



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

**Processo nº:** 10.171/13

**Jurisdicionados:** COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA –  
TERRACAP E OUTROS

**Assunto:** DENÚNCIA

**EMENTA: 1) Denúncias** acerca de supostas irregularidades na aquisição de ingressos e camarote para o jogo de abertura da Copa das Confederações, por inexigibilidade de licitação; e na contratação de subsidiária do BRB para prestação de serviços de estruturação e distribuição de recebíveis imobiliários, por dispensa de licitação. **2) Histórico - Despachos Singulares 241/13-GC/PT e 355/13-GC/PT:** conhecimento e abertura do contraditório à Terracap. **Decisão 3.059/13:** conhecimento da Representação da Deputada Celina Leão tratando da aquisição de ingressos e camarote para o jogo de abertura da Copa das Confederações e abertura de contraditório à Terracap e ao BRB. **Decisão 6.282/14:** abertura do contraditório à Secretaria de Comunicação – SECOM e à Secretaria de Turismo – SETUR e determinações à Terracap. **Decisão 1.298/15:** redirecionamento de diligência à Casa Civil do DF. **Decisão 5.689/15:** determinação à Terracap e sobrestamento da parte que trata da aquisição de camarote e ingressos para a Copa das Confederações até o deslinde da Ação Civil Pública – ACP 2013.01.1.170042-3. **Decisão 2.893/16:** determinações à Terracap e manutenção do sobrestamento. **Decisão 3.743/17:** determinações à Terracap e manutenção do sobrestamento. **Decisão 2.688/19:** considera ilegal o Contrato firmado entre a Terracap e a BRB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. – BRB DTVM;



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

determinações à Terracap; considera parcialmente procedentes os esclarecimentos apresentados pela Terracap, para fins de reconhecer que o valor de R\$ 115.791,86, pago à BRB DTVM, não se caracteriza como prejuízo; manutenção do sobrestamento. **3) Nesta fase:** análise do trânsito em julgado da ACP 2013.01.1.170042-3. **4) Unidade Técnica e MP com pareceres uniformes:** i) levantamento do sobrestamento do feito; ii) improcedência da Denúncia e da Representação quanto à aquisição de ingressos e camarote para o jogo de abertura da Copa das Confederações; iii) arquivamento dos autos. **5) Voto convergente.**

### RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia foi apresentada por um cidadão a respeito de possíveis irregularidades cometidas pela Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap na aquisição de ingressos e camarotes para o jogo de abertura da Copa das Confederações, ocorrido em 15 de junho de 2013, bem como na contratação da BRB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. - BRB DTVM para a prestação de serviços de estruturação e distribuição de recebíveis imobiliários (Peça 114, fls. 4/8).

No âmbito deste processo, ainda, foram apresentadas manifestação sobre o assunto pelo Sindicato dos Servidores e Empregados da Administração Direta, Fundacional, das Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Distrito Federal (SINDSER), e Representação pela então Deputada Distrital Celina Leão (Peça 114, fls. fls. 27/29).

Por meio da Decisão nº 2.688/19 (Peça 116, fl. 98) esta Corte deliberou o seguinte:



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

*“(…) II – considerar ilegal o Contrato firmado entre a Terracap e a subsidiária do Banco de Brasília S.A. – BRB, BRB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. – BRB DTVM, para prestação de serviços de estruturação e distribuição de recebíveis imobiliários, por afronta aos arts. 24, VIII, e 26, parágrafo único, III, da Lei 8.666/1993 (Processo 111.000.182/2013);*

*III – determinar à TERRACAP que, doravante, observe a impossibilidade de utilização do art. 24, VIII, da Lei nº 8.666/1993 para fundamentar a contratação direta de entidades administrativas que desempenhem atividade econômica em sentido estrito, disciplinadas pelo art. 173, § 1º, da CRFB;*

*IV – considerar parcialmente procedentes os esclarecimentos apresentados pela TERRACAP, para fins de reconhecer que o valor de R\$ 115.791,86, pago à BRB DTVM, referente aos serviços executados na elaboração do Relatório de Rating, não se caracteriza como prejuízo aos cofres da referida empresa pública;*

**IV – autorizar: a) a manutenção do sobrestamento determinado pelo item IV, ‘a’, da Decisão 5689/2015 até o completo deslinde da Ação Civil Pública nº 2013.01.1.170042-3;”** (grifou-se)

Portanto, a presente fase diz respeito às medidas a serem tomadas em relação às possíveis irregularidades na aquisição de ingressos e camarotes para o jogo de abertura da Copa das Confederações, através da inexigibilidade de licitação, em virtude do trânsito em julgado da Ação Civil Pública - ACP 2013.01.1.170042-3, ocorrido em 20 de março de 2023.

A propósito, a Unidade Técnica, no exame de sua alçada, assim se manifesta (Peça 118):

*“Senhor Diretor,*

*Iniciam-se os autos com Denúncia formulada por cidadão acerca de supostas irregularidades praticadas pela Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap na aquisição de ingressos e camarote para o jogo de abertura da Copa das Confederações, ocorrido no dia 15 de junho de 2013; bem como na contratação de subsidiária do Banco de Brasília S/A – BRB (BRB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. – BRB DTVM) para prestação de serviços de estruturação e distribuição de recebíveis imobiliários (peça 114, fls. 4/8).*

*2. O segundo ajuste também foi contestado pelo Sindicato dos Servidores e Empregados da Administração Direta, Fundacional, das Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Distrito Federal (SINDSER), que apresentou a esta Casa a Denúncia de peça 114, fls. 27/29.*



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

3. Houve, ainda, Representação da então Deputada Distrital Celina Leão, também contestando a aquisição de camarote e ingressos efetuada pela Terracap (peça 114, fls. 163/185).

4. Em sua última deliberação sobre o tema, o Tribunal, por intermédio da Decisão 2.688/19 (peça 116, fl. 98), decidiu:

(...)

5. Quanto ao Contrato firmado entre a Terracap e a BRB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. – BRB DTVM, o Tribunal encerrou a discussão sobre o tema.

6. Assim, cuida esta fase processual das providências a serem tomadas, em relação às supostas irregularidades na aquisição de ingressos e camarote para o jogo de abertura da Copa das Confederações, por inexigibilidade de licitação, em função do trânsito em julgado da Ação Civil Pública – ACP 2013.01.1.170042-3, ocorrido em 20.3.23, que permite o levantamento do sobrestamento destes autos.

7. Conforme dito na Informação 33/16 – 1ª DIACOMP/SEACOMP (peça 115, fls. 198/199), a decisão de 1ª Instância foi a seguinte:

*Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa nº 2013.01.1.170042-3*

59. Quanto aos desdobramentos da Ação Judicial nº 2013.01.1.170042-3, que se refere às irregularidades verificadas na aquisição de ingressos e camarote para o jogo de abertura da Copa das Confederações ocorrido em junho de 2013, verifica-se que após o proferimento da sentença pelo Exmo. Juiz de Direito da 4ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, Roque Fabrício Antônio de Oliveira Viel, em 14.08.15, a qual condenou o réu Antônio Carlos Rebouças Lins (ex-Presidente da TERRACAP) pela prática de ato de improbidade administrativa, com fulcro no art. 10, inc. XI, e no art. 11, inc. I, da Lei 8429/1992, impondo-lhe penas nos termos do art. 12, incs. II e III, da mesma Lei 15, o ex-gestor apresentou Apelação da decisão.

60. Na sequência, após manifestação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e do outro réu no processo, Francisco Cláudio Monteiro (ex-Secretário de Estado Extraordinário da Copa), os autos foram remetidos ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal no dia 13.01.16. 61. O recurso foi autuado naquele Tribunal em 18.01.16 e distribuído à 4ª Turma Cível, sob a relatoria do Exmo. Desembargador Fernando Habibe, encontrando-se pendente de apreciação pelo Colegiado.

8. Em 2ª Instância, a Decisão, proferida em 14.8.19, foi a seguinte:

**JULGAMENTO**

Espécie: Apelação Cível

**Apelante(s): ANTONIO CARLOS REBOUCAS LINS - MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS - Apelado(s): OS MESMOS - FRANCISCO CLAUDIO MONTEIRO - Relator: Des. JAMES**



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

*EDUARDO OLIVEIRA 1º Vogal: Des. LUÍS GUSTAVO B. DE OLIVEIRA  
2º Vogal: Des. ARNOLDO CAMANHO DE ASSIS 3º Vogal: Des. ESDRAS  
NEVES 4º Vogal: Des. FÁBIO EDUARDO MARQUES* *Decisão: NEGAR  
PROVIMENTO AO RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. DAR  
PROVIMENTO AO RECURSO DE ANTONIO CARLOS REBOUÇAS  
LINS, MAIORIA, NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, VENCIDOS  
O 1º E O 3º VOGAIS, QUE LHE NEGAVAM PROVIMENTO.  
JULGAMENTO REALIZADO NOS TERMOS DO ART. 942 DO CPC  
Sessão: 27/2019 Ordinária*

9. *A Ementa do Acórdão relativo ao presente julgado foi a seguinte:*

*DIREITO ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.  
TERRACAP. COMPRA E DISTRIBUIÇÃO DE INGRESSOS PARA O  
JOGO DE ABERTURA DA COPA DAS CONFEDERAÇÕES.  
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PROCEDIMENTO LEGAL  
ATENDIDO. MOTIVAÇÃO ADEQUADA. FINALIDADE LÍCITA.  
PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. REALIZAÇÃO DA DESPESA COM  
OBSERVÂNCIA DO ITINERÁRIO LEGAL. IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA NÃO CARACTERIZADA.*

*I. Não configura ato de improbidade administrativa passível de  
enquadramento no artigo 10, inciso VIII, da Lei 8.429/1992, a aquisição  
de ingressos pela TERRACAP para o jogo de abertura da Copa das  
Confederações fundado em procedimento administrativo no qual se  
justificou a inexigibilidade de licitação e que atende aos fins legais e  
estatutários da empresa pública.*

*II. Inexistindo evidência de que verba pública foi liberada em desacordo  
com a legislação vigente ou empregada irregularmente mediante  
influência escusa e tendo o empenho e pagamento da despesa atendido às  
exigências da Lei 4.320/1964, não se caracteriza a improbidade  
administrativa delineada no artigo 10, incisos IX e XI, da Lei 8.429/1992.*

*III. A compra de ingressos para distribuição gratuita, decidida à luz de  
parecer técnico e para a consecução de fins institucionais previamente  
justificados, não atenta contra os princípios regentes da Administração  
Pública.*

*IV. A TERRACAP faz parte da administração indireta do Distrito Federal  
e tem interesse direto na promoção do Estádio Nacional de Brasília, de  
molde que a sua participação na compra dos ingressos para distribuição  
de acordo com parâmetros previamente definidos em convênio não  
incorpora o dolo que é indispensável à improbidade administrativa  
catalogada no artigo 11, inciso I, da Lei 8.429/1992.*

*V. Atos de improbidade administrativa ofensivos aos princípios da  
Administração Pública, catalogados no artigo 11 da Lei 8.429/1992,  
pressupõem dolo ou má-fé do agente. Sem esse desígnio subjetivo não se  
pode cogitar de improbidade administrativa, figura jurídica que, por  
possuir contornos próprios, não se confunde nem se equipara ao ato ilícito  
ou ato antiético.*



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

*VI. A punição por ato de improbidade violador dos princípios regentes da Administração Pública não se dirige ao administrador inábil, incauto, negligente, imprudente ou imperito (conduta culposa), mas ao agente público desonesto que se vale de suas prerrogativas funcionais para alcançar, dolosamente, fins distintos daquele que deve orientar a sua atuação: o interesse público. VII. Recurso do primeiro Réu provido. Recurso do Autor desprovido.*

*10. Na sequência, não foi conhecido Recurso Especial – REsp, interposto pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, por decisão do Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT, em 21.2.20.*

*11. Por fim, o MPDFT manejou Agravo no Recurso Especial – AREsp, no âmbito Superior Tribunal de Justiça – STJ, com o objetivo de que o REsp interposto fosse conhecido. O julgamento do AREsp no STJ transitou em julgado em 20.3.23, cujas Ementa e Acórdão foram os seguintes:*

### *EMENTA*

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPRA DE INGRESSOS. REEXAME DE PROVA. SÚMULAS 5 E 7/STJ.*

*1. Conforme determinado no acórdão recorrido, ‘não configura ato de improbidade administrativa passível de enquadramento no artigo 10, inciso VIII, da Lei 8.429/1992, a aquisição de ingressos pela TERRACAP para o jogo de abertura da Copa das Confederações fundado em procedimento administrativo no qual se justificou a inexigibilidade de licitação e que atende aos fins legais e estatutários da empresa pública’.*

*2. Da atenta análise recursal, bem como do acórdão recorrido, entendo ‘que seria necessário do revolvimento fático-probatório dos autos para dirimir a questão, além de apreciação dos termos do convênio firmado entre a Terracap, a Secretaria de Estado de Comunicação Social e a Secretaria de Estado Extraordinário da Copa, e do Estatuto Interno da Terracap, providências obstadas nesta Corte de Justiça, consoante o teor das Súmulas n. 5 e 7 do STJ’.*

*3. Agravo conhecido para não conhecer do recurso especial.*

### *ACÓRDÃO*

*Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo-se no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Francisco Falcão, acompanhando o Sr. Ministro-Relator para conhecer do agravo e dar provimento ao recurso especial, por maioria, conhecer do agravo para não conhecer do recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro o Og Fernandes, que lavrará o acórdão. Vencidos os Srs. Ministros Herman Benjamin e Francisco Falcão. Votaram com o Sr. Ministro Og Fernandes os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães.*

*Brasília, 02 de agosto de 2022(Data do Julgamento).*



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

### MINISTRO OG FERNANDES

Relator

#### ANÁLISE

12. Conforme entendimento exposto em fase anterior dos autos, entendeu-se que a ACP e a fiscalização realizada por esta Corte examinavam os mesmos fatos visando apurar a responsabilidade por eventuais danos causados aos cofres da Terracap em função da aquisição, por inexigibilidade de licitação, de ingressos e camarote para o jogo inaugural da Copa das Confederações (peça 115, fls. 128/130).

13. A seguir, apresentamos pontos importantes e excertos do voto do Desembargador James Eduardo Oliveira – Relator, cujo entendimento prevaleceu, em 2ª Instância, no sentido de isentar o réu, Antônio Carlos Rebouças Lins, da aplicação de qualquer penalidade.

14. Cabe ressaltar que ambas as instâncias inocentaram o réu Francisco Cláudio Monteiro, ex-Secretário de Estado Extraordinário da Copa, de qualquer responsabilidade pelos fatos aqui discutidos.

*Inexistência nos autos de ato de improbidade administrativa passível de enquadramento no artigo 10, VIII, da Lei 8.429/92. (frustrar a licitude do processo licitatório)*

15. O Desembargador Relator cita os arts. 25, I, e 26 da então vigente Lei 8.666/93, que tratavam da inexigibilidade de licitação. Aponta que ‘esses requisitos foram atendidos na espécie, tendo em vista que a aquisição dos ingressos para o jogo de abertura da Copa das Confederações foi precedida de procedimento administrativo no qual foram declinadas as razões (promover o nome da empresa, divulgar o patrimônio perante a sociedade e captar investidores de futura parceria público-privada para exploração do bem), observada a manifestação da assessoria de comunicação quanto à sua adequação às estratégias de marketing e seguido parecer jurídico que concluiu pela inexigibilidade de licitação.’

16. Destaca ‘que a compra direta dos ingressos foi deliberada no contexto de processo administrativo no qual foi averbado pelo órgão competente a inexigibilidade de licitação. Aliás, a fonte exclusiva da venda dos ingressos basta por si só para evidenciar que não era viável a licitação para sua aquisição, o que afasta a existência de dolo ou culpa grave que é indispensável para a configuração da improbidade administrativa catalogada no inciso VIII do artigo 10 da Lei 8.429/1992.’

17. Transcreve a manifestação da assessoria de comunicação da TERRACAP que serve para explicitar a motivação da aquisição:

4. Após Brasília ser escolhida como cidade sede da Copa do Mundo FIFA 2014, uma série de exigências da FIFA tiveram que ser cumpridas, tais como a disponibilização de acomodações, transporte e, principalmente, possuir um estádio que atendesse aos requisitos daquela instituição.

5. Assim, diante dos custos para reforma do maior e principal estádio da cidade, o Estádio Mané Garrincha, optou o Governo do Distrito Federal



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

*(GDF) pela construção de um novo estádio, o Estádio Nacional de Brasília - Mané Garrincha, cuja obra está sendo integralmente bancada com recursos da Terracap.*

*6. Nesse ponto, cumpre ressaltar que a Lei nº 4.558, de 23 de março de 2011, reverte ao patrimônio da Terracap o imóvel denominado Lote 1 do Setor de Áreas Isoladas Norte e obriga a Empresa a transformá-lo em complexo esportivo destinado a realização de eventos esportivos, sociais, culturais e religiosos.*

*7. O mesmo diploma legal estabelece que o referido imóvel 'integrará novo espaço com vistas a promover o desenvolvimento econômico-social do Distrito Federal e proporcionar melhor qualidade de vida à população'.*

*8. A Lei 4.586, de 13 de julho de 2011, alterou o objeto social da Terracap, atribuindo à Empresa a finalidade efetiva de agência de desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal, e permitindo a utilização de modernos instrumentos de gestão administrativa, econômica e financeira tais como o estabelecimento de Parcerias Público-Privadas (PPP), Sociedades de Propósito Específico (SPE) e operações urbanas consorciadas para a implantação e o desenvolvimento de empreendimentos considerados estratégicos pelo GDF.*

*9. É nesse contexto que a Terracap busca, por meio de ações de comunicação, divulgar sua atuação, de modo que a população: (a) seja capaz de divisar a Empresa como instituição que está se modernizando e que tem por objetivo fazer com que o limitado patrimônio imobiliário do Distrito Federal se transforme em fonte permanente de recursos para a construção de um Distrito Federal melhor; (b) perceba, mediante a exploração de situações concretas, que os recursos arrecadados pela Terracap retornam para a sociedade; (c) reconheça que adquirir imóveis licitados pela Empresa é a forma legal e segura de realizar investimentos.*

*10. Em que pese o esforço de comunicação empreendido pela Terracap, há que se reconhecer a existência, ainda, de um longo caminho a ser percorrido para a construção de uma nova identidade. Afinal a Terracap foi concebida para gerir as terras públicas do Distrito Federal e, ao longo de quarenta anos de existência, notabilizou-se por suas atividades imobiliárias. Somente em 1997 é que, por força de decreto, passou a designar-se Agência de Desenvolvimento; e, mais recentemente (julho de 2011), é que foi autorizada a lançar mão de instrumentos administrativos, econômicos e financeiros que lhe permitam desenvolver projetos estratégicos para o desenvolvimento do Distrito Federal.*

*11. Indiscutivelmente, o evento da Copa das Confederações 2013, ao lado do evento principal que será a Copa do Mundo FIFA 2014, traz muita visibilidade ao Brasil e as cidades sedes, constituindo-se em excelente oportunidade para a busca de potenciais investidores que poderão incentivar o desenvolvimento local.*

*(...)*

*13. O novo estádio sediará a abertura da Copa das Confederações de 2013. Logo, a solenidade de abertura representa oportunidade única para*



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

*reunir stakeholders, ou seja, pessoas ou grupos fundamentais não só ao processo de construção de uma nova identidade para a Terracap enquanto Agência de Desenvolvimento, como também para a atração de investidores.*

*14. Registre-se, contudo, que Copa das Confederações 2013 e a Copa do Mundo FIFA 2014 são eventos organizados pela FIFA, entidade que possui regras específicas para a aquisição de ingressos, o que limita as ações de marketing promocional da Terracap associadas a realização desses dois eventos.*

*15. Ao Distrito Federal, na qualidade de ente público, foi ofertado pela Match Hospitality Serviços Ltda., empresa que detém com exclusividade os direitos de comercialização, pacote para a aquisição de forma diferenciada de um lote de 1000 (mil) ingressos e camarote privativo com 18 (dezoito) assentos para a Copa das Confederações 2013.*

*16. Dessa forma, uma vez adquirido o pacote supracitado, tem-se a possibilidade de utilizar tal cota de ingressos de acordo com programa de relacionamento que possibilite reunir os stakeholders que o Governo do Distrito Federal julgue fundamentais para a sua estratégia de investimentos.*

*17. É imprescindível a elaboração de planejamento estratégico de comunicação para programas, políticas e ações da Terracap. Há a necessidade de elaboração de planos de comunicação integrativos que prevejam múltiplas ações de curto, médio e longo prazos e que possam ser feitas a partir de diagnóstico, análise e conhecimento das múltiplas ferramentas de comunicação, de maneira a garantir análises de diagnóstico.*

*18. Conquanto o planejamento estratégico de comunicação esteja em fase de elaboração (os projetos básicos para licitação de empresas especializadas em comunicação e marketing promocional que atuarão sob orientação e supervisão desta Assessoria de Comunicação – ASCOM deverão ser submetidos & apreciação da Diretoria Colegiada logo após o Carnaval), é forçoso reconhecer não só a atual predominância das atividades de publicidade voltadas para a licitação de imóveis como também a inexistência de um programa estruturado de relacionamento da Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal com stakeholders.*

*19. A celebração de contrato com Match Hospitality Serviços Ltda., empresa que detém com exclusividade os direitos de comercialização de ingressos para a Copa das Confederações 2013 é exigência que se impõe para a realização de qualquer ação de marketing promocional que venha a utilizar-se da solenidade de abertura da Copa das Confederações no Estádio Nacional de Brasília - Mané Garrincha.*

*20. A inexistência de um programa estruturado de relacionamento da Terracap - Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – com stakeholders, bem como a impossibilidade de contratação em tempo hábil de agência especializada para implantação de programa dessa natureza colocam a empresa diante da necessidade de recorrer a órgãos direta e*



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

*estrategicamente ligados à Governadoria do Distrito Federal e que disponham de expertise para auxiliar-nos nessa tarefa.*

*21. Uma vez efetuada a aquisição do camarote e dos ingressos conforme solicitado pela Secretaria Extraordinária da Copa 2014, opinamos favoravelmente a celebração de convênio com a Secretaria de Comunicação Social do Distrito Federal com o objetivo de 'potencializar a divulgação da Terracap perante o mercado e a população em geral, com reflexo positivo para seus negócios'.*

*18. Defende o Relator que 'foi com base nesse suporte administrativo que os órgãos deliberativos da TERRACAP, endossando voto do seu presidente (primeiro Réu), autorizaram a contratação e a realização da despesa.'*

*19. Enfatiza ser possível 'discordar da estratégia de marketing ou da destinação dos ingressos, mas o fato é que a TERRACAP tinha o compromisso legal de transformar o Estádio Nacional de Brasília em um complexo esportivo, nos termos do artigo 2º da Lei Distrital 4.558/2011, e a escolha feita está em consonância com seus objetivos institucionais e empresariais.'*

*20. Conclui que 'se a TERRACAP, imbuída desse propósito, decidiu pela compra e distribuição dos ingressos a pessoas que, na sua visão, de alguma forma favoreceriam a consecução do projeto de transformar o Estádio Nacional de Brasília em um complexo esportivo atrativo para a população e para a iniciativa privada, essa escolha, compreendida na sua esfera discricionária, não é sindicável judicialmente sob o enfoque da conveniência e da oportunidade, mesmo porque está em consonância com seus fins legais e estatutários previstos no artigo 2º da Lei 5.861/1972 e no artigo 4º, § 1º, do seu Estatuto Social.'*

*21. Expõe que 'sob essa perspectiva, portanto, não configura ato de improbidade passível de enquadramento no artigo 10, inciso VIII, da Lei 8.429/1992, a aquisição de ingressos para espetáculo esportivo fundado em procedimento administrativo no qual se justificou a inexigibilidade de licitação e que atende aos fins legais e estatutários da empresa pública.'*

*22. Destaca, por fim, 'que a compra direta dos ingressos foi deliberada no contexto de processo administrativo no qual foi averbado pelo órgão competente a inexigibilidade de licitação. Aliás, a fonte exclusiva da venda dos ingressos basta por si só para evidenciar que não era viável a licitação para sua aquisição, o que afasta a existência de dolo ou culpa grave que é indispensável para a configuração da improbidade administrativa catalogada no inciso VIII do artigo 10 da Lei 8.429/1992.' Inexistência de ato de improbidade administrativa passível de enquadramento no artigo 10, IX e XI, da Lei 8.429/92 (perceber vantagem econômica e incorporar ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores).*

*23. A manifestação do Relator dos autos judiciais foi expressa nos seguintes termos:*

*Não há nenhuma evidência de que verba pública foi liberada em desacordo com a legislação vigente ou empregada irregularmente*



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

*mediante influência escusa. Obtida a autorização de contratar mediante inexigibilidade de licitação, cabia ao administrador realizar o respectivo empenho da despesa e, uma vez entregue o bem adquirido, promover a liquidação e ordenar o pagamento ao contratado, nos termos dos artigos 58, 61, 62, 63 e 64 da Lei 4.320/1964: (...) Os documentos de fls. 141/152 demonstram que esse roteiro legal foi devidamente seguido e não se descortina nos autos que o uso dos recursos foi motivado por influência externa ilegítima, a ponto de amoldar o ato administrativo à tipologia do artigo 10, incisos IX e XI, da Lei 8.429/1992. (...) Existindo dotação orçamentária (fl. 104) e havendo discricionariedade para o seu emprego específico, não há como enquadrar a aquisição dos ingressos nos tipos ímprobos dos incisos IX e XI do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa.*

*(...)*

*Pela própria natureza e característica da ação de marketing, não se tem como demonstrado qualquer prejuízo com a compra dos ingressos e do camarote distribuição entre clientes, investidores, autoridades e funcionários.*

*Inexistência de ato de improbidade administrativa passível de enquadramento no artigo 11, I, da Lei 8.429/92 (praticar ato visando fim proibido em lei).*

*24. Quanto a este tópico, foi a seguinte a manifestação do Relator:*

*A compra dos ingressos para distribuição gratuita, decidida a luz de parecer técnico e para a consecução de fins institucionais previamente justificados, não atenta contra os princípios regentes da Administração Pública e por isso não se insere no terreno pantanoso da improbidade administrativa.*

*No mínimo é possível cogitar que havia margem interpretativa para concluir pela legalidade e legitimidade da aquisição e distribuição que, afinal, foram precedidas de processo administrativo no qual restou pavimentada a sua juridicidade.*

*Ainda que se pudesse concluir que a iniciativa afrontou a melhor interpretação das normas jurídicas pertinentes, isso não renderia ensejo a caracterização de improbidade administrativa.*

*(...)*

*Não é despiciendo remarcar que o enquadramento da conduta do agente público a tipologia do artigo 11, inciso I, da Lei 8.429/1992, pressupõe ação consciente e preordenada a consecução de fim proibido em lei ou regulamento ou que exorbita a sua competência. (...) Não há nenhum elemento de convicção apto a evidenciar que o primeiro Réu tenha agido com o intuito deliberado de descumprir normas ou frustrar seus objetivos. O que de fato aconteceu foi uma ação coordenada entre órgãos e instituições com a finalidade de promover o Estádio Nacional de Brasília e viabilizá-lo como centro esportivo, tudo segundo o figurino legal chancelado em processo administrativo.*



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

*A TERRACAP faz parte da administração indireta do Distrito Federal e tem interesse direto na promoção do Estádio Nacional de Brasília, de molde que a sua participação na compra dos ingressos para distribuição de acordo com parâmetros previamente definidos em convênio não incorpora o dolo que é indispensável a improbidade administrativa catalogada no inciso I do artigo 11. Consta, a propósito, do convênio firmado entre a TERRACAP, a Secretaria de Estado de Comunicação Social e a Secretaria de Estado Extraordinária da Copa*

*(...)*

*O gestor de empresa pública pode eleger e implementar a estratégia de marketing considerada adequada para a sua promoção e que conta com amparo orçamentário, principalmente quando suas ações são inseridas e respaldadas em processo administrativo que se desenvolve dentro dos padrões legais.*

*A proibição do denominado marketing de emboscada está associada a vinculação entre os eventos realizados pela FIFA no país e a empresa adquirente de pacotes de hospitalidade. Não se configura no caso vertente porque a TERRACAP, como dona ou gestora do Estádio Nacional de Brasília, tinha interesse legítimo em promovê-lo como realização para as próprias competições esportivas patrocinadas pela FIFA e como legado esportivo para Brasília.*

*De toda sorte, eventual descumprimento do contrato com a FIFA só pode gerar efeitos jurídicos em relação a própria entidade.*

*Conclui-se, assim, que não há prova de que os Réus (Presidente da TERRACAP e Secretário de Estado Extraordinário da Copa) agiram com o fim de causar prejuízo ao erário, obter vantagem própria ou favorecer ilicitamente terceiros mediante inexigibilidade de licitação, liberação irregular de recursos públicos ou violação de princípios administrativos. Vale dizer, não se detecta dolo, ainda que genérico, hábil a evidenciar ato de improbidade administrativa.*

*Não é ocioso remarcar que atos de improbidade administrativa ofensivos aos princípios da Administração Pública, catalogados no artigo 11 da Lei 8.429/1992, pressupõem dolo ou má-fé do agente. Sem esse desígnio subjetivo não se pode cogitar de improbidade administrativa, figura jurídica que, por possuir contornos próprios, não se confunde nem se equipara ao ato ilícito ou ato antiético.*

*(...)*

*E bem de ver que o dolo de que se cuida não é específico, mas genérico, sob pena de se esvaziar a operabilidade das sanções legais pela enorme dificuldade da prova do ato de improbidade administrativa. De toda sorte, a improbidade administrativa só se emoldura juridicamente mediante a caracterização da vontade consciente de praticar ou aderir a conduta improba, ainda que dispensada a prova de uma finalidade específica ou previamente projetada pelo agente.*

*E não basta somente o signo da ilicitude: para a configuração da improbidade administrativa é imprescindível que a conduta do agente estatal se divorcie de seus deveres funcionais e dos princípios da*



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

*Administração Pública, sob pena de se equiparar todo e qualquer ato administrativo irregular ou ilegal a ato de improbidade.*

*A punição por ato de improbidade violador dos princípios regentes da Administração Pública não se dirige ao administrador inábil, incauto, negligente, imprudente ou imperito (conduta culposa), mas ao agente público desonesto que se vale de suas prerrogativas funcionais para alcançar, dolosamente, fins distintos daquele que deve orientar a sua atuação: o interesse público.*

(...)

*A improbidade administrativa, não despreciando insistir, tem tipologia jurídica própria e não se confunde nem absorve todo e qualquer ato desprovido de legalidade ou de eticidade. Daí porque se exige que, na ação de improbidade administrativa, seja identificada na petição inicial e demonstrada na dilação probatória a capitulação da conduta em algum dos permissivos do artigo 11 da lei de regência, com destaque para o elemento anímico que é indispensável a configuração da improbidade administrativa.*

(...)

*Sem dúvida, nem toda conduta ilícita ou reprovável do agente público converge para a improbidade administrativa. O registro é feito para novamente colocar em destaque que, sem que se testifique a prática de ato doloso ou de má-fé para a consecução de objetivo escuso, não há espaço jurídico para a admissão da improbidade administrativa. Logo, a falta desse elemento subjetivo não se pode qualificar como improbidade administrativa a compra de ingressos e de um camarote para ser distribuído entre investidores, autoridades e servidores no contexto da estratégia de marketing da TERRACAP.*

*O provimento do recurso interposto pelo primeiro Réu induz ao desprovimento do recurso interposto pelo Autor, pois são indissociáveis as condutas atribuídas a ambos os Réus. É dizer, não há como se reconhecer improbidade administrativa praticada pelo segundo Réu depois de descartada improbidade administrativa em relação ao primeiro Réu.*

*25. Diante desta análise, foi dado provimento à Apelação interposta pelo primeiro Réu (ANTONIO CARLOS REBOUÇAS LINS) para julgar improcedentes os pedidos deduzidos naquela ACP por improbidade administrativa.*

*26. Como se observa, em âmbito judicial, restou decidido que: a aquisição de ingressos decorreu de procedimento administrativo no qual se justificou a inexigibilidade de licitação e que atende aos fins legais e estatutários da empresa pública; não há indício de dolo, culpa grave ou violação aos Princípios da Administração Pública na aquisição dos ingressos.*

*27. Dessa forma, em que pese a independência das instâncias, como nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro 'O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro' e esse não restou caracterizado,*



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

*conforme decidido em âmbito judicial; resta propor ao Tribunal que considere improcedentes a Denúncia de peça 114, fls. 4/8, e a Representação da então parlamentar Celina Leão (peça 114, fls. 163/185), quanto à aquisição de ingressos e camarote para o jogo de abertura da Copa das Confederações.*

### **SUGESTÕES**

*28. Pelo exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:*

*I) tomar conhecimento:*

*a) do Trânsito em Julgado Ação Civil Pública 2013.01.1.170042-3, Processo digitalizado 0009423-07.2013.8.07.0018 (peça 117);*

*b) da presente Informação;*

*II) levantar o sobrestamento determinado pelo item IV.a da Decisão 5.689/2015;*

*III) considerar improcedentes a Denúncia de peça 114 (fls. 4/8) e a Representação da então Deputada Distrital Celina Leão (peça 114, fls. 163/185), quanto à aquisição de ingressos e camarote para o jogo de abertura da Copa das Confederações;*

*IV) autorizar:*

*a) a ciência à TERRACAP, ao Denunciante e à Representante da decisão que vier a ser proferida por este Tribunal;*

*b) a devolução dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura, Mobilidade e Segurança Pública para fins de arquivamento.*

*À superior consideração.”*

O Ministério Público, por sua vez, aquiesce às sugestões do Corpo Técnico (Peça 122).

É o Relatório.

### **VOTO**

Após examinar as informações contidas nos autos, no que tange ao desfecho da Ação Civil Pública 2013.01.1.170042-3 (0009423-07.2013.8.07.0018), concordo com as considerações apresentadas tanto pela Unidade Técnica quanto pelo



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

*Parquet* especializado, no sentido de levantar o sobrestamento deste processo, em razão do trânsito em julgado da referida ação judicial (Peça 117).

Ato contínuo, passo ao exame do mérito.

Verifico que tanto a Unidade Técnica quanto o *Parquet* especializado convergem no sentido de considerar improcedentes a Denúncia e a Representação apresentadas.

Assim, vale reproduzir novamente trechos da Informação nº 37/2024 – Digem1/Segem (Peça 118):

*“(...) 25. Diante desta análise, foi dado provimento à Apelação interposta pelo primeiro Réu (ANTONIO CARLOS REBOUÇAS LINS) para julgar improcedentes os pedidos deduzidos naquela ACP por improbidade administrativa.*

*26. Como se observa, em âmbito judicial, restou decidido que: a aquisição de ingressos decorreu de procedimento administrativo no qual se justificou a inexigibilidade de licitação e que atende aos fins legais e estatutários da empresa pública; não há indício de dolo, culpa grave ou violação aos Princípios da Administração Pública na aquisição dos ingressos.*

*27. Dessa forma, em que pese a independência das instâncias, como nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ‘O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro’ e esse não restou caracterizado, conforme decidido em âmbito judicial; resta propor ao Tribunal que considere improcedentes a Denúncia de peça 114, fls. 4/8, e a Representação da então parlamentar Celina Leão (peça 114, fls. 163/185), quanto à aquisição de ingressos e camarote para o jogo de abertura da Copa das Confederações. (...)”*

Concordando com a Instrução, o *Parquet* Especial teceu as seguintes considerações (Peça 122):

*“(...) 14. Por certo, uma vez que a conclusão na esfera judicial foi a de não haver indícios de dolo, culpa grave ou violação aos Princípios da Administração Pública no procedimento administrativo que justificou a inexigibilidade de licitação para a aquisição dos ingressos para o jogo de abertura da Copa das Confederações, outra não é a consequência senão aquela de considerar improcedentes a Denúncia de peça 114 (fls. 4/8) e a Representação de peça 114 (fls. 163/185).*



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

*15. Veja-se que no processo judicial, além da dilação probatória inerente ao feito, foi reconhecida a ausência de elemento subjetivo doloso na prática do ato, afastando-se, igualmente, a culpa grave. Não foi reconhecida a prática de ato com o condão de ensejar enriquecimento ilícito, prejuízo ao Erário e tampouco identificada afronta a princípios de natureza administrativa que pudessem culminar na responsabilização dos agentes públicos.*

*16. Para além disso, como na última assentada, por meio da Decisão nº 2.688/2019, o Tribunal já havia considerado ilegal o Contrato firmado entre a Terracap e a subsidiária do Banco de Brasília S.A. – BRB, BRB Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. – BRB DTVM, para prestação de serviços de estruturação e distribuição de recebíveis imobiliários, objeto da Denúncia formulada pelo SINDISER10, no entanto sem a caracterização de prejuízo, não restam mais pendências a serem avaliadas pela Corte, podendo os presentes autos serem arquivados.*

*17. Ante o exposto, este Órgão Ministerial acompanha as sugestões propostas pela Unidade Técnica.*

*É o Parecer.”*

Ao examinar os presentes autos, constato que inexistiram irregularidades ou ilegalidades no que se refere à aquisição de ingressos e camarote para o jogo de abertura da Copa das Confederações.

Esse fato foi corroborado pelo Poder Judiciário que concluiu pela inocorrência de conduta ímproba por parte dos responsáveis.

Nesse sentido, destaco o trecho do voto condutor do Emitente Relator:

*“(…) O que de fato aconteceu foi uma ação coordenada entre órgãos e instituições com a finalidade de promover o Estádio Nacional de Brasília e viabilizá-lo como centro esportivo, tudo segundo o figurino legal chancelado em processo administrativo.*

*A TERRACAP faz parte da administração indireta do Distrito Federal e tem interesse direto na promoção do Estádio Nacional de Brasília, de molde que a sua participação na compra dos ingressos para distribuição de acordo com parâmetros previamente definidos em convênio não incorpora o dolo que é indispensável a improbidade administrativa catalogada no inciso I do artigo 11. Consta, a propósito, do convênio firmado entre a TERRACAP, a Secretaria de Estado de Comunicação Social e a Secretaria de Estado Extraordinária da Copa*

*(…)*

*O gestor de empresa pública pode eleger e implementar a estratégia de marketing considerada adequada para a sua promoção e que conta com amparo orçamentário, principalmente quando suas ações são inseridas e*



## Tribunal de Contas do Distrito Federal

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

*respaldadas em processo administrativo que se desenvolve dentro dos padrões legais.*

*A proibição do denominado marketing de emboscada está associada a vinculação entre os eventos realizados pela FIFA no país e a empresa adquirente de pacotes de hospitalidade. Não se configura no caso vertente porque a TERRACAP, como dona ou gestora do Estádio Nacional de Brasília, tinha interesse legítimo em promovê-lo como realização para as próprias competições esportivas patrocinadas pela FIFA e como legado esportivo para Brasília.*

*De toda sorte, eventual descumprimento do contrato com a FIFA só pode gerar efeitos jurídicos em relação a própria entidade.*

*Conclui-se, assim, que não há prova de que os Réus (Presidente da TERRACAP e Secretário de Estado Extraordinário da Copa) agiram com o fim de causar prejuízo ao erário, obter vantagem própria ou favorecer ilicitamente terceiros mediante inexigibilidade de licitação, liberação irregular de recursos públicos ou violação de princípios administrativos. Vale dizer, não se detecta dolo, ainda que genérico, hábil a evidenciar ato de improbidade administrativa.*

*Não é ocioso remarcar que atos de improbidade administrativa ofensivos aos princípios da Administração Pública, catalogados no artigo 11 da Lei 8.429/1992, pressupõem dolo ou má-fé do agente. Sem esse desígnio subjetivo não se pode cogitar de improbidade administrativa, figura jurídica que, por possuir contornos próprios, não se confunde nem se equipara ao ato ilícito ou ato antiético*

*(...)*

*Sem dúvida, nem toda conduta ilícita ou reprovável do agente público converge para a improbidade administrativa. O registro é feito para novamente colocar em destaque que, sem que se testifique a prática de ato doloso ou de má-fé para a consecução de objetivo escuso, não há espaço jurídico para a admissão da improbidade administrativa. Logo, a falta desse elemento subjetivo não se pode qualificar como improbidade administrativa a compra de ingressos e de um camarote para ser distribuído entre investidores, autoridades e servidores no contexto da estratégia de marketing da TERRACAP.*

*O provimento do recurso interposto pelo primeiro Réu induz ao desprovimento do recurso interposto pelo Autor, pois são indissociáveis as condutas atribuídas a ambos os Réus. **É dizer, não há como se reconhecer improbidade administrativa praticada pelo segundo Réu depois de descartada improbidade administrativa em relação ao primeiro Réu.**” (Grifou-se)*

De fato, considerando a competência do Poder Judiciário para definir a natureza de atos ímprobos, e tendo em vista a identidade das matérias debatidas tanto naquela Ação Civil Pública quanto no presente processo, alinho-me ao entendimento da Unidade Técnica, encampado pelo Ministério Público, no sentido de julgar



**Tribunal de Contas do Distrito Federal**

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU VALE DA SILVA

improcedentes a Denúncia e a Representação debatidas neste processo, com o consequente arquivamento dos autos.

Portanto, em harmonia com as manifestações uniformes da Unidade Técnica e do *Parquet*, às quais adoto como razões de decidir, **VOTO** no sentido de que o Plenário:

**I** – tome o conhecimento:

- a)** da Certidão de Trânsito em Julgado da Ação Civil Pública nº 2013.01.1.170042-3, Processo Digitalizado nº 0009423-07.2013.8.07.0018 (peça 117);
- b)** da Informação nº 37/2024 – Digem1/Segem (Peça 118);
- c)** do Parecer nº 268/2024–G4P/ML (Peça 122);

**II** – levante o sobrestamento determinado pelo item IV.a da Decisão 5.689/2015;

**III** – considere improcedentes a Denúncia (Peça 114, fls. 4/8) e a Representação ofertada pela então Deputada Distrital Celina Leão (Peça 114, fls. 163/185), quanto à aquisição de ingressos e camarote para o jogo de abertura da Copa das Confederações;

**IV** – autorize:

- a)** a ciência à TERRACAP, ao Denunciante e à Representante da decisão que vier a ser proferida por este Tribunal;
- b)** a devolução dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura, Mobilidade e Segurança Pública para fins de arquivamento.

Sala das Sessões, 22 de maio de 2024.

**PAULO TADEU**  
**Conselheiro-Relator**