



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

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

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, pelos membros signatários, tendo em vista fatos revelados nos elementos de informação encaminhados pelo Ministério Público de Contas do Distrito Federal e nos documentos constantes no Inquérito Civil Público nº 08190.019300/15-25, vem perante Vossa Excelência, com fundamento nos arts. 127, *caput*, e 129, inciso III, ambos da Constituição Federal, no art. 6º, inciso XIV, alínea “f”, da Lei Complementar nº 75/93, e nos arts. 1º, inciso VIII, e 5º, ambos da Lei nº 7.347/85, e nos demais dispositivos legais pertinentes, ajuizar

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR
ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

em desfavor de:

**1) NILSON MARTORELLI, ex-Diretor Presidente da
NOVACAP,**

;

**2) MARUSKA LIMA DE SOUZA HOLANDA, ex-Diretora
de Obras Especiais da NOVACAP,**



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

3) EVANDRO DE SOUZA MACHADO, ex-Diretor Financeiro da NOVACAP,

;

4) LUIZ ROGÉRIO PINTO GONÇALVES, Gerente de Fiscalização da NOVACAP,

;

5) JOSIMAR FERREIRA EVANGELISTA, Responsável Técnica pelo orçamento do Contrato nº 669/2012, funcionária da NOVACAP;

; e

6) GREENLEAF PROJETOS E SERVIÇOS S/A, empresa contratada pela NOVACAP,



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

SÚMULA DA AÇÃO

A presente ação visa a responsabilizar os requeridos por atos de improbidade administrativa praticados no âmbito do **Contrato nº 669/2012**, firmado entre a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – NOVACAP e a empresa *Greenleaf* Projetos e Serviços S/A.

OS FATOS

No dia 30 de outubro de 2007, o Brasil foi selecionado pela Federação Internacional de Futebol – FIFA como país sede da Copa das Confederações FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, o que deu início a diversas obras necessárias à realização dos eventos esportivos. Dentre essas, a **teórica reforma** do Estádio Mané Garrincha (Estádio Nacional de Brasília - ENB), visto que o estádio original foi totalmente demolido, resultando em **nova construção**.

O Governo do Distrito Federal – GDF adotou, à época, a opção de não licitar em um único procedimento a integralidade dos serviços necessários à implantação e funcionamento do Estádio Nacional de Brasília e realizou outras licitações para serviços, obras e aquisições, dentre essas, a implantação do campo de futebol em grama natural, objeto da presente ação¹.

Para viabilizar financeiramente a contratação em tela, em 17 de agosto de 2012, os **1º e 2º requeridos**² assinaram, em nome da NOVACAP, o Convênio

¹ Citem-se, por exemplo, as licitações para contratação dos seguintes serviços e obras: tratamento acústico, comunicação visual, fornecimento e instalação de mobiliários, implantação da cobertura, urbanização e paisagismo do entorno do estádio etc.

² **NILSON MARTORELLI**, na qualidade de Presidente da NOVACAP, e **MARUSKA LIMA DE SOUZA HOLANDA**, na qualidade de Diretora de Edificações, respectivamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

NUTRA/PROJU nº 220/2012, visando ao repasse de recursos da TERRACAP para aquela Companhia, no valor de R\$ 9.029.097,49 (nove milhões, vinte e nove mil, noventa e sete reais e quarenta e nove centavos), destinados à execução de serviços de implantação de campo profissional em gramado natural para o Estádio Nacional de Brasília, incluído drenagem, irrigação, iluminação e manutenção por 24 (vinte e quatro) meses (DOCUMENTO 01).

Na sequência, no mês de setembro de 2012, a NOVACAP tornou pública a **Concorrência nº 016/2012-ASCAL/PRES³** para implantação do campo de futebol em grama natural do ENB, incluindo drenagem, irrigação automatizada e manutenção (por quatro meses⁴), no valor de R\$ 5.950.548,94 (cinco milhões, novecentos e cinquenta mil, quinhentos e quarenta e oito reais e noventa e quatro centavos) (DOCUMENTO 02).

Após o certame, foi declarada vencedora a empresa **Greenleaf Projetos e Serviços S/A (6º requerida)**, razão pela qual celebrou o **Contrato nº 669/2012**, em 5 de novembro de 2012, no valor inicial de **R\$ 5.909.382,78 (cinco milhões, novecentos e nove mil, trezentos e oitenta e dois reais e setenta e oito centavos)** (DOCUMENTO 03).

TABELA I

CONTRATO Nº 669/2012 - NOVACAP/GREENLEAF				
Assinatura	Objeto	Prazo		Valor - R\$
		Execução	Vigência	
05.11.12	Campo de futebol em grama natural, incluindo drenagem, irrigação automatizada e manutenção	06.06.13	02.09.13	5.909.382,78

O prazo máximo de execução e conclusão dos serviços foi inicialmente fixado em **210 (duzentos e dez) dias** corridos, sendo **90 (noventa) dias** para implantação do gramado, incluídos os serviços de drenagem e irrigação

³ Aviso de licitação publicado no DODF nº 180, de 4/9/2012, p. 32.

⁴ Item 4 do Projeto Básico.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

automatizada, e **120 (cento e vinte)** dias para os serviços de manutenção e conservação do gramado⁵.

Apesar de o contrato ter sido firmado no início de novembro de 2012, a área do campo de futebol foi liberada para realização dos serviços apenas em 26 de março de 2013, quando decorridos **141 (cento e quarenta e um) dias** de execução contratual⁶. O atraso no cronograma de execução do Contrato nº 669/2012 foi ocasionado pela ocupação da área por frentes de trabalho de outras empresas contratadas pela NOVACAP (DOCUMENTO 04).

A ineficiente gestão dos contratos do ENB pela NOVACAP reduziu severamente o tempo disponível para implantação e estabelecimento do gramado do campo de futebol, impossibilitando o plantio da grama por sementes (originalmente pactuado), uma vez que era necessário finalizar os serviços a tempo da abertura da Copa das Confederações FIFA 2013, em 15 de junho de 2013. O fato acarretou importante alteração na composição do orçamento do Contrato nº 669/2012, o que será demonstrado adiante.

A ausência de planejamento teve por principal responsável a Diretora de Obras Especiais, a senhora **MARUSKA HOLANDA (2ª requerida)**, encarregada de acompanhar as obras relacionadas ao Estádio Nacional de Brasília, bem como o Gerente de fiscalização da Companhia, **LUIZ ROGÉRIO GONÇALVES (4º requerido)**, o qual integrou as equipes dos principais contratos relacionados ao ENB, como o Contrato nº 523/2010 (ampliação e reforma do estádio) e o Contrato nº 522/2012 (implantação da cobertura).

⁵ Cláusula quarta do instrumento contratual. O prazo de vigência foi fixado em 300 (trezentos) dias corridos, a contar da data do recebimento da Ordem de Serviço Externa.

⁶ Folhas nº 4 e 5 do Diário de Obras e despacho do Gerente de Fiscalização **LUIZ ROGÉRIO** (Termo Aditivo “B” ao Contrato nº 669/2012) – DOCUMENTO 04.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Na fase de execução contratual, o instrumento foi permeado de **alterações qualitativas e quantitativas** que desvirtuaram a essência do objeto e culminaram na quebra da isonomia da licitação, elevaram o custo do contrato à quantia de R\$ 6.679.082,02 (seis milhões, seiscentos e setenta e nove mil, oitenta e dois reais e dois centavos) e, o que é mais grave ainda, **acarretaram um prejuízo à Administração que não é de todo conhecido, visto que não se limitou ao contrato, repercutindo até a atualidade.**

Referidas alterações foram viabilizadas por meio de cinco termos aditivos:

TABELA II
TERMOS ADITIVOS AO CONTRATO Nº 669/2012 - NOVACAP/GREENLEAF

Termo	Assinatura	Objeto	Prazo		Consolidação do valor R\$
			Execução	Vigência	
A	18.04.13	Alteração da espécie de grama e tipo de plantio; alteração do tipo de canaleta; inclusão do serviço de forro do subleito com lastro de brita; decréscimo no valor de R\$ 104.785,57	06.06.13	02.09.13	5.804.597,18
B	10.06.13	Prorrogação de prazo por 60d	05.08.13	01.11.13	5.804.597,18
C	01.08.13	Prorrogação de prazo por 5m; acréscimo de manutenção por 5m; decréscimo no valor de R\$ 21.021,00	05.01.14	01.04.14	5.783.576,19
D	20.12.13	Prorrogação de prazo por 60d	06.03.14	31.05.14	5.783.576,19
E	27.03.14	Prorrogação de prazo por 7m; acréscimo de manutenção por 7m; acréscimo no valor de R\$ 895.505,85	27.10.14	31.12.14	6.679.082,02

As alterações qualitativas - Termo Aditivo "A"

Cinco meses depois de assinado o contrato, no dia 18 de abril de 2013, celebrou-se o Termo Aditivo "A", a fim de **alterar a especificação dos elementos fundamentais do objeto: o tipo de plantio e a espécie de grama a ser implantada no campo de futebol do Estádio Nacional de Brasília**, além de modificar o tipo de canaleta do perímetro do campo e incluir um novo serviço.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Segundo informações da contratada, corroboradas pela fiscalização da NOVACAP, seria necessário alterar o objeto contratado para substituir o tipo de plantio (não mais por semeadura, e, sim, plantio por rolo) e alterar a espécie *Poa pratensis* (típica de clima frio) para a espécie *Cynodon dactylon* (típica de clima quente), sob a alegação de que fora licitado um tipo de grama que não teria registro no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (DOCUMENTO 05).

De fato, não há inscrição de cultivares⁷ da espécie *Poa pratensis* no Registro Nacional de Cultivares - RNC⁸, mantido por referido Ministério, o que inviabiliza a implantação desse tipo de grama em qualquer estágio do país, visto que, por lei, a produção, o beneficiamento e a comercialização de sementes e de mudas são condicionados à prévia inscrição da respectiva cultivar no RNC⁹.

Conforme informado pelo Ministério da Agricultura, no dia 9 de outubro de 2012 (um mês depois de lançado o Edital da Concorrência nº 016/2012-ASCAL/PRES¹⁰), foi protocolada solicitação de inscrição de cultivares da espécie *Poa Pratensis* no RNC. No entanto, a documentação apresentou-se incompleta e a empresa requerente – que, vale notar, sequer se tratava da sexta requerida – não se propôs a sanar as pendências, apesar de oficiada por diversas vezes pelo setor competente¹¹ (DOCUMENTO 07).

⁷ De acordo com a legislação, cultivar é a variedade de qualquer gênero ou espécie vegetal, que seja claramente distinguível de outras conhecidas por uma margem mínima de características descritas, pela denominação própria, homogeneidade, capacidade de se manter estável em gerações sucessivas, além de ser passível de utilização.

⁸ O RNC tem por finalidade habilitar previamente cultivares e espécies para a produção e a comercialização de sementes e mudas no País, independente do grupo a que pertencem - florestais, forrageiras, frutíferas, grandes culturas, olerícolas, ornamentais e outros.

⁹ Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Sementes e Mudas e dá outras providências (DOCUMENTO 06).

¹⁰ Aviso de Licitação publicado no DODF nº 180, de 4/9/2012, p. 32.

¹¹ Solicitação protocolada pela empresa WORLD SPORTS E MARKETING SOLUÇÕES ESPORTIVAS LTDA.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

A alteração da espécie *Poa pratensis* se mostrou, portanto, indispensável à execução do objeto, uma vez que a NOVACAP especificou, orçou e licitou um serviço que não poderia ser executado, pois não se adequava – e ainda hoje não se adéqua – à legislação vigente¹².

Ora, a descabida especificação de espécie de grama não comercializada no Brasil não só demonstrou a inadequação do projeto básico licitado, mas, juntamente com a alteração do tipo de plantio, acarretou a quebra da isonomia da licitação e importante prejuízo ao erário, como demonstrado adiante.

Para fins de comprovação da qualificação técnica profissional e operacional das empresas licitantes, foi exigida em edital, item 6.1.4, a *execução de campo de futebol oficial em grama natural, incluindo **plantio de grama por sementes**, com uso de top soil, com no mínimo 4.050 m².*

Desta feita, utilizou-se a anterior experiência em plantio de grama **por sementes** como balizador da capacidade técnica das empresas concorrentes. No entanto, o Termo Aditivo "A" alterou o tipo de plantio para grama em "maxi rolo" (rolos de grande tamanho: 15m de comprimento x 1,2m de largura).

Vale notar que a sementeira (plantio por sementes) é o método que exige mais cuidado no plantio e formação, bem como demanda maior prazo para a maturação do gramado. Contudo, apresenta reduzido risco de introdução de contaminantes e menor custo de implantação devido ao baixo preço das sementes. Em suma, a sementeira é o método de plantio mais complexo, porém, de menor monta.

Já o plantio por rolo ou maxi rolo consiste na implantação de grama originada de uma lavoura, colhida após seu completo desenvolvimento e cortada em

¹² Ainda hoje não foi efetuada inscrição de cultivares da espécie *Poa pratensis* no Registro Nacional de Cultivares.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

placas de grande tamanho. É o método de implantação mais rápido e prático, no entanto, a agilidade no processo de plantio e na obtenção do resultado final tem alto custo. O plantio por rolo é o método de menor complexidade, porém mais dispendioso devido, em grande parte, ao custo do transporte de grandes volumes de grama.

Note-se que a grama do Estádio Nacional de Brasília foi trazida pela empresa **Greenleaf**¹³ do Estado de Sergipe, cidade de Neópolis (a 1.700 km de Brasília), o que sequer foi questionado pela NOVACAP (DOCUMENTO 05). Tal decisão foi tomada pela contratada tendo em vista que seu fornecedor, a empresa Itograss Agrícola Ltda., mantém campo de produção naquele Estado¹⁴.

Portanto, a NOVACAP utilizou-se do método mais complexo de plantio de grama como forma de seleção das empresas concorrentes, no entanto, optou pela execução do método mais simples. E não só isso. **As condições de execução foram definidas pela contratada, ou seja, em momento posterior à licitação.**

Percebe-se, portanto, que a alteração do tipo de plantio trouxe à tona uma realidade não conhecida na fase de licitação, quebrando a anterior isonomia do certame e, por conseguinte, tornando questionável a vantajosidade da proposta apresentada pela empresa **Greenleaf**.

¹³ Cabe ressaltar que a empresa Greenleaf Projetos e Serviços S/A está inscrita no Registro Nacional de Sementes e Mudanças - Renasem como comerciante, sob o número RJ-00213/2012, não estando habilitada como produtora de mudas e/ou sementes (**DOCUMENTO 08**). O RENASEM, mantido pelo MAPA, é o cadastro das pessoas físicas e jurídicas que exercem as atividades de produção, beneficiamento, embalagem, armazenamento, análise, comércio, importação e exportação de sementes e mudas.

¹⁴ A NOVACAP não levou em consideração o fato de a empresa Itograss ter mais de 30 (trinta) unidades produtivas situadas, entre outros locais, nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e no próprio Distrito Federal, localidades muito mais próximas do ENB que o estado de Sergipe. Além disso, desconsiderou o fato de o estado de São Paulo ser o maior produtor de grama do país - responsável por 43% (quarenta e três por cento) da produção nacional, seguido pelo Paraná, Minas Gerais, Mato Grosso e Rio Grande do Sul (ZANON, M. E.; PIRES, E. C. Situação atual e perspectivas do mercado de grama no Brasil. In: SIMPÓSIO SOBRE GRAMADOS, 5., 2010. Botucatu. *Tópicos atuais em gramados II: anais...* Botucatu: UNESP, Faculdade de Ciências Agrônomicas, 2010, p. 47-53).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

No documento elaborado pela FIFA intitulado “*Construção de Campo de Jogo em Grama Natural, Especificação e Encargos, Brasília*” (elaborado pela Federação em fevereiro de 2012 para a cidade de Brasília, o qual integrou os documentos da Concorrência nº 16/2012-ASCAL/PRES e balizou o projeto básico e orçamento estimativo), afirma-se que seriam admitidos apenas a sementeira e o plantio em mudas, sendo preferível o primeiro método¹⁵. O documento dispôs expressamente que “(...) o plantio em rolo ou leivas de grama não deve ser utilizado para os campos da Copa das Confederações 2013 e para a Copa do Mundo da FIFA 2014 e sua opção não deve ser apresentada pelas Cidades Sede aos Consultores do Comitê Organizador/FIFA”¹⁶ (DOCUMENTO 09).

O que se percebe é a incoerente postura da NOVACAP, ao ir, em verdade, de encontro às orientações da FIFA, a despeito da alegação do pretenso atendimento às recomendações da entidade futebolística, o que serviu de embasamento para diversas decisões antieconômicas tomadas pela Companhia em contratos do ENB.

Estranha-se, também, o fato de que, da alteração do tipo de grama e das demais modificações promovidas por meio do Termo Aditivo "A", tenha havido redução do valor do contrato em R\$ 104.785,57 (cento e quatro mil, setecentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e sete centavos), vide Tabela II. Em verdade, **tratou-se este de artifício utilizado para dissimular o real acréscimo no preço final da grama plantada**, como evidenciado adiante.

¹⁵ Consta do processo administrativo da licitação documento nomeado “*Recomendação Técnica para Gramados em Estádios*”, datado de 25/9/2009, elaborado pelo Comitê Organizador Brasileiro Copa 2014, o qual prevê a possibilidade de plantio de grama por rolo (item 6.1). No entanto, tal documento foi desconsiderado por ser anterior ao Caderno de Especificações e Encargos elaborado pela FIFA.

¹⁶ Especificações Técnicas, Parte 1 - Campo de Jogo do Estádio, item 4.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

A tabela a seguir demonstra o resultado das alterações promovidas pelo Termo Aditivo "A" no item 04.04.200 do orçamento, relativo ao "PLANTIO DA GRAMA".

TABELA III

COMPARATIVO DO PREÇO FINAL DA GRAMA PLANTADA - CONTRATO ORIGINAL X TERMO ADITIVO A							
ITEM	DISCRIMINAÇÃO	Unid.	Custo unit. (R\$)	CONTRATO ORIGINAL		TERMO ADITIVO A	
				Quant.	Custo total (R\$)	Quant.	Custo total (R\$)
04.04.200	PLANTIO DA GRAMA (semeadura)						
04.04.201	Fornecimento e semeio de grama Poa Pratensis em sementes e grama Lolium Perene - inclusive recemeio após 4 semanas	m	6,83	8.970,00	61.265,10	0,00	0,00
04.04.202	Fornecimento e semeio de grama Lolium Perene (overseeding), inclusive recemeio após 4 semanas	m ²	3,39			8.970,00	30.408,30
04.04.203	Manta de germinação em tecido tipo TNT	m ²	2,80	8.970,00	25.116,00	0,00	0,00
04.04.204	Fornecimento de grama Bermuda, variedade celebration	m ²	17,62			8.970,00	158.051,40
04.04.401	Controle de pragas em área gramada	m	2,21			8.970,00	19.823,70
04.04.402	Cobertura com areia e material orgânico conforme especificação	m	10,68			8.970,00	95.799,60
04.04.403	Poda mecanizada de grama - excluso locação da máquina de corte	m	3,43			8.970,00	30.767,10
04.04.205	Colheita da grama em rolos de 1,2m de largura e 3cm de espessura	m ²	3,14			8.970,00	28.165,80
04.04.206	Transporte da grama com carreta refrigerada distância 1.600 km	unid	8.807,00			21,00	184.947,00
04.04.207	Plantio da grama em rolos de 1,2m de largura e 3cm de espessura	m ²	2,85			8.970,00	25.564,50
SUBTOTAL SEM BDI					86.381,10		573.527,40
BDI (29,19%)					25.214,64		167.412,65
TOTAL COM BDI					111.595,74		740.940,05
PREÇO FINAL DA GRAMA PLANTADA POR M² (TOTAL / 8.970 M²)					12,44		82,60
PERCENTUAL DE ACRÉSCIMO APÓS ALTERAÇÕES					663,95%		
ACRÉSCIMO DE VALOR APÓS ALTERAÇÕES					629.344,30		

Observação: O contrato original não apresentou desconto em relação ao orçamento estimativo.

Da tabela, constata-se que o preço final da grama plantada foi acrescido em 663,95% (seiscentos e sessenta e três inteiros e noventa e cinquenta centésimos por cento), passando de R\$ 12,44/m² (doze reais e quarenta e quatro centavos por metro quadrado) para R\$ 82,60/m² (oitenta e dois reais e sessenta centavos por metro quadrado). Analisando o item "PLANTIO DA GRAMA", em separado dos demais itens contratuais, observa-se que do Termo Aditivo "A" **ter-se-ia**



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

um acréscimo de valor no contrato maior que R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais), realidade bem diferente da redução financeira apresentada no instrumento¹⁷.

Além disso, a contratada solicitou a alteração do tipo de canaleta a ser implantada no perímetro do gramado para drenagem de águas pluviais. O item 05.03.204 do orçamento (canaleta de concreto polímero com grelha em aço galvanizado) foi alterado para canaleta de coleta em polipropileno da Hauraton, com grelha em poliamida reforçada.

Segundo a empresa *Greenleaf*, a canaleta proposta seria específica para uso em campos esportivos, não fracionaria, teria bordas arredondadas, não permitiria o encalhamento das travas das chuteiras dos jogadores e, o mais importante, a empresa assumiria o ônus da diferença de preços entre a canaleta proposta e a especificada originalmente¹⁸ (DOCUMENTO 05).

O gerente de fiscalização, **LUIZ ROGÉRIO PINTO GONÇALVES (4º requerido)**, posicionou-se favoravelmente ao pleito e consignou que, no contrato com o Consórcio Brasília 2014 (Contrato nº 523/2010, relativo à reforma e ampliação do ENB), haveria especificação do *mesmo tipo de canaleta em polipropileno a um custo muito maior do que a canaleta prevista inicialmente no contrato com a Greenleaf*¹⁹.

Causa estranheza o fato de uma entidade privada, cuja finalidade precípua é o lucro, ter feito uma "doação" ao Poder Público, ainda mais no âmbito de um termo aditivo que proporcionou redução do valor contratual. Não há dúvida de que tal fato, na verdade, torna o ajuste ainda mais suspeito.

¹⁷ Documentos 03 e 05, relativos ao Contrato nº 669/2012 e ao Termo Aditivo A, respectivamente.

¹⁸ Documento 05 - fl. 1.046 do Processo nº 112.003.157/2012.

¹⁹ Transcrição de trecho da manifestação do gerente de fiscalização **LUIZ ROGÉRIO PINTO GONÇALVES** – Documento 05, fls. 1071/1072 do Processo nº 112.003.157/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Nos documentos motivadores do Termo Aditivo "A", encontra-se, ainda, alegação de que a ocorrência de chuvas impôs a execução de uma camada de lastro de brita em toda a área do campo a fim de permitir o início da execução dos serviços²⁰, item não previsto inicialmente, que acarretou um acréscimo de R\$ 202.265,08 (duzentos e dois mil, duzentos e sessenta e cinco reais e oito centavos) ao contrato:

TABELA IV							
ITENS ACRESCIDOS DEVIDO A EXECUÇÃO DE CAMADA DE LASTRO DE BRITA							
ITEM	DISCRIMINAÇÃO	Unid.	Custo unit. R\$	CONTRATO ORIGINAL		TERMO ADITIVO "A"	
				Quant.	Custo total R\$	Quant.	Custo total R\$
05.03.000	DRENAGEM DE AGUAS PLUVIAIS						
05.03.300	SERVIÇOS DIVERSOS						
05.03.304	Carga de material de 1ª categoria de solos de jazidas	m³	1,14	779,84	889,02	1.942,00	2.213,88
05.03.305	Transporte em caminhão de 1ª categoria de solos e de jazida com dist. de até 5km	m³	7,20	779,84	5.614,85	1.942,00	13.982,40
05.03.311	Escavação mecanizada em campo aberto em solo de 1ª categoria (profundidade até 2m)	m³	1,69			1.942,00	3.281,98
05.03.312	Lastro de brita - espalhado mecanicamente	m³	70,59			1.942,00	137.085,78
SUBTOTAL SEM BDI					6.503,87		156.564,04
BDI (29,19%)					1.898,48		45.701,04
TOTAL COM BDI					8.402,34		202.265,08

Ocorre que o período de chuvas em Brasília é bem demarcado, inicia-se em outubro e finaliza-se em abril, período compreendido pelo cronograma físico-financeiro da obra. Portanto, não podendo o gestor público alegar imprevisibilidade quanto a tal fato notório.

Resta demonstrada a inadequação do projeto básico. As alterações implementadas por meio do Termo Aditivo "A" comprovam que não foram consideradas, no projeto básico, as reais condições de execução dos serviços, tampouco o documento foi fundamentado em quantitativos propriamente avaliados, o que viabilizou importante alteração na composição do orçamento do Contrato nº 669/2012.

Os fatos narrados atestam a falta de seriedade no trato da coisa pública, não só por parte dos agentes públicos envolvidos na contratação, mas, também,

²⁰ Documento 05 - fl. 1.046 do Processo nº 112.003.157/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

pela empresa requerida. Não é razoável que, somente após a assinatura do contrato, a NOVACAP e a empresa **Greenleaf** viessem a se dar conta de questões desse porte. Desde o início os requeridos deveriam estar cientes, com um mínimo de diligência, de que o objeto contratado era inviável e teria que ser alterado como, de fato, ocorreu, porém **sem licitação específica e já no curso da execução do contrato.**

A redução de valor proporcionada pelo Termo Aditivo "A" e a suposta "doação" feita pela empresa **Greenleaf** apenas serviram para dissimular o vultoso acréscimo de 663,50% (seiscentos e sessenta e três inteiros e cinquenta centésimos por cento) no valor final da grama plantada e a inclusão do serviço de camada de lastro de brita no valor de R\$ 202.265,08 (duzentos e dois mil, duzentos e sessenta e cinco reais e oito centavos).

Destaque-se, nesse contexto, que a supressão de um serviço denominado "sistema de reforço híbrido" viabilizou as modificações de custos acima declinadas, revelando o **“jogo de planilhas”** elaborado pela empresa **Greenleaf** com a participação da Administração Pública, por meio da atuação direta e/ou indireta dos requeridos nesta exordial, o que camuflou a real distorção ocorrida no Contrato nº 669/2012.

Note-se que o documento *“Construção de Campo de Jogo em Grama Natural, Especificações e Encargos, Brasília”*, citado anteriormente, previu a execução de reforço das raízes do gramado de todos os campos dos estádios da Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014 a fim de aumentar a estabilidade do solo, ***o que permitiria eventos no gramado mesmo com plantios mais recentes***²¹ (DOCUMENTO 09).

²¹ Trecho transcrito do Item 5, da Parte 1 (Campo de jogo do Estádio), do documento *“Construção de Campo de Jogo em Grama Natural, Especificação e Encargos, Brasília”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Para o Estádio Nacional de Brasília, tendo em vista a inicial especificação de grama de clima frio, foi definido o reforço híbrido, que envolve a injeção/costura de fios de fibra plástica de 200 mm na superfície da grama já existente ou diretamente no solo, antes da semeadura.

Com a mudança do tipo de grama, o sistema de reforço híbrido foi suprimido, restando saldo no valor de R\$ 767.000,00 (setecentos e sessenta e sete mil reais), como demonstrado adiante:

TABELA V
SUPRESSÃO DE ITEM PROMOVIDA PELO TERMO ADITIVO "A"

ITEM	DISCRIMINAÇÃO	Unid.	Custo unit. (R\$)	CONTRATO ORIGINAL		TERMO ADITIVO A	
				Quant.	Custo total (R\$)	Quant.	Custo total (R\$)
04.04.300	SISTEMA DE REFORÇO HÍBRIDO						
04.04.301	Injeção e costura de fibras plásticas na superfície da grama para estabilização do solo	m ²	100,00	7.670,00	767.000,00	-7.670,00	-767.000,00

Entretanto, efetuou-se a simples supressão do serviço, e não sua adaptação à nova especificação do tipo de grama. No quadro “*Resumo das Soluções Especificadas*”, constante das especificações técnicas e encargos da FIFA, a Federação estipulou o sistema de reforço fibra-elástico, no caso de implantação de grama de clima quente²²:

Figura I

conclui-se pela seguintes especificações:

Opção	Tipo de Grama	Transição no "inverno" (overseeding)	Luzes Suplementares		Tipo de Reforço	Sistema de Insuflamento de ar (ISASS)	Preocupações / Atenção / Observações
			NOR	HOL			
A	Espécie de Clima Quente	Sim	7 (i)	12 (i)	Fibra-Elástico	Não	É necessário a correta decisão para o momento da transição da espécie. Solução difícil operacionalmente e economicamente desafiadora
	Bermuda Tifway 419*	Rye Grass	1 (ii)	2 (ii)			
B	Espécie de Clima Frio	Não	1 (ii)	2 (ii)	Híbrido	Não	É preciso ter em conta as temperaturas um pouco altas durante alguns meses do ano. Pode ser preciso considerar um sistema de resfriamento do solo para que a espécie de inverno sobreviva
	Rye Grass*	N/A					

* As espécies são sugeridas e sua confirmação pode estar sujeita a outras condicionantes
(i) Número de equipamentos caso se inicie o overseeding em Abril. Em Maio seriam necessários mais equipamentos para manter a espécie de clima quente crescendo
(ii) Número de equipamentos para a espécie de inverno se manter crescendo durante os meses mais frios

²² Resumo Das Soluções Especificadas, do documento *Construção de Campo de Jogo em Grama Natural, Especificação e Encargos, Brasília – DOCUMENTO 09.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Segundo entendimento da FIFA, *o gramado reforçado traria maior estabilidade ao jogo, maior permeabilidade, maior horas de uso do gramado e maior capacidade de uso para eventos que submetam o gramado a alto índice de estresse*²³.

A Diretora de Obras Especiais, **MARUSKA HOLANDA (2ª requerida)**, informou que no Brasil não há o costume de realização da "costura" do gramado, motivo pelo qual se acordou que seria observado o estado da grama entre a Copa das Confederações e a Copa do Mundo para averiguar sua real necessidade e, que, ao final da análise, se teria verificado a desnecessidade do serviço²⁴ (DOCUMENTO 11).

O fato de não ser costumeira a realização desse serviço nos campos de futebol brasileiros não impediu que o mesmo fosse executado na Arena Corinthians, por exemplo²⁵ (DOCUMENTO 12).

A supressão do serviço de reforço híbrido "financiou" as alterações empreendidas pelo Termo Aditivo "A". Se da análise citada pela Diretora de Obras Especiais restasse a necessidade de execução do reforço, teria que ser firmado novo aditivo contratual de cerca de R\$ 800.000,00 (oitocentos mil reais), o que traria à tona o jogo de planilhas utilizado para dissimular o avultante acréscimo no preço final da grama plantada e a inadequada inclusão do serviço de camada de lastro de brita.

Do exposto, conclui-se que as falhas cometidas pela NOVACAP ao licitar projeto básico inadequado, ao não gerenciar de maneira eficaz os contratos do

²³ Trecho transcrito da "*Recomendação Técnica para Gramados em Estádios*", datada de 25/9/2009, elaborada pelo Comitê Organizador Brasileiro Copa 2014, a qual esclarece mais detidamente as vantagens obtidas com o reforço do gramado (DOCUMENTO 10).

²⁴ Trecho do Termo de Declarações prestado por **MARUSKA LIMA DE SOUZA HOLANDA** em 15 de junho de 2015 na sede do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT.

²⁵ Conforme veiculado na imprensa, no campo de futebol da Arena Corinthians, foi plantada grama de clima frio, implantado sistema de resfriamento do solo, sistema de drenagem a vácuo, além do reforço das raízes, a um preço de cerca de R\$ 7.000.000,00 (sete milhões de reais), preço próximo ao atingido pelo Contrato nº 669/2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

ENB e permitir atraso de cerca de 5 (cinco) meses no cronograma de execução do campo de futebol viabilizaram a promoção de alterações antieconômicas no Contrato nº 669/2012 e repercutiram na qualidade do gramado, quando do seu uso inicial e posteriormente.

O campo de futebol do Estádio Nacional de Brasília recebeu seu primeiro jogo dezoito dias depois de colocada a grama, na decisão do Campeonato Candango (Brasiliense x Brasília), em 18 de maio de 2013²⁶. Na ocasião, o gramado suportou a partida, mas não se encontrava nas condições ideais. Da mesma forma, a promessa do governo de que a grama estaria em “nível de excelência” para a partida Brasil e Japão (15/6/2013), na abertura da Copa das Confederações FIFA 2013, também não foi cumprida, o que foi amplamente divulgado na mídia. Como exemplo, transcreve-se trecho de reportagem da Folha de São Paulo datada de 29 de agosto de 2013²⁷:

*“O gramado do estádio de Brasília, que já havia recebido críticas pelo estado apresentado no jogo Brasil x Japão, que abriu o torneio de junho, é o que chama mais atenção. Ao vivo na arquibancada ou em imagens transmitidas pela televisão, **as falhas espalhadas por todo o campo são gritantes, principalmente dentro das áreas.***

'Hoje não está no padrão da Copa do Mundo', reconheceu à Reuters o direto-executivo do Comitê Organizador Local da Copa do Mundo (COL), Ricardo Trade, ao ser questionado sobre a situação do campo do Mané Garrincha.

*O problema da grama no estádio mais caro do Mundial, que custou mais de 1,2 bilhão de reais, tem como origem o atraso nas obras da arena. **O gramado só tinha 18 dias de plantado quando recebeu seu primeiro jogo, enquanto especialistas afirmam que seriam necessários ao menos 45 dias entre o fim da instalação e o primeiro toque de bola no campo.**” (grifo nosso)*

²⁶ A inauguração do estádio, prevista inicialmente para 21 de abril (aniversário de Brasília), foi alterada para 18 de maio devido ao atraso na conclusão do gramado do campo de futebol.

²⁷ <http://www1.folha.uol.com.br/esporte/folhanacopa/2013/08/1333782-campo-do-mane-garrincha-ja-nao-esta-mais-no-padrao-de-copa-diz-organizador-do-mundial.shtml> - DOCUMENTO 12.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Impende ressaltar que os principais responsáveis pelas irregularidades constatadas foram a requerida **MARUSKA HOLANDA** (Diretora de Obras Especiais), a qual, a despeito de toda a conjuntura, participou decisivamente na celebração não só deste, mas de todos os demais aditamentos contratuais, e o requerido **NILSON MARTORELLI**, na qualidade de presidente da NOVACAP, que os homologou, em reunião da Diretoria Colegiada, sem quaisquer questionamentos²⁸.

Das consequências da alteração da grama de clima frio para grama de clima quente

Inicialmente, cumpre registrar que o sombreamento é um dos maiores problemas para o desenvolvimento de gramados em estádios modernos. As reduzidas intensidades de luz natural ocasionam mudanças morfológicas que reduzem a qualidade das folhas, caules e raízes da grama.

Com o intuito de solucionar o problema, a FIFA contratou consultoria para quantificar e modelar o sombreamento nos campos de futebol dos estádios da Copa do Mundo FIFA 2014, a fim de identificar quais tipos de grama, de clima frio ou quente, apresentariam melhor desempenho em cada estádio estudado.

Por meio de um sistema de análise denominado HEMIVIEW e a partir de imagens fornecidas pela Cidade Sede foram estimados os níveis de luz natural que incidem sobre a superfície gramada do Estádio Nacional de Brasília, estudo consubstanciado no documento intitulado *Construção de Campo de Jogo em Grama Natural, Especificação e Encargos, Brasília* (DOCUMENTO 09).

Para a análise foram consideradas duas situações: espécies de grama de clima quente, como a grama Bermuda, que requerem grandes intensidades de luz e

²⁸ Vide DOCUMENTOS 05, 18 e 19, relativos aos Termos Aditivos A, C e E, respectivamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

toleram altas temperaturas; e espécies de grama de clima frio, que crescem bem em níveis moderados de iluminação, mas acabam severamente castigadas em altas temperaturas, como a Ryegrass (*Lolium perenne*), também conhecida como Azevém Perene. Os níveis de iluminação a serem alcançados nestas duas situações foram estipulados em 35 mol/dia para grama de clima quente e 12 mol/dia para grama de clima frio.

O estudo contratado pela FIFA para quantificação da iluminação suplementar necessária ao crescimento da grama no ENB pode ser sintetizado na tabela a seguir. Para tanto, foram considerados os resultados obtidos com a utilização de equipamentos suplementares de iluminação de origem holandesa, modelo SGL 360, tipo utilizado no Contrato nº 669/2012 (com capacidade para iluminação de uma seção de superfície gramada de 350 - 400 m², o que resulta em 18 posições para cobertura do campo de futebol inteiro).

Tabela VI													
Meses do ano	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	
Grama de clima quente	Nível desejado = 35 mol/dia - Posições de aplicação = 18 (sistema holandês)												
	Nº equipamentos	9	10	12	13	20	21	20	13	10	10	10	12
	Dias por mês	23,9	19,4	26,4	30,5	35,6	35,9	36,9	34,5	28,1	24,7	20,8	25,2
Grama de clima frio	Nível desejado = 12 mol/dia - Posições de aplicação = 18 (sistema holandês)												
	Nº equipamentos	0	0	0	1	1	2	2	1	0	0	0	0
	Dias por mês	0	0	0	2	6,2	7,3	7,4	5	0	0	0	0
Legenda:													
Verão/primavera.													
Outono/inverno.													
Meses em que os números de equipamentos previstos excedem o total de posições por gramado (18), não sendo possível utilizar a iluminação suplementar para aumentar os níveis de iluminação ambiente para os valores adequados.													
Meses em que o tempo previsto (dias por mês) para utilização dos equipamentos de iluminação suplementar excede o número de dias do mês, não sendo possível utilizar a iluminação suplementar para aumentar os níveis de iluminação ambiente para os valores adequados.													

Dos dados apontados na tabela, a Federação concluiu que cultivar espécie de grama de clima quente no ENB durante todo o ano demandaria a utilização



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

de 21 (vinte e um) equipamentos de luzes suplementares do tipo holandês durante o inverno (junho), *tornando esta solução inviável economicamente. O mais surpreendente desta opção é (...) a necessidade de considerar [o uso de 10 equipamentos do tipo holandês] para manutenção da espécie de clima quente durante o verão em virtude do alto sombreamento, tornando essa opção cara e operacionalmente questionável. (...) Concluindo, é inviável o uso de espécies de clima quente com iluminação suplementar no estádio*²⁹.

A estratégia para promover o crescimento da grama no ENB seria então, segundo o estudo: (1) espécie de grama de clima quente transicional para espécie de clima frio (overseeding)³⁰ no final do verão/outono ou (2) espécie de grama de clima frio durante todo o ano.

A entidade desportiva assentou que, do ponto de vista da Copa do Mundo FIFA 2014, a opção menos arriscada seria *certamente* cultivar espécie de grama de clima frio, **opção 2**, o que importaria no uso de no máximo 2 (dois) equipamentos de luzes suplementares do tipo holandês. **Tal opção foi a considerada no projeto básico e no orçamento estimativo do Contrato nº 669/2012**³¹.

Após a implementação do Termo Aditivo “A”, foi adotada, no Contrato nº 669/2012, a opção 1 do estudo: modificar a espécie de clima quente para espécie de clima frio. O resultado da análise da consultoria da FIFA para a opção

²⁹ Trechos constantes do item 3.3, Parte 3, do documento *Construção de Campo de Jogo em Grama Natural, Especificação e Encargos, Brasília – DOCUMENTO 09*.

³⁰ As espécies de clima frio podem ser introduzidas por meio do overseeding, que significa o processo de "semear sobre" um outra espécie, em uma base existente que contenha espécie de grama de clima quente.

³¹ O estudo alerta para a possível necessidade da instalação de uma tecnologia de resfriamento do solo, tecnologia não detalhada nas especificações da FIFA e não considerada no projeto básico do Contrato nº 669/2012. A necessidade efetiva do resfriamento do solo deveria ser estudada pela Sede.

Conforme veiculado na imprensa, no campo de futebol da Arena Corinthians foi plantada grama de clima frio, implantado sistema de resfriamento do solo, sistema de drenagem à vácuo, além do reforço das raízes, a um preço de cerca de R\$ 7.000.000,00 (sete milhões), preço próximo ao atingido pelo Contrato nº 669/2012 (DOCUMENTO 12).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

1 pode ser simulado mesclando-se os resultados apresentados na Tabela VI, como demonstrado adiante:

Tabela VII												
Simulação - espécie de grama de clima quente transicional para espécie de grama de clima frio												
	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ
Nº equipamentos	9	10	12	1	1	2	2	1	0	10	10	12
Dias por mês	23,9	19,4	26,4	2	6,2	7,3	7,4	5	0	24,7	20,8	25,2
Legenda:												
	Grama de clima quente - verão/primavera.											
	Transição para espécie de grama de clima frio - outono/inverno.											

No caso da transição entre espécies, seriam necessários entre 9 (nove) e 12 (doze) equipamentos do tipo holandês para manter a grama crescendo entre outubro e final de março, início de abril. Durante o inverno, após o *overseeding* (processo de semeadura de espécie de clima frio sobre a de clima quente), seriam usados apenas 2 (dois) equipamentos do tipo holandês.

No entanto, na execução do Contrato n.º 669/2012, foram utilizados apenas 3 (três) equipamentos por mês. Resta claro que o número de equipamentos de iluminação suplementar utilizados na implantação e manutenção do gramado do campo de futebol do Estádio Nacional de Brasília não foi – e não é – suficiente para elevar os níveis de iluminação ambiente para os valores adequados durante todos os meses do ano, o que acarretará, com certeza, consequências negativas à saúde e qualidade do gramado.

Note-se que a utilização do equipamento de iluminação suplementar artificial é o serviço mais dispendioso do Contrato n.º 669/2012. A locação do aparelho apresentou **preço unitário mensal de R\$ 219.623,00** (duzentos e dezenove mil, seiscentos e vinte e três reais), a ser utilizado por 5 (cinco) meses, resultando em **preço**



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

total de R\$ 1.098.115,00 (um milhão, noventa e oito mil, cento e quinze reais), o que correspondeu a 18,58% (dezoito inteiros e cinquenta e oito centésimos por cento) do valor originalmente contratado.

Frise-se que o valor mensal mencionado representou, na prática, a utilização de apenas três equipamentos de iluminação suplementar, modelo SGL 360, por mês.

Conforme levantamento efetuado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF (constante dos Papéis de Trabalho da Informação nº 133/14 - 3ª DIACOMP - Processo nº 5896/2014), a Arena Pantanal, de responsabilidade do Estado do Mato Grosso, no dia 30 de maio de 2014, adquiriu por inexigibilidade de licitação 3 (três) unidades do equipamento MU360 e 1 (uma) unidade do *Analyser* pelo preço final de R\$ 3.983.870,27 (três milhões, novecentos e oitenta e três mil, oitocentos e setenta reais e vinte e sete centavos) (DOCUMENTO 13).

A partir de uma modelagem de custos para equipamentos, o corpo técnico do Tribunal calculou o custo mensal do equipamento de iluminação com base no valor de aquisição informado acima. Os valores obtidos foram considerados como paradigmas de mercado, a partir do que se concluiu pela existência de **superfaturamento em razão do sobrepreço praticado no Contrato n.º 669/2012, no valor de R\$ 833.164,82** (oitocentos e trinta e três mil, cento e sessenta e quatro reais e oitenta e dois centavos), como demonstrado a seguir (DOCUMENTO 13):

Arena	Preço Unitário R\$	Quantidade mês	Total R\$	Diferença de valor	Diferença percentual
Arena Pantanal	R\$ 52.990,04	5	R\$ 264.950,18	-	-
Estádio Nacional de Brasília	R\$ 219.623,00	5	R\$ 1.098.115,00	R\$ 833.164,82	414,46%

Fonte: Informação nº 133/2014-3ª Diacomp/TCDF, Tabela 3 - Diferenças entre Arenas - Equipamento de Iluminação Suplementar



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Em síntese: o custo do equipamento de iluminação do ENB correspondeu a **414%** (quatrocentos e catorze por cento) do valor relativo à Arena Pantanal, **ou seja, 4 (quatro) vezes superior ao valor praticado desta última arena.**

Tornou-se ainda mais questionável os termos da contratação realizada no Distrito Federal quando observada informação noticiada em sítio eletrônico, conforme destacado na Informação nº 133/2014-3ª DIACOMP/TCDF, de que o Clube Botafogo teria emprestado o equipamento de iluminação suplementar para a conservação do campo do ENB, em razão da interdição do Engenhão. A consideração dos auditores se deu nos seguintes termos:

“(...) Ora, se o equipamento foi emprestado ou cedido pelo clube Botafogo, a título não oneroso ao ENB, a totalidade do serviço medido e pago, de R\$ 1.098.115,00 (um milhão, noventa e oito mil e cento e quinze reais), constitui valor indevidamente faturado, constituindo possível superfaturamento por custos não incorridos, podendo resultar em elevado dano ao erário distrital³².” (grifo nosso).

Pois bem. Após investigação empreendida no âmbito do Inquérito Civil Público nº 08190.019300/15-25, verificou-se que o Clube Botafogo de Futebol e Regatas firmou *Instrumento Particular de Cessão Temporária Não-onerosa de equipamento para manutenção de gramado destinado a competições desportivas e outras avenças* com a empresa **Greenleaf Projetos e Serviços S.A.**, para cessão de 3 (três) unidades do equipamento MU 360 SGL e 2 (duas) unidades do equipamento MU 50 SGL, os quais foram utilizados no âmbito do Contrato nº 669/2012³³ (DOCUMENTOS 14 e 15).

³² Item III.2 da Informação nº 133/2014 – 3ª Diacom/TCDF - Documento 13.

³³ O instrumento, com prazo de vigência de 6 (seis) meses, de 12/4/2013 a 12/10/2013, apesar de não prorrogado formalmente continua hoje em execução, como informado pela Companhia Botafogo - Documento 14.

Constam do Documento 15 fotos retiradas em vistoria realizada no Estádio Nacional de Brasília, em 9/6/2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

A Cláusula Terceira do referido termo dispôs que, enquanto perdurasse a guarda dos equipamentos, o cedente seria dispensado do pagamento de **R\$ 36.000,00** (trinta e seis mil reais) pela manutenção do gramado principal e do campo *warm-up* do Estádio Olímpico Municipal João Havelange, popularmente chamado Engenhão.

De tal fato decorrem duas importantes constatações. Em primeiro plano, os equipamentos de iluminação suplementar tiveram um custo de **R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais) mensais** para a empresa *Greenleaf*, enquanto representaram uma despesa de **R\$ 219.623,00 (duzentos e dezenove mil, seiscentos e vinte e três reais) mensais** para a Administração Pública.

Em segundo plano, constata-se a disparidade entre os valores pactuados no Contrato n.º 669/2012 e aqueles firmados pela empresa *Greenleaf* para execução de serviços em outras arenas, como no Engenhão.

Ora, a empresa *Greenleaf* foi contratada, em 2 de janeiro de 2012, para execução dos serviços de manutenção e conservação do gramado do campo principal do Estádio Olímpico João Havelange, **que apresenta mesma dimensão do campo do ENB**, pelo valor de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais) mensais, **ficando a cargo daquela as despesas referentes à aquisição de materiais, equipamentos, ferramentas e insumos agrícolas, grama e mão-de-obra necessários à execução do objeto do contrato**³⁴.

Atualizando-se o valor de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais) para a data de apresentação das propostas da Concorrência n.º 16/2012-ASCAL/PRES (que originou o Contrato n.º 669/2012), verifica-se que o contrato de manutenção do campo

³⁴ Cláusulas 5ª e 6ª do Instrumento Particular de Prestação de Serviço Agrônomo e outras avenças – DOCUMENTO 14.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

de futebol do Engenhão teria o valor de R\$ 38.540,72 (trinta e oito mil quinhentos e quarenta reais e setenta e dois centavos) na data de 1º de outubro de 2012³⁵:

Tabela IX

Atualização do valor do Contrato de manutenção do campo de futebol do Estádio Olímpico João Havelange (Engenhão) para a data de apresentação da proposta do Contrato nº 669/2012					
Data Assinatura	Valor Contrato	ICC Brasília - Coluna 18		Reajuste	Valor atualizado
		I0 (01/2012)	I1 (10/2012)		
02/01/2012	R\$ 36.000,00	463,928	496,670	R\$ 2.540,72	R\$ 38.540,72

Observação: Atualização realizada segundo critério de reajustamento previsto no Contrato nº 669/2012-: ICC Brasília - Coluna 18; R=valor x (I1 - I0) / I0.

Ao comparar o valor mensal efetivamente pago pelos serviços de manutenção do gramado do campo de futebol do ENB no âmbito do Contrato n.º 669/2012 com os valores pagos pelo Clube Botafogo à empresa **Greenleaf**, verifica-se, portanto, uma diferença de R\$ 58.547,16 (cinquenta e oito mil, quinhentos e quarenta e sete reais e dezesseis centavos) mensais (DOCUMENTO 17):

Tabela X

Comparativo entre valores dos serviços de manutenção do campo de futebol - Engenhão x ENB			
Instrumento	Valor (data-base 05/10/12)	Diferença de valor	Diferença percentual
Contrato de manutenção e conservação do Engenhão	R\$ 38.540,72	-	-
Serviços de manutenção integrantes do CT nº 669/2012 - ENB	R\$ 97.087,88	R\$ 58.547,16	251,91%

Observação: Para fins de comparação entre os instrumentos, não foi considerado no somatório dos serviços de manutenção integrantes do Contrato nº 669/2012 o item relativo ao equipamento de iluminação suplementar, no valor de R\$ 219.623,00 mensais

Em resumo: os serviços de manutenção do gramado do campo de futebol do ENB custou à Administração Pública 251,91% (duzentos e cinquenta e um inteiros e noventa e um centésimos por cento) do valor pago pelo Clube Botafogo à empresa **Greenleaf**, ou seja, duas vezes e meia o valor praticado no Engenhão.

³⁵ Atualização realizada segundo critério de reajustamento previsto no Contrato nº 669/2012: ICC Brasília - Coluna 18; R=valor x (I1 - I0) / I0 – DOCUMENTO 16.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Importante salientar que os 3 (três) equipamentos cedidos pelo Clube Botafogo ainda hoje estão sendo utilizados pela empresa **Greenleaf** para execução dos serviços de manutenção do campo de futebol do ENB³⁶.

Das alterações quantitativas - Termos Aditivos "C" e "E"

Após analisar pormenorizadamente a execução do contrato em testilha, o Corpo Técnico do TCDF constatou que, após os sucessivos aditamentos ao contrato, diversos serviços relativos à implantação do gramado foram suprimidos e substituídos por serviços de manutenção durante a execução da obra, que se entendeu por 16 (dezesesseis) meses além do previsto³⁷, *in verbis*:

“Das medições realizadas (fls. 54 a 135), pode-se concluir que a obra de implementação do gramado do ENB foi realizada, efetivamente, em 3 meses, no período de 01/03/2013 a 31/05/2013, conforme se depreende das medições nº 5, 6 e 7 (fls. 55/88). Os 4 meses iniciais da obra, período de 07/11/2012 a 28/02/2013, foi constituído por serviços de mobilização, os quais poderiam ter sido evitados, caso houvesse uma gestão integrada dos contratos da obra, conforme já apontado anteriormente (...).

Verifica-se que o expediente utilizado permitiu o desvirtuamento da composição contratual inicialmente pactuada, com a alocação de valores de serviços de implantação do campo para serviços de manutenção do mesmo³⁸.” (grifo nosso)

Para melhor compreensão do ocorrido, apresenta-se, mais uma vez, a Tabela II, constante da parte introdutória desta peça exordial:

³⁶ Em vistoria realizada no ENB, em 9 de junho de 2015, constatou-se que os equipamentos de iluminação utilizados no âmbito do Contrato nº 669/2012 ainda encontravam-se na arena e eram utilizados no novo contrato de manutenção, CT nº 518/2015-NOVACAP/GREENLEAF (DOCUMENTO 15).

³⁷ Considerando prazo inicial de execução de duzentos e dez dias corridos, com vencimento em 6/6/2013.

³⁸ Item III.6 da Informação nº 133/14-3ª DIACOMP - TCDF (DOCUMENTO 13).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

TABELA II

TERMOS ADITIVOS AO CONTRATO Nº 669/2012 - NOVACAP/GREENLEAF					
Termo	Assinatura	Objeto	Prazo		Consolidação do valor R\$
			Execução	Vigência	
A	18.04.13	Alteração da espécie de grama, do tipo de plantio e de canaleta; inclusão do serviço de forro do subleito com lastro de brita; decréscimo de R\$ 104.785,57	06.06.13	02.09.13	5.804.597,18
B	10.06.13	Prorrogação de prazo por 60d	05.08.13	01.11.13	
C	01.08.13	Prorrogação de prazo por 5m; Acréscimo manutenção por 5m; decréscimo de R\$ 21.021,00	05.01.14	01.04.14	5.783.576,19
D	20.12.13	Prorrogação de prazo por 60d	06.03.14	31.05.14	
E	27.03.14	Prorrogação de prazo por 7m; acréscimo manutenção por 7m; acréscimo de R\$ 895.505,85	27.10.14	31.12.14	6.679.082,02

A exemplo do ocorrido no Termo Aditivo “A”, por meio de novo “**jogo de planilhas**”, foram realizadas diversas supressões de quantitativos de serviços, as quais permitiram a inclusão de mais 5 (cinco) meses de serviços de manutenção e, ainda assim, acarretaram decréscimo de R\$ 21.021,00 (vinte e um mil, vinte e um reais) no valor contratual (DOCUMENTO 18).

A título exemplificativo, indicam-se alguns itens contratuais que foram suprimidos no âmbito do Termo Aditivo “C” e posteriormente reincluídos por meio do Termo Aditivo “E”. E, ainda, a supressão de item recém adicionado pelo Termo Aditivo “A”, o que demonstra o ajuste de quantidades realizado no orçamento a fim de manter o Contrato nº 669/2012 vigente:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Tabela XI

ITENS ALTERADOS POR MEIO DOS TERMOS ADITIVOS "C" E "E" - ROL EXEMPLIFICATIVO								
ITEM	DISCRIMINAÇÃO	Unid.	Quant.	Custo unit. R\$	Custo total R\$	Aditivo A 18.04.13	Aditivo C 01.08.13	Aditivo E 27.03.14
04.04.000	PAISAGISMO							
04.04.100	PREPARAÇÃO DO SOLO							
04.04.101	LASTRO DE AREIA lavada e=15cm	m³	1.345,50 + 400,00 -400,00	105,45	141.882,98	42.180,00	-42.180,00	
10.03.000	MAQUINAS E EQUIPAMENTOS							
10.03.102	MÁQUINA PARA CORTE com 3 cilindros helicoidais Toro Reelmaster 3100-D modelo 03170 ou equivalente	mês	5,00 -5,00 +4,00	8.350,00	41.750,00		-41.750,00	33.400,00
10.03.108	MAQUINA DE PLANTIO DE SEMENTES; AEROTHATCH 83 MODEL 44830 E SEEDER 93 MODEL 44835 OU EQUIVALENTE	mês	5,00 -3,00 +3,00	3.600,00	18.000,00		-10.800,00	10.800,00
10.03.110	EQUIPAMENTO DE ILUMINAÇÃO SUPLEMENTAR ARTIFICIAL (CONTENDO ILUMINADOR, ANALISADOR ELETRÔNICO, CÂMERA HD, ACESSO REMOTO)	mês	5,00 -1,00 +1,00	170.000,00	850.000,00		-170.000,00	170.000,00

Conforme previsto inicialmente no Contrato nº 669/2012, os serviços seriam executados até 6/6/2013, ou seja, o contrato não foi elaborado para contemplar a manutenção do gramado no período da Copa das Confederações FIFA 2013, tampouco da Copa do Mundo FIFA 2014.

No entanto, o Termo Aditivo “C” foi celebrado em 1º de agosto de 2013, após o término do referido evento, realizado no período de 15 a 30 de junho de 2013. Ulteriormente, o último aditamento, Termo Aditivo “E”, prorrogou os serviços de manutenção, mais uma vez, por 7 (sete) meses e acresceu R\$ 895.505,85 (oitocentos e noventa e cinco mil, quinhentos e cinco reais e oitenta e cinco centavos) ao valor do contrato.

O que houve, de fato, foi a extensão do contrato até o término da Copa do Mundo FIFA 2014, **em detrimento da realização de nova licitação e com base em preços acima dos de mercado**, como demonstrado nesta inicial.

As irregularidades relatadas estão diretamente associadas à conduta da requerida **MARUSKA HOLANDA**, pois, em 22 julho de 2013, 15 (quinze) dias antes



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

de findo o prazo de execução, sugeriu a continuação dos serviços de manutenção por mais 5 (cinco) meses por meio de “ajustes contratuais sem impactos financeiros”³⁹. E, na sequência, em 13 de novembro de 2013, solicitou a apresentação de proposta para continuidade dos serviços de manutenção e reparos do gramado por 7 (sete) meses⁴⁰.

Os requeridos **LUIZ ROGÉRIO, MARUSKA HOLANDA** e **NILSON MARTORELLI** anuíram à proposta apresentada pela empresa *Greenleaf* sem qualquer questionamento, o que acarretou acréscimo no contrato no valor de R\$ 895.506,83 (oitocentos e noventa e cinco mil, quinhentos e seis reais e oitenta e três centavos), quando o saldo disponível era de apenas R\$ 5.507,69 (cinco mil, quinhentos e sete reais e sessenta e nove centavos) (DOCUMENTO 19).

Da inadequada ação de treinamento para capacitação nos serviços de manutenção

O Item 12 do Projeto Básico do Contrato n.º 669/2012 determinou a organização, pela contratada, de ações de treinamentos de manutenção e operação dos equipamentos de irrigação e gramado a serem ministrados aos engenheiros, analistas técnicos de manutenção e operadores (DOCUMENTO 02).

O programa de treinamento deveria ser constituído de etapas teórica e prática, a fim de propiciar conhecimento completo sobre os procedimentos operacionais e o funcionamento dos equipamentos. O treinamento deveria ser concluído antes que os testes de campo fossem iniciados, de forma que tanto o pessoal de operação como o de manutenção estivessem em condições de operar e fazer a manutenção. No final do curso os treinandos, respeitadas as categorias específicas, deveriam estar habilitados a:

³⁹ Carta n.º 64/2013-DE/NOVACAP enviada à Greenleaf, em 22/07/2013 – DOCUMENTO 18.

⁴⁰ Fls. 1129 do processo administrativo n.º 112.003.157/2012 – DOCUMENTO 19.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

- a. Operar e manipular todos os componentes do fornecimento;*
- b. Conhecer o funcionamento detalhado do sistema de irrigação;*
- c. Realizar todas as rotinas de ajustes, testes e manutenção dos equipamentos e suas interfaces;*
- d. Sanar todos os defeitos possíveis de reparo no local ou em laboratório. bem como detectar circuitos e/ou dispositivos necessitando substituição até em nível de componentes;*
- e. Realizar carregamento e inicialização de programas de software dos componentes e sistemas;*
- f. Servir de multiplicador de conhecimentos em treinamento semelhantes.*

Da mesma forma, o item relativo ao Sistema de Automação, constante do item 06.08.000 do Caderno de Especificações Técnicas, subitem "F", previu treinamento para operação e manutenção dos sistemas de irrigação, drenagem e manutenção do gramado, incluindo apostilas, manuais, exercícios práticos para configuração do sistema de operação, supervisão e controle do sistema de irrigação e drenagem além dos métodos necessários à operação de máquinas, equipamentos e produtos para manutenção do gramado.

O treinamento deveria contemplar 10 (dez) participantes, carga horária mínima de 40 (quarenta) horas e emissão de certificados. No entanto, conforme a lista de presença da atividade, apenas 3 (três) funcionários da Companhia participaram da capacitação⁴¹:

⁴¹ Ofício nº 1176/2015-GAB/PRES/NOVACAP (DOCUMENTO 20).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Tabela XII			
LISTA DE PARTICIPANTES NA AÇÃO DE TREINAMENTO			
Nome	CPF	Matrícula	Função / Lotação
LUIZ GUSTA VO FIGUEIREDO MENDONÇA DE FREITAS	007.597.981-09	973.080-X	Gerente de Projetos, da Gerência de Fiscalização
ROBSON RODRIGUES DE OLIVEIRA	659.465.611-20	73.963-4	Secretário, da Gerência de Fiscalização
SAULO COSTA ULHOA	399.652.441-20	74.879-X	Chefe da Seção de Produção de Árvores- SEARV

Constatou-se, contudo, que nenhum técnico que atue diretamente na execução de serviços de manutenção de gramados participou da capacitação, tampouco foram preenchidas as vagas previstas no projeto básico. Merece destaque, ademais, a baixa qualidade do material didático do curso, que não apresenta qualquer informação sobre técnicas de manutenção ou manual de utilização dos sistemas e equipamentos (DOCUMENTO 20).

Quando da análise dos custos dos serviços de manutenção contidos no Contrato nº 669/2012, o corpo técnico do Tribunal de Contas do Distrito Federal questionou *a necessidade da manutenção do campo realizada no ENB, no âmbito da presente contratação. Não se tem notícia de tal prática em outras arenas construídas para o mundial de 2014, as quais utilizaram, no mesmo período, as próprias equipes de jardineiros e profissionais dos estádios, tendo em vista a ausência de complexidade deste serviço*⁴².

Apesar da possibilidade de treinamento do pessoal técnico da NOVACAP e da ausência de complexidade na execução dos serviços, *não foram realizados serviços de manutenção do gramado do Estádio Nacional de Brasília no período de 28.10.2014 a 24.05.2015* (período de sete meses compreendido entre o término da vigência do Contrato nº 669/2012 e a assinatura do novo ajuste, Contrato nº 518/2015), conforme informado pelo requerido **LUIZ ROGÉRIO GONÇALVES** (DOCUMENTO 21).

⁴² Item III.6 da Informação nº 133/2014 – 3ª Diacomp/TCDF (DOCUMENTO 13).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Do exposto, conclui-se pela responsabilidade da fiscalização da NOVACAP ao negligenciar a correta realização da ação de treinamento, abstando-se de indicar pessoal técnico suficiente para integrar a atividade e de capacitar técnicos para realizar e supervisionar os serviços de manutenção do campo de futebol do Estádio Nacional de Brasília. Ainda, por colaborar para a suspensão dos serviços de manutenção do ENB por 7 (sete) meses, tendo em vista a falta de capacidade técnica do pessoal da Companhia ter sido utilizada como justificativa para prorrogação do Contrato nº 669/2012 e paralisação dos trabalhos após o término do ajuste.

Da ilegal antecipação de pagamentos por material posto na obra

As normas gerais de Direito Financeiro, bem como as Normas de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Distrito Federal impõem, como regra, o pagamento da despesa após sua regular liquidação, ou seja, após a efetiva prestação do serviço ou fornecimento do bem (arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64 e art. 64 do Decreto nº 32.598/2010, respectivamente). A Lei de Licitações igualmente estabelece a regra de vedação ao pagamento antecipado e ainda vincula a contraprestação da Administração ao cronograma financeiro fixado (art. 65 da Lei nº 8.666/93⁴³).

Entretanto, a NOVACAP efetuou ilegalmente dois pagamentos antecipados referentes a material posto na obra, que totalizaram R\$ 500.332,39 (quinhentos mil, trezentos e trinta e dois reais e trinta e nove centavos), como explicitado adiante (DOCUMENTO 22).

⁴³ “Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: (...) II- por acordo das partes: (...) c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço (...).”



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Ora, o pagamento antecipado da despesa é medida excepcional a ser tomada quando necessária à execução do objeto contratual e desde que preenchidas, cumulativamente, as seguintes condições: a operação seja resguardada pelas necessárias garantias, redunde em desconto a favor da Administração e esteja prevista no instrumento convocatório.

O Decreto nº 32.598/2010 assim dispõe:

*“Art. 64. É vedado efetuar pagamento antecipado de despesa.
§1º O disposto neste artigo não se aplica às despesas:
I – com assinatura de jornais, periódicos e outras publicações;
II – quando, excepcionalmente, a peculiaridade da transação exigir pagamento antecipado, adotadas as devidas cautelas, pelo que responderá o ordenador da despesa.
III - relacionadas aos serviços de assistência social.”* (grifo nosso).

Vale sublinhar que, no âmbito do Contrato nº 669/2012, não há justificativa técnica suficiente a amparar o pagamento antecipado de material posto na obra. Com efeito, o instrumento não apresenta qualquer peculiaridade que torne a medida necessária à execução do objeto pactuado; tampouco foi registrada, nos processos administrativos de pagamento e de contratação, a motivação da medida, que, insista-se, é de caráter excepcional. No caso em tela, tem-se, simplesmente, a implantação de um campo de futebol.

Importante ressaltar, ainda nesse contexto, que o Tribunal de Contas da União – TCU condena a prática de antecipação de pagamento de material posto em obras de edificações, como ocorrido no caso em tela. Tal posicionamento encontra-se firmado no Acórdão nº 1.620/2012-Plenário, conforme trecho abaixo transcrito:

*“Esse tipo de pagamento, que contempla a **medição de material posto em obra, não é comum em edificações.** Essa técnica é usualmente aplicada a obras em que os materiais representam a maior parte dos custos de construção. Um exemplo ilustrativo são as **obras de aduto-***



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

ras, em que os tubos correspondem a até 80% do total do empreendimento. Trata-se de elevado desembolso, sendo desarrazoado o pagamento somente após concluída sua instalação.

Em edificações, ao contrário, a prática comum é o pagamento somente após concluso por completo o serviço, mesmo nos casos de empreitada por preço global. Nas obras de edificações, o peso financeiro para a contratada, ocasionado pelo transcurso de tempo entre a aquisição dos insumos e o recebimento pela conclusão da etapa de serviço, é remunerado pela taxa de BDI, em específico pelas despesas financeiras. No caso do CIAAR, o BDI do contrato prevê a taxa de 1,20% a esse título, não sendo cabível, em princípio, o pagamento pela simples aquisição de materiais.” (grifo nosso)

Vale consignar que o montante antecipado equivale a 8,46% (oito inteiros e quarenta e seis centésimos por cento) do valor inicialmente contratado (R\$ 5.909.382,78 – cinco milhões, novecentos e nove mil, trezentos e oitenta e dois reais e setenta e oito centavos), o que se apresenta muito aquém do percentual considerado relevante pelo TCU a fim de justificar excepcional antecipação de pagamentos por material posto na obra.

A fim de contingenciar os riscos a que se expõe a Administração, o Decreto nº 32.598/10 também previu a necessidade de adoção de cautelas. Nesse mesmo sentido, a Segunda Câmara do TCU, por meio do Acórdão nº 585/2005, elencou como uma das condições do excepcional pagamento antecipado de despesas que *a operação seja resguardada pelas necessárias garantias, firmemente acautelada contra qualquer futuro reajuste pleiteado pelo contratado e contenha dispositivos permitindo à Administração apenas – em valores significativos- eventuais atrasos no cumprimento dos prazos contratuais.*

Conforme consta dos processos administrativos nº 112.000.427/2013 e nº 112.000.782/2013, referentes aos pagamentos do material posto na obra, exigiu-se da contratada apenas a lavratura de Termo de Fiel Depositário, com base na Resolução



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Normativa nº 168/1991-NOVACAP, norma infralegal anterior à Lei de Licitações (DOCUMENTO 23).

Como se depreende do Código Civil, a relação jurídica entre a Administração e o particular não é de depósito (art. 627 a 652 da Lei nº 10.406/2002 – Código Civil), tampouco o Termo de Fiel Depositário integra as modalidades de garantia previstas na Lei de Licitações (art. 56 da Lei nº 8.666/93⁴⁴), sendo, portanto, incabível a utilização de tal instrumento a fim de dirimir o risco de inadimplência da empresa contratada.

Reforçando, ainda, a irresponsabilidade na gestão dos recursos públicos, a Companhia, por meio da Diretora de Obras Especiais **MARUSKA HOLANDA (3ª requerida)**, autorizou o pagamento do montante antecipado e das 1ª, 2ª e 3ª medições **sem a apresentação da garantia contratual**, exigida quando da emissão da primeira fatura, como disposto nos itens 15.2.1 e 15.7 do Edital da Concorrência nº 16/2012-ASCAL/PRES⁴⁵.

Ao todo foram pagos ilegalmente **R\$ 613.346,45 (seiscentos e treze mil, trezentos e quarenta e seis reais e quarenta e cinco centavos)**, como demonstrado adiante (DOCUMENTO 24):

⁴⁴ “Art. 56. A critério da autoridade competente, em cada caso, e desde que prevista no instrumento convocatório, poderá ser exigida prestação de garantia nas contratações de obras, serviços e compras. § 1º Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: I - caução em dinheiro ou em títulos da dívida pública, devendo estes terem sido emitidos sob a forma escritural, mediante registro em sistema centralizado de liquidação e de custódia autorizado pelo Banco Central do Brasil e avaliados pelos seus valores econômicos, conforme definido pelo Ministério da Fazenda; II - seguro-garantia; III - fiança bancária. (...) § 5º Nos casos de contratos que importem na entrega de bens pela Administração, dos quais o contratado ficará depositário, ao valor da garantia deverá ser acrescido o valor desses bens.”

⁴⁵ Itens 15.2.1 e 15.7 – A Contratada deverá apresentar os comprovantes de pagamentos dos seguros quando da emissão da primeira fatura (DOCUMENTO 01).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

TABELA XIII								
PAGAMENTOS EFETUADOS SEM A APRESENTAÇÃO DA GARANTIA CONTRATUAL (emitida em 11/04/2013)								
NOTA DE EMPENHO				ORDEM BANCÁRIA				Medição
Nº	Data	Valor - R\$	Processo	Processo	Nº	Data	Valor - R\$	
2012NE00543	12/03/13	6.005,46	112.000.425/2013	2013OB01171	26.03.2013	26.03.2013	5.785,41	1ª
2013NE00641	20/03/13	39.044,80	112.007.832/2013	2013OB01173	26.03.2013	26.03.2013	38.654,35	3ª
2013NE00545	12/03/13	241.955,51	112.000.427/2013	2013OB01174	26.03.2013	26.03.2013	239.535,95	Mat. posto obra
2013NE00544	12/03/13	74.320,84	112.000.426/2013	2013OB01175	26.03.2013	26.03.2013	73.577,63	2ª
2013NE00639	20/03/13	258.376,88	112.007.822/2013	2013OB01180	26.03.2013	26.03.2013	255.793,11	Mat. posto obra
Subtotal							613.346,45	

Fonte: pagamentos registrados no SIGGO em nome de GREENLEAF PROJETOS E SERVIÇOS S/A (31.838.584/0001-00)

Ainda que a garantia contratual tivesse sido apresentada, esta seria insuficiente para cobrir os montantes pagos, visto que foi fixada em 2% (dois por cento) do valor contratual, resultando no importe de R\$ 118.187,65 (cento e dezoito mil, cento e oitenta e sete reais e sessenta e cinco centavos).

Ainda quanto à possibilidade de eventual antecipação de pagamento, o Estatuto de Licitações vincula a medida à concessão de desconto em favor da Administração:

“Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

XIV - condições de pagamento, prevendo:

(...)

d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos (...).” (grifo nosso)

Verifica-se, ainda, que, no Contrato nº 669/2012, não houve só o descumprimento da citada legislação, mas, também, o desatendimento às normas do Edital da Concorrência nº 16/2012-ASCAL/PRES (item 15.12), que previu a utilização do Ín-



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

dice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC como balizador do cálculo do desconto em caso de antecipações de pagamento⁴⁶.

Segundo cálculos dos auditores do TCDF, o desconto devido importaria em R\$ 8.955,95 (oito mil, novecentos e cinquenta e cinco reais e noventa e cinco centavos), como indicado a seguir (Item III.3 da Informação nº 133/14 - 3ª DIACOMP - DOCUMENTO 17):

Desconto	Montante antecipado (R\$)	Percentual do desconto	Valor do desconto (R\$)
Parcela de despesas financeiras (BDI)	500.332,39	1,20%	6.003,99
Parcela do INPC	500.332,39	0,59%	2.951,96
Desconto Total			8.955,95

Fonte: Informação nº 133/2014-3ª Diacomp/TCDF

Observação: considerou-se que a antecipação foi realizada em março/2013 e que os serviços foram incorporados à obra em abril/2013 (5ª e 6ª medições), o que resultou em um mês de aplicação do desconto.

Do valor antecipado foram deduzidas duas parcelas: (i) o desconto resultante da aplicação do INPC sobre o valor total antecipado, a contar da data do desembolso até a data da efetiva incorporação do material ao empreendimento; (ii) o desconto correspondente à aplicação da taxa de despesas financeiras sobre o montante antecipado.

Nas obras de edificações, o peso financeiro para a contratada, ocasionado pelo transcurso de tempo entre a aquisição dos insumos e o recebimento pela conclusão da etapa de serviço, é remunerado pela taxa de **BDI**⁴⁷, em específico pelas despesas financeiras, fixada no Contrato nº 669/2012 a uma taxa de 1,2% (um

⁴⁶ Itens 15.12 – Em atendimento ao disposto no art. 40, inciso XIV, “b”, da Lei nº 8.666/93, o critério de compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos será o INPC. (DOCUMENTO 01)

⁴⁷ A sigla BDI significa Bonificações e Despesas Indiretas. MENDES e BASTOS definem BDI como a “taxa correspondente às despesas indiretas e ao lucro que, aplicada ao custo direto de um empreendimento (materiais, mão de obra, equipamentos), eleva-o ao seu valor final”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

inteiro e dois décimos por cento). Por esse motivo, a taxa foi igualmente considerada no cálculo do desconto.

O pagamento dissociado da realização física da obra implica em antecipação de pagamento, cuja excepcional hipótese deveria estar prevista no edital e mais explicitamente no cronograma financeiro da obra, que tem por finalidade fixar o desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros (art. 40, inciso XIV, alínea “b”, da Lei nº 8.666/93).

A forma de pagamento pela Administração Pública (valores das parcelas e periodicidade dos desembolsos) é item essencial na elaboração das propostas de preços das empresas concorrentes. Portanto, o pagamento antecipado de material posto na obra não previsto no cronograma financeiro do contrato fere a isonomia da licitação.

A previsão do pagamento antecipado de material posto na obra poderia ampliar o rol de participantes do certame e, conseqüentemente, permitir à Administração a contratação dos serviços por um preço mais competitivo, pois permitiria que fornecedores desprovidos de capital suficiente para arcar com o custo da aquisição de insumos participassem da licitação.

Nesse sentido, preleciona Marçal Justen Filho:

“Primeiramente, só poderá ocorrer quando previsto no ato convocatório. Desse modo, amplia-se o universo de competidores, especialmente aqueles que não dispõem de recursos para custear a prestação. Todos competidores terão reduzidos seus custos e, desse modo, a Administração será beneficiada. Porém, a Administração não poderá sofrer qualquer risco de prejuízo. Por isso, o pagamento antecipado deverá ser condicionado à prestação de garantias efetivas e idôneas destinadas a evitar prejuízos à Administração.” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13. ed., São Paulo: Dialética, p. 689)



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Confira-se a respeito, o entendimento da Segunda Câmara do TCU no âmbito do Acórdão nº 585/2005:

“9.3.2. (...) informando que o pagamento antecipado de despesas somente é cabível em situações excepcionalíssimas, nas quais estejam presentes, no mínimo, as seguintes condições:

9.3.2.1. a operação esteja prevista no ato convocatório e respaldada na Lei nº 8.666/1993;

9.3.2.2. o processo licitatório contenha fundamentado estudo comprovando a significativa economia de recursos;

9.3.2.3. a operação seja resguardada pelas necessárias garantias, firmemente acautelada contra qualquer futuro reajuste pleiteado pelo contratado e contenha dispositivo permitindo à Administração apenas - em valores significativos - eventuais atrasos no cumprimento dos prazos contratuais (...).” (grifo nosso)

A NOVACAP não só atuou em desconformidade com o posicionamento jurisprudencial e doutrinário, mas, também, em contrariedade ao disposto no Edital da Concorrência nº 16/2012-ASCAL/PRES (item 15.1), que vinculou os pagamentos ao cronograma físico-financeiro aprovado⁴⁸.

Do exposto, constata-se o descumprimento da legislação pertinente e das normas editalícias por parte dos agentes públicos responsáveis pela liquidação e pagamento das despesas. A ilegal antecipação de pagamentos por material posto na obra, bem como os pagamentos efetuados sem cobertura da garantia contratual têm por responsáveis a Diretora de Obras Especiais, **MARUSKA HOLANDA (2ª requerida)**, que autorizou expressamente os pagamentos sem o cumprimento das respectivas normas, e o Ordenador de Despesas, **EVANDRO MACHADO (3º requerido)**, cuja responsabilidade está prevista no § 1º do art. 64 do Decreto nº 32.598/2010, com redação dada pelo Decreto nº 35.240/2010.

⁴⁸ Item 15.1 – Os pagamentos serão realizados, pela NOVACAP diretamente à Contratada, mediante a apresentação de Notas Fiscais/Faturas, por serviços executados de acordo com o cronograma físico-financeiro aprovado (DOCUMENTO 01).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

**Do sobrepreço apurado pelo
Tribunal de Contas do Distrito Federal**

Os auditores do TCDF, por meio da Informação nº 133/14 - 3ª Diacom (Processo TCDF nº 5896/2014), desenvolveram estudo comparativo entre os valores praticados no Contrato nº 669/2012 e os pactuados nas demais arenas construídas para o mesmo evento com recursos públicos⁴⁹ (DOCUMENTO 13):

Tabela XV

Obra	Preço Licitado (R\$)	BDI Incluso (%)	Data de Referência	Preço Licitado Corrigido (agosto/2012)	Preço por m ² (R\$/m ²)	Comparativo %	Licitado com base em:
Arena Pantanal (Cuiabá)	1.452.055,00	25,81	dez/09	1.785.260,73	250,04	45,20%	Projeto Executivo
Arena Amazônia (Manaus)	1.877.434,53	20,346	fev/10	2.285.346,84	320,08	57,90%	Projeto Executivo Revisado
Maracanã (Rio de Janeiro)	2.226.662,25	16,00	dez/09	2.737.618,52	383,42	69,40%	Projeto Executivo
Estádio Nacional (Brasília)	3.946.476,78	29,19	ago/12	3.946.476,78	552,73	100,00%	Projeto Básico NOVACAP

Fonte: Informação nº 133/2014-3ª Diacom/TCDF, Tabela 1 - Preço do Gramado - Arenas Públicas - Copa 2014

Observação: Para análise comparativa do valor praticado no ENB e as demais arenas foi retirada do valor licitado pela NOVACAP a parcela referente à manutenção e administração local e, ainda, os preços foram atualizados pelo INCC para a data de referência do orçamento do ENB (agosto/2012). Considerou-se, para os campos de futebol, dimensões padronizadas de 68m por 105m (7.140m²).

Da tabela, mesmo considerando os ajustes realizados (exclusão dos custos de manutenção e administração local, e correção pelo INCC), observa-se que os preços praticados na Arena do Pantanal (Mato Grosso), da Amazônia (Amazonas) e Maracanã (Rio de Janeiro) correspondem, respectivamente, a 45% (quarenta e cinco por cento), 58% (cinquenta e oito por cento) e 69% (sessenta e nove por cento) do preço praticado em Brasília, respectivamente.

Impende ressaltar, primeiramente, que a empresa **GREENLEAF (6ª requerida)** também foi responsável pela execução dos gramados da Arena Amazônia e do Maracanã. Diante disso, **injustificadamente**, os valores contratados

⁴⁹ Dos doze estádios de futebol construídos/reformados para os eventos esportivos Copa das Confederações FIFA 2013 e Copa do Mundo FIFA 2014, quatro foram construídos com recursos públicos: o Estádio Nacional de Brasília foi financiado pela TERRACAP, e as Arenas Pantanal e Amazônia, além do Maracanã, mediante empréstimos do BNDES.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

nas arenas citadas não foram utilizados como paradigmas de preço pelo corpo técnico da NOVACAP, como declarado pela senhora **JOSIMAR FERREIRA EVANGELISTA (5ª requerida)**, responsável pela elaboração do orçamento dos serviços em tela (**DOCUMENTO 25**)⁵⁰. Apesar da Concorrência nº 16/2012-ASCAL/PRES ter sido realizada depois de decorridos 2 (dois) anos das demais licitações.

Nesse contexto, a disparidade entre os preços por m² (metro quadrado) foi identificada pela Corte de Contas do Distrito Federal como sobrepreço no valor global dos serviços contratados.

Da consolidação do prejuízo

Por conseguinte, consolida-se o valor do prejuízo aos cofres públicos em **R\$ 1.673.730,10 (um milhão, seiscentos e setenta e três mil, setecentos e trinta reais e dez centavos)**:

Tabela XVI	
ITEM	VALOR - R\$
Sobrepreço no equipamento de iluminação suplementar artificial	833.164,82
Desconto não concedido na antecipação de pagamento do material posto na obra	8.955,90
Acréscimo no preço final da grama plantada	629.344,30
Inclusão do serviço de camada de lastro de brita	202.265,08
TOTAL	1.673.730,10

Da Improbidade Administrativa

⁵⁰ Conforme Termo de Declarações prestadas por **JOSIMAR FERREIRA EVANGELISTA**, em 15 de junho de 2015, na sede do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

A grave situação descrita nos itens anteriores encontra descrição típica de improbidade administrativa, seja pela causação de lesão ao patrimônio público (art. 10, *caput* e incisos I, II, IX e XII, da Lei nº 8.429/92), seja pelo descompromisso deliberado com a legalidade e a lealdade com a instituição pública (art. 11, *caput*, da Lei nº 8.429/92).

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

"Seção II

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

(...)

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 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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

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 (...).”
(grifo nosso)

Note-se que o preceito do art. 10 da Lei nº 8.429/92 considera como ato de improbidade administrativa conduta, **dolosa ou culposa**, que enseje perda patrimonial.

Nessa toada, impende assinalar que atos que privam o Distrito Federal de uma licitação com objeto preciso, de modo a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, ampliando a eficiência na contratação pública e a competitividade entre os licitantes, também consiste em condutas lesivas ao patrimônio público. Demais disso, também ofendem aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e outros correlatos.

Conforme acima consignado, a 2ª requerida, **MARUSKA HOLANDA**, à época Diretora de Obras Especiais da NOVACAP, foi responsável direta pela autorização de projeto básico deficiente (Documento 27).

Ora, “(a) *elaboração adequada do projeto básico é fator primordial para execução de procedimento licitatório do qual resulte a realização de contratação vantajosa para a administração pública, a preço justo para todos, sem a ocorrência de sobrepreço ou a execução de obras de baixa qualidade ou simplesmente sem utilidade*” (Processo: TC 010.138/2009-0 – TCU). Por isso, os responsáveis pela aprovação de projeto básico inadequado devem ser sancionados (Acórdão nº 2352/06 – TCU).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

No que tange aos requeridos **NILSON MARTORELLI** e **MARUSKA HOLANDA**, cumpre repisar os atos por eles praticados durante a contratação em apreço que geraram prejuízo ao erário e violação aos princípios da Administração Pública.

Segundo o art. 2º da Resolução nº 361 do CONFEA, o projeto básico é uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudo de viabilidade técnica, econômica, dentre outros.

Na mesma toada, a Lei de Licitações determina ser necessária a aprovação de um projeto básico adequado e atualizado (art. 6º, inciso IX).

Com efeito, importante ressaltar que a 2ª requerida, **MARUSKA HOLANDA**, à época dos fatos, Diretora de Obras Especiais, era responsável (segundo o art. 111 do Regimento Interno da NOVACAP) por:

“I – planejar, dirigir, coordenar e controlar a execução e o desenvolvimento das atividades do Núcleo de Controle de Contratos, da Gerência de Fiscalização e da Gerência Técnica;
II – programar, coordenar e controlar a elaboração e execução, diretamente ou por intermédio de terceiros, dos projetos de construção civil, de infraestrutura e de obras de arte deferidos à NOVACAP;
III – executar os trabalhos de construção, conservação e reparos dos edifícios que lhe forem confiados, direta ou indiretamente; e
IV – executar obras de arte ou complementares e/ou de caráter provisório, atribuídos à Companhia, direta ou indiretamente.”

Nesse diapasão, não se pode afastar, também, a responsabilidade do 1º requerido, **NILSON MARTORELLI**, então Presidente da NOVACAP, que possuía funções de orientação, coordenação, supervisão e gestão, devendo assinar atos e contratos com o Diretor, ou seja, “*todas as obrigações assumidas em relação a terceiros*” (art. 26 do Estatuto Social).



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Como é possível observar, os dois primeiros requeridos foram os principais responsáveis pelas irregularidades narradas. Com efeito, antes de votarem e homologarem a Concorrência nº 16/2012, bem como de assinarem o contrato correspondente, em nenhum momento diligenciaram para que a despesa pública observasse os princípios da economicidade e da legitimidade. Com efeito, por meio de seus atos e omissões, deram origem a toda uma sucessão de falhas que resultaram na malfadada contratação e ulteriores aditivos, o que modificou substancialmente o objeto da contratação em desfavor da Administração.

Vale insistir, nesse contexto, que a falta de qualquer cuidado ou zelo com o patrimônio público persistiu, inclusive, no momento da assinatura dos aditivos, sujeitando o Distrito Federal a um prejuízo de R\$ 1.673.730,10 (um milhão, seiscentos e setenta e três mil, setecentos e trinta reais e dez centavos), conforme delineado anteriormente.

Ora, consoante já salientado, observa-se que houve injustificável alteração do objeto do contrato no que tange ao elemento mais básico: o tipo de grama e de plantio. Na sequência, os dois primeiros requeridos compactuaram com o jogo de planilhas; permitiram que a contratada recebesse sem prestar serviços; e admitiram onerosa e injustificável prestação de serviços de manutenção do gramado.

Não se ignore, ademais, que a requerida **MARUSKA HOLANDA** impulsionou os pagamentos e a celebração de aditamentos, inclusive com iniciativas próprias, enquanto, na verdade, deveria ter agido com diligência para cobrar o devido cumprimento da legislação aplicável à hipótese, como, por exemplo, quanto a não possibilidade de pagamento antecipado por material posto em obra.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Quanto ao último quesito, a requerida **MARUSKA HOLANDA** não fez valer nem a norma editalícia (item 15.12) que previu aplicação de desconto em favor da Administração com base no INPC, em caso de eventuais antecipações de pagamento.

Não custa lembrar, mais uma vez, que a requerida **MARUSKA HOLANDA** é engenheira, ocupando, à época, justamente o cargo de Diretora de Obras Especiais.

Com seus atos e omissões, os gestores se tornaram, portanto, responsáveis por todas as irregularidades praticadas e pelos prejuízos gerados, razão pela qual incursionaram nas condutas ímprobas previstas no **art. 10, caput e incisos I, II, IX XII, e art. 11, caput, ambos da Lei nº 8.429/92.**

Em relação ao requerido **EVANDRO DE SOUZA MACHADO** (3º requerido), na qualidade de Ordenador de Despesa, concorreu para a ilegal antecipação de pagamentos por material posto na obra, bem como os pagamentos efetuados sem cobertura da garantia contratual, tendo também concorrido a requerida **MARUSKA HOLANDA** (2ª requerida), consoante prescreve o **§ 1º do art. 64 do Decreto n.º 32.598/2010, com redação dada pelo Decreto n.º 35.240/2010.** Assim, o requerido em questão praticou, no mínimo culposamente, o ato ímprobo insculpido no art. 10 da Lei nº 8.429/92.

Por sua vez, **LUIZ ROGÉRO PINTO GONÇALVES** (4º requerido), em concurso com os requeridos **MARUSKA HOLANDA** e **NILSON MARTORELLI**, conforme acima detalhado, anuiu à proposta apresentada pela empresa *Greenleaf* sem qualquer questionamento, o que gerou majoração no contrato no valor de R\$ 895.506,83 (oitocentos e noventa e cinco mil, quinhentos e seis reais e oitenta e três centavos), em que pese o saldo disponível era de apenas R\$ 5.507,69



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

(cinco mil, quinhentos e sete reais e sessenta e nove centavos), o que causou prejuízo ao patrimônio público nos termos do art. 10 da Lei n.º 8.429/92.

Por outro lado, a 5ª requerida, **JOSIMAR FERREIRA EVANGELISTA**, orçamentista responsável, deve ser responsabilizado pela cotação incorreta do serviço de iluminação artificial, em solidariedade com os requeridos **MARUSKA HOLANDA e NILSON MARTORELLI**, uma vez que não há justificativa adequada para o preço contratado. Note-se que a requerida em questão, em nenhum momento, preocupou-se em verificar se os preços pactuados eram compatíveis, se não com os de mercado, ao menos, com os demais, praticados em outras arenas públicas do País. Deveras, incorreu no ato ímprobo constante no art. 10 da Lei nº 8.429/92.

Também a contratada (**GREENLEAF PROJETOS E SERVIÇOS S/A**) deve ser responsabilizada, pois é beneficiária direta dos atos ímprobos qualificados anteriormente, nos termos do art. 3º da Lei nº 8.429/92 e conforme jurisprudência do e. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATO DE GESTÃO FIRMADO PELO INSTITUTO CANDANGO DE SOLIDARIEDADE E A NOVACAP. PRELIMINARES: ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM. NULIDADE DO PROCESSO POR FALTA DE FORMAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO E POR VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. MÉRITO: SUBCONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARTICULAR. ACRÉSCIMO DE PERCENTUAL A TÍTULO DE TAXA DE ADMINISTRAÇÃO. ILEGALIDADE. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONFIGURAÇÃO.

(...)

*2. A teor do que dispõe o artigo 3º da Lei nº 8.429/92, **é legítimo para figurar no pólo passivo da demanda aquele que, mesmo não sendo agente público tenha se beneficiado, direta ou indiretamente, do ato de improbidade administrativa.***



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

(...)

9. ***Constatada a prática de ato de improbidade deve aquele que o praticou, bem como o que dele se beneficiou sujeitarem-se às cominações previstas no artigo 12 da Lei nº 8.429/92 (...).***” (Acórdão n.316324, 20050110423029APC, Relator: NÍDIA CORRÊA LIMA, Revisor: HUMBERTO ADJUTO ULHÔA, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 11/06/2008, Publicado no DJE de 12/8/2008, p. 131) (grifo nosso)

Assim, de fato, dispõe a Lei nº 8.429/92:

*“Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, **servidor ou não**, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.*

(...)

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.” (grifo nosso)

Assim, o agente privado beneficiário da vantagem indevida também pode ser submetido às sanções do art. 12 da Lei nº 8.429/92. Note-se que referido benefício pode ser direto ou indireto, conforme o terceiro tenha acesso direto ao produto do ilícito ou obtenha vantagens outras em razão de sua colaboração.

De todo modo, meramente em atenção ao princípio da eventualidade, caso não se acolha o entendimento acima esposado no tocante ao dano ao erário, reputando-se não enquadradas as condutas e omissões dos réus no art. 10, é inquestionável a incidência do art. 11, incisos I e II, da Lei nº 8.429/92.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

Ora, ao permitir a mudança posterior do objeto do certame, os dois primeiros requeridos **visavam fim proibido na Lei**, qual seja, realização de contratação de objeto não previsto no edital.

Cumprе salientar, ainda, que, conforme decidido pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça no REsp 765.212/AC⁵¹, o elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa censurada pelo art. 11 da Lei nº 8.429/1992 é o **dolo genérico**, consistente **na vontade de realizar ato que atente**

⁵¹ “ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL EM PROPAGANDA DO GOVERNO. ATO ÍMPROBO POR VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE HONESTIDADE E LEGALIDADE E ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOLO OU CULPA. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES COMINADAS ÀS HIPÓTESES DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO DO VALOR GASTO COM A PUBLICIDADE. DOSIMETRIA DA PENA.1. Hipótese em que o Tribunal de origem reconheceu ter havido promoção pessoal dos recorridos em propaganda governamental, mas considerou a conduta mera irregularidade por ausência de dolo. 2. A conduta dos recorridos amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992, pois atenta contra os princípios da moralidade administrativa, da impessoalidade e da legalidade, além de ofender frontalmente a norma contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República, que restringe a publicidade governamental a fins educacionais, informativos e de orientação social, vedando, de maneira absoluta, a promoção pessoal. 3. De acordo com o entendimento majoritário da Segunda Turma, a configuração dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11) prescinde da comprovação de dolo. Precedentes: Resp. 915.322/MG (Rel. Min. Humberto Martins, j. 23/9/2008); REsp. 737.279/PR (Rel. Min. Castro Meira, j. 13/5/2008, DJe 21/5/2008). 4. Embora entenda ser tecnicamente válida e mais correta a tese acima exposta, no terreno pragmático a exigência de dolo genérico, direto ou eventual, para o reconhecimento da infração ao art. 11, não trará maiores prejuízos à repressão à imoralidade administrativa. Filio-me, portanto, aos precedentes da Primeira Turma que afirmam a necessidade de caracterização do dolo para configurar ofensa ao art. 11. 5. Ainda que se admita a necessidade de comprovação desse elemento subjetivo, forçoso reconhecer que o art. 11 não exige dolo específico, mas genérico: 'vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora'. Nessa linha, é desnecessário perquirir a existência de enriquecimento ilícito do administrador público ou o prejuízo ao Erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade. 6. No caso em tela, a promoção pessoal foi realizada por ato voluntário, desvirtuando a finalidade estrita da propaganda pública, a saber, a educação, a informação e a orientação social, o que é suficiente a evidenciar a imoralidade. Não constitui erro escusável ou irregularidade tolerável obviar princípio constitucional da magnitude da impessoalidade e a vedação contida no art. 37, § 1º, da Constituição da República. 7. O dano ao Erário não é elementar à configuração de ato de improbidade pela modalidade do art. 11. De toda sorte, houve prejuízo com o dispêndio de verba pública em propaganda irregular, impondo-se o ressarcimento da municipalidade. 8. As penas do art. 12 da Lei 8.429/1992 não são necessariamente cumulativas. Deste fato decorre a imprescindibilidade de fundamentação da escolha das sanções aplicadas, levando-se em conta fatores como: a reprovabilidade da conduta, o ressarcimento anteriormente à propositura da Ação Civil Pública dos danos causados, a posição hierárquica do



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

contra os princípios da Administração Pública. Ademais, é inegável tal consciência, pois, como visto, os requeridos possuíam plena consciência da ilicitude de seus atos.

Assim, perfeitamente cabível o entendimento das 1ª e 2ª Turmas da citada Corte Superior, segundo o qual **não se exige a presença de dolo específico**, mas apenas o dolo eventual, presumido, não havendo, portanto, necessidade de comprovação de *intenção especial* do ímprobo, além de realizar a conduta tida por incompatível com os princípios administrativos. E foi justamente o que ocorreu no presente caso.

Com efeito, **o dolo, na presente ação, está plenamente configurado, pois é manifesta a vontade dos dois primeiros requeridos de lesar os cofres públicos e agir de forma contrária aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.**

Em suma, os documentos juntados aos autos demonstram o descompromisso dos agentes públicos requeridos com o trato da coisa pública, tendo somente beneficiado interesse financeiro da empresa requerida, desprezando o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, plenamente indisponível nessas condições.

Cumprе lembrar que “o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso”⁵².

agente, o objetivo público da exemplaridade da resposta judicial e a natureza dos bens jurídicos secundários lesados (saúde, educação, habitação, etc.). Precedentes do STJ. 9. Apesar de estar configurado ato ímprobo, o acórdão recorrido deixou de analisar, de maneira suficiente, os fatos relevantes à dosimetria da sanção a ser aplicada. Assim, caberá ao egrégio Tribunal de origem fixar as penas incidentes concretamente, sem prejuízo da já determinada obrigação de ressarcimento ao Erário. 10. Recurso Especial parcialmente provido.” (REsp 765.212 - AC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 2/3/2008, DJe de 23/6/2010) (grifo nosso)

⁵² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 82.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

DO PEDIDO

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

1. A **notificação** dos requeridos para manifestar-se, na forma do art. 17, §7º, da Lei nº 8.429/92;
2. Apresentada ou não a manifestação, que seja **recebida** a presente ação e **citados** os requeridos para apresentação de resposta, conforme dispõe o art. 17, §9º, da Lei nº 8.429/92, sob pena de revelia;
3. Após a instrução do feito, que sejam julgados procedentes os pedidos na forma do art. 12, inciso II, da Lei nº 8.429/92, para condenar:
 - 3.1. os cinco primeiros requeridos:
 - a) à suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 5 (cinco) a 8 (oito) anos;
 - b) ao pagamento de multa civil de até 2 (duas) vezes o valor do dano;
 - c) à perda da função pública; e
 - 3.2. todos os requeridos:
 - a) à proibição de contratar com o Poder Público, ou de receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 5 (cinco) anos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
5ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social

b) ao pagamento, **solidariamente**, no valor do prejuízo apontado, isto é R\$ 1.673.730,10 (um milhão, seiscentos e setenta e três mil, setecentos e trinta reais e dez centavos) a ser corrigido monetariamente, podendo ser acrescidos, eventualmente, de outros valores, em razão de trabalhos de auditoria produzidos pelo TCDF ou em liquidação de sentença; e

c) custas processuais, inclusive perícia, e sucumbência.

Requer-se, outrossim, a citação da pessoa jurídica do **DISTRITO FEDERAL**, por seu Procurador-Geral, a ser localizado na sede da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, na SAIN Bloco I, CEP 70.620-000, Brasília, DF, nos termos do artigo 6º da Lei nº 4.717/65, vale dizer, para que: (1) se abstenha de contestar o pedido; ou (2) atue ao lado do autor, ficando assim, **defeso de contestar a ação**.

Protesta, finalmente, desde já, pela produção de todos os meios de prova em direito admissíveis.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.673.730,10 (um milhão, seiscentos e setenta e três mil, setecentos e trinta reais e dez centavos).

Brasília/DF, 18 de setembro de 2015.