos fiscais para o ano de 2014, pois já era previsível o caos orçamentário e fiscal que se avizinhava, o ex-chefe do Executivo ignorou todos os alertas dos órgãos de controle e a precária situação fiscal e orçamentária dos exercícios anteriores e, de forma consciente, assumiu obrigações em volume expressivo que geraram despesas sem disponibilidade necessária para o custeio.

No item 92 do relatório de auditoria n.º 5.3.001.15.13, os auditores apontaram que ao menos 173,4 milhões em obrigações de despesa foram realizadas com inobservância do art. 42 da LRF (fontes de recursos vinculados que apresentaram déficit). Em relação aos recursos não vinculados, foi identificada a

amostra de 148,4 milhões em obrigações de despesas contraídas no período previsto no art. 42 da LRF, para serem pagas no exercício de 2015, com fontes de custeio cuja soma do saldo apresentou déficit de 541,4 milhões em 2014, o que eleva para 2,5 bilhões negativos, quando se agrega as despesas de competência do exercício de 2014 que não foram inscritas como ‘restos a pagar’.

Neste ponto, como bem destacado pelo MPDFT, os dados utilizados foram coletados com base nos documentos publicados por unidades do próprio Poder Executivo em veículo oficial de divulgação de atos administrativos e foram também confrontados com notas de empenhos emitidos no SIGGO, inscritas em ‘restos a pagar’, informações oriundas de credores e unidades gestoras. A análise técnica foi restrita ao período vedado pelo art. 42 da LRF. A investigação foi robusta, técnica, embasada em informações da própria administração, dados contábeis e elementos concretos.

Na contestação (ID 48958533), o réu Agnelo não conseguiu desqualificar o robusto conjunto probatório, materializado em auditoria, documentos, análises técnicas, financeiras e contábeis, em relação à gestão orçamentária do exercício de 2014. É evidente que o relatório da auditoria também deve reproduzir informações oriundas da própria administração pública, local onde estão registradas, armazenadas e contabilizados as obrigações, despesas, justificativas, atos normativos e tudo o mais que se relaciona com a gestão pública e orçamentária. Não há que se cogitar em “isolamento” de dados e descontextualização, conforme já mencionado. O montante fiscalizado corresponde a 21,2 bilhões relativos ao exercício de 2014, o que descaracteriza a alegação de isolamento de dados.

Ademais, em razão do grande número de unidades gestoras executoras relacionadas aos achados, resta demonstrado que nada foi descontextualizado. O universo fiscalizado é múltiplo e global. Os valores de despesas não inscritas em restos a pagar apurados pela auditoria na CLDF e TCDF não neutraliza o achado do órgão de controle que identificou expressivo volume de despesas de competência do exercício de 2014 que deixaram de ser inscritos em restos a pagar, no âmbito do Poder Executivo Distrital (2,2 bilhões de reais, resultado da soma de dados relativos a 50 das 117 Unidades Gestoras do Executivo).

Ao contrário do que alega o réu Agnelo em defesa, a auditoria apontou que os Decretos 35.881/2014 e 36.182/2014 foram causas determinantes das despesas da competência descrita em 2014, não inscritas como ‘restos a pagar’. O

desrespeito ao art. 42 da LRF é flagrante, inequívoco e injustificado, em especial diante dos alertas a respeito da ausência de disponibilidade financeira já apurada no exercício de 2013 (Decisão n.º 1.684/2014, do TCDF). E o alerta foi específico, ou seja, para que o réu AGNELO, em razão da insuficiência financeira, se atentasse “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 EXECUTIVO”. O réu Agnelo, de forma antecipada, teve a oportunidade de manter o equilíbrio das contas públicas, evitar gastos desnecessários e não assumir obrigações com despesas que não poderiam ser cumpridas integralmente no último ano do seu mandato. Todavia, de forma deliberada, ignorou o alerta específico, objetivo e direcionado ao art. 42 da LRF, objeto desta ação de improbidade. Tal alerta antecedente desqualifica toda alegação de defesa que tentou, sem êxito, justificar atos normativos e decisões que violaram o art. 42 da LRF.

O réu AGNELO também tentou justificar atos e condutas que violaram o art. 42 da LRF a partir do apontamento de dificuldades financeiras que teve de lidar desde o início da gestão. Todavia, as crises políticas dos governos anteriores, a situação financeira do Distrito Federal, as obrigações pendentes e todas as questões que envolvem gestão pública, são inerentes ao cargo de Chefe do Executivo Distrital e, por isso, jamais poderiam justificar o descumprimento do art. 42 da LRF, até porque, como já exaustivamente mencionado, foi alertado com a devida antecedência para manter o equilíbrio fiscal no último ano de seu mandato. A gestão teve início em 2011 e o objeto desta ação de improbidade é o exercício de 2014, ou seja, o réu teve a possibilidade de promover planejamento orçamentário para que, no último ano de seu mandato, não violasse a Lei e Responsabilidade Fiscal. É repetitivo, mas necessário destacar, que as apurações realizadas pela auditoria levaram à constatação de que um expressivo volume de despesas da competência de 2014 (2,2 bilhões) deixaram de ser inscritas em ‘restos a pagar’. Portanto, são 2,2 bilhões de despesas que deixaram de ser inscritas. Os desvios de recursos públicos da gestão anterior (que redundou na Caixa de Pandora) e os problemas orçamentários que são inerentes à administração pública, não servem como justificativa plausível para os atos praticados. O expressivo volume de recursos e os alertas antecedentes do TCDF, endereçados ao réu para observar o art. 42 da LRF no exercício de 2014, tornam a defesa insustentável juridicamente.

O próprio réu reconheceu em contestação que sucumbiu à pressão dos servidores públicos para reajustes, incorporações de gratificações aos vencimentos, entre outros benefícios, o que aumentaria as despesas e, certamente, foi uma das causas do desequilíbrio fiscal. O réu, ciente da situação financeira do Distrito Federal, que alegou ser precária e caótica desde o início de sua gestão, de forma incoerente, concedeu vantagens e benefícios a servidores públicos nos últimos anos de sua gestão. As despesas com pessoal cresceram substancialmente e pressionaram as contas públicas do Distrito Federal. A decisão política de conceder aumentos e vantagens a várias categorias do serviço público no exercício de 2014, mesmo ciente do desequilíbrio orçamentário e das contas públicas, apenas potencializa o dolo, elemento subjetivo da improbidade administrativa prevista no art. 11, caput, e inciso I.

As necessidades de investimentos do governo, a instituição do IPREV, as despesas com precatórios, aumentos salariais, novas contratações, auxílios, licenças e conversão em pecúnia não tem qualquer relação com a necessária observância do art. 42 da LRF, que o réu, de forma deliberada, descumpriu. Tais dificuldades enfrentadas por qualquer gestor público, em especial no âmbito do Poder Executivo Distrital, são comuns e inerentes à relevância política e social do cargo. Não se questiona a complexidade dos problemas enfrentados, mas não podem servir de justificativa para violação deliberada e consciente do art. 42 da LRF. Se assim o fosse, bastaria qualquer gestor público assumir obrigações com despesas excessivas no último ano do mandato, sem a possibilidade de quitação no mesmo exercício ou pendentes para o exercício seguinte sem disponibilidade de caixa para o custeio e, em seguida, com base nestes mesmos argumentos que integram e se relacionam com os deveres comuns e ordinários do dia a dia de qualquer gestor público, para tornar o art. 42 da LRF letra morta.

A metodologia da auditoria, os critérios adotados, os dados técnicos, as informações coletadas e as divergências encontradas, estão materializados em documento técnico, preciso e que levou em conta todo o contexto que antecedeu o exercício de 2014, que foram os alertas disparados pelo órgão de controle, para observância do art. 42 da LRF no último ano do mandato. Basta ler e observar atentamente o relatório técnico para se observar que a auditoria não se baseou única e exclusivamente nas informações dos credores, como pretende fazer crer o réu. Aliás, a própria auditoria, de forma transparente, destacou que os valores informados pelos credores que apresentaram diferenças, expressas no relatório e identificadas, não foram validadas em razão do tempo e das limitações impostas à

auditoria. No contexto da fiscalização, tal situação não afeta os achados e a clareza em relação ao desrespeito ao art. 42 da LRF.

O réu Agnelo apenas e tão somente, de forma genérica, afirma que o relatório e o trabalho da auditoria, é resultado de análise equivocada, mas não apresentou qualquer dado técnico seguro para desqualificar o documento. Caso houvesse dúvida razoável na auditoria, no momento da especificação de provas, poderia o réu ter requerido a produção de perícia ou a análise das contas por auditoria independente, mas não o fez. Apenas requereu a produção de prova testemunhal que, após toda a análise, restou evidenciada a impertinência para o esclarecimento dos fatos. As alegações da defesa refutam os critérios técnicos da auditoria e, certamente, a prova testemunhal em nada contribuiria para elucidação destes fatos de natureza contábil e financeira que estão registrados na administração pública ou retratados em atos normativos, como os decretos mencionados.

O juízo não tem qualquer dúvida quanto à legitimidade e à conclusão da auditoria do TCDF. O fato é que a longa defesa do réu Agnelo não é capaz de infirmar o trabalho técnico, preciso e bem fundamentado da auditoria. Em muitos trechos da defesa, páginas 58 a 69, o réu se limitou a resumir trechos da acusação do MPDFT e fazer menção às conclusões do relatório da auditoria quanto aos atos normativos já mencionados, em especial os Decretos n.º 35.881/2014 e n.º 36.182/2014, em relação aos quais se restringiu a afirmar que “não causaram qualquer tumulto processual” e que seriam enérgica demonstração da responsabilidade fiscal.

Na realidade, como já devidamente comprovado, tais relatórios aprofundaram o estado de crise e desequilíbrio fiscal e, por isso, potencializaram a materialização da improbidade administrativa, pela inobservância do art. 42 da LRF. É desnecessário retornar aos argumentos relacionados a tais decretos. A justificativa apresentada pelo réu é, mais uma vez, genérica, pois a se considerar como legítima tal afirmação, seria o mesmo que admitir a assunção de inúmeras obrigações com despesas que sabidamente não seriam pagas no exercício e, nos últimos meses da gestão, editar decretos para evitar a contabilização de despesas orçamentárias, de forma absolutamente artificial, como ocorreu com os mencionados decretos. Chama a atenção quando o réu alega que apenas nos dois últimos meses de seu mandato as limitações orçamentárias se revelaram (página

71 da defesa). Tal alegação evidencia ausência de qualquer planejamento fiscal ou orçamentário e apenas reforça a conclusão da auditoria.

Não é crível crer que o réu teria percebido as limitações orçamentárias apenas nos dois últimos meses de seu mandato. Se essa foi a razão para a edição dos decretos editados para evitar a contabilização de despesas orçamentárias, a situação é ainda mais grave. De fato, os argumentos de defesa não são, ainda que minimamente, suficientes para desqualificar o relatório da auditoria do TCDF, baseada em robusta documentação e dados técnicos. A alegação de que os “considerando” dos decretos teriam conotação de controle das contas públicas é óbvia. Todavia, o resultado dos decretos é justamente o oposto. A materialidade, resultado dos decretos, é completamente contrária à sua forma e as suas razões. A discricionariedade do gestor público em relação às escolhas que pode e deve fazer no destino dos recursos públicos não pode ser confundida com a necessária observância da Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial o art. 42, que não confere ao gestor qualquer discricionariedade. Tal artigo retrata o princípio da legalidade, probidade na gestão e transparências das contas públicas. A defesa apresentada não é suficiente para se contrapor ao robusto conjunto probatório que indica a violação do art. 42 da LRF pelo réu Agnelo Queiroz, no último ano de sua gestão.

Em conclusão, o ex-Governador, réu Agnelo Queiroz, como gestor público, violou, de forma consciente e deliberada, o art. 42 da LRF. Na condição de chefe do Executivo Distrital, o réu é o responsável direto pelo desequilíbrio nas contas públicas, pela política orçamentária desastrosa do exercício de 2014 e, principalmente, pelo desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal que, no art. 42, objeto desta ação de improbidade administrativa, veda ao titular de Poder que, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contraia obrigação de despesa 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 para este efeito. A materialidade da violação desta norma e o dolo genérico estão devidamente comprovados.

O réu AGNELO deve ser condenado por ato de improbidade administrativa porque, de forma consciente e deliberada (dolo genérico), atentou contra os deveres de legalidade e probidade na gestão pública, ao assumir obrigações que geraram despesas nos últimos quadrimestres do último ano de seu mandato eletivo, ciente de que não teria como ser integralmente paga no mesmo exercício

e, ainda, convicto de que as parcelas restantes e transferidas para o exercício subsequente (2015), não teria disponibilidade financeira suficiente para o respectivo custeio.

A conduta do réu AGNELO se enquadra no art. 11, caput, e inciso I, da LIA, segundo o qual 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, lealdade às instituições, e, em especial, praticar ato visando fim proibido em lei.

3.1.2. Réu PAULO ANTENOR DE OLIVEIRA (análise da conduta)

O MPDFT, na inicial, alega que o réu PAULO ANTENOR DE OLIVEIRA, ex-Secretário de Planejamento e Orçamento, na condição de partícipe, de forma livre e consciente, teria contribuído para os atos imputados ao réu AGNELO, ex-Governador. De acordo com o autor da ação, o réu PAULO teria impedido 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. Com isso, teria contribuído para o descontrole da gestão orçamentária e financeira (imputações relativas ao primeiro fato indicado na inicial - “omissão das obrigações assumidas nos restos a pagar”).

Em contestação, o réu PAULO AGNELO afirma que a imputação em relação ao mesmo é genérica, pois não haveria descrição objetiva da conduta. Todavia, na análise da inépcia da inicial arguida pelo réu e rejeitada por este juízo, bem como no parágrafo anterior, já restou demonstrado que em relação ao primeiro fato da inicial, a imputação é específica e concreta. No mérito, o réu PAULO alega que não há elementos que caracterizam a improbidade administrativa, porque não pode ser responsabilizado pelo aumento de despesa e empenhos.

A controvérsia desta ação civil pública se restringe à caracterização ou não de ato de improbidade administrativa, por descumprimento ao disposto no art. 42 da LRF, o que atenta contra princípios da administração pública, na forma do art. 11 da LIA. No caso do réu PAULO, a investigação busca apurar se o mesmo, na condição de ex-Secretário de Planejamento, como partícipe, contribuiu para a

violação do art. 42 da LRF pelo ex-Chefe do Executivo, por meio dos atos imputados pelo MPDFT na inicial (primeiro fato).

As provas acostadas aos autos dão conta de que o réu, na condição de ex-Secretário de Planejamento, teve atuação decisiva para que o réu Agnelo pudesse violar a legalidade e a probidade da administração, quando deixou de observar, de forma consciente, o art. 42 da LRF.

A caracterização da improbidade administrativa já foi analisada em relação ao réu Agnelo. Por isso, é desnecessário (seria repetitivo) fazer referência à materialidade da improbidade, inobservância do art. 42 da LRF, evidenciada por robusto conjunto probatório, conforme já destacado por ocasião da apuração da conduta daquele réu (Agnelo).

Em relação ao réu PAULO, é essencial apurar se praticou os atos imputados pelo MPDFT e, em razão deles, contribuiu para a violação do art. 42 da LRF.

A imputação em relação ao réu PAULO se relaciona com o achado 1 da auditoria, constatação da ocorrência de expressivo volume de despesas da competência de 2014 não inscritas em 'restos a pagar'. O MPDFT afirma que o réu PAULO impediu empenhos. De acordo com a legislação, 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'.

O TCDF, na decisão n.º 2768/2011, período em que o réu PAULO já integrava o Governo como Secretário de Planejamento e Orçamento, além de expedir alerta dirigida a ele (Secretário - réu Paulo) para que, nas regulamentações afetas à execução orçamentária, financeira e contábil referentes ao exercício de 2011 e seguintes, evitasse editar normas que impedissem a contabilização (empenho e inscrição em 'restos a pagar') de despesas da competência do exercício, alerta este reiterado pelo mesmo TCDF, na decisão n.º 2.317/2012, determinou que a contabilização de despesas incorridas ou compromissos assumidos da competência do exercício fosse transposta para o exercício subsequente, por ausência de empenho ou cancelamento de saldo de empenho, de forma a cumprir os princípios orçamentários da anualidade, da universalidade, do planejamento e da transparência das ações governamentais, do controle e do equilíbrio fiscal das constas públicas, o que atenderia, entre outras normas, o art. 42 da LRF.

Portanto, o ex-Secretário tinha plena ciência e conhecimento de que o TCDF, desde 2011, já alertava sobre os procedimentos corretos para a execução orçamentária, em especial para que evitasse a edição de normas para impedir a contabilização de despesas da competência do exercício. Como já analisado à exaustão, no exercício de 2014, foi identificado expressivo volume de despesas que deixaram de serem inscritas em 'restos a pagar' e, no caso, de acordo com a auditoria, o réu PAULO, na condição de ex-Secretário de Orçamento, mesmo alertado, por duas vezes, pelo TCDF, nos anos anteriores, contribuiu com tais irregularidades, em especial por conta dos empenhos cancelados (que contou com a sua participação).

Não será analisada novamente a materialidade da improbidade, mas apenas o nexo entre a conduta do réu PAULO e a violação ao art. 42 da LRF, o que restou evidenciado pela sua decisiva atuação no planejamento orçamentário, diante do cargo que ocupava, Secretário de Planejamento e Orçamento, bem como pelos atos que participou, de forma direta, em relação à execução orçamentária e financeira do exercício de 2014. O réu participou ativamente da elaboração dos Decretos 35881/2014 e 36.182/2014. O primeiro decreto estabeleceu vedações para a emissão de notas de empenho e o segundo determinou o cancelamento de todos os empenhos realizados a partir de 1º de maio do mesmo ano (2014), que não tivessem sido liquidados. Os Decretos e outras normas que o alteraram ainda autorizaram o novo empenho de despesas correspondentes aos empenhos cancelados que tivessem sido objeto de efetiva prestação dos serviços ou fornecimento de bens, mediante autorização direta do Secretário de Planejamento e Orçamento (réu Paulo). Todavia, condicionou tais pedidos a novas exigências, de discutível legalidade (conforme auditoria), em prazos praticamente impossíveis de serem cumpridos, para dar aparência de legitimidade aos atos normativos.

Como o expediente normal da administração pública no período de festas eram apenas os dias 29 e 30 de dezembro (Decreto Distrital 35.163/2014), os gestores de todas as unidades executoras integrantes da administração direta e indireta do DF passaram a dispor destes dois únicos dias para que promovesse a avaliação de todos os compromissos cujos empenhos fossem cancelados para, em seguida, os submeterem à manifestação do Secretário, ora réu. Portanto, de forma artificial, se admitiu novos empenhos, mas em razão das exigências, prazos e contrapartidas, impossíveis de serem atendidas. Como bem destaca a auditoria, o Decreto 36.182/2014, estabeleceu, de forma unilateral, ou seja, sem a anuência dos gestores das unidades executoras, o cancelamento generalizado de empenhos

no montante de 770,8 milhões e, como condição ou requisito para novo empenho, exigiu que os ordenadores de despesas apresentassem pedidos de autorização junto à Secretário de Planejamento e Orçamento, acompanhados de notas e documentos equivalentes referentes à prestação do serviço ou fornecimento, o que prejudicou o cumprimento das normas que regem a contabilização de despesas, em especial a inscrição em ‘restos a pagar’ não processados. Tal decreto, que contou com a participação direta do réu, contribuiu de forma relevante para elevar o montante de obrigações de despesas da competência do exercício de 2014, que deixou de ser contabilizado como ‘restos a pagar’.

Se fossem tais despesas corretamente contabilizadas e consideradas, os déficits apresentados seriam superiores aos oficialmente publicados. A Secretaria de Planejamento e Orçamento é órgão central na execução da política orçamentária e, no caso específico, o dolo do réu PAULO é reforçado e potencializado pelos alertas direcionados à sua pessoa que recebeu do TCDF nos anos anteriores para evitar tais procedimentos. Os déficits dos anos anteriores já indicavam a necessidade de rigoroso planejamento orçamentário para o último ano do mandato, exercício de 2014 e, ao contrário disso, o que se apurou foi o completo descontrole das contas públicas. As providências determinadas pelo TCDF, em duas decisões, foram ignoradas e até desrespeitadas pelos gestores públicos no exercício de 2014, entre eles o réu PAULO, responsável direto pelo planejamento e execução orçamentária.

Tais fatos, que correspondem ao primeiro achado da auditoria, foram confirmados por quase todas as unidades afetadas pelos cancelamentos dos empenhos que tiveram como causa preponderante ações dirigidas e coordenadas pela Secretaria de Planejamento e Orçamento. O réu Paulo ocupava órgão central de planejamento e orçamento e, nesta condição, a inobservância do art. 42 da LRF tem relação direta com a sua competência, o que foi demonstrado por atos concretos e objetivos.

A própria defesa reforça a participação direta do réu PAULO nos atos mencionados, quando tenta justificá-los, por meio de circulares, notas técnicas e ofícios. No item 28 da defesa, reconhece suas determinações diretas e sua participação no cancelamento de empenhos, que é justamente a imputação do MPDFT e coincide com a conclusão da auditoria do TCDF. No item 29 da contestação argumenta que “todas as Unidades Executoras estavam informadas da necessidade de cancelamento de empenhos”. Tais afirmações na contestação

corroboram as imputações e a auditoria em relação à participação direta do réu na improbidade, em especial porque coordenou, planejou, executou e contribuiu para o cancelamento de empenhos, cujas consequências orçamentárias e fiscais já foram analisadas à exaustão.

Portanto, o nexo causal e a responsabilidade do Secretário de Planejamento restaram demonstrados por seus atos e omissões no exercício de 2014, pois, ao impedir o empenho de despesas, impossibilitou os registros contábeis pelas unidades gestoras, em especial porque promoveu o cancelamento de empenhos (cancelamentos de empenhos são fatos inequívocos, conforme comprovam os documentos) e remanejou dotações, em total contrariedade à legislação.

Ao contrário do que alega a defesa do réu Paulo, os atos praticados pelo ex-Secretário foram descritos de forma objetiva e específica na inicial e, como já analisado, devidamente comprovados, o que evidencia sua participação direta na improbidade administrativa levada a efeito pelo réu AGNELO, então Governador.

Em relação ao elemento subjetivo, no caso de improbidade administrativa lastreada no art. 11, basta o dolo genérico. O réu Paulo foi direta e especificamente alertado, em duas oportunidades, pelo TCDF, quanto ao controle fiscal e à necessidade de observância de regras necessárias ao bom desempenho do orçamento público. O réu PAULO não apenas desrespeitou e ignorou as orientações do TCDF, como contribuiu para o completo descontrole fiscal no exercício de 2014, fato que, além de potencializar o caos econômico na administração pública no último exercício do mandato, torna o dolo evidente. Por isso, a alegação de que foram tomadas todas as providências para prevenir e evitar prejuízos financeiros, não corresponde com as provas documentais, em especial os elementos técnicos que fundamentam a auditoria.

O ofício circular enviado pelo réu às unidades gestores em 11.08.2014 reforça o dolo, pois demonstra que tinha conhecimento da situação e dos atos subsequentes que seriam praticados, como edição de decretos que cancelaram empenhos e promoveram remanejamentos orçamentários, em descumprimento a normas legais. Tal fato também evidencia que não observou os alertas do TCDF quanto à necessidade de regularização das contas públicas. Antes de 08.2014, as obrigações com despesas excessivas e que não poderiam ser liquidadas no mesmo exercício já haviam sido, em sua maioria, assumidas. O ofício circular de 08.2014 e a nota técnica subsequente representam e retratam meios artificiais para

aparentar gestão comprometida com os gastos públicos e o controle fiscal, quando, na realidade, naquele momento, últimos meses do mandato, o descontrole fiscal já era generalizado.

Ainda que a gestão orçamentária não estivesse apenas e unicamente no âmbito de suas atribuições, o fato é que o réu era o principal gestor, coordenador e executor do orçamento público. O fato de dividir responsabilidade com a denominada junta orçamentária não excluiu ou minimiza sua própria responsabilidade de gestor.

Por todos estes motivos, os argumentos apresentados para rebater a imputação objetiva e direta, itens 50 a 69 da defesa, não se sustentam. Aliás, em nenhum momento o réu PAULO explicou o motivo pelo qual ignorou as decisões do TCDF nos anos anteriores, quando este órgão de controle já alertava para a adoção de procedimentos corretos e a necessária observância do art. 42 da LRF. A insuficiência de recursos, por si só, não justifica o descumprimento do art. 42 da LRF, pois, como debatido à exaustão, no exercício de 2014, o volume de despesas foi expressivo. Se os recursos eram insuficientes não havia motivo para reajuste de servidores públicos, o que desqualifica a tese da defesa.

Em conclusão, o réu PAULO deve ser condenado, na condição de partícipe, pelo ato de improbidade administrativa praticada pelo então Governador Agnelo, porque com seus atos na direção da Secretaria de Planejamento e Orçamento, contribuiu, de forma decisiva, consciente e deliberada (dolo), com o desequilíbrio fiscal das contas públicas no exercício de 2014, em especial o descumprimento do art. 42 da LRF.

3.1.3. Réu ADONIAS DOS REIS SANTIAGO (análise de conduta)

O MPDFT, na inicial, alega que o réu ADONIAS REIS SANTIAGO, ex-Secretário de Fazenda, na condição de partícipe, de forma livre e consciente, teria contribuído para os atos imputados ao réu AGNELO, ex-Governador. De acordo com o autor, o réu ADONIAS teria sido responsável pelo descumprimento da legislação quanto ao correto registro de 'restos a pagar' no mês de dezembro de 2014 e, ainda, permitido 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 (imputações relativas

ao primeiro fato indicado na inicial - “omissão das obrigações assumidas nos restos a pagar”).

Em contestação, o réu ADONIAS argumenta que inexistente ato de improbidade administrativa porque a imputação da conduta é abstrata. Afirma que o MPDFT não teria indicado em qual medida o réu, na qualidade de Secretário da Fazenda, teria contribuído para os fatos narrados. Argumenta que não participou de qualquer ato relacionado à autorização de despesas, atos de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

No caso, não há que se cogitar em alegação abstrata. Ao contrário, a imputação em relação ao réu ADONIAS é objetiva e direta, pois teria sido o “responsável pelo descumprimento da legislação quanto ao correto registro dos valores de ‘restos a pagar’ no mês de dezembro de 2014”. A alegação de que o Secretário da Fazenda não faz gestão orçamentária e não autoriza despesas é discussão de mérito, fato que não tem relação com a imputação ao mesmo dirigida, que é específica e concreta.

A controvérsia desta ação civil pública se restringe à caracterização ou não de ato de improbidade administrativa, por descumprimento ao disposto no art. 42 da LRF. No caso do réu ADONIAS, assim como do réu PAULO, a investigação busca apurar se o mesmo, na condição de ex-Secretário de Fazenda, como partícipe, contribuiu para a violação do art. 42 da LRF pelo ex-Chefe do Executivo, por meio dos atos imputados pelo MPDFT na inicial (primeiro fato).

Não se questiona as atribuições do Secretário de Fazenda, mas se o mesmo, no exercício de sua competência, de alguma forma, contribuiu para as irregularidades fiscais no exercício de 2014, em especial a violação do art. 42 da LRF. É competência do Secretário da Fazenda, entre outras, promover a gestão fiscal, contábil e financeira do Distrito Federal, atribuições que possuem direta relação com o objeto de investigação desta ação de improbidade.

As provas acostadas aos autos dão conta de que o réu, na condição de ex-Secretário de Fazenda teve atuação decisiva para que o réu Agnelo pudesse violar a legalidade e a probidade da administração, quando deixou de observar, de forma consciente, o art. 42 da LRF.

A caracterização da improbidade administrativa já foi analisada em relação ao réu Agnelo. Por isso, é desnecessário (seria repetitivo) fazer referência

à materialidade da improbidade, inobservância do art. 42 da LRF, evidenciada por robusto conjunto probatório, conforme já destacado por ocasião da apuração da conduta do réu Agnelo. Em relação ao réu ADONIAS, assim como o réu PAULO, é essencial verificar se praticou os atos imputados pelo MPDFT e, em razão deles, contribuiu para a violação do art. 42 da LRF.

O TCDF, na decisão n.º 2768/2011, período em que o réu já integrava o Governo como Secretário de Fazenda, além de expedir alerta dirigida também a este Secretário (réu Adonias) para que, nas regulamentações afetas à execução orçamentária, financeira e contábil referentes ao exercício de 2011 e seguintes, evitasse, juntamente com o Chefe do Executivo e o Secretário de Planejamento e Orçamento, editar normas que impedissem a contabilização (empenho e inscrição em 'restos a pagar') de despesas da competência do exercício, alerta este reiterado pelo mesmo TCDF, na decisão n.º 2.317/2012, determinou que a contabilização de despesas incorridas ou compromissos assumidos da competência do exercício fosse transposta para o exercício subsequente, por ausência de empenho ou cancelamento de saldo de empenho, de forma a cumprir os princípios orçamentários da anualidade, da universalidade, do planejamento e da transparência das ações governamentais, do controle e do equilíbrio fiscal das constas públicas, o que atenderia, entre outras normas, o art. 42 da LRF.

Portanto, o ex-Secretário da Fazenda tinha plena ciência e conhecimento de que o TCDF, desde 2011, já alertava sobre os procedimentos corretos para a execução orçamentária, em especial para que evitasse a edição de normas para impedir a contabilização de despesas da competência do exercício. Como já analisado à exaustão, no exercício de 2014, foi identificado expressivo volume de despesas que deixaram de ser inscritas em 'restos a pagar'. No caso, de acordo com a auditoria, o réu ADONIAS, na condição de ex-Secretário de Fazenda, mesmo alertado, por duas vezes, pelo TCDF, nos anos anteriores, contribuiu com tais irregularidades, em especial porque também, em conjunto e unidade de propósitos com os réus Agnelo e Paulo, agiu para cancelar notas de empenho, fato que impediu os devidos registros contábeis pelas unidades gestoras.

Não será analisada novamente a materialidade da improbidade, mas apenas o nexos entre a conduta do réu ADONIAS e a violação ao art. 42 da LRF, o que restou evidenciado pela sua decisiva atuação na gestão fiscal e orçamentária, diante do cargo que ocupava, Secretário de Fazenda, bem como pelos atos que

participou, de forma direta, em relação à execução orçamentária e financeira do exercício de 2014.

O réu, juntamente com o então Secretário de Planejamento e Orçamento Paulo, participou ativamente da elaboração dos Decretos 35.881/2014 e 36.182/2014. O primeiro decreto estabeleceu vedações para a emissão de notas de empenho e o segundo determinou o cancelamento de todos os empenhos realizados a partir de 1º de maio do mesmo ano (2014), que não tivessem sido liquidados. Tais decretos, segundo a auditoria (ID 36548993), definiram o titular da SEF como um dos responsáveis para autorizar, de forma discricionária, empenhos e reempenhos das despesas que foram objeto dos regramentos veiculados nos referidos normativos.

Os Decretos e outras normas que os alteraram ainda autorizaram o novo empenho de despesas correspondentes aos empenhos cancelados que tivessem sido objeto de efetiva prestação dos serviços ou fornecimento de bens, mediante autorização direta do Secretário de Planejamento e Orçamento, réu Paulo e do Secretário de Fazenda, o réu Adonias, conforme dados técnicos obtidos e materializados no relatório da auditoria. Tais normas, que contaram com a participação do Secretário de Fazenda, condicionou tais pedidos a novas exigências, de discutível legalidade (conforme auditoria), em prazos praticamente impossíveis de serem cumpridos, para dar aparência de legitimidade aos atos.

Como o expediente normal da administração pública no período de festas eram apenas os dias 29 e 30 de dezembro (Decreto Distrital 35.163/2014), os gestores de todas as unidades executoras integrantes da administração direta e indireta do DF passaram a dispor destes dois únicos dias para que promovesse a avaliação de todos os compromissos cujos empenhos foram cancelados e os submetessem à manifestação do Secretário de Planejamento e da Fazenda, réus Paulo e Adonias. No caso da participação, os réus Adonias e Paulo agiram em conjunto e com unidade de propósitos, em relação à edição de tais atos normativos. O réu Adonias, juntamente com o Secretário do Planejamento e Orçamento, Paulo, de forma artificial, admitiu novos empenhos, mas, em razão das exigências, prazos e contrapartidas, eram impossíveis de serem atendidas.

Como bem destaca a auditoria, o Decreto 36.182/2014, estabeleceu, de forma unilateral, ou seja, sem a anuência dos gestores das unidades executoras, o cancelamento generalizado de empenhos no montante de 770,8 milhões e, como condição ou requisito para novo empenho, exigiu que os ordenadores de despesas

apresentassem pedidos de autorização junto à Secretário de Planejamento e Orçamento e à Secretaria da Fazenda, acompanhados de notas e documentos equivalentes referentes à prestação do serviço ou fornecimento, o que prejudicou o cumprimento das normas que regem a contabilização de despesas, em especial a inscrição em 'restos a pagar' não processados. Neste ponto, verifica-se, com clareza, o nexo causal entre a imputação da inicial, o relatório da auditoria do TCDF e os atos que contaram com a participação do réu.

Embora tenha na sua linha de defesa sustentado que não tinha competência para autorizar despesas e editar decretos, os documentos evidenciam que controlava, juntamente com o réu PAULO (sob a coordenação do então Governador Agnelo), a contabilização das contas públicas, tanto que os ordenadores de despesas tinham a orientação/obrigação/dever de submeter qualquer pedido de autorização junto às duas Secretarias mencionadas, Planejamento/Orçamento e Fazenda.

O Decreto 36.182/2014, que contou com a participação direta do réu, contribuiu de forma relevante para elevar o montante de obrigações de despesas da competência do exercício de 2014, que deixou de ser contabilizado como 'restos a pagar'. Se fossem tais despesas corretamente contabilizadas e consideradas, os déficits apresentados seriam superiores aos oficialmente publicados. A Secretaria de Fazenda tinha papel central no planejamento orçamentário, tanto que, no caso específico, o TCDF, por duas vezes, disparou alertas endereçados ao Secretário da Fazenda em relação ao compromisso com as contas públicas e a execução orçamentária, nos termos já mencionados.

O dolo do réu ADONIAS é reforçado e potencializado por estes alertas direcionados à sua pessoa que recebeu do TCDF nos anos anteriores, com o objetivo de evitar os procedimentos que contribuiu decisivamente para concretizar no exercício de 2014, o que levou a profundo desequilíbrio das contas públicas.

Os déficits dos anos anteriores já indicavam a necessidade de rigoroso planejamento orçamentário para o último ano do mandato, exercício de 2014 e, ao contrário disso, o que se apurou foi o completo descontrole das contas públicas. As providências determinadas pelo TCDF, em duas decisões, foram ignoradas e até desrespeitadas pelos gestores públicos no exercício de 2014, entre eles o réu ADONIAS, um dos responsáveis diretos pelo planejamento orçamentário.

Tais fatos, que correspondem ao primeiro achado da auditoria, foram confirmados por quase todas as unidades afetadas pelos cancelamentos dos empenhos que tiveram como causa preponderante ações dirigidas e coordenadas pela Secretaria de Planejamento e Orçamento e, também, pela Secretaria da Fazenda. O réu Adonias ocupava órgão central de planejamento e orçamento e, nesta condição, a inobservância do art. 42 da LRF tem relação direta com a sua competência, o que foi demonstrado por atos concretos e objetivos.

É relevante destacar que o art. 42 da LRF dirige-se ao Chefe do Poder Executivo. Não é por outra razão que ADONIAS e PAULO, Secretários de Fazenda e Planejamento/Orçamento, são considerados partícipes. A participação destes dois réus, Secretários de Estado, se revela nítida porque ambos, juntamente com o ex-Governador Agnelo, foram alertados pelo TCDF, de forma expressa e objetiva em relação à necessidade de observar e respeitar o art. 42 da LRF.

Na decisão n.º 1.648/2014, o TCDF, por unanimidade, já no início do exercício de 2.014, alertou a SECRETARIA DE PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO e a SECRETARIA DA FAZENDA quanto à NECESSIDADE do estrito cumprimento do art. 42 da LRF ao final do exercício de 2014, por ser o último ano de mandato da chefia do Executivo.

Os réus Adonias e Paulo, mesmo alertados de forma objetiva, clara, concreta e específica quanto à necessidade de observar o correto cumprimento do art. 42 da LRF, participaram, de forma direta e decisiva, do planejamento, coordenação e execução de todos os atos que implicaram em cancelamento de empenhos e não contabilização de despesas para o exercício seguinte, já cientes da ausência de disponibilidade financeira para o custeio destas, o que os vinculam, conectam e agregam aos atos do então Governador, réu Agnelo, responsável direto e principal pelo desrespeito ao art. 42 da LRF.

O relatório da auditoria, baseado em dados técnicos e elementos concretos, faz referência aos alertas: “os dados apresentados indicam que, mesmo com o alerta, houve inobservância do disposto no art. 42 da LRF no exercício de 2014” e continua o relatório no item 98, “não se pode deixar de atribuir responsabilidade ao ex-Governador e às Secretarias de Planejamento e Orçamento e de Fazenda do DF pelo descontrole e desequilíbrio evidenciado nas contas públicas do DF no exercício de 2.014, que resultaram nas insuficiências financeiras verificadas em diversas fontes de recursos, sobretudo nas fontes de recursos não vinculados”.

Portanto, os documentos acostados aos autos são contundentes quanto à participação decisiva do réu Adonias no descumprimento do art. 42 da LRF, pelo titular e chefe do Executivo Distrital.

No item 139 do relatório, por ocasião da conclusão, foi registrado que “O cenário evidenciado, por intermédio dos apontamentos relacionados aos achados de auditoria, denota que as ocorrências identificadas decorreram da política adotada pelo então Chefe do Poder Executivo, aliada, especialmente, à ineficiência e ineficácia da atuação das Secretarias de Planejamento e Orçamento e de Fazenda, a quem competiam a responsabilidade de agir, respectivamente, na qualidade de órgãos centrais de planejamento e orçamento e de administração financeira do DF”. E termina com o apontamento de que os réus, entre eles ADONIAS e PAULO, provocaram impacto negativo e sem precedentes nas contas públicas do DF no exercício de 2014.

Ao contrário do que alega a defesa de ADONIAS, a Secretaria da Fazenda tem competência e atribuição para promover a gestão fiscal, contábil e financeira distrital, tanto que os Decretos 35.881/2014 e 36.182/2014, o definiram como um dos responsáveis para autorizar, de forma discricionária, empenhos e reempenhos. As matérias veiculadas nestes atos normativos dizem respeito às atribuições da Secretaria da Fazenda. O réu ADONIAS, por meio destes atos, passou a ter o poder, de forma discricionária (conveniência e oportunidade), para decidir sobre autorização de empenhos e reempenhos. A Secretaria da Fazenda é órgão central com a principal incumbência de manter o controle das finanças deste ente federativo.

Como bem ressalta a auditoria, o controle de caixa do Tesouro é da responsabilidade da Secretária da Fazenda. E, no caso, a conduta de ADONIAS em 2014 é agravada pelo conhecimento prévio da situação financeira precária do Distrito Federal, que ignorou diversos alertas para que a Secretaria da Fazenda zelasse pelo controle fiscal e contribuísse para a observância do art. 42 da LRF.

A defesa do réu ADONIAS não tem o condão de afastar a prova documental que evidencia sua participação na violação do art. 42 da LRF. A auditoria, como já exaustivamente mencionado, é baseado em dados técnicos, elementos de informações das unidades gestores, análise de atos normativos e de toda contabilidade do Distrito Federal no exercício de 2014. Não discute que a competência para editar decretos é do Chefe do Executivo, mas tais decretos conferiram poderes discricionários ao réu em relação aos empenhos (já referido).

E, como já explicado, teve participação direta na edição destes atos. Não se está a condenar o réu ADONIAS pela simples existência da Junta de Execução Orçamentária, mas em razão de atos efetivos e concretos praticados pelo mesmo no exercício de 2014, na condição de Secretário da Fazenda, órgão central de controle fiscal, que contribuíram de forma decisiva para o então Governador deixar de observar o princípio da legalidade, art. 42 da LRF.

Não há dúvida do dolo genérico do réu ADONIAS, suficiente para sua responsabilização, como participe da inobservância do art. 42 da LRF pelo então Governador. O réu recebeu alerta específico do TCDF quanto à observância do art. 42 da LRF no exercício de 2014 e, mesmo assim, praticou atos concretos (já mencionados) que atentaram contra esta norma.

Portanto, o nexos causal e a responsabilidade do Secretário de Fazenda restaram demonstrados por seus atos e omissões no exercício de 2014.

Por todos estes motivos, os argumentos apresentados para rebater a imputação objetiva e direta do MPDFT, não se sustentam. Aliás, em nenhum momento o réu Adonias explicou o motivo pelo qual ignorou as decisões do TCDF nos anos anteriores, quando já alertava para a adoção de procedimentos corretos e a necessária observância do art. 42 da LRF.

Em conclusão, o réu ADONIAS deve ser condenado, na condição de participe, pelo ato de improbidade administrativa praticada pelo então Governador Agnelo, porque com seus atos na direção da Secretaria de Fazenda, contribuiu, de forma decisiva, consciente e deliberada (dolo), com o desequilíbrio fiscal das contas públicas no exercício de 2014, em especial o descumprimento do art. 42 da LRF.

3.1.4. Réu SWENDENBERGER DO NASCIMENTO BARBOSA (análise de conduta)

O MPDFT, na inicial, alega que o réu SWENDENBERGER, na qualidade de coordenador da Junta de Execução Orçamentária - JEO, teria permitido que empenhos de despesas fossem canceladas e, como consequência, impossibilitou os devidos registros contábeis pelas unidades executoras, permitiu o descumprimento da legislação quanto ao correto registro dos valores de restos a pagar no mês de

dezembro de 2014, o que acarretou o registro contábil de despesas em desacordo com o período de competência.

A controvérsia desta ação civil pública se restringe à caracterização ou não de ato de improbidade administrativa, por descumprimento ao disposto no art. 42 da LRF. No caso do réu SWENDENBERGER, a investigação buscou apurar se o mesmo, na condição de ex-Chefe da Casa Civil, como partícipe, contribuiu para a violação do art. 42 da LRF pelo ex-Chefe do Executivo, por meio dos atos imputados pelo MPDFT na inicial (primeiro fato).

As provas produzidas pelo MPDFT, em relação a este réu, NÃO são suficientes para concluir, com a necessária certeza se o mesmo, de forma deliberada, contribuiu e/ou concorreu para a violação do art. 42 da LRF. Não há provas de sua participação efetiva no descumprimento desta norma da lei de responsabilidade fiscal.

O autor, MPDFT, não conseguiu demonstrar o necessário nexo causal entre a inobservância do art. 42 da LRF e qualquer conduta, comissiva ou omissiva, do ex-Chefe da Casa Civil. Os indícios apurados não são suficientes para determinar que o réu SWENDENBERGER teve participação efetiva e direta na improbidade administrativa perpetrada pelo réu Agnelo, que contou com a participação dos réus Paulo e Adonias.

A auditoria de regularidade, levado a efeito pelo TCDF, ID 36548992, relatório n.º 5.3.001.15 e processo n.º 32137/2014, cujo escopo foi verificar se houve descumprimento do art. 42 da LRF, nos três achados, não apontou, com base nos dados técnicos coletados e informações oriundas das mais diversas unidades gestoras, elemento concreto para vincular o réu ao descumprimento do art. 42 da LRF. As decisões do TCDF números 2.768/2011 e 2.317/2012 dispararam alertas direcionados ao Governador e aos Secretários do Planejamento/Orçamento e da Fazenda em relação à execução orçamentária, financeira e contábil, mas não houve qualquer alerta direcionado ao Chefe da Casa Civil.

Da mesma forma, na decisão n.º 1.648/2014, quando o TCDF, por unanimidade, já no início do exercício de 2014, alertou a SECRETARIA DE PLANEJAMENTO/ORÇAMENTO e a SECRETARIA DA FAZENDA quanto à NECESSIDADE do estrito cumprimento do art. 42 da LRF ao final do exercício de 2014, por ser o último ano de mandato da chefia do Executivo, NÃO fez qualquer menção ao Chefe da Casa Civil.

Em relação ao primeiro achado, não inscrição em ‘restos a pagar’ de expressivo volume de despesas da competência de 2014, a auditoria indicou como responsáveis o ex-Governador Agnelo, o ex-Secretário do Planejamento e Orçamento Paulo e o ex-Secretário da Fazenda Adonias, mas não houve qualquer referência ao ex-Chefe da Casa Civil.

Em relação ao segundo achado, obrigações de despesa contraídas no período de 01.05 a 31.12.2014, com parcelas a serem pagas em 2015, sem a suficiente disponibilidade orçamentária para o custeio (onde houve referência ao alerta da decisão do TCDF n.º 1.648/2014, que não foi direcionada ao ex-Chefe da Casa Civil), no item 98, consignou que a responsabilidade seria do ex-Governador e das Secretarias de Planejamento/Orçamento e Fazenda, sem qualquer menção a atos ou condutas do ex-Chefe da Casa Civil.

Por fim, no terceiro achado, realização de expressivo volume de despesas sem cobertura de créditos orçamentários autorizados, indicou como responsável o ex-Secretário de Planejamento e Orçamento e, mais uma vez, não houve referência ao ex-Chefe da Casa Civil.

Portanto, o relatório n.º 5.3.001.15, referente ao processo n.º 32137/2014, auditoria do TCDF, concluiu pela responsabilização do ex-Governador Agnelo, que contou com a ineficiência e ineficácia da atuação das Secretarias de Planejamento/Orçamento e Fazenda, a quem “competiam a responsabilidade de agir, na qualidade de órgãos centrais de planejamento e orçamento e de administração financeira do DF”, sem qualquer referência, tanto nos achados de investigação, quanto na conclusão do trabalho dos auditores, ao ex-Chefe da Casa Civil.

O documento base para se apurar a violação do art. 42 da LRF, relatoria da auditoria final do TCDF, que conta com levantamento de dados técnicos, informações das unidades gestoras, pesquisa sobre o origem e destino de recursos, análise minuciosa contábil e financeira, não faz qualquer conexão entre o ex-Chefe da Casa Civil e o art. 42 da LRF, que é objeto desta ação civil de improbidade administrativa.

Na informação n.º 31/2016, que integra o processo n.º 32.137/2014 (que tramitou no TCDF - onde houve a auditoria técnica), para cumprir a determinação do TCDF, decisão n.º 3.313/2015, foram realizadas audiências públicas com ex-integrantes do Governo Agnelo e com o próprio ex-Governador, para prestarem

informações e justificativas sobre os achados. Após ouvir vários integrantes do Governo Agnelo, como o próprio ex-Governador e Secretários de Estado, os auditores, em relação ao réu SWEDENBERGER teriam concluído que devido à atuação da Junta de Execução Orçamentária - JEO-DF e todo protagonismo exercido pela Casa Civil, restou evidenciada a participação e possível responsabilidade dele nos achados 1 e 3. A auditoria não apontou qualquer elemento técnico/contábil/normativo de conexão entre o ex-Chefe da Casa Civil e o descumprimento do art. 42 da LRF, como ocorreu com os demais réus de forma precisa, técnica e objetiva. Apenas foi sugerida a responsabilidade, por integrar uma junta informal de execução orçamentária. A condenação por improbidade administrativa deve estar baseada em provas concretas e robustas, jamais em possibilidades e sugestões.

Como já mencionado, os meros indícios da participação do réu SWEDENBERGER nos achados 1 e 3 não são suficientes para sua responsabilização por ato de improbidade. Em primeiro lugar, os mesmos auditores, quando analisaram os dados técnicos e contábeis (antes das audiências), não fizeram qualquer referência ao ex-Chefe da Casa Civil. Somente após a audiência teriam concluído sobre uma possível responsabilidade, porque integrava junta orçamentária.

O fato de o Decreto 35.881/2014 fazer referência à casa Civil, não significa, necessariamente, que praticou atos ou contribuiu de forma efetiva para a violação do art. 42 da LRF, como restou caracterizado e demonstrado em relação aos Secretários do Planejamento/Orçamento e de Fazenda, Adonias e Paulo. Tanto isto é verdade que na inicial, ao fazer referência ao Decreto 35.881/14 (páginas 09/10), o próprio MPDFT restringe suas referências aos Secretários de Planejamento, Orçamento e de Fazenda, mas NÃO conecta o ex-Chefe da Casa Civil a tais atos. Tal fato demonstra que o MPDFT considerou que o ex-Chefe da Casa Civil não participou diretamente destes atos normativos ou, ao menos, que não há evidência desta participação. Se não há imputação na inicial da participação dele nestes atos normativos, impossível considerar tal questão como prova.

Ao que parece, apenas por integrar uma junta informal de execução orçamentária, o MPDFT pretende imputar ao réu participação nos atos do Governador que desrespeitaram o art. 42 da LRF, mas sem demonstrar, de forma efetiva, qual seria o nexa entre a conduta comissiva ou omissiva do ex-Chefe da

Casa Civil e a violação do art. 42 da LRF. O conjunto probatório em relação a este réu é absolutamente frágil e inconsistente.

Neste ponto, a auditoria não fez conexão em relação ao réu SWEDENBERGER e o art. 42 da LRF. Além de não citá-lo no relatório final, quando teve acesso a dados técnicos e informações contábeis, no item 421 os auditores entendem que é imperioso “chamá-lo em audiência” e, no item 423, alteram a posição para dispensar a audiência porque a deliberação sobre o mérito independeria do resultado da audiência do ex-Secretário Chefe da Casa Civil. Portanto, não é possível imputar responsabilidade, na condição de partícipe, de improbidade administrativa, apenas porque integrou uma junta orçamentária, somado ao fato da Secretaria da Casa Civil integrar alguns atos normativos, sem a necessária e imprescindível demonstração de participação efetiva, concreta, direta e objetiva nos atos que provocaram o descumprimento do art. 42 da LRF.

Ao fazer referência ao equilíbrio das contas públicas no exercício de 2014, o MPDFT (página 12), mais uma vez, faz referência apenas ao Chefe do Poder Executivo e à atuação das Secretarias de Planejamento/Orçamento e da Fazenda a quem, segundo a auditoria e o próprio MPDFT, competiam a responsabilidade de agir, como órgãos centrais de planejamento e orçamento, no que se refere à administração financeira do DF.

Portanto, os atos imputados ao réu SWEDENBERGER não tem relação com a própria fundamentação desenvolvida pelo MPDFT. Desta forma, se conclui que o réu em questão integra o polo passivo da demanda apenas porque fez parte da malsinada Junta de Execução Orçamentária. Não há prova de que tenha permitido que empenhos de despesas fossem canceladas, como imputado na inicial. A defesa tem plena razão quando afirma que não há evidência de nenhuma nota de empenho ou obrigação para cuja assunção o réu tenha contribuído sem prévia despesa. O ônus da prova é do MPDFT que dele não se desincumbiu.

A JEO é um ente abstrato e informal, sem caráter normativo e, salvo prova em contrário, não produzida pelo MPDFT, não usurpou as atribuições e a competência das demais Secretarias, órgãos centrais de controle fiscal e orçamentário, como são a Secretaria de Planejamento/Orçamento e Secretaria de Fazenda.

Ainda que o Sr. CAIO ABBOT tenha imputado ações orçamentárias relacionadas ao exercício de 2014 ao réu SWEDENBERGER, ex-Chefe da Casa Civil,

suas declarações, em sede administrativa, de forma isolada, e sem o necessário contraditório, não podem sustentar qualquer condenação. Caso o MPDFT tivesse interesse nas declarações deste ex-integrante do Governo teria requerido a sua oitiva como testemunha, até para permitir e viabilizar o devido contraditório, porque ficou evidente que seu objetivo foi se eximir de qualquer responsabilidade. O MPDFT, quando instado a especificar provas, requereu o julgamento antecipado, o que leva este juízo a concluir que as declarações da pessoa de CAIO não interessam ao acusador para vincular o réu SWEDENBERGER ao descumprimento do art. 42 da LRF.

Em razão da fragilidade do conjunto probatório, insuficiente para vincular o réu SWEDENBERGER à inobservância do art. 42 da LRF, as razões de defesa devem ser acolhidas para rejeitar o pedido de condenação em relação ao ex-Chefe da Casa Civil. Se não há indícios suficientes para se concluir pela participação do réu, também não há elementos para apurar o necessário dolo, mesmo que genérico, em relação às imputações. O elemento subjetivo ou dolo é essencial para a caracterização da improbidade administrativa e, em consequência, para a condenação com base no art. 11, caput e inciso I, da LIA.

Em conclusão, o MPDFT não conseguiu, ainda que minimamente, comprovar que o réu SWEDENBERGER, de forma consciente e deliberada, participou dos atos que levaram ao descumprimento do art. 42 da LRF, o que implica no acolhimento da defesa e à improcedência do pedido de condenação em relação ao ex-Chefe da Casa Civil.

3.2. DAS SANÇÕES

3.2.1. Réu AGNELO - Improbidade Administrativa - Pena (art. 11, caput, inciso I, conjugado com o art. 12 da Lei 8.429/92)

O pedido principal na ação de improbidade é a aplicação das sanções/penalidades, previstas no art. 12 da Lei 8.249/92, de forma isolada ou cumulativa, a depender da gravidade do fato. As penalidades previstas no art. 12 possuem conexão direta com cada uma das espécies de atos de improbidade administrativa (arts. 9º, 10º e 11º). No caso em debate, o réu, dolosamente, violou o princípio da legalidade, ao desobedecer o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com o que praticou ato visando fim proibido por lei, motivo pelo qual se

submeterá às sanções estabelecidas no inciso III, do referido art. 12, que se conecta aos atos de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11).

De acordo com o art. 12, inciso III, na hipótese de violação de princípios da administração pública (art. 11), o responsável pelo ato de improbidade está sujeito às seguintes sanções: ressarcimento integral do dano, se houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos; pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público.

As sanções por improbidade, de acordo com o comando legal, podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa. Para aplicação das sanções, deve ser identificada a proporcionalidade entre a sanção e o ilícito a partir da análise da gravidade da conduta, do elemento subjetivo e o interesse público a ser tutelado. Na relação de adequação entre o ato praticado e a sanção cominada, a fim de reprimir e prevenir a improbidade, devem ser aplicadas as penas de suspensão dos direitos políticos, no patamar de 4 (quatro) anos, multa civil, correspondente a 50 vezes a remuneração percebida e, finalmente, proibição de contratar com o Poder Público por 3 (três) anos.

Com base nestas premissas, passo a delimitar as sanções.

A perda da função pública somente é aplicada como sanção ao agente público. No caso, a pena da perda da função pública implica na extinção de todos os vínculos existentes com o Poder Público (cessação do vínculo funcional), ainda que exerça função distinta daquela que exercia por ocasião dos atos de improbidade. A pena de perda da função pública, requerida pelo MPDFT na inicial, é excessiva e desnecessária, porque as demais são suficientes para reprimir os atos praticados. Em primeiro lugar, não há nexos entre o ato de improbidade e a função pública que o réu exerce atualmente. É certo que a jurisprudência é pacífica no sentido de que perderá o cargo que esteja exercendo no momento da aplicação da pena e não, necessariamente, a função pública de que tenha se valido para a prática do ato. Todavia, para fins de ponderação das sanções e a correspondência com o fato praticado, a ausência de nexos é justa causa para afastar esta pena específica. Ademais, embora o réu, dolosamente, tenha violado o art. 42 da LRF e, com isso, tenha comprometido as receitas públicas e obrigações do sucessor do seu Governo, por ter adotado diretrizes políticas e modelos de gestão equivocados, a multa e a suspensão dos direitos políticos são penas duras e compatíveis com os

atos praticados. Portanto, as penas de multa civil, suspensão dos direitos políticos e impossibilidade de contratação com o Poder Público, são reprimendas suficientes para a repressão da improbidade administrativa perpetrada.

Em relação ao ressarcimento integral do dano, o MPDFT não formulou tal pretensão.

Os direitos políticos do réu deverão ser suspensos pelo prazo de 4 (quatro) anos, tudo nos termos do art. 12, III, da Lei de Improbidade e art. 15, V, da Constituição Federal.

A penalidade de multa civil, que não implica em restrições de direitos de ordem pessoal, tem por objetivo atingir o patrimônio da pessoa. Tem natureza meramente civil e de sanção. A multa não tem qualquer relação com a pena de ressarcimento do dano causado ao erário. A multa civil é sanção pessoal, a qual será destinada ao sujeito passivo do ato de improbidade (Distrito Federal). No caso, considero que a multa civil deverá ser o equivalente a 50 (cinquenta) vezes a remuneração que o réu recebia como Governador do Distrito Federal, em seu último ano naquela função pública. O valor deve ser considerável, porque o réu Agnelo, como chefe do Executivo, e destinatário direto do art. 42 da LRF, tinha mecanismos para evitar o colapso fiscal, o descontrole das contas públicas, em especial no último ano de seu mandato e, ainda, poderia deixar de ter assumido obrigações que geraram despesas que não poderiam ser cumpridas integralmente no último ano de seu mandato ou evitado que não houve disponibilidade de caixa para pagar as despesas que foram transpostas para o exercício subsequente ao final do mandato.

Por fim, ficará o réu proibido de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

3.2.2. Réu PAULO - Improbidade Administrativa - Pena (art. 12, da Lei 8.429/92)

O pedido principal na ação de improbidade é a aplicação das sanções/penalidades, previstas no art. 12 da Lei 8.249/92, de forma isolada ou cumulativa, a depender da gravidade do fato. As penalidades previstas no art. 12

possuem conexão direta com cada uma das espécies de atos de improbidade administrativa (arts. 9º, 10º e 11º). No caso em debate, o réu, dolosamente, violou o princípio da legalidade, ao participar da desobediência ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, motivo pelo qual se submeterá às sanções estabelecidas no inciso III, do referido art. 12, que se conecta aos atos de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11).

De acordo com o art. 12, inciso III, na hipótese de violação de princípios da administração pública (art. 11), o responsável pelo ato de improbidade está sujeito às seguintes sanções: ressarcimento integral do dano, se houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos; pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público.

As sanções por improbidade, de acordo com o comando legal, podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa. Para aplicação das sanções, deve ser identificada a proporcionalidade entre a sanção e o ilícito a partir da análise da gravidade da conduta, do elemento subjetivo e o interesse público a ser tutelado. Na relação de adequação entre o ato praticado e a sanção cominada, a fim de reprimir e prevenir a improbidade, devem ser aplicadas a este réu, partícipe da violação do art. 42, as penas de suspensão dos direitos políticos, no mínimo de 3 (três) anos, multa civil de até 20 (vinte) vezes a remuneração que percebia como Secretário de Estado no último ano do mandato e proibição de contratar com o Poder Público por 3 (três) anos.

A pena de perda da função pública, requerida pelo MPDFT na inicial, no caso deste réu, é excessiva e desproporcional, por ser partícipe da irregularidade. Em primeiro lugar, não há nexos entre o ato de improbidade e a função pública que o réu exerce atualmente. É certo que a jurisprudência é pacífica no sentido de que perderá o cargo que esteja exercendo no momento da aplicação da pena e não, necessariamente, a função pública de que tenha se valido para a prática do ato. Todavia, para fins de ponderação das sanções e a correspondência com o fato praticado, a ausência de nexos é justa causa para afastar esta pena específica. Ademais, embora o réu, dolosamente, na condição de partícipe, tenha contribuído para a inobservância do art. 42 da LRF e, com isso, tenha comprometido as receitas públicas e obrigações do sucessor do Governo do qual participou, neste caso, a norma somente foi violada porque o gestor principal, Governador, adotou diretrizes políticas e modelos de gestão equivocados. O réu, na condição de

Secretário de Estado, contribuiu decisivamente para tal violação, anuiu com as políticas e medidas fiscais, mas sua pena não pode ser mais severa que a do chefe do Executivo, coordenador máximo do orçamento público e fiscal. Portanto, as penas de multa civil, suspensão dos direitos políticos e impossibilidade de contratação com o Poder Público, são reprimendas suficientes para a repressão da improbidade administrativa perpetrada.

Em relação ao ressarcimento integral do dano, o MPDFT não formulou tal pretensão.

Os direitos políticos do réu deverão ser suspensos pelo prazo mínimo de 3 (três) anos, tudo nos termos do art. 12, III, da Lei de Improbidade e art. 15, V, da Constituição Federal.

A penalidade de multa civil, que não implica em restrições de direitos de ordem pessoal, tem por objetivo atingir o patrimônio da pessoa. Tem natureza meramente civil e de sanção. A multa não tem qualquer relação com a pena de ressarcimento do dano causado ao erário. A multa civil é sanção pessoal, a qual será destinada ao sujeito passivo do ato de improbidade (Distrito Federal). No caso, considero que a multa civil deverá ser o equivalente a 20 (vinte) vezes a remuneração que recebia o réu como Secretário de Estado, em seu último ano naquela função pública.

Por fim, ficará o réu proibido de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

3.2.3. Réu ADONIAS - Improbidade Administrativa - Pena (art. 12, da Lei 8.429/92)

O pedido principal na ação de improbidade é a aplicação das sanções/penalidades, previstas no art. 12 da Lei 8.249/92, de forma isolada ou cumulativa, a depender da gravidade do fato. As penalidades previstas no art. 12 possuem conexão direta com cada uma das espécies de atos de improbidade administrativa (arts. 9º, 10º e 11º). No caso em debate, o réu, dolosamente, violou o princípio da legalidade, ao desobedecer o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, motivo pelo qual se submeterá às sanções estabelecidas no inciso III, do

referido art. 12, que se conecta aos atos de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11).

De acordo com o art. 12, inciso III, na hipótese de violação de princípios da administração pública (art. 11), o responsável pelo ato de improbidade está sujeito às seguintes sanções: ressarcimento integral do dano, se houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos; pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público.

As sanções por improbidade, de acordo com o comando legal, podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa. Para aplicação das sanções, deve ser identificada a proporcionalidade entre a sanção e o ilícito a partir da análise da gravidade da conduta, do elemento subjetivo e o interesse público a ser tutelado. Na relação de adequação entre o ato praticado e a sanção cominada, a fim de reprimir e prevenir a improbidade, devem ser aplicadas as penas de suspensão dos direitos políticos, no mínimo de 3 (três) anos, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público por 3 (três) anos.

As sanções por improbidade, de acordo com o comando legal, podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa. Para aplicação das sanções, deve ser identificada a proporcionalidade entre a sanção e o ilícito a partir da análise da gravidade da conduta, do elemento subjetivo e o interesse público a ser tutelado. Na relação de adequação entre o ato praticado e a sanção cominada, a fim de reprimir e prevenir a improbidade, devem ser aplicadas a este réu, partícipe da violação do art. 42, as penas de suspensão dos direitos políticos, no mínimo de 3 (três) anos, multa civil de até 20 (vinte) vezes a remuneração que percebia como Secretário de Estado no último ano do mandato e proibição de contratar com o Poder Público por 3 (três) anos.

Com base nestas premissas, passo a delimitar as sanções.

A pena de perda da função pública, requerida pelo MPDFT na inicial, no caso deste réu, também é excessiva e desproporcional, por ser partícipe da irregularidade. Em primeiro lugar, não há nexos entre o ato de improbidade e a função pública que o réu exerce atualmente. É certo que a jurisprudência é pacífica no sentido de que perderá o cargo que esteja exercendo no momento da aplicação da pena e não, necessariamente, a função pública de que tenha se valido para a prática do ato. Todavia, para fins de ponderação das sanções e a

correspondência com o fato praticado, a ausência de nexos é justa causa para afastar esta pena específica. Ademais, embora o réu, dolosamente, na condição de partícipe, tenha contribuído para a inobservância do art. 42 da LRF e, com isso, tenha comprometido as receitas públicas e obrigações do sucessor do Governo do qual participou, neste caso, a norma somente foi violada porque o gestor principal, Governador, adotou diretrizes políticas e modelos de gestão equivocados. O réu, na condição de Secretário de Estado, contribuiu decisivamente para tal violação, anuiu com as políticas e medidas fiscais, mas sua pena não pode ser superior e mais intensa que a do chefe do Executivo, coordenador máximo do orçamento público e fiscal. Portanto, as penas de multa civil, suspensão dos direitos políticos e impossibilidade de contratação com o Poder Público, são reprimendas suficientes para a repressão da improbidade administrativa perpetrada.

Em relação ao ressarcimento integral do dano, o MPDFT não formulou tal pretensão contra este réu.

Os direitos políticos do réu deverão ser suspensos pelo prazo mínimo de 3 (três) anos, tudo nos termos do art. 12, III, da Lei de Improbidade e art. 15, V, da Constituição Federal.

A penalidade de multa civil, que não implica em restrições de direitos de ordem pessoal, tem por objetivo atingir o patrimônio da pessoa. Tem natureza meramente civil e de sanção. A multa não tem qualquer relação com a pena de ressarcimento do dano causado ao erário. A multa civil é sanção pessoal, a qual será destinada ao sujeito passivo do ato de improbidade (Distrito Federal). No caso, considero que a multa civil deverá ser o equivalente a 20 (vinte) vezes a remuneração que recebia o réu como Secretário de Estado, em seu último ano naquela função pública.

Por fim, ficará o réu proibido de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

4. CONCLUSÃO - DISPOSITIVO

Isto posto e, considerando o mais que dos autos consta, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES os pedidos formulados pelo MPDFT na inicial, tanto

em relação às imputações, quanto em relação às sanções, e o faço para:

CONDENAR o réu AGNELO QUEIROZ FILHO, como incurso no art. 11, caput e inciso I, bem como nas sanções previstas no art. 12, III, da Lei de Improbidade Administrativa, que passo a APLICAR:

- SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS pelo prazo de 4 (quatro) anos;

- MULTA CIVIL no valor o equivalente a 50 (cinquenta) vezes a remuneração que recebia como Governador do Distrito Federal no último ano do mandato, nos termos da fundamentação e,

- PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo máximo de 3 (três) anos, nos termos da fundamentação.

De acordo com o art. 20 da Lei De Improbidade, a suspensão dos direitos políticos só se efetiva com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

CONDENAR o réu PAULO ANTENOR DE OLIVEIRA, na condição de partícipe, como incurso no art. 11, caput, inciso I, bem como nas sanções previstas no art. 12, III, da Lei de Improbidade Administrativa, que passo a APLICAR:

- SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS pelo prazo mínimo de 3 (três) anos;

- MULTA CIVIL no valor o equivalente a 20 vezes a remuneração que percebia como Secretário de Estado;

- PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo máximo de 3 (três) anos, nos termos da fundamentação.

De acordo com o art. 20 da Lei De Improbidade, a suspensão dos direitos políticos só se efetiva com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

CONDENAR o réu ADONIAS DOS REIS SANTIAGO como incurso no art. 11, caput, inciso I, na condição de partícipe, bem como nas sanções previstas no art. 12, III, da Lei de Improbidade Administrativa, que passo a APLICAR:

- SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS pelo prazo mínimo de 3 (três) anos;
- MULTA CIVIL no valor o equivalente a 20 vezes a remuneração que percebia como Secretário de Estado;
- PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo máximo de 3 (três) anos, nos termos da fundamentação.

De acordo com o art. 20 da Lei De Improbidade, a suspensão dos direitos políticos só se efetiva com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Com relação ao réu SWENDENBERGER DO NASCIMENTO BARBOSA, REJEITO os pedidos de condenação e aplicações de sanções, e, em razão disso, JULGÁ-LOS IMPROCEDENTES, tudo nos termos da fundamentação.

Em consequência, JULGO EXTINTO O PROCESSO COM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, com fundamento no art. 487, I, do CPC.

Sem custas e sem honorários de sucumbência contra o Ministério Público em relação aos pedidos rejeitados, conforme arts. 17 e 18 da ACP.

Em relação aos réus condenados, prevalece o entendimento de que não são cabíveis honorários em favor do Ministério Público, razão pela qual deixo de fixar tal verba.

Custas na forma da lei.

Transitado em julgado e, caso não haja manifestação das partes, dê-se baixa e arquivem-se os autos.

P.R.I

10 de junho de 2020 14:57:56.

DANIEL EDUARDO BRANCO CARNACCHIONI

Juiz de Direito