



**Informação nº:** 07/2017-3ª Diacomp

Brasília (DF), 10 de fevereiro de 2017

**Processo nº:** 3274/16-e

**Jurisdicionada:** Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Ibram/DF

**Assunto:** Representação

**Valor Envolvido:** Não se aplica

**Ementa:** Representação nº 01/2016-DA. Indícios de irregularidades na solicitação de apoio financeiro para realização de eventos. Decisão nº 5126/2016. Audiência de Responsável. Razões Procedentes. Pelo Arquivamento.

Senhor Diretor,

Nestes autos examina-se a Representação nº 01/2016 – DA, na qual o MPJTCDF aponta indícios de irregularidades na solicitação de apoio financeiro, para realização de eventos, pelo Ibram a empresas privadas (peça 03).

## **I - Do teor da Representação**

2. Ocorre que foi protocolada na Ouvidoria do TCDF denúncia formulada por cidadão acerca de possível solicitação de apoio financeiro do Instituto Brasília Ambiental – Ibram a sociedades empresariais para realização de seminário, com participação de 60 (sessenta) pessoas, durante 04 (quatro) dias, em uma fazenda do Novo Gama. O denunciante apresentou cópia de matéria jornalística que menciona a solicitação por parte da Presidência do Ibram às empresas JC Gontijo Engenharia S/A e CIPLAN.

3. Ao formular a representação em exame o membro do *parquet* alertou para as seguintes questões:

- a) *“as empresas em comento desenvolvem atividades e empreendimentos no Distrito Federal que dependem de licenciamento ambiental, procedimento administrativo realizado pelo órgão ambiental competente para licenciar a instalação, ampliação, modificação e operação de atividades e empreendimentos que utilizam recursos naturais, ou que sejam potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental”;*



- b) *“a JC Gontijo é conhecida incorporadora com significativa atuação no Distrito Federal, desenvolvendo, no momento, ambiciosos projetos de parcelamento de áreas no Distrito Federal (Saída Norte; Condomínio RK; DF-140, e outros)”. De igual modo “a CIPLAN é uma empresa de grande porte, que atua na área de cimento e calcário, colecionando inúmeros problemas ambientais decorrentes da emissão de partículas de cimento expelidas pelas chaminés da sua fábrica localizada na Fercal”;*
- c) *que “é inaceitável que o IBRAM, unidade orgânica responsável pela análise de projetos com potenciais riscos de prejuízos ao meio ambiente e pela emissão do licenciamento ambiental solicite apoio financeiro a empresas que dependem diretamente do Instituto para dar seguimento aos seus empreendimentos”;*
- d) *aponta a existência de conflito de interesse e a possibilidade de interferência de patrocinador privado nas atribuições do agente público e que “a ação dos gestores públicos deve sempre se balizar na busca do atendimento aos princípios insculpidos na Constituição, principalmente os que regem a Administração Pública”;*
- e) *e diz “que ainda que não haja ilegalidade, fica evidente a ofensa ao princípio da moralidade no patrocínio ora denunciado e, nesse sentido, entende o Ministério Público de Contas que os fatos denunciados impõem a pronta atuação do Tribunal de Contas como órgão de controle externo, ante a possibilidade de afronta aos princípios que regem a Administração Pública”.*

## **II - Do Voto condutor e da Decisão nº 5126/2016**

4. Ao examinar o mérito destes autos, o TCDF prolatou a Decisão nº 5126/2016 (peça 54), deliberando, entre outros assuntos por:

III – determinar a audiência da responsável indicada na Matriz de Responsabilidade (e-DOC F38A8F47-e), para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente suas razões de justificativa em função das irregularidades e questões apontadas a seguir, ante a possibilidade de aplicação da multa constante do art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994: a) solicitação de apoio financeiro promovida junto a empresas privadas; situação que fere o princípio constitucional da moralidade constante do “caput” do art. 37 da CF/88, reveste-se de conflito de interesses, contraria o disposto no art. 4º da Lei n.º 8.429/1992 (também conhecida como Lei da Improbidade Administrativa) e enquadra-se nas condições previstas no “caput” do art. 11 da mesma lei, constituindo ato de improbidade administrativa; b) comprovação da vantajosidade do dispêndio dos recursos recebidos a título de apoio financeiro, de modo a atestar que a aplicação do patrocínio se deu em conformidade com os objetivos para os quais foi solicitado e concedido; c) comprovação da economicidade, eficácia, eficiência e efetividade das ações adotadas para consecução do evento “Seminário de Integração”, em especial a sua adequação para promoção e aperfeiçoamento da gestão ambiental do Distrito Federal; d) razão para seleção dos participantes do evento “Seminário de Integração” restrita a



apenas servidores comissionados do Ibram; e) decisão de deslocar 60 (sessenta) servidores a outra cidade (Novo Gama - GO), em detrimento das opções disponíveis no Distrito Federal, a exemplo da Escola de Governo do Distrito Federal e da Escola Nacional de Administração Pública – Enap, cuja função é exatamente qualificar servidores públicos; IV – dar ciência desta decisão ao Representante, ao Ibram e às empresas José Celso Gontijo Engenharia S.A. – JC Gontijo, Ciplan – Cimento Planalto S.A. e Geo Lógica Consultoria Ambiental Ltda.; V – autorizar: a) o envio de cópia da Informação n.º 63/2016-3ª Diacom, do Parecer n.º 427/2016–DA, do relatório/voto do Relator e desta decisão à responsável mencionada no item III, a fim de subsidiar a diligência constante do item III; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento - Seacom/TCDF, para os devidos fins.

5. Para a tomada de decisão o plenário teve lastro no voto proferido pelo Conselheiro Inácio Magalhães (peça 53). Em seu entendimento o Conselheiro Relator trouxe aos autos robusta tese, fundamentada em larga jurisprudência, para apontar no sentido da ocorrência de inobservância de princípio constitucional, qual seja, o Princípio da Moralidade da Administração Pública. Da referida peça cabe destacar os seguintes excertos:

Preliminarmente, vale lembrar que a exordial apontou a ocorrência de possível irregularidade na solicitação de apoio financeiro feita pelo Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram) a empresas privadas, para realização de evento.

(...)

No dia 05.07.2016, o representante legal da empresa JC Gontijo Engenharia S/A. realizou sustentação oral.

Feita essa breve contextualização, destaco que a documentação acostada aos autos permite verificar que o Ibram, de fato, solicitou:

*“apoio financeiro a **três** empresas para a realização do evento ‘Seminário de Integração’, que seria realizado em janeiro/2016. Apenas a JC Gontijo e a Geológica teriam contribuído com os valores de R\$ 5.000,00 e R\$ 10.000,00, respectivamente, (...), enquanto a Codeplan não teria participado com qualquer aporte financeiro.”* (grifei)

(...)

De acordo com o Instituto Brasília Ambiental, os motivos que teriam ensejado a solicitação de aporte financeiro junto às empresas privadas foram os seguintes: a) a vedação legal de realização de despesas com cursos, seminários e eventos afins, nos termos do Decreto n.º 36.471/2015; b) o limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; e c) a necessidade de produção máxima de sinergia de trabalho, em virtude dos passivos do Ibram para com a sociedade.

Tais constatações confirmam, portanto, o fato noticiado na Representação n.º 01/2016-DA. Ressalva-se, porém, que a empresa Ciplan, apesar de ter sido procurada pelo Ibram para contribuir financeiramente para a realização do evento “Seminário de Integração”, negou a cooperação requerida. Apenas as firmas Geo Lógica Consultoria Ambiental Ltda. e JC Gontijo ajudaram com R\$ 10.000,00 e R\$ 5.000,00, respectivamente.



(...)

Em harmonia com o titular da 3ª Procuradoria do MPJTCDF, tenho por evidenciado o risco de conflito de interesses entre o público e o privado, decorrente do recebimento de recursos provenientes de empresas particulares para o desenvolvimento de atividades próprias do Ibram,

“ante a possibilidade de o Instituto priorizar o atendimento de interesse do particular em detrimento do objetivo maior para o qual a Autarquia foi criada, qual seja, defender o interesse da sociedade do Distrito Federal como órgão executor de políticas públicas ambientais e de recursos hídricos.” (grifei)

Mesmo que *“não exista expressa proibição em lei quanto à solicitação de apoio financeiro privado para custear evento interno de entidades da Administração Pública”*, considero inaceitável, *“que tal apoio ocorra por empresa que tenha interesse ou seja beneficiada por possíveis decisões da esfera de competência dessas entidades, sob pena de comprometer a independência e imparcialidade de seus atos e, por consequência, ferir o interesse público, bem maior a ser alcançado pelo Estado”*, conforme exposto pelo *Parquet* especial.

Além disso, novamente amparado nas palavras do i. Procurador do *Parquet* especial quanto à natureza dos aludidos recursos financeiros obtidos pelo Ibram, *“independentemente da situação em que o patrocínio se der (direto ou indireto) [e da sua magnitude], o fato é que os recursos recebidos ficam sujeitos à fiscalização do Tribunal, em todas as dimensões previstas no artigo 70 da Constituição Federal – contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, cabendo ao gestor público responder pela correta aplicação da receita incorporada ao patrimônio do Estado”* (grifei).

Isso porque, *“ao receber o apoio financeiro em comento, os recursos provenientes desse patrocínio devem ser geridos como se públicos fossem, ou porque passaram a integrar o orçamento do IBRAM, caso tenham sido depositados pelo terceiro em conta administrada pelo Instituto; ou porque, caso desembolsados diretamente pelas empresas patrocinadoras para o pagamento de despesas junto a prestadores de serviços do Instituto, custearam atividades previstas no planejamento operacional do IBRAM que deverão constar dos seus relatórios anuais”* (grifos nossos).

Nesse sentido, não se afigura razoável que o Ibram/DF, na pessoa de sua dirigente máxima, solicite patrocínio a empresas de engenharia que dependem diretamente da atuação do Instituto para darem prosseguimento aos seus empreendimentos comerciais. Destaque-se que a referida autarquia é responsável pela análise dos projetos com potenciais riscos de prejuízos ao meio ambiente e pela emissão de licenciamentos ambientais.

Assim, entendo que a solicitação de apoio financeiro promovida pela Sra. Jane Maria Vilas Bôas (Presidente do Ibram) junto a empresas privadas, à primeira vista, inobserva o princípio constitucional da moralidade constante do “caput” do art. 37 da CF/88, reveste-se de conflito de interesses, por contrariar o disposto no art. 4º da Lei n.º 8.429/199219 (também conhecida como Lei da Improbidade Administrativa), podendo enquadrar-se nas disposições insertas no “caput” do art. 11 da mesma lei, constituindo-se em ato de improbidade administrativa, conforme transcrito a seguir:

*“Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade,*



*moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.*

(...)

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qual quer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (...)" (grifei)*

Em razão disso, cabe ao Tribunal considerar procedente, no mérito, a Representação n.º 1/2016-DA e determinar a audiência da Sra. Jane Maria Vilas Bôas (Presidente do Ibram) para que apresente suas razões de justificativa em função das irregularidades apontadas, ante a possibilidade de multa fixada no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994.

Insta consignar, ainda, a fim de reforçar o meu entendimento acerca da matéria, a recente publicação do Decreto Distrital n.º 37.297/2016, de 29.04.2016, que “aprova, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal, o Código de Conduta da Alta Administração, o Código de Ética dos Servidores e Empregados Públicos Cíveis do Poder Executivo e institui as Comissões de Ética do Poder Executivo do Distrito Federal e dá outras providências”.

Apesar de o ato praticado pela Presidente do Ibram não estar submetido ao supracitado decreto, por ser anterior à sua publicação, o art. 2º do Anexo I, transcrito a seguir, deixa consignado exatamente as irregularidades então cometidas pela Sra. Jane:

*“Art. 2º No exercício de suas funções, as pessoas abrangidas por este Código devem pautar-se pelos padrões de ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à impessoalidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral.*

*Parágrafo único. Os padrões éticos de que trata este artigo são exigidos no exercício e na relação entre as atividades públicas e privada, de modo a prevenir eventuais conflitos de interesses.*

(...)

*Art. 4º Configura conflito de interesse e conduta antiética, dentre outros comportamentos:*

(...)

*II – custeio de despesas por particulares de forma a influenciar nas decisões administrativas.” (grifos nossos)*

Vale lembrar, ainda, que o art. 1º, “caput”, da Lei n.º 8.429/1992, estabelece que “os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei”.

(...)

Feitas essas ponderações, saliento, em harmonia com o *Parquet* especial, que a



fiscalização promovida por esta Corte de Contas abrange todas as dimensões previstas no artigo 70 da Constituição Federal: contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

Por consequência, entendo que as razões de justificativa a serem apresentadas pela Sra. Jane Maria Vilas Bôas (Presidente do Ibram) devem abordar as falhas e questões indicadas a seguir:

- solicitação de apoio financeiro promovida junto a empresas privadas; situação que fere o princípio constitucional da moralidade constante do “*caput*” do art. 37 da CF/88, reveste-se de conflito de interesses, contraria o disposto no art. 4º da Lei n.º 8.429/1992 (também conhecida como Lei da Improbidade Administrativa) e enquadra-se nas condições previstas no “*caput*” do art. 11 da mesma lei, constituindo ato de improbidade administrativa;
- comprovação da vantajosidade do dispêndio dos recursos recebidos a título de apoio financeiro, de modo a atestar que a aplicação do patrocínio se deu em conformidade com os objetivos para os quais foi solicitado e concedido;
- comprovação da economicidade, eficácia, eficiência e efetividade das ações adotadas para consecução do evento “Seminário de Integração”, em especial, a sua adequação para promoção e aperfeiçoamento da gestão ambiental do Distrito Federal;
- razão para seleção dos participantes do evento “Seminário de Integração” restrita a apenas servidores comissionados do Ibram;
- decisão de deslocar 60 (sessenta) servidores a outra cidade (Novo Gama – GO), em detrimento das opções disponíveis no Distrito Federal, a exemplo da Escola de Governo do Distrito Federal e da Escola Nacional de Administração Pública – Enap, cuja função é exatamente qualificar servidores públicos.

Destaco que alguns pontos a serem objeto de audiência já foram **superficialmente** abordados pelo Ibram, os quais, sob o meu ponto de vista, não são suficientes para justificar o ato promovido pela Autarquia. No entanto, como o chamamento da responsável poderá ensejar a aplicação da penalidade constante do inciso II do art. 57 da Lei Complementar n.º 01/1994, tenho por necessária a inclusão dessas questões no rol de falhas a serem esclarecidas.

Nesse sentido, destaco que o Ibram informou que, **“para não retirar os servidores de seus afazeres diários, decidimos fazer as atividades técnicas no final de semana, sem recursos para pagamento de diárias**, convidamos apenas os comissionados”. Tal justificativa causa estranheza e deve, portanto, ser também objeto da audiência ora proposta.

Outro ponto que merece ser melhor esclarecido pela Presidente do Ibram refere-se à decisão de deslocar 60 (sessenta) servidores a outra cidade (Novo Gama – GO), em detrimento das opções disponíveis no Distrito Federal (a exemplo da Escola de Governo do Distrito Federal e da Escola Nacional de Administração Pública – Enap). Saliento que não resta devidamente comprovado o esclarecimento prestado pela Autarquia de que, nas pesquisas efetuadas, *“(…) não conseguimos nenhum local na área metropolitana de Brasília com valores abaixo daqueles apresentados pelo Hotel Fazenda Vale das Cachoeiras”*.



Por fim, destaco que a Presidente do Ibram foi ouvida pela Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia, Meio Ambiente e Turismo da Câmara Legislativa do Distrito Federal – CLDF, no dia 03.03.2016, conforme amplamente veiculado na mídia, e que, segundo consta das aludidas notícias, os integrantes da Comissão não se convenceram dos esclarecimentos prestados àquela oportunidade.

Saliento, ainda, que a Associação dos Auditores Fiscais de Controle Ambiental do Distrito Federal – Aficam/DF, por meio da Nota de Repúdio juntada aos autos na forma do e-DOC D7832B98-e, após comentar que as empresas patrocinadoras *“exercem atividades potencialmente poluidoras e são detentoras de inúmeros processos administrativos de licenciamento, supressão vegetal, bem como processos oriundos de prática de infração ambiental”*, afirmou que *“não concorda e condena o ato praticado de solicitação e recebimento de recursos privados pelo Ibram para a realização do evento”*, considerando *“visível a afronta direta ao princípio da moralidade com consequente quebra de autonomia e conflito de interesses, sobretudo no exercício do poder decisório”*.

Lembro, também, que o Tribunal, por intermédio do item II da Decisão n.º 470/2016, fixou prazo para manifestação das empresas JC Gontijo e Ciplan acerca da Representação n.º 01/2016-DA, com fulcro no art. 195, § 6º, do RI/TCDF e em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, por terem sido citadas na aludida exordial. Em que pese a empresa Geo Lógica Consultoria Ambiental Ltda. não ter sido chamada aos autos, nos mesmo moldes antes citados, por ter contribuído com R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para a realização do evento “Seminário de Integração” (fato que somente foi conhecido nesta oportunidade), cabe considerar superada tal questão, ante os esclarecimentos juntados aos autos pelo Ibram e demais firmas particulares e, especialmente, em razão do encaminhamento proposto de audiência somente da Presidente do Ibram.

Finalmente, esclareço que os argumentos trazidos pelo representante legal da empresa José Celso Gontijo Engenharia S.A., tanto na sustentação oral realizada em 11.07.2016 como no Memorial juntado aos autos na forma do e-DOC E98CE144-c, não se mostraram suficientes a ponto de alterar o meu entendimento acerca da matéria.

### **III - Da audiência**

6. Em atenção ao item III da Decisão n.º 5126/2016, a responsável pelo órgão ambiental encaminhou suas razões de justificativa (peça 77), cujos argumentos, todos com aporte em documentos anexos, sem prejuízo do entendimento geral, sintetizam-se a seguir:

a) informa que

Provavelmente, não consta nos autos do processo eletrônico em epígrafe, que em janeiro de 2016, durante o ápice da crise financeira vivenciada pelo Distrito Federal, o IBRAM, que é uma entidade autárquica cuja missão é ampla e variada por envolver conhecimentos de química, física, engenharia civil, florestal e ambiental, biologia, geografia, veterinária, geologia, hidrologia, entre outros, se viu envolto numa série de dificuldades, frisa-se, desproporcionais, inclusive, a sua riqueza temática, o que gerou desfragmentação, burocracia dispensável e perda de capacidade de servir a sociedade.





- b) que nesse contexto e com agravantes das condições de trabalho e orçamentárias, cabia, ainda, ao Ibram,

...elaborar o seu planejamento, para melhorar a sua atuação e a sua cultura organizacional, sem que isso, contudo, pudesse significar em impacto ou redução de suas atividades, de modo que a solução vislumbrada naquele momento foi a "sinergia" de esforços para a realização de um seminário de integração que pudesse ter como resultado o estabelecimento de um senso de solidariedade que permitisse convergência de trabalho, recursos, orçamento, além da ampliação dos resultados demandados e esperados pela sociedade, razão pela qual se optou pela realização de um encontro durante o final de semana para que não houvesse qualquer impacto sobre as atividades realizadas cotidianamente.

- c) considerando a vedação de despesas pelo Decreto nº 36.471/2015, o respeito ao limite prudencial pela Lei de Responsabilidade Fiscal e da necessidade de não interromper suas atividades *“foi solicitado apoio financeiro às empresas Geo Logica Consultoria Ambiental LTDA, JC Gontijo e Ciplan, sendo que somente as duas primeiras apoiaram o evento com o pagamento da hospedagem e da alimentação.”*;
- d) informa que a ação baseou-se na experiência anterior de organizacional da Conferência Nacional do Meio Ambiente, promovida pelo Ministério do Meio Ambiente com o patrocínio de empresas privadas e que contou com o aval, ainda que informal, de alguns órgãos como a Controladoria Geral do Distrito Federal;
- e) que o valor arrecadado (R\$ 15.000,00) foi aportado diretamente ao Hotel Fazenda no Novo Gama e custeou a estadia de 60 (sessenta) pessoas, inclusas na diária o café da manhã, almoço e jantar, resultando em aproximadamente R\$ 100,00 por participante. E acrescenta que

“Na atual conjectura, nenhum lugar no Distrito Federal ou arredor oferece o mesmo tipo de serviço pelo montante diário citado, o que demonstra o custo-benefício da contratação, principalmente porque esta Autarquia não tem conhecimento de que as entidades destinadas a capacitação de servidores públicos, como a ENAP e a Escola de Governo, estejam preparadas para implementar a metodologia de imersão cujo sucesso depende da disponibilidade e do envolvimento em tempo integral dos participantes”

- f) quanto à presença no evento apenas de servidores comissionados esclarece que

“Superada essa questão, cumpre mencionar que se optou por convidar os servidores comissionados, que no caso do Ibram são ocupados em sua grande maioria por servidores com profissões técnicas afins à missão do órgão e pertencentes às carreiras públicas do Distrito Federal, já que a dedicação integral permite a realização de trabalho nos finais de semana, sem remuneração de hora extra ou, pagamento de diárias”;

- g) que foi enviado ofício às empresas patrocinadoras ressaltando *“que a concessão de apoio não ensejaria nenhum privilégio além daqueles que seriam usufruídos por qualquer*





*pessoa física, jurídica ou cidadão diante da melhoria da eficiência dos processos de trabalho do órgão.”;*

- h) *que o evento resultou exitoso “principalmente sob o ponto de vista da economia (não gerou gasto público), da eficiência (produção de denso documento em curto espaço de tempo), da eficácia (definição dos processos de trabalho) e da efetividade (alinhamento interno e desburocratização), uma vez que a finalidade pública pretendida foi plenamente alcançada com a formulação do planejamento institucional.”;*
- i) *afirma ter prestado esclarecimentos anteriores à CLDF e ao TCDF e diz que “Infelizmente, o evento suscitou também uma série de questionamentos. Provavelmente isso ocorreu pelo fato de que se parte do pressuposto de que todos os gestores públicos são desonestos. É bem verdade que a nossa realidade muitas vezes não nos permite pensar de forma diferente, embora a generalização não seja a melhor opção.”;*
- j) *afirma que*

*...o fato em análise – recebimento de apoio financeiro para a realização de evento público – não pode ser caracterizado como grave infração a norma regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que pudesse justificar a atuação da Egrégia Corte de Contas e a imposição da penalidade prevista no artigo 57, inciso II, da Lei Complementar nº 01/94.*

*Isso porque não houve o envolvimento de recursos públicos já que em nenhum momento a Presidente ou o próprio IBRAM recebeu qualquer quantia em dinheiro, tendo o apoio financeiro sido feito diretamente pelas empresas ao Hotel Fazenda Vale das Cachoeiras, conforme consta no recibo emitido.*

- k) *e continua dizendo que*

*Como se sabe, por força do artigo 70 da Constituição, a atuação do controle externo está circunscrita à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, de modo que o aporte financeiro de empresas privadas ao evento realizado pelo IBRAM não pode ser enquadrado em nenhuma das hipóteses citadas já que, de um modo geral, na fiscalização contábil se observa os registros contábeis, na financeira se verifica a entrada e a salda de dinheiro, na orçamentária se fiscaliza a correta execução do orçamento, na operacional se verifica o procedimento de arrecadação e liberação de verbas e na patrimonial se verifica a própria execução orçamentária no sentido de mudanças patrimoniais, que devem ser fiscalizadas permanentemente pelo Estado.*

- l) *acrescenta que “como o IBRAM não recebeu nenhuma quantia em dinheiro, não houve qualquer tipo de incorporação ou alteração na sua receita que pudesse justificar uma atuação contábil, financeira, orçamentária e patrimonial.”;*
- m) *no que tange à alegação de infração ao princípio da moralidade, nos termos do artigo*



11 da Lei nº 8.429/92, são os esclarecimentos apresentados a seguir:

Como já foi explicado, a realização de um seminário de integração no final de semana – sem impacto no atendimento ao público, no correto desenvolvimento das atividades ordinárias e no orçamento – pareceu ser uma boa ideia, principalmente porque o patrocínio privado a eventos públicos ou que envolvam órgãos de natureza pública não é uma exceção, embora esta Presidência reconheça que algumas providências pudessem ter sido tomadas antes da realização do evento – para afastar qualquer tipo de questionamento – como a realização de chamamento público, por exemplo.

As falhas que porventura tenham acontecido, no entanto, não podem ser tachadas como ilegais ou violadoras dos princípios que norteiam a atuação da Administração Pública porque não houve má-fé, culpa ou dolo na conduta perpetrada.

É por isso que não houve e nunca haverá nos autos do processo eletrônico em tela qualquer elemento probatório que demonstre enriquecimento ilícito, dano ao erário, desvio de poder, desvio de finalidade, violação a finalidade pública ou aos princípios norteadores da Administração Pública, uma vez que a iniciativa, que foi um ato de boa-fé, devidamente documentado, feito à luz do dia e com o conhecimento de todos os servidores do órgão e de diversas outras autoridades públicas, se deu justamente para melhorar atuação do órgão e visando economia de recursos públicos.

Nesse sentido, cumpre mencionar ainda que não há na legislação pátria qualquer norma legal que vede a solicitação de apoio financeiro a empresas privadas para a realização de eventos públicos ou que envolvam entidades de caráter público, de modo que não se pode aventar violação ao princípio da legalidade.

Tanto é verdade que o Poder Judiciário, que também se subordina aos mesmos princípios que regem a atuação do Poder Executivo, aceita e permite que congressos, seminários, simpósios, encontros jurídicos e culturais e eventos similares, promovidos por Tribunais, Conselhos de Justiça e Escolas Oficiais da Magistratura, com participação de magistrados, sejam patrocinados por entidades privadas com fins lucrativos, estabelecendo, apenas, que este tipo de subvenção não ultrapasse 30% dos gastos totais.

Nesse caso, o patrocínio privado não é tido como conflitante, em que pese a possibilidade real de tais Tribunais, Conselhos de Justiça ou Magistrados poderem atuar em qualquer demanda que tenham como interessados os patrocinadores desses eventos, de modo que para esses casos não se vislumbra conflito de interesses.

Não se vislumbra também como conflitos de interesses no nosso ordenamento jurídico a possibilidade dos Ministros dos Tribunais de Contas julgarem as contas de quem os indicaram (Presidentes ou Governadores), a possibilidade de apreciação pelo Poder Judiciário de demandas de interesse dos próprios magistrados ou, ainda, a possibilidade do órgão ambiental licenciar as obras públicas do ente público ao qual é vinculado. Nesses casos, entende-se que não há violação aos princípios que regem a Administração Pública.

No caso em exame, alega-se a existência de conflito de interesses com possível afronta ao primado da moralidade porque as empresas privadas que patrocinaram o evento atuam em atividades que requerem a emissão de licenciamento ambiental, o que poderia comprometer a independência e a imparcialidade.



No entanto, a complexidade inerente ao próprio ato de licenciar tem o condão de afastar, por si só esse tipo de alegação, principalmente em face da necessária atuação das diversas unidades orgânicas do órgão ambiental para que haja o deferimento ou não de uma licença ambiental, já que o procedimento, em regra, se inicia com a confecção de parecer técnico elaborado por servidores qualificados na matéria, que posteriormente é aprovado ou não pela Gerência responsável.

Após o aval do Gerente, a demanda é direcionada ao Coordenador, que aprova ou não as manifestações anteriores, encaminhando-a, em seguida, ao Superintendente.

Somente após a aprovação do posicionamento da área técnica pelo Superintendente é que o processo com a licença já confeccionada, quando for o caso, é encaminhado à Presidência do Instituto para mera assinatura, já que essa etapa se afigura como importante apenas para a correta configuração do ato administrativo.

Nesse ponto, cumpre mencionar mais uma vez que os gerentes, os coordenadores e o próprio Superintendente da área de licenciamento ambiental, em sua esmagadora maioria, integram a carreira de Atividades do Meio Ambiente, já que a política que se instituiu no âmbito desta Autarquia prima pela valorização dos servidores de carreira devido ao alto grau de comprometimento e do zelo que é inerente a cada servidor pelo seu próprio nome e da instituição.

Ainda nesse ponto, a Presidência esclarece que, embora haja divergências internas de posicionamentos, assim como ocorreu na análise do presente caso entre, de um lado, o nobre Relator do Voto, o *Parquet* especial e do outro, o Titular da Seacomp/DF, o papel do representante máximo do órgão ambiental quando se trata de licenciamento ambiental é de mera chancela, já que todo e qualquer deferimento ou indeferimento deve ser lastreado em posicionamento técnico devidamente fundamentado por expressa exigência legal.

Nesse sentido, a almejada punição pelo suposto risco de conflitos de interesses não se mostra razoável e proporcional, principalmente porque, além da representante do órgão sempre pautar os seus atos pela probidade, boa-fé e respeito aos posicionamentos técnicos, o papel da Presidência do Instituto quando se trata de licenciamento ambiental é meramente pro forma.

É bom frisar que no presente caso o suposto conflito de interesses invocado para impor uma medida restritiva de direitos a Presidente do IBRAM, que não se restringe à penalidade de multa já que é possível também a aplicação da penalidade de inabilitação, é baseado no risco hipotético de favorecimento a tais empresas.

Risco esse infundado já que no âmbito do IBRAM os processos são ordenados de acordo com a ordem cronológica (ordem de entrada do documento do órgão), de modo que as prioridades somente ocorrem por expressa determinação legal, judicial ou quando há forte interesse social ou grave risco de dano ambiental.

(...)

Inclusive, nunca é demais frisar que desde a realização do evento, os processos afetos às empresas que aceitaram cooperar com a realização do seminário receberam o mesmo tratamento dado aos demais interessados, conforme pode ser verificado no histórico de movimentação dos processos de interesse das empresas citadas, até porque os servidores lotados nesta Autarquia não pactuam e jamais pactuarão com qualquer tipo de conduta tida como suspeita.



Destaca-se, ainda, que o ordenamento jurídico brasileiro não tipifica o risco de conflito de interesses, nem considera tal hipótese como violadora do primado da moralidade. Se fosse assim, haveria vedação legal expressa quanto a possibilidade de julgamento das contas dos presidentes e governadores pelos Ministros por eles indicados para os Tribunais de Contas, assim como haveria vedação legal para o patrocínio privado de eventos do Poder Judiciário já que todos nós somos litigantes em potencial.

Nesse ponto, cumpre mencionar que para haver o enquadramento de qualquer conduta na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) deve haver subsunção do fato a pelo menos uma das três hipóteses previstas na norma: enriquecimento ilícito (art.9º), dano ao erário (art. 10) e violação aos princípios norteadores da Administração Pública (art. 1 1).

No presente caso, não se questiona a impossibilidade de enquadramento do apoio financeiro prestado pelas empresas privadas ao evento realizado pelo IBRAM às hipóteses previstas nos artigos 9º e 10 da Lei nº 8.429/92.

No que tange à terceira hipótese, no entanto, vale a pena a transcrever as disposições contidas do artigo 11 para que seja possível uma, melhor reflexão sobre a matéria. Vejamos:

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

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

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.

Sobre o dispositivo acima transcrito, há vários autores que questionam a sua generalidade. Maria Amélia Lourenço Barbosa, por exemplo, ressalta que o “*caput* é demasiado aberto, lacunoso, levando-se, a princípio, ao entendimento de que qualquer conduta ilegal poderia ser enquadrada na LIA, a despeito da análise do elemento subjetivo”.



A doutrina e a jurisprudência, no entanto, entende majoritariamente que o dolo e a má-fé são essenciais para a caracterização do ato tipificado no artigo 11, principalmente, em face do rol não taxativo previsto em seus incisos.

O advogado e professor Márcio Cammarosano, citado por Maria Amélia Lourenço Barbosa, faz alguns importantes esclarecimentos:

A propósito, cabe advertir que ao legislador não é dado alargar o conceito como melhor lhe aprouver, como se nada o limitasse, nem restringi-lo tanto a ponto de amesquinhar o preceito constitucional.

Mas o que verificamos, procedendo ao exame da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, é que ela, na sua letra, vai longe demais, prescrevendo constituir também ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão, mesmo culposa, que enseja perda patrimonial de entidades referidas no seu art. 1º (art. 10), **exigindo mesmo do intérprete e aplicador muita prudência para que não considere também, em face do disposto no art. 11. caput, ato de improbidade qualquer comportamento ou ato ofensivo à lei, decorrente de mero erro de fato ou de direito. Para nós só se pode falar em improbidade em face de imoralidade especialmente qualificada pelo atuar de forma desonesta, corrupta, dolosamente, portanto.**

O entendimento transcrito traz duas considerações importantes: 1º) o aplicador deve ter prudência na aplicação do mencionado dispositivo já que não é qualquer comportamento ou ato ofensivo a lei que caracteriza o ato de improbidade, excluindo-se, assim, o mero erro de fato ou de direito; 2º) a improbidade decorrente da imoralidade somente se configura quando a atuação for desonesta, corrupta e dolosa.

Sobre o primeiro ponto, o próprio Superior Tribunal de Justiça decidiu que “*no caso específico do art. 11, é necessária cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete induzindo-o a acoimar de improbas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa*”.

No que tange ao segundo aspecto, impende mencionar que a moralidade insculpida no artigo 37 da Constituição Federal e na Lei nº 8.429/92, que orienta o agir administrativo, traz consigo dois aspectos que lhe são inerentes: a boa-fé e o dever de probidade.

Para Cíntia Zaira Messias de Lima “a boa-fé objetiva exige da Administração postura honesta, leal e de consideração para com os interesses de terceiros” enquanto a probidade “obriga todo administrador público a pautar sua conduta de acordo com a honestidade, a retidão de caráter e a justiça, uma antítese à conduta corrupta”.

Na hipótese em análise, o anseio e a busca pela melhoria contínua dos processos de trabalho do órgão ambiental e pelo estabelecimento de diretrizes de ação evidenciam a boa-fé da Presidência do IBRAM, que não mentiu, omitiu ou dissimulou, tendo feito tudo às claras e documentado, falado e provado sempre a verdade, o que demonstra a sua honestidade e lealdade.

Além disso, não paira sobre esta gestão qualquer indício desabonador, tanto sobre o aspecto profissional ou pessoal, o que explicita a retidão de caráter e a justiça de suas ações. É claro que quem é corrupto, obviamente, não age dessa forma já que a sua conduta é pautada na omissão, na mentira, no locupletamento e no desvio ético e de dinheiro.



Antunes Rocha lembra, no entanto, que quando se fala de moralidade administrativa talvez “mais se pense em sua face inversa, na perversão de seus elementos, em seu descumprimento, que é a corrupção administrativa”, ou seja, na imoralidade administrativa que é tipificada pela lei como ato ímprobo.

Na clássica afirmação de José Afonso da Silva “a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem”.

Na hipótese, sabidamente, não houve dano ao erário, enriquecimento ilícito ou a aferição de qualquer vantagem seja no que tange à Presidente do IBRAM ou às empresas privadas envolvidas no apoio financeiro destinado a realização do seminário de integração.

Não houve também qualquer intenção ou mesmo a violação da moralidade administrativa, bem como dos demais princípios que regem a Administração Pública, não havendo desvio de finalidade já que não foi praticado ato visando fim diverso do previsto, atentado ao interesse público ou desvio de poder.

No presente caso, inclusive, não pode haver subsunção do fato à norma de improbidade ou alegação de violação da moralidade em abstrato porque não há dolo, culpa ou má-fé.

A comprovação do elemento subjetivo é imprescindível para o enquadramento de qualquer conduta no artigo 11 da Lei no 8.429/92, ainda que se trate de mandamento principiológico.

n) e cita enunciados atualizados do Superior Tribunal de Justiça e do TJDF (fls. 21 a 26 da peça 77) para dizer, com base nesses julgados, que:

À luz da jurisprudência nacional e distrital mais abalizada, entende-se que a ação de solicitação de apoio financeiro feito pelo IBRAM a empresas privadas para a realização de evento focado no atendimento do interesse público não pode ser caracterizado como violação à moralidade administrativa ou ao artigo 11 da Lei nº 8.429/92 por se tratar de

(i) no máximo, de mera irregularidade, uma vez que não há vedação legal expressa, sendo suscetível, portanto, de correção administrativa que pode ser consubstanciada no ato de se abster de repetir o ato ou se o fizer, lançar edital de chamamento público, como é feito em outras unidades da federação;

(ii) conduta desprovida de má-fé, que é a premissa do ato ilegal e ímprobo, sendo que a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica ferir os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-intenção do administrador;

(iii) ato praticado sem dolo genérico - “vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora”, elemento indispensável para as imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio);

(iv) intenção de punição de suposto ato de improbidade sem a efetiva demonstração da existência de uma conduta improba ou dolosa, baseada apenas no mero risco de conflito de interesses sem qualquer demonstração real ou probatória, sendo que no caso do art. 11, não basta uma simples alusão à lesão de princípios





administrativos, deve haver comprovação;

(v) intenção punitiva eivada de abstratividade já que não se pode afirmar que a conduta descrita se amolda como ato de improbidade administrativa;

(vi) apoio financeiro que não resultou na incorporação ou alteração da receita ou recurso do órgão ambiental que pudesse justificar uma atuação contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, uma vez que em nenhum momento a Presidente ou o próprio IBRAM recebeu qualquer quantia em dinheiro, já que o montante aportado foi pago diretamente pelas empresas ao Hotel Fazenda Vale das Cachoeiras, conforme consta no recibo emitido, de modo que não houve o envolvimento de recursos públicos;

(vii) procedimento encampado sem a correta observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, uma vez que não foi oportunizada a uma das empresas citadas qualquer direito de manifestação, embora ela pudesse trazer aos autos algum elemento ou dado importante para a confecção da defesa da matriz de Responsabilidade, principalmente por se tratar de procedimento que pode resultar na aplicação de medida restritiva de direitos e da constante invocação de risco de conflito de interesses, de violação da imparcialidade e da independência.

- o) por derradeiro postula seus pedidos para que, preliminarmente, seja ouvida a Geo Lógica Consultoria Ltda. e que no mérito seja arquivada a presente representação em razão da ausência de infringência a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, notadamente no que tange à ausência de intenção ou de violação do primado da moralidade ou ao artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa. E, caso o TCDF não acompanhe esta sugestão, que seja aplicada penalidade de advertência, uma vez que a conduta não pode ser considerada improba.

#### **IV - Análise**

7. Antes mesmo de adentrar ao mérito discutido, cabe lembrar que a Decisão nº 470/2016 (peça 08) destes autos eletrônicos, em seu item II, assim rezou: “II – conceder o prazo de 30 (trinta) dias para que o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram) e as empresas JC Gontijo Engenharia S.A. e Cimento Planalto S.A. – Ciplan apresentem esclarecimentos quanto ao teor da exordial, com fulcro no art. 195, § 6º, do RI/TCDF e em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa”.

8. Foi excluída do rol de empresas chamadas a se manifestar nos autos a Geo Lógica Consultoria Ltda., participante entre as patrocinadoras, ao lado de JC Gontijo Engenharia S.A., sendo que a Ciplan não concedeu patrocínio ao Ibram. Ressalte-se que o TCDF já tinha conhecimento da participação da Geo Lógica desde o recebimento do Ofício nº 100.000.395/2016-PRESI/IBRAM (Peça 19).



9. Ao Prolatar a Decisão nº 5126/2016 (peça 54) o TCDF resolveu:

I – tomar conhecimento: a) dos esclarecimentos prestados pelas empresas José Celso Gontijo Engenharia S.A. – JC Gontijo e Ciplan – Cimento Planalto S.A. em atenção ao disposto no item II da Decisão nº 470/2016 (e-DOCs 54E4C177-c e C6E098FD-c, nesta ordem); b) do Ofício nº 100.000.395/2016 – PRESI/IBRAM e documentos anexos (e-DOC 361FFE1E-c), encaminhados pelo Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal – Brasília Ambiental (Ibram), em cumprimento ao item II da Decisão nº 470/2016; c) da Informação nº 63/2016-3ª Diacom (e-DOC 4170149C-e); d) da Informação nº 65/2016-SEACOMP (e-DOC 59B775C3-e); e) do Parecer nº 427/2016-DA (e-DOC 01363521-e); f) do Memorial apresentado pelo representante legal da empresa José Celso Gontijo Engenharia S.A. (e-DOC E98CE144-c).

10. Persiste razão pois a responsável quando aponta, preliminarmente, que não foi concedida a oportunidade para a empresa Geo Lógica se manifestar nos autos, em afronta ao princípio do contraditório e da ampla defesa. Esta omissão será comentada mais adiante.

11. A Decisão nº 5126/2016 (peça 54), determinou a audiência da responsável para apresentação de suas razões de justificativa em função das irregularidades e questões apontadas a seguir, ante a possibilidade de aplicação da multa constante do art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 01/1994:

a) solicitação de apoio financeiro promovida junto a empresas privadas; situação que fere o princípio constitucional da moralidade constante do “caput” do art. 37 da CF/88, reveste-se de conflito de interesses, contraria o disposto no art. 4º da Lei nº 8.429/1992 (também conhecida como Lei da Improbidade Administrativa) e enquadra-se nas condições previstas no “caput” do art. 11 da mesma lei, constituindo ato de improbidade administrativa; b) comprovação da vantajosidade do dispêndio dos recursos recebidos a título de apoio financeiro, de modo a atestar que a aplicação do patrocínio se deu em conformidade com os objetivos para os quais foi solicitado e concedido; c) comprovação da economicidade, eficácia, eficiência e efetividade das ações adotadas para consecução do evento “Seminário de Integração”, em especial a sua adequação para promoção e aperfeiçoamento da gestão ambiental do Distrito Federal; d) razão para seleção dos participantes do evento “Seminário de Integração” restrita a apenas servidores comissionados do Ibram; e) decisão de deslocar 60 (sessenta) servidores a outra cidade (Novo Gama - GO), em detrimento das opções disponíveis no Distrito Federal, a exemplo da Escola de Governo do Distrito Federal e da Escola Nacional de Administração Pública – Enap, cuja função é exatamente qualificar servidores públicos;

#### **IV.1 - Da solicitação de apoio financeiro, agressão ao Princípio da Moralidade e cometimento de ato de improbidade (letra a)**

12. Das informações prestadas pela Presidente do Ibram, somadas aos elementos já constantes nos autos, pode se inferir quanto à prática do ato inquinado (tomamento de patrocínio junto a empresas privadas) que:

a) não havia, à época do ato, vedação legal para tanto e, ainda, vários outros órgãos,



- inclusive do Judiciário, se utilizam da mesma prática para realização de seus eventos. Não houve ilegalidade cometida;
- b) os recursos privados foram locados junto a outro ente privado, sequer adentrando aos cofres públicos. O montante aportado foi pago diretamente pelas empresas ao Hotel Fazenda Vale das Cachoeiras);
  - c) os recursos oriundos de patrocínio foram utilizados para custear despesas de hospedagem de servidores para a realização de um evento cuja finalidade foi a realização do planejamento estratégico do órgão. Os autos não comprovam que os participantes estiveram presentes para atividades de lazer ou diversas do fim proposto;
  - d) não se demonstrou nos autos prática de qualquer ato favorecendo as empresas patrocinadoras de qualquer maneira que alcançasse seus interesses particulares;
  - e) não estão presentes os elementos constantes do artigo 9º e 11 da Lei nº 8.492/1992 (enriquecimento ilícito ou agressão a princípio).

13. Ao considerar que o recebimento de patrocínio levaria ao favorecimento das empresas que o concederam, em afronta ao Princípio da Moralidade e cometimento de ato improprio, o Tribunal parte de um entendimento Teleomático, ou seja, ao investigar percebeu que certas características do fenômeno estudado (prática do ato de receber patrocínio) apresenta uma tendência a se concretizar em uma mudança para um estado final (favorecimento indevido do particular), ao inferir que ele necessariamente se desenvolverá rumo a este termo. E assim consta do Voto Embasador da Decisão nº 5126/2016:

...o risco de conflito de interesses entre o público e o privado, decorrente do recebimento de recursos provenientes de empresas particulares para o desenvolvimento de atividades próprias do Ibram 'ante a possibilidade de o Instituto priorizar o atendimento de interesse do particular em detrimento do objetivo maior para o qual a Autarquia foi criada, qual seja, defender o interesse da sociedade do Distrito Federal como órgão executor de políticas públicas ambientais e de recursos hídricos.'

14. Todavia, não há nos autos prova ou indício de que este termo (favorecimento) tenha sido alcançado. Portanto, é temeroso estipular punição sobre suposto ato de improbidade sem a efetiva demonstração da existência de uma conduta impropria ou dolosa, baseada apenas no mero risco de conflito de interesses, sem qualquer demonstração real probatória. Ressalte-se que nem mesmo ilegalidade se deu neste caso em exame, posto que norma vedando explicitamente o patrocínio privado a eventos públicos somente foi editada posteriormente e não pode retroagir para alcançar a responsável.

15. Voltando à discutida Moralidade, não houve agressão ao Princípio **EM REALIDADE**. O ato que virtualmente tinha **POTÊNCIA** para ser danoso ao invocado Princípio



da Moralidade, caso se verificasse nos autos o favorecimento vislumbrado, não se concretizou na forma estabelecida nos fundamentos da Decisão. Ao contrário, do ato praticado pela responsável resultou ação em benefício do órgão público e de toda a sociedade, como será comentado mais adiante. O Ato não se constituiu agressivo ao Princípio da Moralidade, muito pelo contrário, harmoniza-se com o princípio do Bem Comum, como veremos.

16. Aristóteles, em sua *Ética a Nicômaco*<sup>1</sup>, afirmava que o Bem em si mesmo é o fim a que todo ser aspira, resultando na perfeição, na excelência, na arte ou na virtude. Todo ser dotado de razão aspira ao Bem como fim que possa ser justificado pela razão. Para se compreender a noção de bem (bondade das coisas), a noção de finalidade representa um papel fundamental.

17. E, ainda, se formos considerar o risco de conflito de interesse por um provável favorecimento, temos que lembrar que os Auditores Fiscais de Controle Ambiental tem independência técnica para emitir seus relatórios o que minimiza a influência, em tese, do gestor maior, em suas decisões, consoante preconiza a Carta Distrital.

Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Distrito Federal obedece aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação, transparência, eficiência e interesse público, e também ao seguinte: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 80, de 2014.)

[...]

XXIII – aos integrantes da **carreira Fiscalização e Inspeção** é garantida a **independência funcional no exercício de suas atribuições**, exigido nível superior de escolaridade para ingresso na carreira. (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 21, de 1997.)

18. As razões apresentadas pela Presidente do Ibram também apontaram para esta independência e qualidade técnica dos documentos elaborados e ressalta o papel meramente de chancela de suas ações no que pertine às fiscalizações realizadas pelos técnicos do órgão ambiental.

19. Pretende pois o TCDF apenas responsável por agressão a Princípio de Direito, insculpido na Carta Federal, apenas baseado no temor de que algo possa acontecer e que este algo seja contrário à moralidade administrativa, mesmo que não se tenha dado a situação fática

---

1 Em Aristóteles, toda racionalidade prática é teleológica, quer dizer, orientada para um fim (ou um bem, como está no texto). À Ética cabe determinar a finalidade suprema (o *summum bonum*), que preside e justifica todas as demais, e qual a maneira de alcançá-la. Essa finalidade suprema é a felicidade ([eudaimonia](#)), que não consiste nem nos prazeres, nem nas riquezas, nem nas honras, mas numa vida virtuosa [\[1\]](#). A virtude, por sua vez, se encontra no justo meio entre os extremos, e será encontrada por aquele dotado de prudência ([phronesis](#)) e educado pelo hábito no seu exercício.



temida? Vale lembrar Guastini<sup>2</sup> que coloca luzes no caminho do intérprete da norma, dizendo que, sobre seu conteúdo normativo, muitos princípios são normas teleológicas ou podem ser reformulados em forma teleológica; não prescrevem um comportamento preciso, mas encomendam a obtenção de um fim. Seriam dessa espécie os muitos formulados na Constituição.

20. O mesmo autor ainda afirma que conflitos entre princípios (no caso examinado o Princípio da Moralidade e o Princípio do Bem Comum) resolvem-se mediante a ponderação dos próprios princípios, no caso concreto. E que demanda uma operação intelectual, sob a luz da lógica, para ponderar considerando que os elementos de suporte fático envolvidos sobreponham-se, que se estabeleça uma hierarquia axiológica entre os princípios (juízo de valor entre os princípios) e, ao eleger aquele que se considera de maior valor, prevalece este e deixa-se de lado o outro.

21. Note-se que para eleger então o de maior valor, não se considera apenas o princípio em abstrato, mas analisa-se o impacto no caso concreto. Isto faz com que a hierarquia entre os princípios seja móvel dependendo da particularidade de cada caso.

22. Esclareça-se que não se trata, portanto, de se tomar o pensamento que corriqueiramente se atribuiu ao Filósofo Florentino a partir da interpretação de sua obra “*Il Principe*”, que “os fins justificam os meios” ou, em uma melhor interpretação, “se os fins forem bons, os meios são justificáveis”. Mas a análise principiológica proposta por Guastini diz exatamente o oposto que fins e meios tem de ser valorados pelo Juiz, que estabelecerá a hierarquia para cada caso em concreto.

23. Comentado o pensamento do Jurista, há que se acrescentar entre os elementos de saber que orientarão o crivo julgador, o pensamento a partir do Direito Natural e seus princípios. Destacando-se que, no caso concreto examinado—obtenção de patrocínio privado para realização de um evento de órgão público—, o Bem Comum foi alcançado com a atuação da agente pública. Este é, portanto, o processo que orientará o juízo que deverá ser feito pelo Julgador. Decidir valorativamente entre duas situações, resultantes do ato praticado pela gestora, quais sejam:

- a) exposição ao risco de favorecimento de empresas privadas; e
- b) obtenção de uma melhoria na gestão do órgão público em benefício de toda a sociedade, sem prática de ato ilegal.

24. Observa-se, assim, que a homenagem ao princípio do bem comum produziu resultados concretos; já a agressão ao princípio da moralidade não os produziu. Portanto,

---

2 GUASTINI, Ricardo. Distinguendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho. Trad. Jordi Ferrer i Beltrán. Barcelona: Gedisa, 1999.



prevalece o primeiro.

25. Pelo exame das razões de justificativa encaminhadas, bem como dos documentos que lhe deram suporte fático, e à luz da doutrina e da jurisprudência, podemos então concluir e sugerir ao Plenário que, no que respeita à letra “a” do item III da Decisão nº 5126/2016, as informações e justificativas apresentadas podem ser consideradas procedentes e afastam a ocorrência de ato improprio, bem como, a aventada agressão ao Princípio da Moralidade encontra-se, no caso em exame, superada pelo amparo da ação no Princípio do Bem Comum.

#### **IV.2 - sobre a vantajosidade do dispêndio, conformidade da aplicação, economicidade, eficácia, eficiência e efetividade (letras “b” e “c”)**

26. Considerando-se o teor das letras “b” e “c” do item III da Decisão nº 5126/2016, procederemos à análise conjunta das razões de justificativa, sobre estes aspectos. Transcrevam-se as letras “b” e “c” referidas:

“b) comprovação da vantajosidade do dispêndio dos recursos recebidos a título de apoio financeiro, de modo a atestar que a aplicação do patrocínio se deu em conformidade com os objetivos para os quais foi solicitado e concedido; c) comprovação da economicidade, eficácia, eficiência e efetividade das ações adotadas para consecução do evento “Seminário de Integração”, em especial a sua adequação para promoção e aperfeiçoamento da gestão ambiental do Distrito Federal;”

27. Segundo as informações prestadas, o Ibram não recebeu nenhuma quantia de dinheiro das patrocinadoras. Não houve, portanto, movimentação em sua conta contábil. Os valores foram depositados pelas patrocinadoras diretamente na conta do Hotel Fazenda que sediou o evento, consoante as notas fiscais encaminhadas. Assim, comprova-se que não houve dispêndio de recursos públicos, pois esses recursos nunca pertenceram ao Estado, mas foram desembolsos de particular para particular.

28. Todavia, mesmo não tendo despendido recursos o Ibram teve um aumento do seu ativo patrimonial intangível, com elaboração de um documento de gestão ou, mais que isto, uma ferramenta de gestão organizacional, qual seja, o planejamento operacional da entidade de fiscalização ambiental.

29. Portanto, há tão somente que se falar em ganho patrimonial, ação econômica e eficiente e eficaz. Como bem destacou a responsável a ação atendeu aos requisitos da “*economia (não gerou gasto público), da eficiência (produção de denso documento em curto espaço de tempo), da eficácia (definição dos processos de trabalho) e da efetividade (alinhamento interno e desburocratização), uma vez que a finalidade pública pretendida foi plenamente alcançada com a formulação do planejamento institucional*”. Se foi efetiva, somente o tempo poderá dizer a partir de avaliação da melhoria da gestão diretamente relacionada à implantação de um planejamento. E





isto é o que comumente se espera de organizações que planejam sua estratégia.

30. Da leitura do documento encaminhado pelo órgão ambiental, pode se dizer o seguinte.

31. Tendo como ponto de partida o Mapa Estratégico do GDF, o Ibram situa-se na célula “Garantir Proteção e Uso Sustentável do Meio Ambiente”. Sua atuação deverá criar a sinergia e o congregamento de suas ações e de seus servidores para “devolver” ao GDF produtos, serviços e resultados de forma a atender ao seu papel estratégico no Governo. É imprescindível que o órgão ambiental planeje sua atuação para agir com economicidade, eficiência, eficácia e ser efetivo no seu desempenho.

32. Lendo o Mapa Estratégico do Ibram, temos que sua Missão foi estabelecida como “Garantir a Proteção e o Uso Sustentável do Meio Ambiente”, em harmonia com o seu papel estabelecido na estratégia do GDF.

33. A partir da Missão, Visão e Valores se constrói o restante do Mapa Estratégico, estabelecendo-se os objetivos estratégicos que, no caso do Ibram foram divididos em Objetivos de Resultados Institucionais, Objetivos de Processos Internos e Objetivos de Melhoria de Pessoas.

34. A partir do conhecimento da estratégia (longo prazo) reuniram-se os servidores do Ibram para definir a atuação (plano operacional) para o curto prazo (2016). Para tanto, consideraram-se seus Eixos Integradores, Grandes Demandas e Questões de Maior Pressão Social e Política e elaboraram suas metas e plano de acompanhamento. Não se vislumbra reparos nas ações de planejamento empreendidas.

35. Assim, pode o TCDF considerar procedentes as razões de justificativa apresentadas diante das letras “b” e “c” do item III da Decisão nº 5126/2016.

#### **IV.3 - Razão para seleção dos participantes do evento “Seminário de Integração” restrita a apenas servidores comissionados do Ibram e do deslocamento para o Novo Gama-GO, em detrimento das opções disponíveis no Distrito Federal (letras “d” e “e”)**

36. Da leitura das razões de justificativa temos que o convite somente para servidores em cargo comissionado está devidamente esclarecido em razão das funções técnicas exercidas e possibilidade do trabalho com dedicação integral sem a necessidade de remuneração extraordinária. Ademais, acrescente-se a isso o fato de que se trata da elaboração de um documento que norteará a gestão do órgão ambiental, por consequente, o recomendado é que os servidores ocupantes de cargos e funções relacionados diretamente à área gerencial participem massivamente dos trabalhos. Ressalte-se que esse foi o procedimento adotado nesta Casa pelas



várias vezes em que o signatário desta peça foi responsável pelos trabalhos de coordenação dos planejamentos estratégico e operacional. Na ocasião foi facultada a participação dos demais servidores, não ocupantes de cargos de gerência ou assessoramento, mediante a resposta a questionários a eles encaminhados durante a realização das ações de planejamento.

37. *In casu*, os servidores do Ibram se reuniram das 19 horas do dia 22 até às 19 horas do dia 24 de janeiro, consoante tabela de atividades encaminhada nas razões de justificativa. Não consta dos autos prova de que os servidores viajaram para pescar, andar a cavalo ou praticar atividades de lazer no período. Outrossim, a fiscalização da correição do gasto interessaria a quem destinou os recursos que, ressalte-se, nunca foram públicos, mas recursos particulares, pagos a particulares que resultaram em um acréscimo ao ativo intangível, na forma do produto planejamento operacional do Ibram.

38. Sobre a metodologia de imersão reputa-se como altamente recomendada pois evita-se a dispersão com outras atividades cotidianas bem como chegadas ou saídas fora do horário estabelecido. E quanto a escolha do Hotel Fazenda, a responsável aduziu que buscou-se um local que oferecesse o menor custo, tendo o Hotel Fazenda situado no Novo Gama atendido a esse critério, após a realização de cotação em outros locais que ofertam esse tipo de serviço no Plano Piloto e arredores. Também disse que à época não havia imóvel adequado ou disponível nos próprios do GDF que pudesse ser utilizado para o evento em comento.

39. Demonstrou-se o baixo custo da hospedagem com pensão completa (aproximadamente R\$ 100,00) e que a Autarquia não tem conhecimento de que as entidades destinadas a capacitação de servidores públicos, como a Enap e a Escola de Governo, estejam preparadas para implementar a metodologia de imersão cujo sucesso depende da disponibilidade e do envolvimento em tempo integral dos participantes.

40. De todo modo, apesar de não justificar a escolha adequadamente, vez que não trouxe informações que tenha consultado outros espaços públicos para sua realização, entendemos que por estar a escolha dentro do perfil da discricionariedade do Administrador, que é razoável o valor desembolsado com a diária e por se tratar de recursos de particular para particular afasta-se a necessidade de maior investigação sobre preços. Pode o TCDF considerar procedente a justificativa em razão das letras “d” e “e” do item III da Decisão 5126/2016.

#### **IV.4 - Conclusão e Sugestão**

41. Analisaram-se as Razões de Justificativa apresentadas pela Sr. Jane Maria Vilas Bôas por força do item III da Decisão nº 5126/2016. A partir dos argumentos submetidos à luz da doutrina e da Jurisprudência informada pela responsável temos por procedentes suas



razões, afastando-se a possibilidade da multa preconizada no artigo 57, inciso II da Lei Complementar nº 01/94.

42. Sobre o pedido que faz a responsável para que seja ouvida, preliminarmente, a empresa Geo Lógica, em atenção ao contraditório e à ampla defesa, entendemos que, caso o TCDF acolha as sugestões da Unidade Técnica, tomando como procedentes as razões de justificativa, não haverá necessidade de ouvir-se a citada empresa. Porém, no caso de divergir desta Unidade Técnica, deverá a eg. Corte atentar para a observância dos citados princípios e facultar à empresa em questão seu pronunciamento nos autos, antes de se manifestar sobre o mérito.

43. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal:

- I - conhecer das razões de justificativa (peça 77) apresentadas pela responsável nominada na Matriz de Responsabilidade (peça 22) para considerá-las procedentes;
- II - autorizar:
  - a) a ciência dos interessados;
  - b) o retorno dos autos à Seacomp para fins de arquivamento.

À consideração superior.

Cezar Villarinho

ACE

De acordo.

Em 22/02/2017.

**Flávio Figueiredo Cardoso**

Diretor da 3ª Diacomp