



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.

Autos n.º 2015.01.1.015282-3

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, por seus Promotores de Justiça signatários, vem respeitosamente perante Vossa Excelência, com fulcro no arts. 5º e 19 da Lei n.º 7.347/85 e nos arts. 5º, 6º e 7º da Lei n.º 8.429/92, propor

MEDIDA CAUTELAR INCIDENTAL

para indisponibilidade dos bens dos réus da Ação Civil Pública nº 2015.01.1.015282-3, quais sejam,

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

MARUSKA LIMA DE SOUSA HOLANDA, EX PRESIDENTE DA TERRACAP;

CARLOS ANDRÉ DUDA, EX SECRETÁRIO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL;



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

SANDOVAL DE JESUS SANTOS, CHEFE DA ASCOM
da TERRACAP;

JORGE ANTÔNIO FERREIRA BRAGA, EX
DIRETOR FINANCEIRO.

pelos motivos a seguir expostos.

DO OBJETO DA AÇÃO

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ajuizou, em 12 de fevereiro de 2015, Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa contra os gestores acima mencionados buscando sua condenação 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.

Os atos de improbidade administrativa imputados aos réus geraram danos ao erário e implicaram na violação de diversos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

Estes atos estão demonstrados na presente ação, ensejando a aplicação 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, para condenar os requeridos à: 1) suspensão dos direitos políticos pelo prazo de cinco a oito anos; 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) perda das funções públicas; 4) pagarem multa civil de até 2 (duas) vezes o valor do dano; 5) condenação, solidária, ao



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

pagamento do 5.1) ressarcimento integral do dano; 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; 5.3) de todos os valores despendidos, seja pela TERRACAP, seja pelo Distrito Federal, para pagamento do Contrato n.º 63/2014 e; 5.4) custas processuais, perícia e sucumbência do feito.

Assim, a presente medida cautelar incidental destina-se a assegurar o resultado útil do processo e garantir a efetividade da prestação jurisdicional, conforme exposto a seguir.

SÍNTESE DOS FATOS

A partir do Ofício nº 2180/2014 – Novacap, constatou-se que o então Governador do Distrito Federal demonstrou, no ano de 2012, interesse em ver sediado aqui em Brasília o evento de Moto GP, manifestação esta que foi reiterada em 2013.

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.

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.

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 ; no dia 12/11/2013, diante da evolução dos estudos técnicos, a



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

TERRACAP celebrou Termo de Cooperação Técnica com a NOVACAP buscando a reforma e adequação do Autódromo Internacional.

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.

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.

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.



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

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 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), teria celebrado contrato internacional com a Indycar (empresa americana), vinculando-se ao ajuste por meio de cláusula milionária.

Não custa frisar, embora despiendo 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, razão pela qual se procedeu à contratação da empresa Rígido Engenharia Ltda em setembro, no valor de R\$ 7.136.762,62.

Foi quando então, ainda no mês de setembro, no dia 04, restou ajustado o Contrato nº 63/2014 (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, 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 sobrepreço na ordem de mais de R\$ 30.000.000,00, conforme Nota



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

Técnica 19/2014 - NFO - TCDF, sendo determinada, assim, a suspensão do certame (Decisão Liminar n.º 04/2015 – P/AT). Revogou-se, então, a licitação (vide DODF n. 09, de 12/01/2015, p. 31).

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.

O Ministério Público, então, ajuizou Ação Civil Pública (autos **2015.01.1.015282-3**, DOCUMENTO 1¹), narrando os acontecimentos que rodearam a nebulosa escolha da prioridade política e a tentativa de licitação milionária das obras de reforma do Autódromo Internacional Nelson Piquet.

Destacou-se, quando da análise da decisão de realizar o evento e o lançamento do edital de concorrência para consecução das obras:

- 1) a **ofensa aos princípios da publicidade e da moralidade administrativa**, vez que, a despeito da TERRACAP e do GDF virem realizando consultorias e projetos para a reforma do Autódromo durante todo o exercício de 2012 e 2013², quando instados a oferecer cópias desses estudos, processos ou quaisquer outros atos, os responsáveis ora se omitiram no dever de informar, ora falsearam

¹ Cópia da inicial anexa.

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

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;

2) a **falta de definição quanto ao projeto da obra e a ausência de recursos financeiros**, em nítida **ofensa à Lei de Licitações e à Lei de Responsabilidade Fiscal**, considerando 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, bem como 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, tampouco recursos para tanto.

Quanto ao Contrato 63/2014 – TERRACAP, foram destacadas:

1) a **ausência de autorização orçamentária e financeira**, o que se depreende não só da Cláusula 2ª, II, 7, de referido contrato, segundo a qual 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 governamentais e outros parceiros recursos para colaborar com as despesas decorrentes deste contrato, sendo que, ao Distrito Federal, no item III, 1 e 2, caberia contribuir na obtenção de apoios financeiros (“pessoas jurídicas de direito público”, etc), como dos autos do Processo nº **111.001.072/14**, que trata do aludido Contrato e do Processo nº **111.001.270/14**, que se refere ao Convênio n.º 71/2014, celebrado entre a TERRACAP e a Novacap, cuja análise demonstrou que não havia autorização orçamentária e financeira suficientes para as avenças em testilha;

2) a **ofensa à economicidade e à legitimidade da despesa pública**, pois, apesar do Plano Anual de Publicidade de 2014, a TERRACAP já possuir os Contratos n.º 10/2014 e n.º 11/2014, os



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

quais foram firmados com as empresas Arcos Propaganda Ltda e Calia Y2 Propaganda e Marketing Ltda, no valor de R\$ 30 (trinta) milhões, a empresa – que não possui concorrente no DF – celebrou o aludido Contrato nº 63/14, outro contrato milionário de publicidade/mídia, totalizando, somente nesse segmento, recursos em torno de R\$ 67 milhões, sem contar que os destores em questão, 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 acertaram, 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 auferiria 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;

3) os **prejuízos decorrentes do Contrato n.º 63/2014 e a simulação do objeto do contrato**, com destaque para o fato de 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, pois, fosse o contrato apenas para arrebatar 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,



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

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 (dezesete 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.

A conduta de cada um dos requeridos foi devidamente individualizada na inicial da Ação Civil Pública em comento para demonstrar a necessidade de sua responsabilização, nos seguintes termos:

“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 requeiro 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 n.º 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 Federal (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.



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

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 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 Autódromo2, aceitou assinar o Contrato n.º 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 Companhia3. Deveria, sim, ao contrário, ter feito o juízo de legalidade até o fim, já que, ao assinar o ajuste4 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 n.º 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 n.º 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



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

não soubesse que a TERRACAP já estaria imbuída 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 influiu 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 Despacho5 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 influiu para que houvesse a celebração de contrato irregular e lesivo aos cofres públicos.

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 influiu para que houvesse a celebração de contrato irregular e lesivo aos cofres públicos.



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

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 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.



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

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 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 parecer⁶, 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.” (grifou-se)

Deu-se àquela 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).**

Ora, a existência de indícios da prática de atos de improbidade administrativa é inquestionável no caso em tela. Aliás, a configuração da improbidade administrativa ocorre mesmo quando atos isolados poderiam não ser considerados ímprobos isoladamente, como ilustra magistralmente o seguinte julgado do STJ:

“Processo REsp 1245765/MG RECURSO ESPECIAL 2011/0040108-7 Relator(a) Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES (1141) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 28/06/2011 Data da Publicação/Fonte DJe 03/08/2011 Ementa ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CARTA-CONVITE. MODALIDADE DE LICITAÇÃO INADEQUADA. LICITANTE VENCEDORA. QUADRO SOCIETÁRIO. FILHA DO



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

PREFEITO. VIOLAÇÃO AO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. CARACTERIZAÇÃO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE.

1. Trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa ajuizada em face de ex-Prefeito e de sociedades empresárias (postos de gasolina) em razão da contratação alegadamente ilegal dos referidos postos pela Municipalidade. A ação é fundada no art. 11 da Lei n. 8.429/92.

2. Nas razões recursais, sustenta o Ministério Público estadual ter havido violação aos arts. 4º, 11 e 21 da Lei n. 8.429/92, uma vez que (i) fere a moralidade administrativa a contratação de empresa cujo quadro societário conta com filha de Prefeito e (ii) está caracterizada a má-fé na espécie, a teor do fracionamento indevido do objeto licitado e dos diversos favorecimentos pessoais ocorridos.

3. Resumidamente, foram os seguintes os argumentos da instância ordinária para afastar o pedido de condenação por improbidade administrativa formulado pelo recorrente com base no art. 11 da Lei n. 8.429/92: (a) realização de licitação prévia para a contratação; (b) inexistência de prejuízo ao erário; e (c) não-comprovação de dolo ou má-fé dos envolvidos. Trechos dos acórdãos recorridos.

4. Como se observa, os fatos estão bem delimitados pela origem no acórdão da apelação, que foi confirmado pelo acórdão dos embargos infringentes, o que está sujeita a exame nesta Corte Superior é a simples qualificação jurídica desse quadro fático-probatório, não sendo aplicável, pois, sua Súmula n. 7.

5. Em primeiro lugar, é de se afastar o argumento (b), retro, porque pacífico no Superior Tribunal de Justiça entendimento segundo o qual, para o enquadramento de condutas no art. 11 da Lei n. 8.429/92, é despicienda a caracterização do dano ao erário e do enriquecimento ilícito. Confirmam-se os seguintes precedentes: REsp 1.119.657/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 30.9.2009, e REsp 799.094/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 16.9.2008.

6. Em segundo lugar, acredito que a análise do argumento (a) está essencialmente ligada ao enfrentamento do argumento (c).

7. Não há como afastar a conclusão da origem no sentido de que, isoladamente, o simples fato de a filha do Prefeito compor o quadro societário de uma das empresas vencedora da licitação não constitui ato de improbidade administrativa.

8. Ocorre que, na hipótese dos autos, este não é um dado isolado. Ao contrário, a perícia - conforme consignado no próprio acórdão recorrido - deixou consignado que a modalidade de licitação escolhida (carta-convite) era inadequada para promover a contratação pretendida, em razão do valor do objeto licitado.

9. Daí porque o que se tem, no caso concreto, não é a formulação, pelo Parquet estadual, de uma proposta de condenação por improbidade administrativa com fundamento único e exclusivo na relação de parentesco entre o contratante e o quadro societário da empresa contratada.



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

10. No esforço de desenhar o elemento subjetivo da conduta, os aplicadores da Lei n. 8.429/92 podem e devem guardar atenção às circunstâncias objetivas do caso concreto, porque, sem qualquer sombra de dúvida, elas podem levar à caracterização do dolo, da má-fé.

11. Na verdade, na hipótese em exame - lembre-se: já se adotando a melhor versão dos fatos para os recorridos -, o que se observa são vários elementos que, soltos, de per se, não configurariam em tese improbidade administrativa, mas que, somados, foram um panorama configurador de desconsideração do princípio da legalidade e da moralidade administrativa, atraindo a incidência do art. 11 da Lei n. 8.429/92.

12. O fato de a filha do Prefeito compor uma sociedade contratada com base em licitação inadequada, por vícios na escolha de modalidade, são circunstâncias objetivas (declaradas no acórdão recorrido) que induzem à configuração do elemento subjetivo doloso, bastante para, junto com os outros elementos exigidos pelo art. 11 da LIA, atrair-lhe a incidência.

13. Pontue-se, antes de finalizar, que a prova do móvel do agente pode se tornar impossível se se impuser que o dolo seja demonstrado de forma inafastável, extreme de dúvidas. Pelas limitações de tempo e de procedimento mesmo, inerentes ao Direito Processual, não é factível exigir do Ministério Público e da Magistratura uma demonstração cabal, definitiva, mais-que-contundente de dolo, porque isto seria impor ao Processo Civil algo que ele não pode alcançar: a verdade real.

14. Recurso especial provido.” (grifou-se)

Cumprido registrar que a presente tutela jurisdicional ora requerida voltada para a recuperação dos recursos públicos implicados pela ação ímproba dos requeridos na exordial se insere dentro de um contexto de evidentes problemas orçamentários do Distrito Federal (dentre eles a ausência de pagamento de prestadores de serviços públicos, os quais sofreram no mínimo redução significativa de qualidade) e de contumazes ações lesivas ao erário, conforme as ações e recomendação abaixo elencadas:

1) Ação Civil Pública de Responsabilidade por Ato de Improbidade Administrativa (Autos n.º 2015.01.1.006471-8) contra ABDON HENRIQUE DE ARAÚJO; SWEDENBERGER DO NASCIMENTO BARBOSA; VERA LÚCIA SANTANA ARAÚJO; e GUSTAVO PONCE DE LEON SORIANO LAGO, uma vez que esses apresentaram informações inverídicas e omitiram informações essenciais requisitadas pelo Ministério Públicos de Contas do Distrito Federal, as quais cuidam de informações e estudos sobre a utilização



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

do Autódromo Internacional Nelson Piquet, principalmente em relação à reformas e uso do espaço;

2) Ação Civil Pública, com pedido liminar, contra o Distrito Federal (Autos n.º 2015.01.1.008813-6), que objetiva tornar nulo, e conseqüentemente carente de quaisquer efeitos, o termo de compromisso celebrado pelo então Governador do DF, Agnelo Queiroz com a Empresa Rádio e Televisão Bandeirantes Ltda. (Emissora Band), o qual prevê obrigações para o Distrito Federal e a Terracap, ao arrepio do ordenamento jurídico, com a finalidade de realizar o evento da Fórmula Indy nesta Capital da República;

3) Ação Civil Pública de Responsabilidade por Ato de Improbidade Administrativa (Autos n.º 2015.01.1.009505-7), contra AGNELO QUEIROZ, a qual tem o escopo de responsabilizar o então Governador do Distrito Federal pela prática de violador dos mais basilares princípios da administração pública, a saber, legalidade, publicidade e moralidade, ao pactuar, ao arrepio do ordenamento jurídico, notadamente o regime jurídico-administrativa, empresa privada para a realização do evento da Fórmula Indy no Distrito Federal;

4) Ação Civil Pública de Responsabilidade por Ato de Improbidade Administrativa (Autos n.º 2015.01.1.015282-3) contra AGNELO QUEIROZ; MARUSKA LIMA DE SOUSA HOLANDA; CARLOS ANDRÉ DUDA; SANDOVAL DE JESUS SANTOS; JORGE ANTÔNIO FERREIRA BRAGA; e DENI AUGUSTO PEREIRA FERREIRA E SILVA, em virtude da prejudicial e simulada celebração do Contrato n.º 63/2014 – o qual possui correlação direta com o nulo termo de compromisso, entre a Terracap e a empresa Rádio e Televisão Bandeirantes Ltda., valor R\$ 37.233.980,20 – US\$ 15.898.369,00, tendo ocorrido, no mínimo, prejuízo ao patrimônio pública na importância de R\$ 17.000.000,00 (dezesete milhões de reais) para arcar com as despesas geradas pelo Contrato n.º 63/2014.

Veja-se, ainda, que, no presente momento, cumpre apenas avaliar se o conjunto probatório revela indícios da prática de atos de improbidade pelos réus, nos termos da jurisprudência consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça. Confira-se, a propósito, os seguintes julgados:

“Processo AgRg na MC 21810 / RS AGRADO REGIMENTAL NA MEDIDA CAUTELAR 2013/0359454-4 Relator(a) Ministro SÉRGIO KUKINA (1155) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 25/11/2014 Data da Publicação/Fonte DJe 01/12/2014 Ementa



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

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. DECISÃO QUE DEFERIU O PEDIDO DE CONCESSÃO DE MEDIDA LIMINAR EM MEDIDA CAUTELAR AJUIZADA COM O OBJETIVO DE IMPRIMIR EFEITO SUSPENSIVO ATIVO A RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. PERICULUM IN MORA PRESUMIDO. ACÓRDÃO OBJETO DO APELO ESPECIAL QUE, AO MENOS NESSE JUÍZO DE COGNIÇÃO SUMÁRIA, TÍPICO DOS PROVIMENTOS CAUTELARES, DIVERGE DA ORIENTAÇÃO FIRMADA PELA PRIMEIRA SEÇÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO JULGAMENTO DE RECURSO REPETITIVO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Caso em que a Corte de origem, muito embora tenha admitido a existência de indícios da prática de atos de improbidade administrativa, afastou a indisponibilidade decretada pelo Juízo de primeiro grau, baseando-se apenas na ausência de demonstração de "risco de desfazimento de bens pelos requeridos". Nesse contexto, ao menos nesse juízo de cognição sumária, típico dos provimentos de natureza cautelar, o acórdão objeto do apelo especial divergiu da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

2. Com efeito, a Primeira Seção desta Corte, no julgamento do REsp 1.319.515/ES, Rel. para o acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 21/9/12, assentou que, "no caso da medida cautelar de indisponibilidade, prevista no art. 7º da LIA, não se vislumbra uma típica tutela de urgência [...], mas sim uma tutela de evidência, uma vez que periculum in mora não é oriundo da intenção do agente dilapidar seu patrimônio e, sim, da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário, o que atinge toda a coletividade". Na mesma oportunidade, restou consignado que "a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que causa dano ao erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual 'os atos de improbidade importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível". Em suma, decidiu-se que "o periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens".

3. Presentes os requisitos que autorizam o deferimento do pedido de concessão da medida liminar requestada, impunha-se o restabelecimento da decisão que decretou a indisponibilidade dos bens do réu na ação de improbidade, o que se deu mediante a decisão ora agravada.

4. Agravo regimental a que se nega provimento." (grifou-se)



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

“Processo AgRg no AREsp 587921 / RJ AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2014/0250409-1 Relator(a) Ministro HUMBERTO MARTINS (1130) Órgão Julgador T2 - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 18/11/2014 Data da Publicação/Fonte DJe 03/12/2014

Ementa

*ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO E INÉPCIA DA INICIAL. TEMAS NÃO SOLUCIONADOS PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. LIMITADO APENAS AO JUÍZO DE CONCESSÃO DE LIMINAR. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. APLICADO ÀS MATÉRIAS DE ORDEM PÚBLICA. LIMINAR DEFERIDA. VERIFICAÇÃO DOS REQUISITOS AUTORIZADORES. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 07/STJ. **INDISPONIBILIDADE DE BENS. INDÍCIOS DA PRÁTICA DO ATO ÍMPROBO.** REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. EXIGÊNCIA CUMPRIDA. MEDIDA AUTORIZADA.*

1. Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso.

2. Trata-se de recurso interposto contra decisão interlocutória, que, em ação civil pública para apuração de ato de improbidade, deferiu medida liminar de indisponibilidade dos bens do ora agravante. A Corte Estadual deixou de adentrar nos temas prescrição e inépcia da inicial, sustentando que essas questões não teriam sido objeto de apreciação da decisão agravada, tendo sido considerado apenas o juízo de concessão de liminar.

3. É entendimento pacífico da jurisprudência do STJ que mesmo as matérias de ordem pública necessitam estar devidamente prequestionadas para ensejar o conhecimento do recurso especial.

4. O deferimento da liminar se deu com base na situação fático-probatória apresentada nos autos. Rever tal posicionamento implicaria o reexame da matéria fático-probatória, o que é vedado a esta Corte Superior, nos termos da Súmula 7/STJ.

5. No caso dos autos, a indisponibilidade de bens foi deferida e fundamentada, ante a existência de indícios de culpa por parte do administrador. Inviável a pretensão de simples reexame de provas, em vista do óbice da Súmula 7 do STJ, cuja incidência é indubitosa no caso sob exame.

6. O STJ orienta-se no sentido de ser apenas exigida a existência de indícios da prática de atos de improbidade por parte do administrador para o deferimento da medida de indisponibilidade de seus bens.

Agravo regimental improvido.” (grifou-se)



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

“Processo AgRg no REsp 1379491 / PR AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2013/0093726-5 Relator(a) Ministro BENEDITO GONÇALVES (1142) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 06/11/2014 Data da Publicação/Fonte DJe 11/11/2014

Ementa

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRADO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. CONFIGURAÇÃO DO PERICULUM IN MORA. ENTENDIMENTO FIRMADO NO RECURSO ESPECIAL REPETITIVO N. 1.366.721/BA.

1. A Primeira Seção desta Corte, no julgamento do Recurso Especial Repetitivo n. 1.366.721/BA, de Relatoria do Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Relator p/ acórdão Min. Og Fernandes, publicado em 19.09.2014, firmou o entendimento de que há periculum in mora nos casos de decretação da medida cautelar de indisponibilidade de bens, não estando condicionado à comprovação de que o réu esteja dilapidando seu patrimônio ou na iminência de fazê-lo, sendo possível a sua decretação quando presentes fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa.

2. A acolhida da pretensão recursal, no tocante à inconsistência e insuficiência dos elementos de prova utilizados pela Corte de origem para estimar o valor do dano ao erário, com a consequente reversão do julgado impugnado, demandaria reexame fático-probatório, o que é inviável em sede de recurso especial por força do óbice da súmula 7/STJ.

3. Agravo regimental não provido.” (grifou-se)

Assim, as provas carreadas aos autos pelo Ministério Público nos presentes autos demonstram de forma ampla a plausibilidade do direito postulado, restando preenchido o primeiro requisito desta medida cautelar.

Amplamente comprovada, pois, a existência do *fumus boni iuris*, passa-se a demonstrar o *periculum in mora*.

Ora, como já destacado anteriormente, além dos valores já despendidos, seja pela TERRACAP, seja pelo Distrito Federal, para pagamento do Contrato n.º 63/2014, ainda existe o risco do Distrito Federal porventura vir a ser obrigado a arcar com eventuais indenizações, multas ou outros, em razão do cancelamento do evento ou da rescisão/anulação do Contrato n.º 63/2014.



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

A partir da plausibilidade do direito invocado, diante do que se depreende da própria situação de ilicitude imputada, existe perspectiva e probabilidade objetiva e concreta de que os réus da ação civil pública de improbidade administrativa venham a praticar atos e condutas tendentes a dilapidarem ou descaracterizarem seus acervos patrimoniais, tudo para que reste frustrada ou impedida a eficácia de posterior condenação a sanções pecuniárias, tal como previsto pela Lei 8429/92. Note-se que **justamente para evitar este tipo de risco que existe o instituto da indisponibilidade cautelar de bens.**

Plurais, de fato, são os indícios e segmentos de prova indicando que houve prática de improbidade administrativa, **situação que torna imperiosa a incidência da indisponibilidade de bens postulada.**

Os elementos identificadores da demanda (causa de pedir e pedido), seguidos dos documentos que acompanharam a inicial, pela própria natureza da demanda, pelo próprio contexto da situação, são mais do que suficientes para comprovar o preenchimento dos pressupostos cautelares devidos, no caso, fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e, especialmente, o perigo na demora (*periculum in mora*), situação extraída, também, do próprio caráter formal e material da ilicitude, característica dos atos de improbidade administrativa.

Além da propositura da ação civil pública de improbidade administrativa trazer embutida no corpo de sua fundamentação registro de situação histórica em que se buscou obter vantagem de alguma natureza em desfavor e desfalque do patrimônio público distrital lesado, evidente que a apresentação de uma situação concreta envolvendo uma possível fraude ou mesmo ineficiência, suportada com informações e dados pertinentes, é mais do que suficiente para autorizar que a partir do momento do ajuizamento da demanda haja mínima preocupação com a “utilidade” e “eficácia” de futuro provimento jurisdicional condenatório.

Evidente, portanto, **o caráter relevante e instrumental do pedido de indisponibilidade de bens para resguardar a efetividade de futura aplicação de sanção pela Lei de Improbidade. Ausência de resguardo nesse sentido poderá converter-se em graveprejuízo da sociedade.**



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

A indisponibilidade de bens, desde que estabelecida de forma correta e proporcional, apenas se constitui num instrumento de cautela e resguardo para que pessoas demandadas por improbidade administrativa não venham a frustrar e impedir futura recomposição do patrimônio público decorrente da imposição do princípio republicano da responsabilidade, máxime quando em jogo lesão ao erário, composto e formado com recursos de toda a coletividade.

Corroborando conclusão nesse sentido, tem-se não só a natureza da demanda (tutela coletiva), as consequências diretas do seu resultado (sanções pecuniárias), como também a natural e, infelizmente, costumeira demora que cerca o tempo médio de julgamento de uma ação civil pública. Com efeito, da relação tempo/processo e da simples perspectiva de atraso na prestação jurisdicional pode ser extraída situação de risco concreto da demora da prestação jurisdicional.

Mas mais do que isso: as balizas objetivas e subjetivas do caso concreto somente reforçam o cabimento e necessidade da medida, bastando compulsar a narrativa da inicial para perceber a gravidade da situação de improbidade imputada.

Não se pode perder de vista o fato de que o ressarcimento integral do dano e a multa civil são duas sanções específicas da Lei de Improbidade Administrativa, ambas de caráter pecuniário e com possibilidade de representarem montante significativo, aspecto inerente à presente demanda que não pode ser desconsiderado quando está em jogo a mera pretensão de resguardar patrimônio dos réus para garantir efetividade de provimento jurisdicional futuro.

Pretender-se a incidência de medida cautelar patrimonial para uma demanda coletiva com sanções cumuladas claras e explícitas de ordem patrimonial é o mínimo que se espera de uma jurisdição constitucional, preocupada com a efetividade e eficácia de seus provimentos.

Não obstante a incontestada presença do *periculum in mora* no caso em tela, que nasce com o ajuizamento da ação principal, vale ressaltar que nas hipóteses de improbidade administrativa o perigo da demora é presumido, conforme leciona a doutrina:



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

“Nesse sentido, argumenta Fábio Osório Medina que '*O periculum in mora* emerge, via de regra, dos próprios termos da inicial, da gravidade dos fatos, do montante, em tese, dos prejuízos causados ao erário', sustentando, outrossim, que '*a indisponibilidade patrimonial é medida obrigatória, pois traduz consequência jurídica do processamento da ação, forte no art. 37, § 4º, da Constituição Federal.*' De fato, exigir a prova, mesmo que indiciária, da intenção do agente de furtar-se à efetividade da condenação representaria, do ponto de vista prático, o irremediável esvaziamento da indisponibilidade perseguida em nível constitucional e legal. Como muito bem percebido por José Roberto dos Santos Bedaque, a indisponibilidade prevista na Lei de Improbidade é uma daquelas hipóteses nas quais o próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano³.”

Na mesma linha do entendimento doutrinário, a jurisprudência é assente no sentido de que é despicienda a demonstração concreta de risco de dilapidação ao patrimônio do réu nas ações de improbidade administrativa, visto que “o periculum in mora não é oriundo da intenção do agente dilapidar seu patrimônio e, sim, da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário, o que atinge toda a coletividade. O próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano, em vista da redação imperativa da Constituição Federal (art. 37, §4º) e da própria Lei de Improbidade (art. 7º).”

Nesse sentido, confira-se o precedente da 1ª Seção do Superior Tribunal de Justiça:

**“RECURSO ESPECIAL Nº 1.319.515 - ES (2012/0071028-0)
ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE
INDISPONIBILIDADE DE BENS. ART. 7º DA LEI Nº 8.429/92.
TUTELA DE EVIDÊNCIA. COGNIÇÃO SUMÁRIA.
PERICULUM IN MORA. EXCEPCIONAL PRESUNÇÃO.
FUNDAMENTAÇÃO NECESSÁRIA. FUMUS BONI IURIS.
NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO. CONSTRIÇÃO
PATRIMONIAL PROPORCIONAL À LESÃO E AO
ENRIQUECIMENTO ILÍCITO RESPECTIVO. BENS
IMPENHORÁVEIS. EXCLUSÃO.**

1. Trata-se de recurso especial em que se discute a possibilidade de se decretar a indisponibilidade de bens na Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 7º da Lei 8.429/92,

³ GARCIA, Emerson. e PACHECO, Rogério Alves. Improbidade Administrativa, 2ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 829/830.



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

sem a demonstração do risco de dano (periculum in mora), ou seja, do perigo de dilapidação do patrimônio de bens do acionado.

2. Na busca da garantia da reparação total do dano, a Lei nº 8.429/92 traz em seu bojo medidas cautelares para a garantia da efetividade da execução, que, como sabemos, não são exaustivas. Dentre elas, a indisponibilidade de bens, prevista no art. 7º do referido diploma legal.

3. As medidas cautelares, em regra, como tutelas emergenciais, exigem, para a sua concessão, o cumprimento de dois requisitos: o fumus boni juris (plausibilidade do direito alegado) e o periculum in mora (fundado receio de que a outra parte, antes do julgamento da lide, cause ao seu direito lesão grave ou de difícil reparação).

4. No caso da medida cautelar de indisponibilidade, prevista no art. 7º da LIA, não se vislumbra uma típica tutela de urgência, como descrito acima, mas sim uma tutela de evidência, uma vez que o periculum in mora não é oriundo da intenção do agente dilapidar seu patrimônio e, sim, da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário, o que atinge toda a coletividade. O próprio legislador dispensa a demonstração do perigo de dano, em vista da redação imperativa da Constituição Federal (art. 37, §4º) e da própria Lei de Improbidade (art. 7º).

5. A referida medida cautelar constritiva de bens, por ser uma tutela sumária fundada em evidência, não possui caráter sancionador nem antecipa a culpabilidade do agente, até mesmo em razão da perene reversibilidade do provimento judicial que a deferir.

6. Verifica-se no comando do art. 7º da Lei 8.429/1992 que a indisponibilidade dos bens é cabível quando o julgador entender presentes fortes indícios de responsabilidade na prática de ato de improbidade que cause dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no referido dispositivo, atendendo determinação contida no art. 37, § 4º, da Constituição, segundo a qual "os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".

7. O periculum in mora, em verdade, milita em favor da sociedade, representada pelo requerente da medida de bloqueio de bens, porquanto esta Corte Superior já apontou pelo entendimento segundo o qual, em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário, esse requisito é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92. Precedentes: (REsp 1315092/RJ, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/06/2012, DJe 14/06/2012; AgRg no AREsp 133.243/MT, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/05/2012, DJe 24/05/2012; MC 9.675/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/06/2011, DJe 03/08/2011; EDcl no REsp 1211986/MT, Rel. Minis-



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

tro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/05/2011, DJe 09/06/2011.

8. A Lei de Improbidade Administrativa, diante dos velozes tráfegos, ocultamento ou dilapidação patrimoniais, possibilitados por instrumentos tecnológicos de comunicação de dados que tornaria irreversível o ressarcimento ao erário e devolução do produto do enriquecimento ilícito por prática de ato ímprobo, buscou dar efetividade à norma afastando o requisito da demonstração do periculum in mora (art. 823 do CPC), este, intrínseco a toda medida cautelar sumária (art. 789 do CPC), admitindo que tal requisito seja presumido à preambular garantia de recuperação do patrimônio do público, da coletividade, bem assim do acréscimo patrimonial ilegalmente auferido.

9. A decretação da indisponibilidade de bens, apesar da excepcionalidade legal expressa da desnecessidade da demonstração do risco de dilapidação do patrimônio, não é uma medida de adoção automática, devendo ser adequadamente fundamentada pelo magistrado, sob pena de nulidade (art. 93, IX, da Constituição Federal), sobretudo por se tratar de constrição patrimonial.

10. Oportuno notar que é pacífico nesta Corte Superior entendimento segundo o qual a indisponibilidade de bens deve recair sobre o patrimônio dos réus em ação de improbidade administrativa de modo suficiente a garantir o integral ressarcimento de eventual prejuízo ao erário, levando-se em consideração, ainda, o valor de possível multa civil como sanção autônoma.

11. Deixe-se claro, entretanto, que ao juiz responsável pela condução do processo cabe guardar atenção, entre outros, aos preceitos legais que resguardam certas espécies patrimoniais contra a indisponibilidade, mediante atuação processual dos interessados - a quem caberá, p. ex., fazer prova que determinadas quantias estão destinadas a seu mínimo existencial.

12. A constrição patrimonial deve alcançar o valor da totalidade da lesão ao erário, bem como sua repercussão no enriquecimento ilícito do agente, decorrente do ato de improbidade que se imputa, excluídos os bens impenhoráveis assim definidos por lei, salvo quando estes tenham sido, comprovadamente, adquiridos também com produto da empreitada ímproba, resguardado, como já dito, o essencial para sua subsistência.

13. Na espécie, o Ministério Público Federal quantifica inicialmente o prejuízo total ao erário na esfera de, aproximadamente, R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), sendo o ora recorrente responsabilizado solidariamente aos demais agentes no valor de R\$ 5.250.000,00 (cinco milhões e duzentos e cinquenta mil reais). Esta é, portanto, a quantia a ser levada em conta na decretação de indisponibilidade dos bens, não esquecendo o valor do pedido de condenação em multa civil, se houver (vedação ao excesso de cautela).

14. Assim, como a medida cautelar de indisponibilidade de bens, prevista na LIA, trata de uma tutela de evidência, basta a comprovação da verossimilhança das alegações, pois, como visto, pela própria na-



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

tureza do bem protegido, o legislador dispensou o requisito do perigo da demora. No presente caso, o Tribunal a quo concluiu pela existência do fumus boni iuris, uma vez que o acervo probatório que instruiu a petição inicial demonstrou fortes indícios da ilicitude das licitações, que foram supostamente realizadas de forma fraudulenta. Ora, estando presente o fumus boni iuris, como constatado pela Corte de origem, e sendo dispensada a demonstração do risco de dano (periculum in mora), que é presumido pela norma, em razão da gravidade do ato e a necessidade de garantir o ressarcimento do patrimônio público, conclui-se pela legalidade da decretação da indisponibilidade dos bens.

15. Recurso especial não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Seção, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Relator e Cesar Asfor Rocha, negou provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Mauro Campbell Marques.

Votaram com o Sr. Ministro Mauro Campbell Marques os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Teori Albino Zavascki, Arnaldo Esteves Lima, Humberto Martins e Herman Benjamin. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Francisco Falcão. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Castro Meira.

Brasília (DF), 22 de agosto de 2012.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES, Relator." (grifou-se)

Como dito pelo eminente Ministro Relator, Mauro Campbell, “**a medida cautelar de indisponibilidade, prevista no art. 7º da LIA, não se vislumbra uma típica tutela de urgência, como descrito acima, mas sim uma tutela de evidência, uma vez que o periculum in mora não é oriundo da intenção do agente dilapidar seu patrimônio e, sim, da gravidade dos fatos e do montante do prejuízo causado ao erário**”.

O caso em apreço amolda-se em tudo ao precedente acima referido. A gravidade dos fatos que emanam das provas colhidas aliado à contundência do acervo probatório e ao montante desviado, mostram que a hipótese presente exige, tal como referido no precedente, a concessão da medida, fundada em tutela de evidência.



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

DO PEDIDO

Ante o exposto, requer o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, liminarmente, **inaudita altera parte**, seja decretada, com fundamento no **art. 7º da Lei nº 8.429/92**, a **INDISPONIBILIDADE** dos bens e direitos dos réus suficientes para assegurar o ressarcimento integral dos danos e demais penalidades, no montante de **R\$ 37.233.980,20 (trinta e sete milhões, duzentos e trinta e três mil, novecentos e oitenta reais e vinte centavos)**, relativo à estimativa do dano material, além do valor da multa multa civil de até 2 (duas) vezes o valor do dano e de 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, bem como das pessoas jurídicas nas quais figurem como sócio, direta ou indiretamente, consistentes em imóveis, móveis ou semoventes, veículos, aeronaves, embarcações, ainda que já tenham sido transferidos a terceiros, determinando-se o registro junto aos Órgãos competentes, bem como adotando-se as providências seguintes:

Seja oficiada à rede bancária por meio do **Banco Central do Brasil** para que proceda ao **imediato bloqueio de todos os ativos financeiros (aplicações financeiras, depósitos, créditos, títulos, valores mobiliários, ações, moeda estrangeira, bens custodiados em cofres alugados pela instituição financeira, etc.)** que se encontrem em nome dos réus, depositados ou custodiados a qualquer título em instituições financeiras, determinando-se o imediato bloqueio dos saques, resgates, retiradas, pagamentos, compensações e quaisquer outras operações que impliquem em liberação de valores, informando ao Juízo os saldos bloqueados. **Requer, contudo, seja ressalvado do presente bloqueio, as contas-correntes, bem como os valores ali encontrados, a fim de que os réus possam realizar movimentações bancárias indispensáveis à sua manutenção, bem como receber verbas de natureza alimentar (salário, pensões, etc.);**



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

Seja determinado **bloqueio de transferência dos veículos e aeronaves** pertencentes aos réus, através de ofício encaminhado ao **DETRAN-DF** e à **ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil**;

Oficie-se à **Junta Comercial do Distrito Federal** para que **não proceda qualquer transferência de ações ou quotas ou alteração estatutária com relação às pessoas jurídicas das quais os réus seja sócios**

Oficie-se aos **Cartórios de Registro de Imóveis** para que **gravem com a cláusula de indisponibilidade todos os bens registrados em nome dos requeridos e das pessoas jurídicas que sejam sócios**;

Oficie-se aos **Cartórios de Registros de Imóveis** para que **encaminhem a este Juízo, no prazo de quinze dias, relação completa de todos os bens registrados em nome dos requeridos e das pessoas jurídicas da quais sejam sócios**;

Oficie-se à **Delegacia Fluvial do Comando da Marinha** para que **não efetue transferências de embarcações por ventura existentes em nome dos requeridos ou das pessoas jurídicas das quais sejam sócios**;

Oficie-se ao **BANCO CENTRAL DO BRASIL** para que informe se os réus são titulares de bens, valores ou contas-correntes no exterior. Essas informações são encontráveis no Cadastro de Bens no Exterior-CBE⁴.

Requer, outrossim, seja oficiada à **RECEITA FEDERAL DO BRASIL** para que envie cópia das 5 (cinco) últimas declarações de rendimentos dos réus

⁴ **Decreto-lei nº 1060/1969, Art. 1º** Sem prejuízo das obrigações previstas na legislação do imposto de renda, as pessoas físicas ou jurídicas ficam obrigadas, na forma, limites e condições estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, a declarar ao Banco Central do Brasil, os bens e valores que possuem no exterior, podendo ser exigida a justificação dos recursos empregados na sua aquisição. Parágrafo único. A declaração deverá ser atualizada sempre que houver aumento ou diminuição dos bens, dinheiros ou valores, com a justificação do acréscimo ou da redução.



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

(DIRPF) e das pessoas jurídicas das quais sejam sócios (DIRPJ), bem como os respectivos “dossiês integrados”, a fim de verificar a relação de bens e direitos ali contida.

Brasília, 13 de fevereiro de 2015.