



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

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

Ref.: Inquérito Civil Público 08190.086222/13-30

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS** vem, à presença de Vossa Excelência, **por seu Promotor de Justiça abaixo assinado**, nos termos da Lei Complementar 75/93, e arts 37, *caput*, e 129, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, e Leis n.ºs 7.347/85 e 8.429/92, visando a defesa da ordem jurídica, do patrimônio e da moralidade públicos e da legalidade dos atos administrativos, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

contra

- 1) **ANTÔNIO CARLOS REBOUÇAS LINS**, ex-Diretor-Presidente da Companhia da Imobiliária de Brasília - TERRACAP, brasileiro, Advogado, portador do CPF n.º 511.447.437-53, com endereço residencial na SHIN QI 08, Conjunto 01, casa 10, Lago Norte;
- 2) **FRANCISCO CLÁUDIO MONTEIRO**, Secretário de Estado da Secretaria de Estado Extraordinária da Copa 2014, brasileiro, portador da CI/RG n.º 481.421-SSP/DF e do CIC N. 153.359.841-04, com endereço profissional no SIA Trecho 01 lote 1.730/1.760 Brasília/DF, CEP: 70.000-000.

1. BREVE SÍNTESE DA AÇÃO

A presente ação cuida de atos de improbidade administrativa praticados pelos requeridos por oportunidade da aquisição de bens da empresa MATCH Hospitality Serviços Ltda. para o jogo de abertura da Copa das Confederações, que ocorreu **sem licitação e mediante desvio de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

finalidade.

Conforme será visto, **FRANCISCO CLÁUDIO MONTEIRO**, na titularidade da Secretaria de Estado Extraordinária da Copa 2014 – SECOPA, **deixou de prever** recursos para aquisição de bens e de **submeter essa demanda previamente** à Câmara Legislativa do Distrito Federal quando da aprovação do orçamento da Secretaria, e **se valeu dos recursos financeiros** da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, mediante atuação de **ANTÔNIO CARLOS REBOUÇAS LINS**, para aquisição de 1.000 (mil) ingressos e 1 (um) camarote para 18 (dezoito) pessoas assistirem o referido jogo de futebol.

Os atos formais foram consolidados num processo administrativo de compra direta desses ingressos e camarote, de onde se extrai os contornos da **ausência de amparo legal** e do **desvio de finalidade** da compra. Vejamos:

2. DOS FATOS

A SECOPA foi criada em 03 de setembro de 2012, pelo Decreto nº 33.888, de 03 de setembro de 2012, por transformação do intitulado Comitê Organizador Brasília 2014 (doc. 01). Desde os primeiros momentos, a condução dos trabalhos governamentais relacionados a esse evento e aos demais relacionados à Copa do Mundo estavam sob condução de **FRANCISCO CLÁUDIO MONTEIRO**.

Embora a abertura da Copa das Confederações estivesse desde muito objetivamente prevista para realizar-se em 15 de junho de 2013, nesta Capital da República, a autoridade condutora da SECOPA se valeu de recursos de origem distinta de sua unidade orçamentária para custear a aquisição de vasto número de ingressos e de um camarote para esse evento.

No dia 28 de janeiro de 2013, **FRANCISCO CLÁUDIO MONTEIRO** oficiou à Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, *informando*:

a necessidade de que os órgãos da administração direta e indireta do Distrito Federal adotem com a brevidade decorrente da proximidade do início da Copa das Confederações, que ocorrerá nesta Capital da República, no dia 15 de junho de 2013, as providências destinadas a assegurar os meios de acesso ao jogo de abertura da referida competição internacional de futebol, seja na forma de um camarote e um lote de mil ingressos, seja no quantitativo que as instâncias decisórias desta renomada empresa pública entenderem pertinentes.

Com efeito, conforme recomendações da própria FIFA medidas como as ora cogitadas tendem a contribuir de forma significativa para o bom relacionamento institucional com entidades, autoridades públicas, bem como com outros parceiros da TERRACAP e dos Governos do Distrito Federal e da União, considerando a realização desse evento histórico.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

A vinculação do Estádio Nacional de Brasília com a TERRACAP e a própria relação do evento com os objetivos institucionais desta empresa pública afiguram-se, no entendimento do Governo do Distrito Federal como razões relevantes para o investimento neste histórico momento.

Porém, considerando a grande procura já demonstrada por empresas do Brasil e do exterior, inclusive conforme a própria FIFA tem alertado, importa ponderar sobre a conveniência de que as providências administrativas indispensáveis à aquisição dos ingressos ocorram com antecedência.

Quanto à distribuição dos ingressos, a Secretaria de Comunicação Social do Distrito Federal, se dispõe a colaborar mediante a celebração de convênio de cooperação técnica, considerando a *expertise* que detém aquela Secretaria na área de marketing e comunicação social, podendo, assim, potencializar a divulgação da imagem da TERRACAP perante o mercado e a população em geral, com reflexos positivos para seus objetivos legais (doc 02).

Esse expediente, por si, revelava grave ilegalidade por instigar a alocação de recursos públicos da TERRACAP em objetivos políticos não vinculados a sua atividade, inclusive proibidos no contrato firmado com a FIFA, que vedava o chamado marketing de emboscada.

Não obstante isso, a proposição foi acolhida pela TERRACAP, na pessoa de **ANTÔNIO CARLOS REBOUÇAS LINS**, sob uma justificativa artificialmente estruturada “*de potencializar a divulgação da TERRACAP perante o mercado e a população em geral, com reflexos positivos para seus negócios*” (grifamos), o que foi enquadrada sob a rubrica de “**apoio ao esporte**” (destacamos) (doc. 03).

Depois de receber as manifestações internas na TERRACAP (despachos, parecer jurídico e decisão da Diretoria Colegiada), o processo administrativo autuado para essa finalidade (autos nº 111.000.202/2013) foi concluído e o contrato foi assinado e publicado no DODF de 13 de fevereiro de 2013 (doc. 04) Os valores e quantitativos foram os seguintes:

Série da Hospitality	Quantidade	Preço US\$	Preço R\$	Total R\$
Single Match – M01 Brasília – MATCH Business	500	1.600,00	3.417,12	1.708.560,00
Single Match – M01 Brasília – MATCH Lounge	500	1.000,00	2.135,70	1.067.850,00
Venue Series – Brasília – MATCH Private Suite (Zone PS C) 18 Seats	1	35.500,00	75.817,35	75.817,35

**MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO**

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

TOTAL		1.335.500,00	-	2.852.227,35
--------------	--	--------------	---	---------------------

Na sequência, foi celebrado um **Convênio de Cooperação**¹ entre a TERRACAP e o Distrito Federal, pela SECOPA e pela Secretaria de Comunicação, com a finalidade declarada de desenvolver ações conjuntas para a divulgação da TERRACAP e para a entrega e distribuição de ingressos e camarote, **mas que** não passou da simples distribuição das autorizações de acesso a uma seleta lista política de convidados, nada vinculada à justificativa utilizada no processo de dispensa de licitação, a saber, o “apoio ao esporte” (doc. 05).

Entre todos os entes públicos que adquiriram ingressos para a Copa das Confederações, a TERRACAP foi a que **mais destinou recursos públicos** para este fim, muito embora seja uma empresa exclusiva na sua atividade, qual seja, a venda de imóveis públicos do Distrito Federal:

Entidade adquirente	Pedido	Valor total dos ingressos
BRB – Banco de Brasília S/A	VS BRS PS 18 C	R\$ 74.709,75
Banco do Brasil S/A	VS RIO PS 22 A VS BRS PS 30D VS FOR PS 36D VS BH PS 60 D	R\$ 1.366.047,60
Brasil Capitalização S/A	10 x VS RIO LOUNGE 4X VS BH LOUNGE 4X VS SAL LOUNGE 10X VS BRS LOUNGE	R\$ 124.637,88

Ressalte-se que todos esses entes públicos adquirentes de ingressos **exploram atividade econômica**, por suas características próprias, o que não ocorre com a TERRACAP (doc. 06).

Em relação à aventada estratégia de marketing destinada a “*potencializar a divulgação da*”

¹ “1. TERRACAP:

- a. Credenciar a SECOM para agir junto à FIFA, para ultimação do credenciamento dos ingressos e camarotes adquiridos;
- b. Acompanhar a distribuição dos ingressos e credenciais juntamente com a SECOM e a SECOPA;
- c. Responder com presteza e agilidade quando consultada pela SECOM e pela SECOPA;
- d. Acompanhar, por intermédio da ASCOM, a execução do presente convênio;

2. SECOM:

- a. Elaborar os critérios para a seleção das pessoas que receberão os ingressos e terão acesso ao camarote, observando, sempre, os interesses da TERRACAP, no tocante à divulgação de seu nome, finalidade e atividades;
- b. Elaborar a lista das pessoas selecionadas na forma no item anterior;
- c. Encaminhar à FIFA, a LISTA das pessoas selecionadas;
- d. Encaminhar cópia da lista enviada à FIFA, à TERRACAP e à SECOPA;
- e. Ouvir a SECOPA elaboração dos critérios e da lista das pessoas a serem selecionadas;
- f. Fazer a distribuição dos ingressos e credenciais, comunicando previamente a TERRACAP e a SECOPA, para que estas participem da entrega;

3. SECOPA:

- a. Indicar, à SECOM, as pessoas responsáveis para a elaboração da lista de selecionados, observados os critérios e interesses da TERRACAP, especialmente no tocante à divulgação de seu nome, finalidade e atividades;
- b. Responder com presteza e agilidade quando consultada pela SECOM e pela TERRACAP;
- c. Acompanhar a distribuição dos ingressos e credenciais juntamente com a TERRACAP e a SECOM”



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

TERRACAP perante o mercado e a população em geral, com reflexos positivos para seus negócios é relevante consignar que a FIFA **proibia expressa e terminantemente** ações desta natureza, constando expressamente no regulamento de venda de pacote de hospitalidade, da empresa responsável pela venda dos ingressos da Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013, no item 12, em especial o 12.6 – Vedações relativas a Marketing de Emboscada e outras Atividades de Marketing, cuja documentação analisada pelas assessorias da TERRACAP já constava do processo administrativo desde o início:

“Item 12 – Uso dos Pacotes de Hospitalidade: Regulamento de venda de Pacote de Hospitalidade; 12. Uso dos Pacotes de Hospitalidade

12.1 O Cliente reconhece e concorda expressamente que a compra de um Pacote de Hospitalidade não lhe concederá o direito de, ou permitirá ao Cliente e/ou a seu(s) Convidados(s) exercer qualquer ação, de marketing, propaganda ou propriedade de promoção com respeito à Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013 ou qualquer, evento subordinado, qualquer Partida, qualquer seleção nacional, jogador ou funcionário que participar da Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013, a FIFA, a MACH Hospitality, o Comitê Organizador ou qualquer outro órgão ou evento associado (incluindo, sem limitação, a Copa do Mundo da FIFA 2014 Brasil TM).

12.2. O Cliente não poderá se apresentar, e fará com que nenhum de seus Convidados venha a se apresentar como patrocinador da, ou de outro modo associar seu nome de maneira alguma à Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013 ou qualquer evento associado, qualquer Partida, qualquer seleção nacional, jogador ou funcionário que participar da Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013, a FIFA, a MATCH Hospitality, ao Comitê Organizador ou qualquer outro órgão ou evento associado (incluindo, sem limitação, a Copa do Mundo da FIFA 2014 Brasil TM).

12.3. Durante e depois da Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013, o Cliente não poderá, e fará com que nenhum de seus Convidados venha a: (i) usar um Pacote de Hospitalidade ou qualquer componente dele para qualquer propósito de marketing, publicidade ou promoção, inclusive, mas não limitado a, utilização como prêmio em competições, jogos, loterias, jogos de azar, ou qualquer outra atividade semelhante; (ii) realizar qualquer atividade de promoção, publicidade ou comercialização relacionada à Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013 ou qualquer evento, Partida, seleção nacional, jogador ou funcionário relacionado que participar da Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013, FIFA, MATCH Hospitality, do Comitê Organizador ou qualquer outro órgão ou evento associado (incluindo, sem limitação, a Copado Mundo da FIFA 2014 Brasil TM); ou (iii) administrar qualquer atividade que a MATCH Hospitality ou a FIFA sensatamente acreditar poder conduzir a uma associação entre o Cliente e/ou seu Convidado e a Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013 ou qualquer evento, Partida, seleção nacional, jogador ou funcionário associado que participar da Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013, FIFA, MATCH Hospitality, do Comitê Organizador ou qualquer outro órgão ou evento associado (incluindo, sem limitação, a Copa do Mundo da FIFA 2014 Brasil TM)

12.4. O Cliente não poderá, e fará com que nenhum de seus Convidados venha a



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

desenvolver, usar ou registrar qualquer nome, logotipo, marca registrada; marca símbolo de serviço ou outra marca qualquer (incluindo, sem limitação, o nome oficial e o mascote da Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013 que puderem induzir o público a identificá-los como sendo da FIFA, Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013, Copa do Mundo da FIFA 2014 Brasil TM. ou do Comitê Organizador, incluindo as palavras "Confederaciones Cup", "Confed Cup" "Coupe Des Confédérations", "Copa Confederaciones!", "Copa das Confederações" "Cofed ou "Konföderationen-Pokal", "World Cup", "Mundial", "FIFA", "Coupe du Monde", "Copa do Mundo", "Copa del Mundo", "WM" ou "Weltmeisterschaft" (ou qualquer outro termo usado em qualquer idioma para identificar a Copa das Confederações da FIFA Brasil 2013 ou Copa do Mundo da FIFA 2014 Brasil TM) ou a criação, uso ou inscrição dos anos 2013 ou 2014 com relação a, República Federativa do Brasil, ou qualquer indicio semelhante ou uma versão de tais termos ou datas em qualquer idioma.

12.5. O Cliente não poderá, e fará, com que nenhum de seus Convidados venha a levar ou fazer com que levem quaisquer artigos para promoção, publicidade ou comércio de qualquer espécie para um Estádio ou instalação de Hospitalidade, inclusive bandeiras, cartazes ou folhetos com a finalidade de exibição ou distribuição. Apenas, como ilustração, o Cliente e cada um de seus Convidados se absterão de usar, em qualquer Estádio ou instalação de Hospitalidade, quaisquer roupas ou materiais que ostensivamente caracterizarem o nome e/ou logotipo e/ou qualquer outra marca registrada do Cliente e/ou seu(s) Convidado(s) e que tem a intenção de serem usados como parte de um grupo usando roupa igual ou semelhante de modo que a MATCH Hospitality ou a FIFA possa vir a considerar como uma conduta de promoção, publicidade ou atividade comercial.

12.6. O Cliente não poderá, e fará com que nenhum de seus Convidados venha a promover, vender, exhibir ou distribuir quaisquer itens de promoção, publicidade ou comercial, ou serviços em qualquer Estádio ou Instalação de Hospitalidade, bem como, sem limitação, quaisquer bebidas, comidas, recordações, roupas e folhetos. Todos os artigos desses tipos estarão sujeitos a remoção ou confisco por qualquer Autoridade da Copa das Confederações da FIFA ou, se ocorrer na entrada ou nas dependências de uma Instalação de Hospitalidade, pela MATCH Hospitality e qualquer pessoa que estiver praticando tais atividades estará sujeita à expulsão do Estádio ou Instalação de hospitalidade” (Vedações relativas a Marketing de Emboscada e outras Atividades de Marketing: Termos e Condições Gerais de Bilheteria) (doc. 07).

Outrossim, a **justificativa apresentada** para a aquisição mediante inexigibilidade de licitação (“**apoio ao esporte**”) **não condizia** - nem condiz - **com a finalidade estatutária** da TERRACAP, nem mesmo com as modificações legais experimentadas a partir da necessidade de reforma do Estádio Nacional Mané Garrincha ou com aquelas que lhe atribuíram uma função de “agência de desenvolvimento do Distrito Federal” (Lei Distrital nº 4.586/2011²) (doc. 08).

² “**Art. 1º** A Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP exercerá, sem prejuízo das atribuições dos demais órgãos da administração direta e indireta, bem como daquelas previstas na Lei federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, a função de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, por intermédio da proposição, da operacionalização e da implementação de programas e projetos de desenvolvimento econômico e social de interesse do Distrito Federal, podendo, para tanto, executar as seguintes ações:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

Vê-se que a finalidade atribuída à Empresa Pública TERRACAP diz respeito à questão imobiliária no Distrito Federal. Todos estão relacionados à venda, parcelamento de solo, infraestrutura e edificação, *não havendo espaço para ampliação de tal espectro legal* para incluir incentivo ao esporte e desenvolvimento do Distrito Federal, através de fornecimento de ingressos a pessoas determinadas ou determináveis, com critérios que poderiam ou não serem seguidos.

Tanto assim, que os expedientes da área Jurídica e Comunicação da TERRACAP, sem o cuidado e atenção necessários, procuraram buscar justificativa para a realização do contrato nos moldes solicitados e não proferir opinião técnica e orientar o administrador. As justificativas apresentadas, visavam a caracterizar como justificável uma compra que não encontra relação com as finalidades da Empresa Pública.

Tais pareceres foram utilizados para buscar adequação aos termos legais da inexigibilidade, porém desenvolvem um raciocínio sofisticado para alcançar tal desiderato. Qual seja, incluem uma premissa falsa, para alcançar uma conclusão também falsa, consistente na possibilidade de aquisição dos ingressos pela TERRACAP como cumprimento de sua finalidade (apoio ao esporte), quando em verdade não há essa possibilidade. Claramente houve liberação e utilização de verba pública da TERRACAP, sem observância das normas pertinentes, que no caso não autorizava a despesa como foi feita e a houve a influência para a aplicação irregular da verba pública no valor de R\$ 2.852.227,35 (dois milhões, oitocentos e cinquenta e dois mil, duzentos e vinte e sete reais e trinta e cinco centavos)(doc. 09).

Tudo isto, possibilita a criação da situação fática para o processo de inexigibilidade sem que preencha todos os seus elementos, já que a necessidade para a compra não atende a finalidade pública da Empresa Pública. O que fica caracterizado é o claro desvio de finalidade por parte da empresa pública TERRACAP, na aquisição do quantitativo de ingressos e camarote para a Copa das

I – operacionalização das atividades imobiliárias, de modo a gerar recursos para o investimento em infraestrutura econômica e social, bem como assegurar a sustentabilidade de longo prazo de suas receitas;

II – promoção direta ou indireta de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações, com vistas à implantação de programas e projetos de:

- a) expansão urbana e habitacional;
- b) desenvolvimento econômico, social, industrial e agrícola;
- c) desenvolvimento do setor de serviços;
- d) desenvolvimento tecnológico e de estímulo à inovação;
- e) construção, manutenção e adequação física e operacional de bens imóveis destinados à prestação de serviços públicos, tendo a NOVACAP como parceira preferencial;

III – estabelecimento de parcerias público-privadas, constituição de sociedades de propósito específico e promoção de operações urbanas consorciadas para implantação e desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo Governo do Distrito Federal;

IV – promoção de estudos e pesquisas, bem como levantamento, consolidação e divulgação de dados, com periodicidade regular, relacionados com o ordenamento urbano, o provimento habitacional e o mercado imobiliário no Distrito Federal.

Parágrafo único. Na promoção direta ou indireta de investimentos de que trata o inciso II deste artigo, será observado o que preceitua o art. 2º, § 1º, da Lei federal nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972.” (grifos nossos)



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

Confederações.

Como afirmado, Secretaria de Estado Extraordinária para a Copa de 2014 tinha conhecimento prévio dos acontecimentos e datas da realização do jogo de abertura da Copa das Confederações em 15 de junho de 2013 com antecedência necessária para incluir no orçamento da própria SECOPA ou de outro Gabinete ligado ao Governador do Distrito Federal para aquisição dos ingressos necessários ao comparecimento de autoridade do Distrito Federal no evento. Porém, a aquisição através de empresa pública, que não possui essa finalidade, constitui infração aos princípios constitucionais e viola a lei de improbidade administrativa.

Foi encaminhado documentação ao Ministério Público no qual consta cópia do ofício 253/SECOM que traz o critério de seleção utilizado para distribuição dos ingressos para o jogo na Copa das Confederações entre Brasil e Japão, porém tão genérico e elástico que é capaz de incluir qualquer pessoa com qualquer espécie de interesse e justificativa. São eles:

- a) Notoriedade em sua área de atuação para projetar positivamente a imagem do Distrito Federal;
- b) Relevância para o desenvolvimento do Distrito Federal;
- c) Se servidor do GDF, função de cicerone de potenciais clientes da TERRACAP e/ou investidores do Distrito Federal;

Estabelecida a diretriz geral, estabeleceu-se a condição segundo a qual a lista de convidados deveria conter:

- a) Representantes do corpo diplomático ligados a projetos de desenvolvimento no Distrito Federal;
- b) Líderes empresariais e trabalhistas do Distrito Federal;
- c) Maiores clientes da TERRACAP, tanto pessoas físicas quanto jurídicas;
- d) Funcionários de destaques da TERRACAP;
- e) Investidores potenciais em projetos de desenvolvimento do Distrito Federal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

- f) Líderes políticos e religiosos com atuação no Distrito Federal;
- g) Jornalistas de empresas de comunicação com atuação no Distrito Federal;
- h) Artistas de destaque que nasceram ou se projetaram a partir do Distrito Federal;
- i) Desportistas de destaque que nasceram ou se projetaram a partir do Distrito Federal;
- j) Servidores do GDF a trabalho, com função de cicerone de grupos englobados nos itens *a* a *i* (doc. 10).

A lista contendo os nomes encaminhada pela Secretaria de Estado de Comunicação Social é inconsistente e contém erros absurdos e somente pode ser utilizada para fins de mera ilustração, demonstrando que os critérios escolhidos pelos responsáveis pela execução do convênio não foram seguidos (doc. 11).

As opções feitas no presente caso, demonstram um absoluto descaso para com a coisa pública e que mesmo órgãos que deveriam agir de modo técnico abandonam seu tecnicismo em busca de soluções que não são as mais adequadas.

Pode-se afirmar que há claro atentado aos princípios da administração pública com as ações praticadas, violando-se os princípios da honestidade, da legalidade e lealdade às instituições, com prática de ato de fim ilegal.

A dinâmica da aquisição dos ingressos, justificativas, desvio de finalidade e rompimento dos elementos necessários a justificar a aquisição do modo como foi feito e a opção pelo processo licitatório demonstram a responsabilidade a ser imposta aos Requeridos **ANTONIO CARLOS REBOUÇAS LINS** e **FRANCISCO CLAUDIO MONTEIRO**.

3. DO DIREITO

É imperioso afirmar que a licitação tem por objetivo selecionar a proposta mais vantajosa



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

para a Administração Pública, assegurando aos particulares, que atendam às condições fixadas no instrumento convocatório, igualdade de condições para formularem suas respectivas propostas. Tal procedimento destina-se a evitar que o Administrador disponha, a seu critério, do interesse público. Trata-se de uma relação estabelecida entre o Poder Público e o particular.

Adilson Abreu Dallari assevera que “a exigibilidade da licitação tem ampla fundamentação constitucional”, citando, como fundamento de sua afirmação, os artigos 1º, 5º e 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, para concluir:

Por força da ideia de república, do princípio da isonomia e do princípio da impessoalidade, é forçoso extrair da Constituição um ‘princípio da licitação’. Em regra, todos os contratos celebrados pela Administração Pública devem ser precedidos de licitação, porque a Administração Pública não pode nem privilegiar, nem prejudicar quem quer que seja, mas deve oferecer iguais oportunidades a todos de contratar com ela. Essa é a regra geral.

É um princípio fundamental de hermenêutica que as exceções devem ser tratadas de maneira restrita. Quando houver alguma dúvida quanto à exigibilidade ou dispensa de licitação, é preciso não esquecer de que a regra geral é a exigibilidade, e de que a exceção é a dispensa ou a inexigibilidade³.(; grifo nosso)

Também, o artigo 2º da Lei 8.666/93 dispõe:

Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei.

Desta feita, apenas quando patente hipótese autorizativa de discriminação ou quando impossível a disputa, permite-se que o Administrador contrate diretamente o terceiro interessado. São os casos de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, expressamente disciplinados na Lei 8.666/93, em hipótese taxativa, conforme entendimento pacífico na doutrina.

Não há dúvida de que apenas uma empresa estava apta a vender os ingressos e camarotes, mas se a empresa pública poderia adquiri-los como o fez é questão relevante para caracterização da inexigibilidade e é o ponto sobre o qual passamos a discorrer.

3.1 Da aquisição de bens para o órgão público e a natureza instrumental da licitação.

O processo licitatório não deve ser tomado como uma mera formalidade na qual é possível incluir qualquer proposição de interesse diversos. É o que dispõe o art. 3º da Lei 8.666/93, *verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade

3 Aspectos Jurídicos da Licitação, São Paulo: Ed. Saraiva, 5ª ed., 2000, p. 45-46.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991.

§ 2º Em igualdade de condições, como critério de desempate, será assegurada preferência, sucessivamente, aos bens e serviços:

I - (Revogado pela Lei nº 12.349, de 2010);

II - produzidos no País;

III - produzidos ou prestados por empresas brasileiras.

IV - produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País. (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

§ 4º (Vetado)

§ 5º Nos processos de licitação previstos no caput, poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras.

§ 6º A margem de preferência de que trata o § 5º será estabelecida com base em estudos revistos periodicamente, em prazo não superior a 5 (cinco) anos, que levem em consideração:

I - geração de emprego e renda;

II - efeito na arrecadação de tributos federais, estaduais e municipais;

III - desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País;

IV - custo adicional dos produtos e serviços; e

V - em suas revisões, análise retrospectiva de resultados.

§ 7º Para os produtos manufaturados e serviços nacionais resultantes de desenvolvimento e inovação tecnológica realizados no País, poderá ser estabelecido margem de preferência adicional àquela prevista no § 5º.

§ 8º As margens de preferência por produto, serviço, grupo de produtos ou grupo de serviços, a que se referem os §§ 5º e 7º, serão definidas pelo Poder Executivo federal, não podendo a soma delas ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros.

§ 9º As disposições contidas nos §§ 5º e 7º deste artigo não se aplicam aos bens e aos serviços cuja capacidade de produção ou prestação no País seja inferior:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

I - à quantidade a ser adquirida ou contratada; ou

II - ao quantitativo fixado com fundamento no § 7º do art. 23 desta Lei, quando for o caso.

§ 10. A margem de preferência a que se refere o § 5º poderá ser estendida, total ou parcialmente, aos bens e serviços originários dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul.

§ 11. Os editais de licitação para a contratação de bens, serviços e obras poderão, mediante prévia justificativa da autoridade competente, exigir que o contratado promova, em favor de órgão ou entidade integrante da administração pública ou daqueles por ela indicados a partir de processo isonômico, medidas de compensação comercial, industrial, tecnológica ou acesso a condições vantajosas de financiamento, cumulativamente ou não, na forma estabelecida pelo Poder Executivo federal.

§ 12. Nas contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o processo produtivo básico de que trata a Lei no 10.176, de 11 de janeiro de 2001.

§ 13. Será divulgada na internet, a cada exercício financeiro, a relação de empresas favorecidas em decorrência do disposto nos §§ 5º, 7º, 10, 11 e 12 deste artigo, com indicação do volume de recursos destinados a cada uma delas.

Marçal Justen Filho chama a atenção para a Natureza Instrumental da Licitação, vez que a realização das formalidades próprias da licitação não satisfaz, de modo automático, os interesses por ela protegido. Vejamos sua afirmação integral:

A licitação é um instrumento jurídico para a realização de valores fundamentais e a realização concreta de fins impostos à Administração. Portanto, a licitação não apresenta fins em si próprios. É imperioso ter em vista a realização das formalidades próprias à licitação não satisfaz, de modo automático, os interesses protegidos pelo Direito.

Existe uma espécie de “presunção” jurídica. Presume-se que a observância das formalidades inerentes à licitação acarretará a mais adequada e satisfatória realização dos fins buscados pelo Direito. Mas isso não autoriza transformar a licitação numa espécie de solenidade litúrgica, em que se ignora sua natureza teleológica. Dito em outras palavras, o administrador e o intérprete têm o dever de verificar, em cada caso, se as solenidades escolhidas realizam de modo efetivo e concreto os valores protegidos pelo Direito.

Por isso, será reprovável a adoção de procedimentos que, embora absolutamente conformes ao texto legislativo, produzam o sacrifício dos interesses estatais ou gerem resultados absurdos. Isso não equivale a afirmar que o operador jurídico poderia ignorar a Lei de Licitações, mediante a invocação da inadequação das soluções legislativas. Sempre será possível encontrar uma interpretação que realize, de modo mais satisfatório, os interesses protegidos pelo Direito. Nenhum aplicador pode escolher a alternativa hermenêutica que deixe de realizar satisfatoriamente esses valores (que são os princípios norteadores da atividade administrativa e a proteção à isonomia)⁴.

No presente processo, ocorreu situação como tal. **FRANCISCO CLAUDIO MONTEIRO** Secretário da Secretaria de Estado Extraordinária da Copa 2014, encaminhou ofício ao Presidente da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, **ANTONIO CARLOS REBOUÇAS LINS**, no qual propunha a compra de 1.000 (mil) ingressos e 1 (um) camarote, para

4 **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética. 2005, p. 43-44.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

ser distribuído posterior a uma seleta lista política de convidados, indicando, previamente, os argumentos a serem utilizados como justificativa para a necessidade de aquisição, os quais não se adequavam à finalidade da Empresa Pública.

Os expedientes colhidos da Área de Comunicação, inicialmente, ratifica com o teor do ofício 046/2013-SECOPA, *acrescentado a importância para o Marketing da TERRACAP*, **sem atentar para a documentação** apensada nos autos **que proíbe tal atividade de Marketing, documentos aos quais já possuía acesso na época, numa mera formalidade litúrgica.**

Juntado em seguida documento vindo da Área Jurídica da TERRACAP, neste é aduzido os mesmos argumentos expostos, e indica a finalidade de **apoio ao esporte**, no requerimento da SECOPA, advertindo para a necessidade de realização de convênio entre os órgãos para a distribuição dos ingressos, conforme sugestão constante no ofício nº 046/2013-SECOPA.

Tais documentos vão dar supedâneo à questão da necessidade, ilegal, frise-se, da compra dos ingressos e camarote, revestidos, porém de aparente formalidade legal da etapa do processo licitatório: demonstrar a viabilidade de aquisição por parte da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, na aquisição do quantitativo de ingressos para o jogo de abertura da Copa das Confederações entre Brasil e Japão. Eis a motivação do ato administrativo que possibilitou a contratação com inexigibilidade de licitação. Tanto assim, que o voto do Presidente da TERRACAP apresentado à Diretoria Colegiada destaca a ação de “patrocínio para preencher as necessidades legítimas do requisitante e da população, divulgando, sua marca e produtos”.

Relembre-se, que o art. 50, IV da Lei 9.784/99, assim prescreve:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

A necessidade de aquisição dos ingressos jamais ocorreu e a motivação do ato é mera repetição do requerido pela SECOPA. A aquisição dos ingressos e camarote não é permitido pela legislação que rege e dá contornos à TERRACAP.

Os demais requisitos da inexigibilidade encontram-se presentes, como mera questão de forma.

O art. 10, VIII e XI da Lei 8.429/92 possui a seguinte redação:

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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

omissis...

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

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

A descrição das condutas feitas até aqui não deixa dúvidas da adequação típica na Lei de Improbidade Administrativa.

A inexigibilidade da licitação está relacionada com a justificativa apresentada, desde o início do processo de aquisição e posterior distribuição dos ingressos e camarotes para o jogo de abertura da Copa das Confederações entre as Seleções de Futebol do Brasil e Japão. **A justificativa apresentada não condiz com a finalidade da empresa pública TERRACAP, a qual buscou atender solicitação efetuada pelo Secretário da SECOPA.** A distribuição, por sua vez, os critérios apontados é um mero simulacro para dar legitimidade à distribuição sem vinculação ao processo de dispensa de licitação processado no presente caso.

Mauro Roberto Gomes de Mattos chama a atenção para tal fato, salientado, que “a motivação da justificativa deverá estar invencivelmente caracterizada, para embasar, de forma cristalina, a dispensa ou a inexigibilidade do certame licitatório”⁵.

A justificativa apresentada para a compra dos ingressos mostrou-se incompatível com a finalidade da empresa pública, o que impossibilita o processo de aquisição mediante inexigibilidade, redundando na adequação típica prevista no artigo 10, VIII, da Lei 8.429/92.

Apesar da afirmação de que há recursos para efetuar a compra dos ingressos, repise-se que referido objeto não faz parte da finalidade da empresa pública, não havendo, portanto dotação orçamentária a tal finalidade. Houve liberação de verba pública sem observância das normas pertinentes para tal finalidade.

Neste particular, nunca é demais lembrar que a liberação de verba pública deverá seguir a estreita observância das normas pertinentes, pois do contrário entrar-se-á no campo da aplicação da verba irregular.

Assim, a responsabilização dos Requeridos pela conduta da liberação das verbas e valores para a aquisição dos ingressos e camarotes para a partida de futebol de abertura da Copa das Confederações entre as seleções de Brasil e Japão.

5 **O limite da improbidade administrativa: O direito dos administrados dentro da lei nº 8.429/92.** 2.ed. Rio de Janeiro: América Jurídica, p. 315.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

Por fim, o art. 11, I da Lei 8.429/92, prevê o seguinte:

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

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

A dinâmica estabelecida para aquisição dos ingressos e camarotes para a partida de abertura da Copa das Confederações entre as seleções Brasileira e Japonesa não guardou, desde o início do processo, a observância da supremacia do interesse público, o chamado princípio da finalidade. Ao contrário, houve uma violação dos princípios da legalidade e finalidade de forma conjugada, pois desde o primeiro momento asseverou que a aquisição seria uma medida importante para o *Marketing* da empresa pública, mesmo com a proibição expressa na documentação FIFA, ainda que contrariando os fins legais da TERRACAP.

Em busca de justificativa e adequação ao aspecto procedimental da Lei de licitação, é que se elaborou os pareceres em conformidade com a argumentação inicialmente exposta no ofício, em que se requer a aquisição dos ingressos e camarote. Buscou-se, em todo o procedimento de aquisição descrito na presente ação, interesses outros que não o bem-estar da comunidade, ou a finalidade descrita na legislação própria da TERRACAP.

Sobre o tema da violação dos princípios da legalidade e finalidade, é importante transcrever o ensinamento de Marcelo Figueiredo, *verbis*:

O princípio da legalidade é, sem dúvida, um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Ao lado dele convive o princípio da supremacia do interesse público, ou princípio da finalidade pública. De fato, a Administração Pública, ao cumprir seus deveres constitucionais e legais, busca incessantemente o interesse público, verdadeira síntese dos poderes a ela atribuídos pelo sistema jurídico positivo, desequilibrando forçosamente a relação Administração/administrado. Ausentes os poderes administrativos, não seria possível realizar uma série de competências e deveres institucionais (os sacrifícios a direitos, as intervenções, desapropriações, autorizações, concessões, poder de polícia, serviços públicos, etc.). Contudo, forçoso reconhecer que a atividade administrativa não é senhora dos interesses públicos, no sentido de poder dispor dos mesmos a seu talante e alvedrio. Age de acordo com a “finalidade da lei”, com os princípios retores do ordenamento, expressos e implícitos. A Administração atua, age, como instrumento de realização do ideário constitucional, norma jurídica superior do sistema jurídico brasileiro.

Assim, o agente público deve atender aos interesse públicos, ao bem-estar da comunidade. Sob rótulo “desvio de poder”, “desvio de finalidade”, “ausência de motivos”, revelam-se todas as formas de condutas contrárias ao Direito, prejudiciais ao administrado e violadoras, às vezes, da própria Constituição. Há, em síntese, comportamento ilegal ou ilegítimo⁶.

6 **Probidade administrativa: Comentários à lei 8.429/92 e legislação complementar.** 5.ed. São Paulo: Malheiros. 2004, p. 129-130.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

Nunca é demais lembrar que a finalidade é elemento indispensável ao ato administrativo, não estando ao alvedrio dos Requeridos de como melhor utilizá-la, como destaca Carvalho Filho:

Finalidade é o elemento pelo qual todo ato administrativo deve estar dirigido ao interesse público. Realmente não se pode conceber que o administrador, como gestor de bens e interesses da coletividade, possa ser voltado a interesses privados. O intuito de sua atividade deve ser o bem comum, o atendimento aos reclamos da comunidade, porque essa de fato é a sua função.

Já vimos anteriormente que o desrespeito ao interesse público constitui abuso de poder sob a forma de desvio de finalidade. Não se pode esquecer também que conduta desse tipo ofende os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, porque, no primeiro caso, enseja tratamento diferenciado a administrados na mesma situação jurídica, e, no segundo, porque relega os preceitos éticos que devem nortear a Administração. Tais princípios estão expressos no art. 37, caput, da Constituição Federal.⁷

A caracterização da violação dos princípios restaram clara por parte dos Requeridos no momento em procuram justificar a necessidade da compra dos ingressos e camarotes, demonstração de que tal aquisição está de acordo com as finalidades da empresa pública TERRACAP, na elaboração dos critérios e distribuição dos ingressos para o jogo de abertura da Copa das Confederações entre as Seleções do Brasil e Japão.

4. DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS requer a procedência da presente ação, a fim de que, ao final:

1. A notificação dos requeridos para, querendo, apresentarem suas manifestações, na forma do disposto no artigo 17, § 7º, da Lei n.º 8429/92;
2. Prestadas ou não, requer seja recebida a presente ação, e citados os réus para apresentarem resposta, nos termos do artigo 17, § 9º, da Lei n.º 8429/92;
3. Notificação do Distrito Federal para os fins do art. 6º, § 3º, da Lei 4.717/65;
4. Após a instrução do feito, que sejam julgados procedentes os pedidos para condenar os réus, com aplicação das regras contidas no art. 12, II e III da Lei 8.429/92, na forma especificada abaixo:
 - 4.1 – **ANTONIO CARLOS REBOUÇAS LINS** como incurso no artigo 10, inciso VIII e XI e artigo 11, inciso I da Lei 8.429/92;

⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2007, p. 109.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Primeira Promotoria de Defesa do Patrimônio Público e Social - PRODEP

4.2 - **FRANCISCO CLAUDIO MONTEIRO** como incurso no artigo 10, inciso VIII e XI e artigo 11, inciso I da Lei 8.429/92;

5. Protesta demonstrar o alegado por todos os meios de prova admissíveis em direito, dando-se à causa o valor de R\$ 2.852.227,35 (dois milhões, oitocentos e cinquenta e dois mil, duzentos e vinte e sete reais e trinta e cinco centavos), para mero efeito fiscais.

Brasília, 8 de novembro de 2013.

ROBERTO CARLOS SILVA

Promotor de Justiça

MPDFT

CLAUDIO JOAO MEDEIROS MIYAGAWA FREIRE

Promotor de Justiça

MPDFT