



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA 2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DO DISTRITO FEDERAL.

Distribuição por dependência

Ref.

Autos n.º 2015.01.1.008813-6

Autos n. 2015.01.1.009505-7

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, por seus Promotores de Justiça signatários, tendo em vista fatos revelados nos elementos de informação encaminhados pelo Ministério Público de Contas e nos documentos carreados no ICP n.º 08190.063947/14/02, vem perante Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 127, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição Federal; no artigo 6º, inciso XIV, alínea "f", da Lei Complementar nº 75/93, e nos artigos 1º, inciso IV, e 5º, da Lei nº 7.347/85, e nos demais dispositivos legais pertinentes, ajuizar

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

em desfavor de:

AGNELO DOS SANTOS QUEIROZ FILHO, EX-GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

MARUSKA LIMA DE SOUSA HOLANDA, EX PRESIDENTE DA TERRACAP;

CARLOS ANDRÉ DUDA, EX SECRETÁRIO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL;

SANDOVAL DE JESUS SANTOS, CHEFE DA ASCOM da TERRACAP;

JORGE ANTÔNIO FERREIRA BRAGA, EX DIRETOR FINANCEIRO;

DENI AUGUSTO PEREIRA FERREIRA E SILVA, EX ADVOGADO GERAL DA TERRACAP.

SÚMULA DA AÇÃO

A presente ação tem por objetivo precípuo responsabilizar os gestores acima por atos de improbidade administrativa relacionados à celebração do Contrato n.º 63/2014 – o qual possui correlação direta com o nulo Termo de Compromisso vergastado nos autos n.º 2015.01.1.008813-6 e 2015.01.1.009505-7 –, tendo em vista a lesividade ocasionada ao patrimônio público do Distrito Federal e da TERRACAP.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

OS FATOS

Inicialmente, para o correto entendimento do objeto litigioso, bom se faz alvitrar alguns importantes dados a respeito de toda a celeuma que envolve a questão.

Pois então. Sabe-se, segundo a Novacap, por meio do Ofício nº 2180/2014 (**Documento 1**), que o então Governador do Distrito Federal demonstrou, **no ano de 2012**, interesse em ver sediado aqui em Brasília o **evento de Moto GP (Documento 02)**, manifestação esta que foi reiterada **em 2013 (Documento 03)**.

Iniciaram-se, então, neste mesmo ano, as tratativas para que a TERRACAP viabilizasse as reformas do Autódromo, sendo certo que a própria Companhia, visando buscar subsídios para a contratação de serviços técnicos especializados para as necessárias obras, celebrou acordo com a Federação Internacional de Automobilismo (FIA) em maio de 2013, a fim de adequar o Autódromo às normas internacionais de segurança para **eventos automobilísticos (Documento 4)**¹.

Em junho de 2013, a TERRACAP assinou contrato com a Apex Circuit Design Ltda (no valor de **305.222 EUR**), para a elaboração de estudos técnicos e de viabilidade para a Reforma e Adequação do Autódromo Internacional Nelson Piquet, de Brasília (**Documento 5**).

Outros dois atos se sucederam: a TERRACAP assinou o Contrato de Subsídio do Programa de Melhoria de Instalações com o Instituto da FIA e a Confederação Brasileira de Automobilismo (CBA), relativo ao Fundo de Desenvolvimento de Segurança do Esporte Motorizado da FIA (**Documento 6**); no dia **12/11/2013**, diante da evolução dos estudos técnicos, a TERRACAP celebrou Termo de

¹ A TERRACAP foi selecionada para receber apoio do Fundo de Desenvolvimento de Segurança do Esporte Motorizado da FIA (MSSDF). Para tanto, foi pago um subsídio, consistente no pagamento pela FIA diretamente à empresa de consultoria a ser contratada, por indicação do Instituto. Ou seja, a TERRACAP não despendeu recursos próprios. Saliente-se que o Autódromo é de propriedade da TERRACAP.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Cooperação Técnica com a NOVACAP buscando a reforma e adequação do Autódromo Internacional (**Documento 7**).

Pois bem. Dando continuidade aos expedientes voltados para a realização de evento automobilístico, no dia **12/11/2013**, diante da evolução dos estudos técnicos para a realização da Reforma e Adequação do Autódromo, a TERRACAP celebrou Termo de Cooperação Técnica com a Novacap (**Documento 7**).

Em meio a todos esses contratos, um ato causou maior espécie: a assinatura de um Termo de Compromisso pelo então governador Agnelo Queiroz com a empresa Rádio e Televisão Bandeirantes Ltda (Emissora *Band*), visando acordar que o evento da Fórmula Indy, a ocorrer em março do ano de 2015, seria realizado em Brasília (**Documento 8**).

Logo de início, é importante registrar que não se sabe ao certo quando se deu a assinatura do referido termo, já que a data exarada no documento aparece de forma lacunosa, apenas sendo possível saber que ocorrera em março de 2014. Também não foram preenchidos os campos das testemunhas e sequer foi possível localizar a sua publicação no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF).

Insta asseverar que o referido termo visa *“à promoção turística e à divulgação do Distrito Federal, no sentido de serem adotadas as medidas administrativas e legais destinadas a viabilizar a realização, pela Band, da etapa brasileira do campeonato mundial de Fórmula Indy, nos anos de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019”*. Consta, ainda, que a Band seria a detentora, junto à INDYCAR LLC., dos direitos de exclusividade na organização e realização de etapas brasileiras do campeonato de Fórmula Indy.

No termo, o Distrito Federal se compromete a *“envidar esforços”* administrativos e legais no sentido de viabilizar a retribuição da Band, pela quantia de **US\$ 15.898.369**, correspondentes, à época, ao valor de R\$ 37.233.980,20, sendo que tal quantia se refere somente à edição do ano de 2015 e deverá ser paga em seis parcelas.

Para os anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, a Band terá direito a outras contribuições, a não ser seja acordado pelas partes de forma diversa e por



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

escrito. O prazo para se levar a cabo uma rescisão é de “365 dias da data prevista para a realização da próxima etapa, assegurados os pagamentos devidos, caso o Distrito Federal dê causa a essa rescisão”.

Consta também que, meses após, **no dia 20/06/2014**, a **Rede Bandeirantes** (conforme tradução, **documento 9**), teria celebrado **contrato internacional com a Indycar** (empresa americana), vinculando-se ao ajuste por meio de cláusula milionária.

Não custa frisar, embora despiciendo à questão ora debatida, que sequer há como saber se o referido contrato, ajustado entre particulares, fora efetivamente celebrado, já que não se encontra na tradução envidada do ajuste a aposição de qualquer assinatura.

Independentemente disso, TERRACAP e NOVACAP, em julho de 2014, celebraram o Convênio nº 47/2014, no valor de **R\$ 7.279.952,47**, para a alocação de recursos destinados à contratação de serviços técnicos de consultoria especializada (**Documento 10**), razão pela qual se procedeu à contratação da empresa Rígido Engenharia Ltda em setembro, no **valor de R\$ 7.136.762,62 (Documento 11)**.

Foi quando então, ainda no mês de setembro, no dia 04, restou ajustado o **Contrato nº 63/2014 (Documento 12, valor R\$ 37.233.980,20 – US\$ 15.898.369,00)** entre a TERRACAP e a Emissora Band, reproduzindo-se, basicamente, as cláusulas do malsinado Termo de Compromisso. Ato contínuo, em **30/09/2014**, foi celebrado o Convênio nº 71/2014 (**Documento 13**), para a alocação de recursos da TERRACAP à NOVACAP, bem como execução da obra de reforma e adequação do Autódromo Internacional Nelson Piquet, no valor estimado de **R\$ 312.292.030,82 (trezentos e doze milhões, duzentos e noventa e dois mil, trinta reais e oitenta e dois centavos)**.

Em razão disso, em outubro de 2014, a NOVACAP lançou o **Edital de Concorrência nº 26/2014**, cujas **irregularidades** levaram o Tribunal de Contas do Distrito Federal a apontar um **sobrepço** na ordem de **mais de R\$ 30.000.000,00**, conforme Nota Técnica 19/2014 - NFO - TCDF (**Documento 14**), sendo determinada,



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

assim, a **suspensão do certame** (Decisão Liminar n.º 04/2015 – P/AT - **Documento 15**).
Revogou-se, então, a licitação (vide DODF n. 09, de 12/01/2015, p. 31 - **Documento 16**).

Nada obstante, ainda assim vários atos com vistas à continuidade da reforma do autódromo continuaram sendo praticados, sob o argumento de que o Distrito Federal teria de arcar com uma multa milionária, estipulada entre a Emissora Band e a Indycar, caso não viesse a ocorrer a 1ª Etapa da Fórmula Indy na Capital.

Ou seja, mesmo com a decisão do TCDF atestando ilegalidades e antieconomicidade e com a revogação da licitação, a equipe do Governador continuou articulada para tal intento, atravessando de modo irresponsável os mecanismos de controle e fiscalização do Estado de Direito para gastar dinheiro público sem as formalidades devidas e com total descompasso às prioridades sociais para as quais deve se fixar os esforços da TERRACAP e NOVACAP.

Enfim, ultrapassada esta necessária fase de explicação cronológica de toda articulação do evento, passemos a uma breve digressão dos acontecimentos que rodearam a nebulosa escolha da prioridade política e a tentativa de licitação milionária das obras de reforma do Autódromo Internacional Nelson Piquet.

***A DECISÃO DE REALIZAR O EVENTO E O LANÇAMENTO DO EDITAL DE
CONCORRÊNCIA PARA A CONSECUÇÃO DAS OBRAS***

I – Ofensa à publicidade e à moralidade.

Diante do relato dos fatos apontados, forçoso concluir que a TERRACAP e o GDF vinham realizando consultorias e projetos para a reforma do Autódromo durante todo o exercício de 2012 e 2013².

² Inicialmente, as referências eram direcionadas para o evento Moto Cross. Depois, passou-se a aludir à Fórmula Indy.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

No entanto, quando instados a oferecer cópias desses estudos, processos ou quaisquer outros atos, os responsáveis ora se omitiram no dever de informar, ora falsearam informações, obviamente que com o único propósito de impedir a atuação do controle externo. Tanto assim que o MPDFT acabou por ajuizar ação de improbidade administrativa em desfavor de todos aqueles que receberam ofícios do Ministério Público que atua junto ao Tribunal Contas e agiram com desrespeito aos comandos da Lei de Acesso à Informação e aos demais ditames que rege a atividade desempenhada no seio da Administração Pública (**Documento 16-A**).

O escamoteamento da articulação prejudicou demasiadamente a atividade de controle externo, impossibilitado, inclusive, a ação tempestiva de molde a impedir a celebração irregular do Contrato que ora se questiona na presente ação.

II – Falta de definição quanto ao projeto da obra e a ausência de recursos financeiros. Ofensa à Lei de Licitações e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quando os atos começaram a submergir à superfície da transparência, foi possível saber que as obras para a reforma do Autódromo Internacional Nelson Piquet, orçadas inicialmente em torno de R\$ 98 milhões, foram “redimensionadas” para mais de R\$ 300 milhões.

Induvidosamente, isso sinaliza a **flagrante falta de planejamento para a projeção da obra, bem como uma desviada tentativa de, a todo custo, crescer mais e mais recursos à empreitada.**³

Ademais, não há como crer que fosse imprevisível ao DF e à TERRACAP a noção de que um objeto tão abrangente não poderia ser realizado de uma única vez. Ou seja, apesar de a TERRACAP afirmar que tencionava “a execução da

³ O que a TERRACAP chama, de forma eufemística, de redimensionamento, não passa de um estrondoso ato abusivo – algo que ocorreu também na “pseudorreforma” do Estádio Mané Garrincha, que evoluiu para a sua “implosão” e posterior construção do zero, inicialmente orçada em R\$ 700 milhões e, por isso, atingindo o patamar de R\$ 1,4 bilhões.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

obra de reforma em uma única etapa (...)” era nítido perceber que haveria ofensa ao artigo 23, parágrafo 1º, da Lei de Licitações, em razão, repita-se, do conhecido vulto da obra intentada⁴.

Insta destacar, ainda, que o **Edital de Licitação nº 26/14** – o qual visaria a reforma do Autódromo – foi lançado em 03/10/2014, com data de abertura prevista para 12/11/2014, isto é, **a menos de 04 meses do evento, o que denota, invariavelmente, que não haveria tempo hábil para a execução tempestiva de tamanha reforma.**

Se não haveria tempo hábil, não haveria também recursos e isso se extrai dos fundamentos e do acervo probatório que veremos a seguir.

O Contrato 63/2014 - TERRACAP

I – A ausência de autorização orçamentária e financeira

O Contrato em epígrafe abrange, em seu **objeto**, a **realização do evento** Campeonato Mundial de Fórmula Indy no ano de 2015, na Capital da República, bem como a **outorga** pela Contratada (Emissora Band) em favor da Contratante (TERRACAP) e do Distrito Federal de **direitos de utilização de espaços publicitários** em veículos de comunicação, administrados pela Contratada, vinculados à realização do referido evento.

Além disso, o Contrato nº 63/2014, na Cláusula 2ª, II, 7, dispõe que a **TERRACAP se compromete à liberação do circuito para uso (assegurando e custeando as adaptações, manutenção e reformas necessárias, incluindo itens de infraestrutura e medidas de segurança)** e, ainda (II, a), a **buscar** entre os entes

⁴ “a execução da obra de reforma em uma única etapa incluída a reforma da pista com mudança de traçado, a demolição das edificações existentes, a construção de um edifício de três pavimentos para abrigar os boxes, as áreas VIPs, Corporativas, controle de corrida, imprensa e recepções, como médico, dois helipontos, acessos e instalação de dispositivos de segurança” (**documento 18-C**).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

governamentais e outros parceiros **recursos para colaborar com as despesas decorrentes deste contrato**. Por seu turno, **ao Distrito Federal**, no item III, 1 e 2, **caberia contribuir na obtenção de apoios financeiros** (“pessoas jurídicas de direito público”, etc).

Repare que as cláusulas acima referidas, de *per se*, já demonstram e atestam a preocupação com a falta de recursos para fazer frente ao objeto contrato. Talvez, por isso mesmo, tenham as partes celebrado o ajuste sem prever qualquer cláusula a sancionar o Distrito Federal ou a TERRACAP pela eventual rescisão⁵.

Além disso, compulsando os autos do Processo nº **111.001.072/14**⁶, que trata do aludido Contrato e do Processo nº **111.001.270/14**,⁷ que se refere ao Convênio n.º 71/2014, celebrado entre a TERRACAP e a Novacap, percebe-se que não havia autorização orçamentária e financeira suficientes para as avenças em testilha.

Analisemos: o primeiro deles foi autuado em 09/07/2014.

A ex-Presidente da TERRACAP – a requerida **MARUSKA LIMA DE SOUSA HOLANDA** – elaborou o Voto nº 80/2014 – PRESI/TERRACAP (**Documento 17**), em alusão ao malsinado Termo de Compromisso e, em seguida, a Diretoria Colegiada da TERRACAP, por meio da Decisão nº 833, autorizou a contratação e a emissão da nota de empenho no valor de R\$ 18 milhões⁸ (**Documento**

⁵ O Contrato n.º 63/2014, celebrado entre a Rede Bandeirantes e a TERRACAP, com anuência do Distrito Federal, traz um capítulo, das Sanções Administrativas, mas nele somente consta previsão de sanções em relação à contratada. Com efeito, não consta no ajuste cláusula que impute sanções ao Distrito Federal ou à Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP. Ao contrário, a cláusula Décima Primeira do contrato admite rescisão por qualquer das partes, inclusive pela própria contratante. Note-se, ainda, a Cláusula Décima Segunda, a qual dispõe que a Contratada reconhece os direitos da TERRACAP em caso de rescisão administrativa.

⁶ Vide CD-R, **Documento 16-B**.

⁷ Vide CD-R, **Documento 16-B**.

⁸ Ressalta-se que a ex Presidente, ladeada pelo Diretor Financeiro, assina a Ordem de Serviço 01/14 e autoriza a execução dos serviços (**documento 18-A. Vide, ainda, processo de pagamento em formato digital, documento 18-B**).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

18). Em seguida, a ex-Presidente proferiu voto sem número e sem data (**Documento 19**), tendo, ato contínuo, o Conselho de Administração, tomado a Decisão nº 21, autorizando a contratação (**Documento 20**).

No Contrato, consta que os pagamentos seriam feitos em seis parcelas, sendo que as três primeiras seriam no valor de R\$ 5.855.000,00 (cinco milhões, oitocentos e cinquenta e cinco reais), que equivaleriam à US\$ 2.500.000,00 (dois milhões e quinhentos mil dólares), devendo a primeira ser paga em 15 dias, contados da expedição da ordem de serviço. As duas seguintes seriam pagas nos dias 28/09/2013 e 10/12/2014. As demais parcelas foram previstas no valor de R\$ 6.556.325,95 (seis milhões, quinhentos e cinquenta e seis mil trezentos e vinte e cinco reais), que equivaleriam a US\$ 2.799.456,00 (dois milhões e setecentos e noventa e nove mil, quatrocentos e cinquenta e seis dólares), a serem pagas nos dias 10/01/2015 e 06/03/2015.

Foi quando a requerida **MARUSKA LIMA DE SOUSA HOLANDA**, por meio do Ofício nº 804/2014 – PRESI/TERRACAP, informou que a TERRACAP já teria honrado 03 parcelas, que totalizaram R\$ 17.565.000,00, mas que ainda restaria um saldo a pagar de R\$ 19.668.977,85, motivo pelo qual solicitou ao requerido **CARLOS ANDRÉ DUDA**, então Secretário de Estado de Publicidade Institucional do DF, providências no sentido de captação de parceiros para colaborar com as despesas decorrentes do Contrato n.º 63/2014 (**Documento 21**).

Na sequência, a TERRACAP ainda conclama o Distrito Federal, por intermédio da Assessoria de Comunicação – ASCOM, a assumir a responsabilidade pelas futuras quitações.

Isso porque, em verdade, não havia recursos e dotação orçamentária para os compromissos financeiros contratados, o que se confirma pela leitura do Despacho exarado logo em seguida – 001/2015-DIPLA/TERRACAP (**Documento 22**):



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Informamos que o valor contemplado na Proposta Orçamentária 2015, no Programa de Trabalho (PT) **23.811.6206.4091.5805** – Apoio a Projetos Esportivos, PT no qual a despesa deverá ser classificada, é de **R\$ 5.540.000,00** (cinco milhões quinhentos e quarenta mil reais), e considera não só da realização da etapa brasileira de Fórmula Indy, mas todo e qualquer apoio a evento esportivo que for de interesse da Empresa no presente exercício.

A TERRACAP persistiu no intento, solicitando reserva orçamentária. Mas a resposta foi taxativa (**Documento 23**):

não há dotação orçamentária para realização da reserva orçamentária solicitada às folhas 593 e 596.

Em português claro, conclui-se que o valor do Programa de Trabalho informado “*é insuficiente para cobrir os compromissos que a empresa firmou*” (Despacho nº 31/15, fls. 599, do Processo nº 111.01.072/14, **vide CD-R, no Documento 16 -B**).

Portanto, óbvio que a TERRACAP alavancou atos e contratos para os quais não possuía planejamento, estimativa real e verba para arcar com as despesas, o que, a rigor, não é autorizado pelo Ordenamento Jurídico.

Não é diversa a situação do Convênio nº 71/2014, firmado entre TERRACAP e Novacap para a alocação de recursos da primeira para a segunda e execução da obra de reforma e adequação do Autódromo Internacional Nelson Piquet, no valor estimado de **R\$ 312.292.030,82 (trezentos e doze milhões, duzentos e noventa e dois mil, trinta reais e oitenta e dois centavos)**. Argumentou-se que o valor foi fixado neste patamar para dar cobertura financeira tanto para o valor principal da obra, quanto para os reajustes, já que, segundo a Novacap, o prazo para a realização



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

da obra seria superior a 12 meses (Ofício n.º 01/2015 – GAB/PRES/NOVACAP e seus anexos - **Documento 24**).

Acontece que não custa lembrar mais uma vez que o **edital** para a reforma e adaptação do Autódromo Internacional Nelson Piquet foi lançado a **menos de 04 meses do evento**, sendo de supor, portanto, que o objeto contratado estaria concluído pelo menos antes de março de 2015, quando seria realizada a 1ª Etapa da Fórmula *Indy* – isto é, não em 12 meses, como justificado pela Novacap.

Não obstante, ao se observar o Cronograma Físico-Financeiro das obras⁹, curiosamente percebe-se uma previsão a totalizar 12 meses, com desembolso financeiro já para o primeiro mês, da ordem de **R\$ 17.261.540,36**, sendo certo que, na prática, todavia, o Despacho 0130/14-DIFIN/TERRACAP noticia situação oposta:

“[...] não existe qualquer empenho ou mesmo reserva orçamentária para esse convênio no ano de 2014. Com isso seria necessário verificar junto CPLAM qual a previsão orçamentária para o ano de 2015” - (Documento 25).

As informações acerca da carência de previsão orçamentária não se encerram por aqui. Vejamos:

Segundo a TERRACAP, por intermédio do Ofício n.º 662/2014 – PRESI/TERRACAP, **o Programa de Trabalho para a Reforma do Autódromo só existiu efetivamente no orçamento de 2015**, isto é, a partir da publicação da LOA de 2015.

No entanto, **o impacto previsto para fazer jus às despesas do objeto do Convênio fora apenas na ordem de R\$ 154.500.000,00**, ou seja, em torno da

⁹ **Documento 24-A.** Para o segundo mês, os valores seriam de R\$ 28.095.926,35; terceiro mês, R\$ 10.159.336,01; para o quarto mês, R\$ 10.926.932,90; quinto mês, R\$ 15.925.282,71; sexto mês, R\$ 16.297.240,49; sétimo mês, R\$ 21.352.029,62; oitavo mês, R\$ 19.284.918,90; nono mês, R\$ 3.867.741,07; décimo mês, 4.393.987,54; décimo primeiro mês, R\$ 4.393.987,54; para o décimo segundo, R\$ 4.448.248,09.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

metade do valor do objeto. Daí se deflui que somente durante a **elaboração da proposta orçamentária do exercício de 2016 é que seria incorporado o restante – os R\$ 150.000.000,00** – para complementar o valor total inicialmente previsto, a saber, aproximadamente R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), para a reforma e adaptação do Autódromo (**Documento 26**).

Vale observar, apenas para ilustrar, que **na Concorrência n.º 26/2014**, lançada para a realização das obras, o **valor estimado revelava-se superior à suposta reserva orçamentária, qual seja, R\$ 251.894.634,70**. Assim, caso tivesse sido celebrado o contrato nos termos desta licitação, **não** haveria autorização orçamentária e recursos financeiros suficientes.

Ainda, percebeu-se, por meio do Ofício n.º 25/2015 – PRESI, que a TERRACAP afirmou possuir, para todo ano de 2015, um orçamento total de R\$ 145.000.000,00 (cento e quarenta e cinco milhões) para arcar com qualquer investimento, dos quais R\$ 20.478.296,93 (vinte milhões, quatrocentos e setenta e oito mil, duzentos e noventa e seis reais e noventa e três centavos) seriam remanejados para o Convênio n.º 53/2014 (diverso do ora analisado) e R\$ 4.612.905,29 (quatro milhões, seiscentos e doze mil, novecentos e cinco reais e vinte e nove centavos) seriam utilizados para a implantação de "Barreiras de Pneus" (**Documento 27**).

Isso significa que a necessidade de arcar com outras despesas não garantiria que o repasse financeiro fosse feito exclusivamente ao Convênio n.º 71/2014, de molde que sequer os R\$ 145.000.000,00 (cento e quarenta e cinco milhões) poderiam ser aproveitados para a reforma do Autódromo Internacional Nelson Piquet.

Em outra oportunidade, a TERRACAP informou que a Lei distrital n.º 5.428/2014 autorizou a abertura de crédito especial de apenas R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), para o programa de trabalho alusivo à Reforma do Autódromo Internacional Nelson Piquet (**Documento 28**).

Assim, chega-se fácil à conclusão de que, quando da celebração do Contrato n.º 63/2014 e do Convênio n.º 71/2014, bem assim da licitação das obras, não havia autorização na Lei Orçamentária Anual vigente à época, nem recursos



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

financeiros, os quais só viriam a existir a partir de 2015 e, ainda assim, de maneira parcial, a serem complementados no exercício orçamentário de 2016.

Ora, tais expedientes não são autorizados pelo ordenamento jurídico pátrio, já que os recursos financeiros a serem utilizados numa contratação devem ser devidamente previstos de molde a assegurar os pagamentos, segundo o respectivo cronograma, **ainda na fase de licitação**, conforme prescreve a Lei n.º 8.666/93, *in verbis*:

“Art. 7º. As licitações para execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: [...]

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

§ 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

[...]

Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

[...]

§ 6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.” - Sem ênfase no original.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Além do mais, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no seu artigo 42 ¹⁰, limita a possibilidade de o ente federado assumir obrigações, nos dois últimos quadrimestres do mandato do gestor, sem suficiente disponibilidade de caixa, visando, assim, impedir que se transfira a conta para o próximo exercício.

Ainda que se entenda que a conduta vedada em tal dispositivo seja somente aquela do gestor que contrata sem disponibilidade de caixa para além do pagamento das parcelas vincendas no exercício, é forçoso concluir que, no caso em voga, sequer as parcelas que seriam realizadas no exercício encontravam suporte orçamentário ou financeiro.

Nesse ponto, não se pode desvincular o Contrato n.º 63/2014 do Convênio n.º 71/2014, já que somente seria possível realizar o evento previsto no primeiro (Contrato n.º 63/2014) se fossem realizadas as reformas e obras de adaptação no autódromo, conforme o escopo previsto no segundo (Convênio n.º 71/2014).

Assim sendo, desde o início era possível saber, com um mínimo de diligência que se espera de qualquer gestor, que não haveria recursos suficientes para a programação encartada através do Termos de Compromisso e do Contrato n.º 63/2014, razão pela qual alternativa não teria senão chamar o Distrito Federal para arcar com o pagamento, como efetivamente aconteceu, falseando-se as contas públicas e criando-se obrigação para ser paga no exercício seguinte, sem suficiente disponibilidade financeira.

Ou seja, somente no Contrato n.º 63/2014 há um déficit da ordem de R\$ 19.000.000,00 (dezenove milhões de reais), jogados displicentemente para o novo governo honrar. A situação só não foi pior porque o Tribunal de Contas do Distrito Federal suspendeu o edital de Concorrência n.º 26/2014, pois, caso contrário, teria

¹⁰ Art. 42. 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.**

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar **até o final do exercício** (grifamos).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

ocorrido o desembolso financeiro de mais R\$ 17.000.000,00 (dezesete milhões de reais), sem sequer haver autorização orçamentária para tanto.

Impõe-se, pois, concluir que o Contrato n.º 63/2014 pretendeu transferir para o Distrito Federal, de forma escamoteada, a obrigação de custear obras de reforma e adaptação do Autódromo, tudo, repita-se, sem autorização orçamentária e recursos financeiros.

Assim, desobedecendo às leis, os requeridos, ao perpetrarem intento ilegal por intermédio do malsinado Contrato n.º 63/2014, associaram-se dolosamente para tentar afastar o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, passando a ideia de que os recursos para a realização do indigitado evento seriam suportados pela TERRACAP, que, por ser empresa independente, não estaria obrigada a cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹. Além disso, também incorreram em descumprimento da Lei de Licitações, artigo 7º, § 2º, III e 8º, dando ensejo à responsabilização pelos atos que ora se retrata, na presente ação.

II – A ofensa à economicidade e à legitimidade da despesa pública

Não bastassem os expedientes lesivos ao patrimônio público e à sociedade do Distrito Federal, é bom ainda alvitrar que os requeridos contribuíram decisivamente para a consecução de atos contrários à economicidade e à regularidade das despesas públicas, conforme se provará a seguir.

Pois bem.

Após o anúncio da celebração do Convênio n.º 71/2014, a deputada distrital Celina Leão apresentou representação no Tribunal de Contas do Distrito Federal (**Documento 29**), noticiando que, no ano de 2013, tomou conhecimento de relatório do Conselho Fiscal da TERRACAP no seguinte sentido:

¹¹ Decisão 3570/2012-TCDF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

“onde se constatou a grande dificuldade financeira em que se encontra a referida empresa. (DOC 03)

Extraem-se do relatório os seguintes aspectos relevantes:

- 1. O faturamento da TERRACAP em 2012 foi de apenas 42 milhões, frente aos problemas técnicos e jurídicos enfrentados pela Empresa;*
- 2. Malgrado a empresa ter alcançado um lucro de 335 milhões no ano de 2013, esses recursos foram aplicados em sua totalidade na obra do Estádio Nacional de Brasília – Mané Garrincha;*
- 3. Uma vez que os caixa e lucros da empresa foram aplicados na construção do Estádio de Brasília, a empresa manteve-se com um elevado passivo, em torno de 923 milhões de reais, frente a um caixa de apenas 45 milhões;*
- 4. Ainda dentre desse passivo existe um financiamento bancário de 43 milhões.” (Documento 29).*

A aludida deputada distrital recordou, nessa mesma ocasião, mais uma investida da TERRACAP no campo dos eventos esportivos – a Copa do Mundo, com a construção do Estádio Nacional de Brasília. Ou seja, **soa temerário** que num contexto de **“grande dificuldade financeira”**, a TERRACAP, que tem por objetivo precípua atuar na execução das atividades imobiliárias no âmbito do Distrito Federal, **notabilize-se hodiernamente como uma das maiores patrocinadoras de shows e eventos**.

Além disso, no documento em questão é possível ainda reparar que a) ocorrera recente reestruturação da empresa *“sem base legal”*, o que teria provocado um impacto mensal considerável (na ordem, aproximadamente, de R\$ 125.000.000,00), que elevará ainda mais os seus custos fixos; b) fora conferida benesse a inadimplentes consistentes em descontos de até 90% (noventa por cento), além de parcelamento em 60 (sessenta) meses; c) fora disponibilizado recursos financeiros para aportá-los ao Caixa Único do Distrito Federal, no final do exercício de 2014, para pagamento de pessoal/outras, sem relação com sua finalidade legal.¹²

¹² A legalidade desta operação e a análise das consequências desse ato para a saúde financeira da empresa são objeto de outra representação do MPC/DF - Representação nº 42/2014 - Processo 35721/2014 – TCDF (**Documento 29-A**).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Cediço, ainda, que o **patrimônio líquido** da TERRACAP, em maio de 2014 aparecia estimado na ordem de **R\$ 1.530.748.825,00 (um bilhão, quinhentos e trinta milhões, setecentos e quarenta e oito mil e oitocentos e vinte e cinco reais)**¹³ e que somente o valor a se despende para a realização do evento Fórmula Indy em Brasília representaria um desembolso de 23% (vinte e três por cento) deste patrimônio – Convênio n.º 71/2014, **R\$ 312.292.030,82**; Convênio n.º 47/2014, no valor de **R\$ 7.279.952,47**; Contrato n.º 63/2014, **R\$ 37.233.980,20**, chegando-se à quantia de **R\$ 356.805.963,49**.

Para agravar esta análise, vale observar que, segundo o Plano Anual de Publicidade de 2014, a TERRACAP possuía os Contratos n.º 10/2014 e n.º 11/2014, os quais foram firmados com as empresas Arcos Propaganda Ltda e Calia Y2 Propaganda e Marketing Ltda, no valor de R\$ 30 (trinta) milhões¹⁴ (**Documento 32**).

Parece, portanto, cerebrino que a TERRACAP – e note-se, uma empresa que não possui concorrente no DF – precise celebrar mais outro milionário contrato de publicidade/mídia, como o aludido Contrato n.º 63/14, totalizando, somente nesse segmento, recursos em torno de R\$ 67 milhões¹⁵.

Pior ainda é observar a forma desastrosa como os gestores negociam com os bens que são da empresa pública. Em vez de barganharem, junto à promotora de evento (Emissora Band), uma contrapartida por ceder o bem/espço público para a realização do evento, ainda acertam, ao revés de qualquer razoabilidade, em pagar pelo uso de imagem em um bem que faz parte do próprio patrimônio da TERRACAP. Isto é, a utilização de um espaço inteiramente público e cedido gratuitamente à empresa promotora do evento – a qual auferirá lucro com a realização do evento – , não mereceu nenhuma contrapartida, nem mesmo para veicular o seu nome em mídia publicitária de evento que ocorreria no interior de seu imóvel.

¹³ Despacho 630/14, fls. 90, Processo 111.000.845/2014 (**Documento 30**).

¹⁴ Para 2015, esses valores são ainda maiores, R\$ 32.340.000,00, segundo DODF de 30/01/15, pp. 25/26 (**Documento 32-A**)

¹⁵ R\$ 25 milhões, conforme Plano Anual de Publicidade, somados ao valor do Contrato n.º 63/14.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Daí que soa totalmente vazia, para dizer o mínimo, a motivação dada pelo 4º requerido para justificar o benefício do contrato, ao afirmar que a TERRACAP estaria adquirindo mídia e permitindo a utilização adequada do autódromo e, ainda, contribuindo para o desenvolvimento econômico do Distrito Federal.

Além do mais, a TERRACAP vem sendo há muito alertada, pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, para que comprove, mediante prévio estudo técnico, a relação positiva de custo-benefício da publicidade, propaganda e oferecimento dos seus patrocínios (Decisão nº 3341/05, por exemplo). Inclusive, sobre os fatos ora discutidos, o Ministério Público de Contas do Distrito Federal ofertou a Representação nº 29/2014-CF (**Documento 33**).

Autuada no Processo nº 22980/2014-TCDF, os técnicos da Corte de Contas distrital elaboraram a Informação nº 194/2014 (**Documento 34**), demonstrando a fragilidade dos argumentos elencados para justificar a edição do Contrato n.º 63/2014.

Dessa forma, patente notar que foram violados os artigos 37 e 70 da Constituição da República, consubstanciando-se, portanto, tal contrato em verdadeiro ato antieconômico e ilegítimo.

Pois então.

Se a situação da TERRACAP era difícil, a situação do Distrito Federal não era melhor e o então Governador do DF sabia disso. Afinal, fora notificado pelo TCDF a respeito do caos das Contas Públicas (**Documento 35**), senão vejamos:

(...)

IV – tendo em conta a insuficiência financeira registrada ao final de 2013, em cumprimento ao disposto no art. 59, § 1º, inciso V, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF), alertar o Senhor Governador do Distrito Federal, a Secretaria de Estado de Planejamento e



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Orçamento e a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal quanto à necessidade do estrito cumprimento do art. 42 da Lei Fiscal ao final do exercício corrente, por se tratar do último ano de mandato da chefia do Poder Executivo:

(...)

(em 10/04/2014, Decisão nº 1648/2014).

Devidamente alertado (vide Ofício nº 3074/2014-GP - **documento 35**), seria de se esperar que o Chefe do Executivo adotasse medidas de contenção de despesas, mas não foi isso que se observou, mormente por se tratar de ano de campanha eleitoral, quando, se sabe, muitas articulações são envidadas para se buscar a perpetuação de determinado partido ou grupo de poder no comando do Poder Executivo.

Assim, indubiosamente, é um péssimo exemplo de como escolher prioridades em matéria de políticas públicas a opção por atrair o evento Fórmula Indy para Brasília, especialmente após a realização de outro recente evento esportivo na Cidade, a Copa do Mundo, que culminou com a desastrosa construção do Estádio Nacional de Brasília – o mais caro do Mundo¹⁶.

Gastando mais e cada vez pior, o Governador do DF adotou medidas que comprometeriam enormemente o caixa público¹⁷.

¹⁶ “O Mané Garrincha em Brasília é o estádio mais caro dentre os 12 construídos ou reformados para a Copa do Mundo”; “pode levar até cerca de mil anos para recuperar aos cofres do DF o valor investido na obra”; “De acordo com o governo do DF, de maio, quando a arena foi inaugurada, até agora, a arrecadação para os cofres públicos com aluguel e taxas de uso do espaço foi de R\$ 2,871 milhões. Como a conta de luz e água custou R\$ 1,5 milhão ao governo no mesmo período, o Mané Garrincha rendeu R\$ 1,371 milhão líquido nos primeiros 11 meses de funcionamento” (<http://copadomundo.uol.com.br/noticias/redacao/2014/04/04/estadio-mais-car-da-copa-pode-levar-mil-anos-para-recuperar-custo-ao-df.htm>).

¹⁷ Cite-se, também, a contratação da milionária PPP, para viabilizar o Centro Administrativo, CENTRAD. Apesar de plenamente ciente o Executivo da impossibilidade de ser inaugurada a obra, o então Governador do DF, mais uma vez, ignorou os alertas e, no apagar das luzes, último dia do exercício, protagonizou manobra ousada e acintosa, unicamente para fazer valer o seu desejo pessoal, ciente que estava deixando enorme passivo, para o sucessor, enfim, para o cidadão de Brasília arcar. Não restou ao MPDFT alternativa que não o ajuizamento da Ação de Improbidade Administrativa 2015.01.1.002697-8.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Basta ver os recentes acontecimentos que ganharam espaço na mídia local e nacional, inclusive televisiva, dando conta do estado de insolvência do Distrito Federal. Hospitais se encontram sem água, medicamentos e insumos básicos (dipirona e esparadrapo, por exemplo), além de outros de alto custo. Serviços essenciais, como limpeza, alimentação e vigilância deixaram de ser prestados, porque as empresas prestadoras desses serviços alegam a falta de pagamento. Esses, inclusive, são os motivos pelos quais o atual Governador do DF declarou estado de emergência na saúde pública do DF (Decreto nº 36.279/15).

Além da saúde, vários outros setores vêm sofrendo com a crise orçamentária: servidores públicos não receberam seus salários (verbas alimentares), como, por exemplo, os professores; creches foram fechadas; o transporte público também parou.

Enfim, num contexto como esse, é preciso reconhecer que a realização do evento da Fórmula Indy na Capital, a um custo atual em torno de R\$ 70 milhões de reais¹⁸, é questionável sob o ponto de vista da essencialidade.

III – Os prejuízos decorrentes do Contrato n.º 63/2014 e a simulação do objeto do contrato

As considerações e eventos acima narrados são suficientes para demonstrar que o Contrato n.º 63/2004, corolário fático do antijurídico Termo de Cooperação firmado pelo requerido Agnelo Queiroz (vide **Ação Civil Pública n.º 2015.01.1.008813-6**), ensejou prejuízos milionários ao patrimônio público, além de afrontar à Lei de Responsabilidade Fiscal e aos princípios constitucionais da Administração Pública.

Nesse diapasão, cumpre ressaltar que, ao aceitar celebrar o Contrato n.º 63/2014 e, anteriormente, o nulo e ineficaz Termo de Compromisso, a

¹⁸ Adequação da pista às exigências da Fórmula Indy, R\$ 18.500.000,00; Instalação de Barreiras de Pneus, R\$ 4.612.905,29; Defensas metálicas e grades de proteção; R\$ 12.370.142,16, R\$ 1.134.700,00; Plantio de Grama; R\$ 1.603.971,51 e Contrato 63/94, R\$ 37.233.980,20 (documento 31).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Emissora Bandeirantes não poderia ignorar que o calendário extremamente irreal seria insuficiente para a concretização das avenças pactuadas. Talvez por isso o Distrito Federal e a TERRACAP aceitaram pactuar, mas sem se submeterem às sanções, caso o evento deixasse de ser realizado.

Na presente data, uma simples visita ao Autódromo Internacional Nelson Piquet seria suficiente para verificar as suas péssimas condições, o que o torna, atualmente, absolutamente impróprio para a realização de um evento de relevância internacional, cujas exigências comportam a estrita observância das normas de segurança da Federação Internacional de Automobilismo. Apesar disso, em outubro de 2014, confirmou-se oficialmente a primeira etapa do evento, a ser realizada no ano seguinte em Brasília. Àquela época, a situação do autódromo era a seguinte (**Documento 36**)¹⁹ :

“[...] todos os sistemas de segurança do circuito se encontram em péssimas condições de utilização. Para realização da prova será necessário suas substituições.”

De conseguinte, é inadmissível imaginar que uma empresa, de inequívoca relevância no cenário nacional, seguramente com importante corpo jurídico, não conhecesse todos os fatos e os fundamentos jurídicos dos atos que praticava. Tendo participado das avenças, afigura-se temerário o comportamento da Emissora diante das flagrantes irregularidades acima narradas, sendo, por óbvio, diante de tudo isso, economicamente beneficiada pela assinatura do Contrato n.º 63/2014.

Em reforço, urge considerar que, conforme a documentação acostada, **o mesmo evento em São Paulo/SP, edição 2013, gerou um desembolso pela Prefeitura em torno de R\$ 12 milhões**²⁰, o que atesta que o custo para a realização do

¹⁹ Brasília - DF, 02 de janeiro de 2015, RESPOSTA À DECISÃO LIMINAR N.º 20/2014-P/AT, Processo n.º 35.454/2014 (e-TCDF).

²⁰ No ano anterior não foi diferente, tendo a **Etapa 2012** custado os mesmos R\$ 12 milhões à Prefeitura de São Paulo (**Documento 37-A**).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

evento triplicou, em pouco mais de um ano, apenas porque deslocado para o Distrito Federal²¹ (**Documento 37**). Ou seja, a Emissora Band, por força do Contrato n.º 63/2014 recebera **R\$ 17.000.000,00** (dezesete milhões de reais) – R\$ 5 milhões a mais do que teria recebido, caso o evento tivesse sido realizado pela Prefeitura de São Paulo – e ainda **faltaria receber outros R\$ 19.000.000,00 (dezenove milhões de reais)**.

Ocorre que o nosso ordenamento jurídico não admite o lucro desmedido de uma das partes em detrimento da outra, disciplinando a vedação ao enriquecimento sem causa. Nessa toada, a liberdade de contratar contém temperamentos e está subordinada ao Estado Democrático de Direito, notadamente aos princípios da função social dos contratos e da boa-fé objetiva. Assim, os agentes privados devem cumprir a função social da atividade econômica e dos contratos (artigo, *caput* e § 3º, da Constituição Federal, e artigo 421 do Código Civil).

O Código Civil, seguindo a mesma esteira, no seu artigo 187, dispõe que também comete **ato ilícito** o titular de um direito que, ao exercê-lo, **excede** manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, **pela boa fé** e pelos bons costumes²².

²¹ Diversamente do DF, a Prefeitura de SP não tomou como parâmetro o dólar americano. Mas, se isso fosse observado, numa conta rápida, o dólar no dia 25/03/13, data em que a Prefeitura de SP emitiu NE, estava a R\$ 2,014 (<http://www.ciflorestas.com.br/dado.php?id=61>). Ou seja, esse valor, dividido pelo total em real, que a Prefeitura de SP aceitou pagar, daria R\$ 5.958.291,96. No DF, o Contrato n.º 63/14 custou aos cofres públicos à época a quantia de **U\$ 15.898.369**, confirmando a projeção extorsiva de 03 vezes mais que o mesmo evento, realizado pela mesma contratada e no mesmo País (cidade de São Paulo).

²² “[...] o novo Código busca romper com o individualismo e o formalismo do código anterior, dando uma maior abertura para a interpretação construtiva, a partir dos princípios gerais do direito e de cláusulas gerais como a boa-fé, a equidade, a probidade e a finalidade social do direito. Essa a razão pela qual o abuso foi definido como o excesso no exercício do direito, dentro dos limites impostos pelos fins econômicos e sociais do direito, pela boa fé e pelos costumes” (cf Ana Frazão Empresa e Propriedade: função social e abuso de poder econômico. São Paulo: Quartier Latin, p 287).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

É aqui que entra o conceito de boa fé objetiva²³, positivado no Código Civil Brasileiro, artigo 422, segundo o qual *“Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios da probidade e boa-fé”*.

Nesse caso, portanto, é inequívoco que a Emissora Bandeirantes atuou, ao menos, com culpa, o que afasta o dever de indenizar por parte da Administração Pública (artigo 59, parágrafo único da Lei de Licitações), responsabilidade essa que, se houvesse, deveria recair sobre quem deu causa e/ou se beneficiou de todas essas irregularidades.

Urge ainda consignar que o objeto do Contrato n.º 63/2014 não se resumia a uma simples prestação de serviços de publicidade, mas sim em um verdadeiro patrocínio público ao evento automobilístico. Note-se o teor da Cláusula Primeira (**Documento 12**):

“Este contrato tem por objeto a realização pela CONTRATADA [Rádio e Televisão Bandeirantes Ltda.] da etapa brasileira do Campeonato Mundial de Fórmula Indy a ser promovida no ano de 2015 em Brasília, bem como a outorga pela CONTRATA em favor da CONTRATANTE [TERRACAPI] e do Distrito Federal, por intermédio da SECRETARIA DE ESTADO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL, de direitos de utilização de espaços publicitários em veículos de comunicação administrados pela CONTRATADA, vinculados à realização do referido evento.

Parágrafo Primeiro – A execução do objeto mencionado nesta cláusula tem por finalidade efetivar o Termo de Compromisso firmado em 21/03/2014 entre o DISTRITO FEDERAL e a CONTRATADA cujo objeto refere-se à adoção de medidas

²³ “A boa-fé objetiva significa, portanto, uma atuação ‘refletida’, uma atuação refletindo, pensando no outro, no parceiro contratual, respeitando seus interesses legítimos, suas expectativas razoáveis, seus direitos, agindo com lealdade, sem abuso, sem obstrução, sem causar lesão ou desvantagem excessiva, cooperando para atingir o bom fim das obrigações: o cumprimento do objetivo contratual e a realização dos interesses das partes” (MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999, v. I).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

administrativas e legais destinadas a viabilizar a realização da etapa brasileira do campeonato mundial de Fórmula Indy, com vistas à promoção turística e a divulgação do Distrito Federal. [...]” – Sem ênfase no original.

Fosse o contrato apenas para arrebancar serviços de publicidade para a TERRACAP, o seu cancelamento não implicaria em desfazimento da etapa da Fórmula Indy na Capital. Mas não foi isso que se viu. A rescisão por parte da TERRACAP, noticiada na mídia, acabou por derrocar a própria realização do evento, o que, a rigor, confirma que a real finalidade do Contrato n.º 63/2015 era realmente o financiamento público do evento esportivo promovido pela Emissora Band.

Assim, os requeridos **MARUSKA LIMA DE SOUSA HOLANDA**, então presidente da TERRACAP, e **CARLOS ANDRÉ DUDA**, ex-Secretario de Estado de Publicidade Institucional, entabularam negócio jurídico simulado, uma vez que visando produzir efeito diverso do ostensivamente declarado, nos termos do art. 167 do Código Civil.

É cediço que o Código Civil brasileiro considera a simulação como uma hipótese de nulidade, já que o negócio jurídico corporificado retrata uma situação que, embora aparentemente existente, não é verdadeira, geralmente porque as partes objetivam a consecução de um fim não permitido pela ordem jurídica.

Ou seja, demonstrado que o Contrato n.º 63/2014 escamoteou a sua real finalidade de atender a interesses pessoais do requerido **AGNELO QUEIROZ** – iniciado a partir do malsinado Termo de Compromisso –, fato é que a TERRACAP acabou despendendo a quantia de R\$ 17.000.000,00 (dezessete milhões de reais) em um contrato ofensivo ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública e, por tudo isso, deve ser ressarcida por quem deu causa ao prejuízo ao erário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

O CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

Provado, então, que a celebração do Contrato nº 63/2014 ofende os princípios da razoabilidade, do interesse público, da motivação, da impessoalidade e da moralidade, mister asseverar que tal conclusão não invade o mérito do ato administrativo:

*“[...] Assim, é óbvio que o Poder Judiciário, a instâncias da parte, deverá invalidar atos que incorram nos vícios apontados, [...] já que – repita-se – discricionariedade é margem de liberdade que efetivamente exista perante o caso concreto” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, p. 386/387).*

Aliás, já se faz notória a concepção de que mesmo a denominada discricionariedade é regrada. Já há quem diga, inclusive, que não existem atos discricionários, mas sim uma gradação de vinculação que atinge em maior ou menor grau os atos administrativos.

Nessa esteira, dizer hodiernamente que se deixa ao administrador ainda uma boa parcela de conveniência e oportunidade para gastar o dinheiro público é caminhar na contramão das vitórias político-jurídicas que o país vem conquistando no combate ao desvio de dinheiro do contribuinte.

De fato, conforme lições do festejado administrativista antes citado, o gestor não tem em suas mãos um cheque em branco para agir como bem queira:

“Não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente estará agredindo a ordem jurídica, pois terá e comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. Ao agir discricionariamente, o agente estará, quando a lei lhe outorgar tal faculdade (que é simultaneamente um dever), cumprindo a



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

determinação normativa de ajuizar sobre o melhor meio de dar satisfação ao interesse público por força da indeterminação legal quanto ao comportamento adequado à satisfação do interesse público no caso concreto.

[...]

Por outro lado, a “liberdade” que a norma jurídica haja conferido em seu mandamento ao administrador (...) não lhe é outorgada em seu proveito ou para que faça dela o uso que bem entenda. [...]

Assim, a discricionariedade existe, por definição, única e tão-somente para proporcionar em cada caso a escolha da providência ótima, isto é, daquela que realize superiormente o interesse público almejado pela lei aplicanda. Não se trata, portanto, de uma liberdade para a Administração decidir a seu talante, mas para decidir-se de modo que torne possível o alcance perfeito do desiderato normativo” (Celso Antônio Bandeira de Melo, in Curso de Direito Administrativo, pp. 382 e 387).

Corroborando esses ensinamentos, o Tribunal de Contas da União, no Processo TC 015.707/2013-0, entendeu que não pode a Administração Pública, mesmo no exercício de poder discricionário, afastar-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, eficiência e economicidade. Sendo assim, obriga-se o administrador a justificar a sua escolha, para comprovar que a sua opção atende ao interesse público e aos princípios da eficiência e economicidade. Vejamos trecho do acórdão do TCU:

“Quanto à afirmação de que a escolha da solução a ser adotada insere-se na esfera discricionária do gestor, motivo pelo qual estaria fora do alcance do TCU e do Poder Judiciário, cabem algumas observações. Sem dúvida, diante de duas alternativas semelhantes, não se pode retirar do gestor a responsabilidade pela escolha da solução a ser adotada. Entretanto, a Administração Pública rege-se por princípios previstos no caput do art. 37 da Constituição Federal. Ainda, o art. 70



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

da Constituição estabelece que a fiscalização exercida pelo controle externo abrange aspectos relacionadas à "legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas"(g.n.). Além disso, conforme exposto no art. 3º da Lei 8.666/93, a licitação visa à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, ou seja, dentre as alternativas disponíveis no mercado, cabe ao gestor escolher aquela que trazer a melhor relação custo benefício.

Ante os princípios acima elencados é forçoso reconhecer que a discricionariedade do gestor público não pode ser vista como faculdade impassível de qualquer tipo de controle. Tal discricionariedade está condicionada, inafastavelmente, ao atendimento do interesse público. Nesse sentido, a escolha de solução que restringe o universo de possíveis fornecedores e implica maiores custos aos cofres públicos exige, como requisito de validade, uma adequada motivação. Tal motivação deve ser clara, tempestiva e congruente, de modo a demonstrar a legalidade e a legitimidade do ato praticado, conforme exigido pelos arts. 2º e 50, inciso I e § 1º, da Lei 9.784/1999. Portanto, ao se deparar com situações que reflitam contratações antieconômicas injustificadas, em cumprimento a funções estabelecidas constitucionalmente, o TCU deve atuar.

“Assim, o processo administrativo relativo à aquisição deveria conter justificativas relativas à escolha da solução, ainda mais quando se trata de alternativa mais onerosa aos cofres públicos. Quanto à adoção de solução dotada de mobilidade, seria fundamental que se expusessem as razões pelas quais tal característica é indispensável. Não há na documentação encaminhada pelos respondentes qualquer menção a situações pregressas em que tenha sido necessário mudar uma unidade de local, e tampouco informações que indiquem esse risco para a implantação das novas unidades. Questionamentos semelhantes foram feitos pela Procuradora Márcia Farias, do Ministério Público de Contas do Distrito Federal (peça 2, p. 88)”²⁴.

²⁴ Em sentido absolutamente coincidente, o MPC/DF defende que o Governador não pode “empenhar” a palavra do DF em eventos internacionais, que impliquem na realização de obras e aquisições de elevado custo, sem que antes esclareça em que consistirão essas, a fim de que possam passar pelo crivo da programação orçamentária e financeira e da licitação pública (vide



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

O egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE-AgR, relatado pelo Ministério Celso de Mello, já se debruçou sobre o controle da discricionariedade administrativa quando afeta diretamente políticas públicas relacionadas a serviços públicos essenciais, senão vejamos:

“Nesse contexto constitucional, que implica também na renovação das práticas políticas, o administrador está vinculado as políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; a sua omissão é passível de responsabilização e a sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer.

[...] Conclui-se, portanto, que o administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional, pois tal restou deliberado pelo Constituinte e pelo legislador que elaborou as normas de integração.

As dúvidas sobre essa margem de discricionariedade devem ser dirimidas pelo Judiciário, cabendo ao Juiz dar sentido concreto à norma e controlar a legitimidade do ato administrativo (omissivo ou comissivo), verificando se o mesmo não contraria sua finalidade constitucional, no caso, a concretização da ordem social constitucional.” – Destacamos.

É chegado, portanto, o momento de se rever conceitos, com vistas ao controle principiológico da função administrativa, que deve ser marcada pelo respeito aos direitos fundamentais consagrados no texto constitucional. A gestão administrativa não pode ser dissociada desses valores, de modo a se afatsar um gestor irresponsável, ineficiente, que tudo pode em detrimento do cidadão.

Representação nº3/92, Documento 37- B, ofertada por ocasião da suposta disputa de Brasília, para sediar evento olímpico, na década de 90).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

O binômio Estado-súdito deve ser substituído pelo Estado-cidadão/Estado-sociedade, o que clama para uma mudança paradigmática, em que a gestão deva ser concertada, ao contrário da impositiva e arbitrária, conforme o mero desejo do administrador, sem que possa passar pelo filtro dos princípios constitucionais da Administração Pública e pelo controle do Poder Judiciário, bem como pelo *accountability* da sociedade (controle social).

A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

I – Ato de Improbidade Administrativa que causa prejuízo ao Erário e atenta contra os princípios da Administração Pública

O regime jurídico-administrativo, como conjunto de prerrogativas e sujeições da Administração Pública, tem como pilares as regras da licitação e do concurso público, dentre outras.

Exceções são admitidas, mas de forma pontual, segundo expressa disposição legal e desde que presentes todos os elementos de fato estabelecidos na norma. Essa estrutura não se coaduna com meios inidôneos, obscuridades ou subterfúgios, que ofendem expressamente os princípios constitucionais da Administração Pública, dentre eles a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

Assim sendo, conclui-se que os atos praticados pelos requeridos se enquadram nas condutas ímprobas descritas na Lei de Improbidade Administrativa:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

*I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a **incorporação ao patrimônio particular**, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;*

*II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada **utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;** [...]*

*IX - **ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;** [...]*

*XI - **liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;** [...]*

*“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;***

[...] - Destacamos.

Ante as considerações acima tecidas, verifica-se que os atos ímprobos praticados pelos requeridos causaram lesão ao erário, porquanto a TERRACAP já despendeu a quantia de R\$ 17.000.000,00 (dezessete milhões de reais) para arcar com as despesas geradas pelo Contrato nº 63/2014.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

II – A conduta de cada requerido

Importante é consignar que as causas de tantas mazelas têm origem na irresponsabilidade do primeiro requerido (AGNELO QUEIROZ), que celebrou Termo de Compromisso buscando envidar esforços para a realização do evento Fórmula Indy, o qual foi mencionado diversas vezes como fundamento do Contrato n.º 63/2014 (Parágrafos Primeiro e Terceiro da Cláusula Primeira do Contrato n.º 63/2014 – **Documento 12**).

Não obstante, a responsabilidade do requerido AGNELO QUEIROZ não se encerra nisso.

Veja-se que foi o ex-Governador **AGNELO QUEIROZ**, primeiro requerido, que deu autorização ao Consultor Jurídico para que o Distrito Federal figurasse, como anuente, no malsinado Contrato nº 63/2014, sem que tal ato passasse pela análise da douta Procuradoria-Geral do Distrito Federal, conforme existe o art. 111, inciso VI, da Lei Orgânica do Distrito Federal²⁵ (**Documento 38**).

Diante disso, afigura-se claro que o dolo é certo. Com efeito, o dirigente máximo do Executivo não quis ouvir a Procuradoria-Geral do Distrito Federal justamente porque seria alertado para a impossibilidade de assim proceder. Com isso, atraiu para si integralmente a responsabilidade pelas consequências de seu ato, na medida em que deixou de praticar, indevidamente, ato de ofício (ouvir a PGDF, por exemplo), fazendo assim ferir os princípios constitucionais da Administração Pública, dentre eles o da razoabilidade e do interesse público, além de, com tudo isso, ter facilitado, concorrido, permitido ou influído para que houvesse a celebração de contrato irregular e lesivo aos cofres públicos.

Reconheça-se, todavia, que por ser nulo e claramente ineficaz o citado Termo de Compromisso, não publicado e prévio ao Contrato n.º 63/2014, os

²⁵ Vide artigo 38, parágrafo único da Lei de Licitações: “*As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração*”. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

demais requeridos não deveriam, nem precisariam celebrar o contrato ora questionado. Portanto, ao assinarem, assumiram, também, a responsabilidade pelos seus atos, devendo ressaltar que não adotaram medida de cautela para a proteção do patrimônio, ora da TERRACAP, ora do Distrito Federal.

Na mesma toada, a segunda requerida **MARUSKA LIMA DE SOUSA HOLANDA**, ciente da situação financeira da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP e, por isso, da impossibilidade de serem executadas, em tempo hábil, as obras de reforma e adaptação do Autódromo²⁶, aceitou assinar o Contrato nº 63/2014, com vigência até 30 de abril de 2019 (Cláusula Terceira), desrespeitando não apenas o princípio da legalidade (artigos 7º e 8º da Lei de Licitações) e da economicidade, mas também deixando de ser leal à instituição que representava.

Ora, de acordo com o Regimento Interno da Companhia (artigo 87), a Presidência detém competência em relação à programação orçamentária, razão pela qual pratica atos de gestão operacional, financeira e patrimonial, autorizando despesas, ordenando pagamentos e, ainda, firmando contratos e ajustes.

É inequívoca, assim, a sua responsabilidade em relação a tudo o que ocorreu. Não há que tentar se eximir em razão da autorização recebida dos demais órgãos colegiados da Companhia²⁷. Deveria, sim, ao contrário, ter feito o juízo de

²⁶ Relembre-se que a segunda requerida subscreveu, também, o Convênio n.º 71/2014, que, repita-se, não possuía autorização orçamentária e tampouco recursos financeiros, para o exercício de 2014, nem na sua integralidade, no exercício de 2015.

²⁷ O **Conselho de Administração**, a teor do artigo 17 do Estatuto da TERRACAP, é órgão de orientação e controle. Nesse sentido, o TCU tem jurisprudência contrária à responsabilização dos membros do Conselho de Administração Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 0760-11/2013. Plenário. Relator (a): Ministra Ana Arraes. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 10 abr. 2013; Acórdão nº 964/2010. Plenário. Relator (a): Ministro Benjamin Zymler. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 13 maio 2010; Acórdão nº 18/2005. Plenário. Relator (a): Ministro Guilherme Palmeira. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 26 jan. 2005; Acórdão nº 89/2000. Plenário. Relator (a): Ministro Adhemar Paladini Ghisi. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 19 jun. 2000; Acórdão nº 42/1994. Plenário. Relator (a): Ministro Homero Santos. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 15 jun. 1994; Acórdão nº 7/1999 – 2ª Câmara. Relator (a): Ministro Valmir Campelo. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 fev. 1999; e Acórdão nº



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

legalidade até o fim, já que, ao assinar o ajuste²⁸ e ordenar a realização dos serviços, que sabia lesivos aos princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade da despesa pública, atrairia para si a responsabilização pela improbidade cometida.

Nesse sentido, é preciso lembrar que a TERRACAP é uma empresa pública, que possui personalidade jurídica e patrimônio próprio, no qual figura o Distrito Federal como sócio majoritário e controlador, sendo regida pela lei que autorizou a sua criação e, subsidiariamente, pela Lei de Sociedades Anônimas. Nesse quadro, segundo o artigo 158 da Lei nº 6.404/76, os administradores **serão pessoalmente responsáveis** pelos prejuízos causados em função de agirem com culpa e dolo dentro de suas atribuições ou poderes ou com violação de lei ou estatuto.

Assim, a requerida **MARUSKA LIMA** ofendeu os princípios constitucionais da Administração Pública, dentre eles o da lealdade, além de haver facilitado, concorrido, permitido, liberado e ordenado a realização de despesas, a fim de que terceiro incorporasse valores e verbas e utilizasse bem público, sem observância das normas legais.

Além da Presidente da TERRACAP, o terceiro requerido, **CARLOS ANDRÉ DUDA**, então **Secretário de Publicidade Institucional**, assinou o Contrato nº 63/14, fazendo as vezes do Distrito Federal. Referido Secretário era detentor de conhecimento suficiente para aquilatar quão desarrazoado e lesivo era o ato praticado. Difícil imaginar que não soubesse que a TERRACAP já estaria imbuída

70/2002-1ª Câmara. Relator (a): Ministro Lincoln Magalhães da Rocha. **Diário Oficial da União [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 21 mar. 2002

No mesmo sentido, o TCDF (Processo nº 39.510/2006. Decisão nº 5.747/2009 – Plenário), julgou improcedentes as alegações do Presidente, Vice-Presidente e Diretores e, ao mesmo tempo, procedentes as alegações dos Conselheiros do Conselho de Administração.

²⁸ Ressalte-se que a ex Presidente, segunda requerida, assina o Contrato nº 63/14 acompanhada do Advogado-Geral Marco Aurélio e do Diretor Financeiro da Companhia. No entanto, o fato de aquele assinar o ajuste com ela não o torna, apenas por isso, responsável. Afinal, não se evidenciou culpa grosseira ou dolo na atuação deste Advogado(STF- MS 24.073-3/ DF, STF – MS 24.631/DF – Rel. Min. Joaquim Barbosa – 09/08/2007 e **(MS 24.584**, Rel. Min. **Marco Aurélio**, julgamento em 9-8-2007, Plenário, *DJE* de 20-6-2008), mas sim tão somente na conduta daquele que trabalhou na confecção do parecer favorável à operação – o parecer acostado ao **Documento 38-B**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

em efetuar mais um milionário contrato de publicidade, desta feita visando, em verdade, patrocinar evento que não está propriamente dentro de seus propósitos institucionais, mormente por que não dispunha de dotações suficientes para tanto.

Assim, o terceiro requerido (ex-Secretário de Publicidade Institucional), feriu os princípios constitucionais da Administração Pública, dentre eles o do interesse público, legitimidade e economicidade; facilitou, concorreu, permitiu ou influenciou para que houvesse a celebração de contrato irregular e lesivo aos cofres públicos.

De outra banda, o quarto requerido, **SANDOVAL DE JESUS SANTOS**, foi o autor do Despacho nº 0255/2014-ASCOM, que padecia de gravíssimas irregularidades, omissões e falta de justa causa.

Editado em 24/07/2014, antes da celebração do Contrato nº 63/14, o referido Despacho²⁹ foi utilizado como justificativa para a assinatura do pacto (basta ler os votos exarados pela 2ª requerida).

Do teor de todo este trâmite, vê-se claramente que o único propósito foi justificar, de forma vã, a existência do Termo de Compromisso (que, como visto, fora celebrado em março de 2014). Ou seja, **o quarto requerido prestou-se a instrumentar toda a farsa que resultou na assinatura do ajuste lesivo e antieconômico aos cofres públicos**. A análise do Corpo Técnico do TCDF (vide Documento 34) descortina a total ausência de seriedade na confecção do despacho em tela, sem fazer prova da suposta vantajosidade que a realização do evento traria, seja para a TERRACAP, seja para o DF.

Dessa forma, nesse mesmo diapasão, o quarto requerido, **SANDOVAL DE JESUS SANTOS**, feriu os princípios constitucionais da Administração Pública, dentre eles o do interesse público, legitimidade e economicidade; facilitou, concorreu, permitiu ou influenciou para que houvesse a celebração de contrato irregular e lesivo aos cofres públicos.

²⁹ Documento 38-A



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

Quanto ao Diretor Financeiro, **JORGE ANTÔNIO FERREIRA BRAGA**, que assina o Contrato nº 63/14 e a Ordem de Serviço, ambos com a 2ª requerida, deve também ser chamado à responsabilidade. Segundo o Regimento Interno da TERRACAP, artigo 26, detinha ele obrigações de planejamento, coordenação e controle das atividades da empresa. Daí porque era sua atribuição assinar contratos, notas de empenho e autorizações de pagamentos.

Ou seja, com amplas condições para avaliar a situação financeira enfrentada pela Companhia, não poderia ter encampado todas as irregularidades que foram cometidas. Ressalte-se, inclusive, que o referido Diretor Financeiro também assinou o Convênio nº 71/14.

Assim, o quinto requerido também feriu os princípios constitucionais da Administração Pública, dentre eles o do interesse público, legitimidade e economicidade; facilitou, concorreu, permitiu ou influenciou para que houvesse a celebração de contrato irregular e lesivo aos cofres públicos.

Por fim, o sexto requerido, o então Advogado-Geral da TERRACAP – **DENI AUGUSTO P.F. e SILVA** – quem emitiu parecer favorável a toda operação, também deve ser responsabilizado. Com efeito, na sua condição de parecerista jurídico deveria ter atuado com zelo no exame administrativo da demanda que lhe foi submetida, de molde a salvaguardar as verbas e patrimônio da TERRACAP, cujo capital é exclusivamente público (**Documento 38-B**). Vejamos.

A interpretação indutiva no sentido de que, com o advento do Decreto nº 18.061/97 e da Lei nº 4.586/11, a TERRACAP passou a ser mais do que uma executora das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal é deveras expansiva e tendenciosa. Afinal, inferir da leitura do artigo 1º da citada lei que a empresa pública pode realizar investimentos em projetos de desenvolvimento econômico e social aleatoriamente é um exagerado equívoco.

A despeito de constitucionalmente a empresa pública poder atuar na atividade econômica, não pode ela se desgarrar dos propósitos para os quais foi criada. Por isso a Lei nº 4.586/11 preconiza que *“por intermédio da implementação de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

programas e projetos de desenvolvimento econômico e social, pode a TERRACAP executar a promoção de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações".

Repara-se que os objetos destinados a receber os programas e projetos de desenvolvimento econômico e social são limitados à própria e conhecida função da empresa pública no âmbito distrital, qual seja, a atividade imobiliária – nesse caso, esmiuçada em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações.

Ou seja, não caberia, jamais, à TERRACAP despender verbas oriundas de capital exclusivamente público em atividades outras, como, por exemplo, a simples promoção de eventos a atrair turismo.

Trata-se, pois, de interpretação equivocada, inábil e ineficiente do parecerista, que acabou por fomentar a assinatura do Contrato nº 63/14 – o qual, como amplamente já dito, cuidava apenas do patrocínio à Emissora Band, para a realização do evento Fórmula Indy e de veiculação de publicidade nos espaços de mídia por ocasião da etapa na Capital.

Descurrou-se, sim, da sua finalidade constitutiva, por óbvio, assim como ajustou-se mal as tratativas contratuais, na medida, de forma desastrosa, em vez de barganharem, junto à promotora de evento (Emissora Band), uma contrapartida por ceder o bem/espço público para a realização do evento, ainda acertam, ao revés de qualquer razoabilidade, em pagar pelo uso de imagem em um bem que faz parte do próprio patrimônio da TERRACAP. Isto é, a utilização de um espaço inteiramente público e cedido gratuitamente à empresa promotora do evento – a qual auferirá lucro com a realização do evento –, não mereceu nenhuma contrapartida, nem mesmo para veicular o seu nome em mídia publicitária de evento que ocorreria no interior de seu imóvel.

Insta lembrar que o parecerista aponta possível lucratividade com a atração da corrida, mas se esquece de pesquisar, como era seu dever, que o mesmo evento realizado em São Paulo, no ano de 2013, foi patrocinado a valores correspondentes à terça parte dos R\$ 37 milhões negociados, bem que a TERRACAP, ainda que não mais precisasse gastar com publicidade, já que o gasto com tal temática já se avolumava no período (vide **Documento 32**), poderia, mormente em sua



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

propriedade, cedida gratuitamente, exigir a colocação de placas fazendo menção ao seu nome e ao nome do GDF.

Diante disso, forçoso concluir que o sexto requerido, o então Advogado-Geral da TERRACAP – **DENI AUGUSTO P.F. e SILVA** – em equivocado e tendencioso parecer³⁰, permitiu que toda a empreitada já articulada fosse avante, participação esta sem a qual os trâmites naturais do procedimento administrativo ganhariam, mais do que já abordados nesta exordial, contornos de ilegalidade.

Assim, com esta conduta, o sexto requerido também feriu os princípios constitucionais da Administração Pública, dentre eles o do interesse público, legitimidade e economicidade; facilitou, concorreu, permitiu ou influenciou para que houvesse a celebração de contrato irregular e lesivo aos cofres públicos.

Em suma, todos os requeridos, deliberadamente, agiram de modo a favorecer empresa privada com a celebração de contrato simulado de publicidade, injustificado, antieconômico e lesivo ao patrimônio público, com o único propósito de fazer realizar no Distrito Federal um evento não essencial para a esta entidade da Federação, notadamente em cenário de grave crise financeira.

A atitude dos requeridos gerou enormes transtornos ao Distrito Federal, afinal, ainda que cancelado o milionário certame para a realização das obras no Autódromo Internacional Nelson Piquet, o atual governo ficou diante da difícil decisão de dar continuidade, como se pudesse, ao projeto nefasto arquitetado no passado, sob a alegação de que a emissora contratada poderia vir a pleitear multas e indenizações escorchantes, gerando ainda mais prejuízos para os combalidos cofres públicos distritais.

Registre-se, todavia, que esta não é a posição do MPDFT (vide **Recomendação, Documento 39**), nem do MPC/DF (**Pareceres - Documento 40**), que já

³⁰ O Advogado-Geral DENI AUGUSTO P.F. E SILVA é o autor do parecer nº 0711/2014-ACJUR, no bojo do processo nº 111.001.072/2014, tendo se manifestado exclusivamente a respeito da possibilidade da contratação da Band pela Terracap, visando a organização do evento e a outorga de direitos relativos aos espaços de mídia.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

manifestaram posicionamento defendendo a ausência de boa-fé e, via de consequência, a não deflagração do dever de indenizar.

Enfim, o que importa é que a TERRACAP desembolsou preciosos recursos para o pagamento do Contrato n.º 63/2014, de forma temerária e ofensiva à razoabilidade e à economicidade, além das despesas com obras diversas para permitir a realização do evento.

Impende registrar, ainda, que, **para fins de improbidade, não se deve exigir a presença de dolo específico**, mas apenas o dolo eventual, presumido, ou seja, não há necessidade de comprovação de intenção especial do ímprobo, além de realizar a conduta tida por incompatível com os princípios administrativos, o que justamente ocorreu no caso presente. Trata-se de dolo *in re ipsa*, ou seja, presumido, que fala por si mesmo (1141721 / MG).

Oportuno frisar, ainda, que o enriquecimento ilícito e o dano ao Erário são apenas secundários em relação à norma residual contida no art. 11 da mesma lei infra mencionada. É cediço que para que se configure ato de improbidade administrativa por ofensa ao artigo 11 da Lei de Improbidade não é necessária a comprovação de enriquecimento ilícito do administrador público ou a caracterização de prejuízo ao Erário. Nesse sentido:

“ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE FRASES DE CAMPANHA ELEITORAL NO EXERCÍCIO DO MANDATO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. VIOLAÇÃO DO ART. 267, IV, DO CPC, REPELIDA. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. INTERPRETAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/92. LESÃO AO ERÁRIO PÚBLICO. PRESCINDIBILIDADE. INFRINGÊNCIA DO ART. 12 DA LEI 8.429/92 NÃO CONFIGURADA. SANÇÕES ADEQUADAMENTE APLICADAS. PRESERVAÇÃO DO POSICIONAMENTO DO JULGADO DE SEGUNDO GRAU.

[...]



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

2. A ação civil pública protege interesses não só de ordem patrimonial como, também, de ordem moral e cívica. O seu objetivo não é apenas restabelecer a legalidade, mas também punir ou reprimir a imoralidade administrativa a par de ver observados os princípios gerais da administração. Essa ação constitui, portanto, meio adequado para resguardar o patrimônio público, buscando o ressarcimento do dano provocado ao erário, tendo o Ministério Público legitimidade para propô-la. Precedentes. Ofensa ao art. 267, IV, do CPC, que se repele.

3. A violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública porque é a completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo. A inobservância dos princípios acarreta responsabilidade, pois o art. 11 da Lei 8.429/92 censura "condutas que não implicam necessariamente locupletamento de caráter financeiro ou material" (Wallace Paiva Martins Júnior, "Probidade Administrativa", Ed. Saraiva, 2ª ed., 2002).

[...]

6. A tutela específica do art. 11 da Lei 8.429/92 é dirigida às bases axiológicas e éticas da Administração, realçando o aspecto da proteção de valores imateriais integrantes de seu acervo com a censura do dano moral. Para a caracterização dessa espécie de improbidade dispensa-se o prejuízo material na medida em que censurado é o prejuízo moral. A corroborar esse entendimento, o teor do inciso III do art. 12 da lei em comento, que dispõe sobre as penas aplicáveis, sendo muito claro ao consignar, "na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver..." (sem grifo no original). O objetivo maior é a proteção dos valores éticos e morais da estrutura administrativa brasileira, independentemente da ocorrência de efetiva lesão ao erário no seu aspecto material.

7. A infringência do art. 12 da Lei 8.429/92 não se perfaz. As sanções aplicadas não foram desproporcionais, estando adequadas a um critério de razoabilidade e condizentes com os patamares estipulados para o tipo de ato acoimado de ímprobo.

8. Recurso especial conhecido, porém, desprovido. (REsp 695.718/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2005, DJ 12/09/2005 p. 234, grifei).

Não é por outro motivo que o e. Superior Tribunal de Justiça entende que o agente público incursiona em ato de improbidade quando prática



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

nepotismo, ainda que o serviço tenha sido prestado pelo parente, com “dedicação e eficiência” (REsp 1009926/SC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2009, DJe 1002/2010, grifei). Nesse mesmo diapasão, reformou acórdão que, ao se pronunciar sobre os fatos, deixou de aplicar os dispositivos sob regência, ao argumento de que as consequências dos atos cometidos não seriam “tão graves” (REsp 757.205/GO, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/02/2007, DJ 09/03/2007 p. 299).

Por fim, em observância ao que preconiza o artigo 59, parágrafo único, *in fine*, da Lei de Licitações, afigura-se evidente que, através da presente ação, assim como da ação conexa em que se discute a improbidade pela elaboração do termo de compromisso, inicia-se a busca pela responsabilização de todos aqueles que deram causa à realização dos atos/contratos administrativos que lesaram o erário.

OS PEDIDOS

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

1. a **notificação** dos requeridos para apresentarem suas manifestações, na forma do disposto no art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92, e do Distrito Federal (SAIN, bloco I, edifício sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Brasília/DF), na forma do disposto no art. 17, § 3º, da Lei nº 8.429/92;
2. prestadas ou não, que seja **recebida** a presente ação e **citados** os réus para apresentarem respostas (art. 17, § 9º, da Lei 8.429/92);
3. após a instrução do feito, que **sejam julgados procedentes os pedidos**, para, na forma do disposto no art. 12, inciso II, da Lei nº 8.429/92, c/c o art. 32, *caput*, inciso I, e § 2º, da Lei nº 12.527/2011, condenar os requeridos à:
 - 3.1. suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco a oito anos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
6ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL

- 3.2. proibição de contratar com o Poder Público, ou de receberem benefícios ou incentivos fiscais e creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos;
- 3.3. perda das funções públicas;
- 3.4. pagarem multa civil de até 2 (duas) vezes o valor do dano;
- 3.5. condenação, solidária, ao pagamento de:
 - 3.5.1) ressarcimento integral do dano;
 - 3.5.2) todos os valores que o Distrito Federal porventura vier a ser obrigado a arcar, em virtude de indenizações, multas ou outros, em razão do cancelamento do evento ou da rescisão/anulação do Contrato n.º 63/2014;
 - 3.5.3) ao pagamento integral de todos os valores despendidos, seja pela TERRACAP, seja pelo Distrito Federal, para pagamento do Contrato n.º 63/2014, e
 - 3.5.4) custas processuais, perícia e sucumbência.

Protesta pela produção de todos os meios de prova em direito admitidos, a serem requeridos, eventualmente, no momento oportuno.

Dá-se à causa o valor de R\$ **R\$ 37.233.980,20 (trinta e sete milhões, duzentos e trinta e três mil, novecentos e oitenta reais e vinte centavos).**

Brasília/DF, 11 de fevereiro de 2015.