

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

PROCESSO: 7193/2015

ASSUNTO: Representação

PARECER: 091/2019-CF

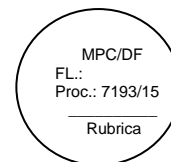
EMENTA: Representação do MPCDF. Possíveis irregularidades na execução de obras no Autódromo Nelson Piquet sem licitação e sem contrato específico. Decisão pela regularidade do orçamento com base no Sinapi e na Tabela de Custo da Novacap. Recurso do MPCDF. Negativa de provimento. Audiência de responsáveis. Análise de razões de justificativas. Corpo Técnico pela improcedência, aplicação de multa, conversão dos autos em tomada de contas especial e inabilitação dos responsáveis. MPCDF aquiesce.

Cuidam os autos da Representação 13/2015-CF, versando sobre a execução de obras no Autódromo Internacional Nelson Piquet mediante o uso irregular do Contrato 737/2009 e com burla ao dever de licitar.

2. Por meio da Decisão 2507/2017 (Peça 163), o Tribunal decidiu:

III – com esteio no art. 248, inciso IV, do novel RI/TCDF, promover a audiência dos responsáveis (Sr. Nilson Martorelli, ex-Diretor-Presidente da Novacap, Sr. Luiz Rogério Pinto Gonçalves, ex-Diretor da Diretoria de Obras Especiais – DOE da Novacap, e Sr^a. Maruska Lima de Souza Holanda, ex-Diretora Presidente da Terracap) para que apresentem suas razões de justificativa, no prazo de 30 (trinta) dias, pelos seguintes fatos: a) burla ao dever de licitar, caracterizada na desvirtuação do Contrato n.º 737/2009 para realização dos serviços de pavimentação no Autódromo Nelson Piquet, ao arrepio do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 2º da Lei n.º 8.666/1993, passível de penalização nos termos dos arts. 57, inciso II, e 60 da Lei Complementar n.º 01/1994; b) ato de gestão antieconômica que resultou em prejuízo de R\$ 1.474.467,59, caracterizada pela utilização de solução técnica mais onerosa, sem respaldo em justificativas técnicas aceitáveis (rachão na execução de subbase), passível de penalização nos termos dos arts. 57, inciso III, e 60 da Lei Complementar n.º 1/1994, bem como da possibilidade de conversão dos autos em tomada de contas especial, com fulcro no art. 46 da LC n.º 1/1994;

3. Em cumprimento a referida decisão, os responsáveis indicados apresentaram suas razões de justificativas conforme peças acostadas indicadas na tabela abaixo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Tabela 1 – Razões de Justificativas – Responsáveis

Responsável	Cargo	Razões de Justificativas
Nilson Martorelli	Ex Diretor-Presidente da Novacap	Peça 227 e Peça 255
Luiz Rogério Pinto Gonçalves	Ex-Diretor da Diretoria de Obras Especiais – DOE da Novacap	Peça 198
Maruska Lima de Souza Holanda	Ex-Diretora-Presidente da Terracap	Peça 212 e Peça 228

4. Na presente etapa, a Unidade Técnica analisou as razões de justificativas trazidas pelos responsáveis, em face das irregularidades apontadas nos itens III-a e III-b da Decisão 2507/2017.

5. Após analisar cada um dos argumentos apresentados pelos indicados na Tabela 1 acima, a Unidade Técnica considerou improcedentes as defesas apresentadas, cabendo destacar:

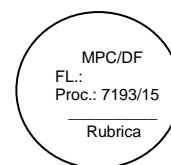
I - Burla ao dever de licitar

(...)

22. A irregularidade apontada trata da burla ao dever de licitar, caracterizada na desvirtuação do Contrato n.º 737/2009 para realização dos serviços de pavimentação no Autódromo Nelson Piquet, ao arripio do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 2º da Lei n.º 8.666/1993, passível de apenação nos termos dos arts. 57, inciso II, e 60 da Lei Complementar n.º 01/1994.

23. Em relação às razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis indicados na Decisão nº 2507/2017 (Peça 163), seguem as respectivas análises:

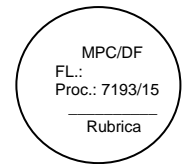
- a) Em relação à delegação de competência, apontada como excludente de responsabilidade pelo ato de burla ao dever de licitar por parte do Diretor Presidente da Novacap, constata-se que o ato praticado é referente a obra de envergadura na gestão do GDF naquele momento, por conta do compromisso firmado com a emissora Bandeirantes para realização de evento da Fórmula Indy, sendo improvável que a prática do ato em tela possa se caracterizar como ato “meramente operacional”, atribuível tão somente aos servidores subalternos ao responsável máximo da entidade. Ora, o responsável indicado, estando a frente da Novacap, foi signatário do Convênio nº 053/2014 celebrado entre a Terracap e a Novacap (Peça 37, fls. 23/30), o qual tornou-se fonte de recursos do Contrato nº 737/2009, conforme 7º Termo de Apostilamento, e terminou



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

por ser utilizado irregularmente para execução de obras no Autódromo. Com isso, considera-se improcedente o argumento trazido;

- b) No que tange ao fato da Concorrência no 26/2014 - ASCAL/PRES possuir objeto mais amplo que o do Contrato nº 737/2009, ainda que a irregularidade em tela trate da inclusão da pista do autódromo, e não de todas as estruturas ali existentes, a irregularidade não pode ser afastada, pois remanesce a ausência de licitação válida para o objeto em tela. Conforme apontado nas instruções realizadas (Peças 60 e 122), resta claro que a irregularidade se refere à execução de obras na pista do Autódromo. Com isso, considera-se improcedente o argumento trazido;
- c) Relativamente ao fato da matrícula no registro de imóveis não ser suficiente para descaracterizar um logradouro público, não há como admitir a existência de vias públicas no interior do mesmo, especialmente as vias do circuito de corrida automobilística, nas quais os serviços foram executados irregularmente, cuja circulação possui natureza privada, com vedação ao público em geral, diferentemente de uma praça ou rua. Com isso, considera-se improcedente o argumento trazido;
- d) No que diz respeito à natureza do bem imóvel, a Lei Distrital nº 4.558/2011, de fato, deu uma destinação pública ao Autódromo, transmutando a natureza do bem de dominial para uso especial. No entanto, a citada lei não transformou o espaço em um bem de uso comum do povo ou de Domínio Público, os quais se destinam à utilização geral pela coletividade, como é o caso dos logradouros, ruas e praças. Com isso, considera-se improcedente o argumento trazido;
- e) Em relação à responsabilidade da Diretora-Presidente da Terracap, conforme consignado no voto condutor da Decisão nº 2507/17 (Peça 158, fls. 61/63), a audiência dessa autoridade decorreu da autorização de pagamento dada por meio dos Despachos nºs 263/2014-PRESI e 1543/2014-DEFIN (Peça 37, fls. 8 e 9), o que caracteriza prática de ato irregular, tendo em conta que o executor do Convênio nº 053/2014, por meio do Despacho nº 0123/2015-NUINF (fls. 03/04 do e-DOC DC1A1ABD-c), se manifestou contra o atesto de faturas relativas à obra realizada no Autódromo, tendo, inclusive, consignado a existência de irregularidade, conforme transcrição a seguir: “3. Após verificar que haveria uma irregularidade séria, comuniquei verbalmente a Presidente que não seria possível, pois fugia ao objeto e ao local. (...)5. Por considerar que tal memorando consistia em uma ordem claramente ilegal, manifestei à Presidente Maruska a posição de não atestar nenhuma fatura relativa a estas obras, ainda assim os serviços

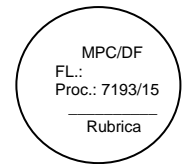


MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

foram iniciados.” Com isso, considera-se improcedente o argumento trazido;

- f) No que tange aos depoimentos¹ prestados no âmbito da Ação Criminal nº 201 5.01.1.126440-8, da análise dos trechos apresentados pela responsável (Peça 212, fls. 13/16), em essência, constata-se que os depoentes ressaltam que a responsabilidade pela contratação era da Novacap, não havendo participação da Terracap nos trâmites que resultaram no Contrato nº 737/2009. No entanto, a irregularidades ora apontada, referente à burla ao procedimento licitatório, recai sobre a Presidente da Terracap, tendo em conta que a mesma foi signatária do Convênio nº 053/2014 celebrado entre a Terracap e a Novacap (Peça 37, fls. 23/30), o qual tornou-se fonte de recursos do Contrato nº 737/2009, conforme 7º Termo de Apostilamento, e terminou sendo utilizado irregularmente para execução de obras no Autódromo. Além disso, a responsável citada foi alertada pelo executor do convênio sobre a existência de irregularidade, conforme já comentado acima. Com isso, considera-se improcedente o argumento trazido;
- g) Relativamente à ausência de legitimidade passiva para responder pelas irregularidades, conforme já comentado anteriormente, a irregularidade em tela trata de burla ao procedimento licitatório, ou seja, utilização indevida do Contrato nº 737/2009 para execução de obras na pista do Autódromo, o que afastaria a argumentação trazida, consistente no fato de que o contrato teria sido firmado em data bem anterior (2009) a sua posse no cargo de Diretor da DOE (2014). Cabe destacar que durante a realização da inspeção, na etapa de instrução inicial (Peça 60, fl. 8), o citado responsável participou de visita realizada à obra pelo Corpo Técnico do TCDF: “No dia 24/08/2015, a equipe de inspeção fez vistoria em companhia dos representantes da Novacap, Eng. José Augusto Fázio, fiscal responsável pela obra do Autódromo, Eng. Luiz Rogério Pinto Gonçalves, Diretor da DOE, e da empresa Basevi, Eng. Joaquim da Silva Teles.” Além disso, o Diretor da DOE, juntamente com o Diretor de Urbanização, respondeu aos questionamentos técnicos feitos pelo Corpo Técnico durante a etapa de instrução do presente processo (Peça 36, fls. 2/9; Peça 44, fls. 2/10). Apesar do contrato nº 737/2009 ter sido firmado pelo Diretoria de Urbanização – DU, em 2009, durante a execução dos serviços na pista do Autódromo, no ano de 2014, a DOE figurou como responsável pela execução das referidas obras, dado que a missão

¹ Joaquim Silva Teles (engenheiro da empresa Basevi), José Augusto Fázio (engenheiro da Novacap, executor do Contrato nº 737/2009), Antônio Coimbra (diretor de urbanização da Novacap em 2015 e atual Secretário de Infraestrutura e Serviços Públicos do DF), Carem Lúcia Guimarães (gerente da Geren/Terracap), Marco Aurélio (consultor jurídico da Terracap) e Nilson Martorelli (presidente da Novacap).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

institucional dessa diretoria era centrada em obras de natureza não ordinária, ditas especiais, como a obra do Autódromo. Com isso, considera-se improcedente o argumento trazido;

- h) No que diz respeito aos pressupostos referentes à conduta do agente, ao dano provocado e a relação de causalidade entre ambos, conforme apontado na alínea anterior, a ação do responsável indicado, à frente da DOE, promoveu a execução das referidas obras, por meio do Contrato nº 737/2009, de forma irregular, uma vez que faltou com o dever de licitar o objeto em tela. Com isso, considera-se improcedente o argumento trazido.

II- Ato de gestão antieconômica que resultou em prejuízo

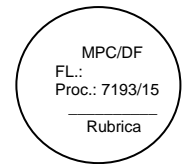
(...)

28. A irregularidade apontada trata da prática de ato de gestão antieconômica que resultou em prejuízo de R\$ 1.474.467,59, caracterizada pela utilização de solução técnica mais onerosa, sem respaldo em justificativas técnicas aceitáveis (rachão na execução de sub-base), passível de apenação nos termos dos arts. 57, inciso III (ato de gestão antieconômico), art. 60 da Lei Complementar n.º1/1994 (inabilitação para cargo em comissão ou função de confiança), bem como da possibilidade de conversão dos autos em tomada de contas especial, com fulcro no art. 46 da LC n.º 1/1994.

29. Em relação às razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis indicados na Decisão nº 2507/2017 (Peça 163), seguem as respectivas análises:

- a) No que diz respeito à possibilidade de a falha apontada referir-se tão somente à execução do ajuste, em que pese a opção da solução antieconômica (utilização de aterro com rachão) ter sido implementada durante a execução dos serviços na pista do Autódromo, a conduta do Diretor-Presidente foi omissa, tendo em conta a flagrante irregularidade da contratação, já exaustivamente discutida nesta informação. Dada a magnitude da antieconomicidade da solução adotada, de R\$ 1.474.467,59, que corresponde à 14% do total medido², não é crível, nem admissível, que os níveis hierárquicos superiores da Companhia (Diretorias e Presidência) não tenham tomado conhecimento prévio da opção adotada, bem como do impacto financeiro dela decorrente. Além disso, a patente ausência prévia de qualquer projeto, ou levantamento de quantitativos dos serviços, realizados na pista do Autódromo, demonstra, mais uma vez, a falta de zelo e responsabilidade no trato da coisa pública dos dirigentes partícipes, tanto da Novacap quanto da Terracap. Com isso, considera-se improcedente o argumento trazido;

² O total medido pela Novacap foi de R\$ 10.554.947,16.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL

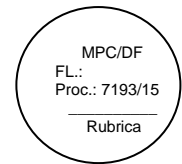
b) Relativamente à justificativa de dimensionamento das áreas de escape, não há como admitir a argumentação, uma vez que adota premissa técnica equivocada. Inicialmente, vale informar que a base do pavimento nas áreas de escape foi executada com Brita Graduada Simples – BGS, que não se confunde com os aterros em rachão, objeto da irregularidade em tela. A execução de aterros em nada se relaciona com o dimensionamento do pavimento, o qual é constituído por revestimento³ (*binder* e capa, sendo CBUQ, TSS, TSD, TST, macadames, etc.), base (em solo, cascalho, brita, misto ou com adições), sub-base e reforço de subleito, cuja capacidade de carga é definida em função dos carregamentos que a rodovia sofrerá. Já os aterros são executados para conformar a topografia para implementação do corpo estradal, podendo ser realizado em solo, cascalho, ou brita/rachão, ou outros materiais disponíveis, via de regra, menos nobres que os materiais utilizados para as camadas de base do pavimento. Vale informar que mesmo para rodovias de grande porte, com solicitações de carga bastante elevada, a utilização de brita/rachão para execução de aterros é bastante moderada, sendo justificada apenas em casos limitados⁴, tendo em conta seu elevado custo. No caso dos autódromos, os veículos de competição são bastante leves e não exigem uma capacidade de carga como a de uma rodovia convencional, que recebe de forma repetitiva elevadas cargas. Mesmo para as categorias de caminhões (Fórmula *Truck*), deve-se atentar que apenas o “*cavalo*” dos caminhões fazem uso da pista, não estando, durante as competições, carregados. Especificamente nas áreas de escape, as questões mais críticas não estão relacionadas à capacidade de carga, mas sim a questões de aderência (rugosidade) do revestimento (CBUQ), não se justificando, em nenhuma hipótese, o uso de rachão nos corpos dos aterros. Relativamente à suposta economicidade alegada pelo responsável, nas instruções realizadas pelo Corpo Técnico restou sobejamente comprovado o oposto da afirmação, tanto que se identificou prejuízo, comparativamente à solução julgada mais adequada sob o ponto de vista técnico e econômico.

Com isso, considera-se improcedente o argumento trazido;

c) No que tange às correspondências emitidas pela Federação de Automobilismo do DF – FADF, nas quais a entidade atesta a qualidade e funcionalidade do serviço executado na pista do Autódromo, em nada se relacionam com a irregularidade ora apontada, que trata de aspectos

³ Tipos de revestimentos do pavimento: CBUQ – Concreto Betuminoso Usinado à Quente, TSS – Tratamento Superficial Simples, TSD – Tratamento Superficial Duplo e TST – Tratamento Superficial Triplo.

⁴ Aplicação bastante restrita, como áreas sujeitas a variação de nível d’água nas proximidades de córregos e rios, para melhoria de proteção/estabilidade dos aterros em solo e estruturas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

relativos a técnica/economicidade da solução adotada para os aterros. Com isso, considera-se improcedente o argumento trazido;

- d) Em relação à participação do responsável indicado na execução na execução dos serviços na pista do Autódromo, tal questão já foi suficientemente abordada nesta instrução, na análise do tópico anterior, sendo demonstrada a improcedência dos argumentos ora trazidos.

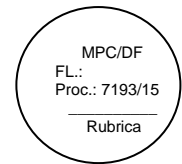
6. As conclusões e sugestões foram no seguinte sentido:

30. As razões de justificativas trazidas pelos responsáveis indicados no item III da Decisão nº 2507/2017 (Peça 163) não lograram afastar as irregularidades apontadas, devendo-se considerá-las improcedentes.

31. No que diz respeito à burla ao dever de licitar, constante item III-a da decisão supracitada, a prática de tal irregularidade descumpre o art. 37, inc. XXI da CF, c/c art. 2º da Lei nº 8.666/93, sendo caracterizada por: a) prorrogação contratual irregular, sem o devido amparo legal e sem caracterização de situação excepcional; b) falha na inclusão de serviços da pista do Autódromo no bojo do aludido Contrato nº 737/2009; c) equívoco na inclusão dos serviços de reforma da pista do Autódromo em contrato de execução continuada.

32. Com isso, resta promover a aplicação de multa do art. 57, II, da LC nº 01/94, aos responsáveis indicados, com a possível repercussão do art. 60 da mesma norma (inabilitação temporária para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal).

33. Relativamente à adoção de solução mais onerosa (aterro em rachão), no valor de R\$ 1.474.467,59, constante item III-b da decisão supracitada, restou confirmado a ocorrência dessa irregularidade, devendo-se promover a aplicação da multa prevista no art. 57, III, da LC nº 01/94, bem como a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial – TCE, com fulcro no art. 46 da LC nº 01/1994, em sintonia com o Voto condutor da Decisão nº 2507/2017 (Peça 158, fl. 67). O prejuízo em tela decorre do fato da utilização de aterro em rachão não se justificar em termos técnicos, uma vez que utilização de solo, ou de material proveniente da fresagem, ou de mistura, cumpriria a mesma função. Ou seja, a capacidade de carga adicional proporcionada pelo rachão aplicado ao aterro não tem qualquer serventia técnica, uma vez que as solicitações de carga dos veículos serão absorvidas pelo sistema pavimento (revestimento, base e subbase), tendo os



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

responsáveis indicados concorrido de forma decisiva para a ocorrência do prejuízo identificado.

34. Ante o exposto, sugere-se ao Tribunal:

I - tomar conhecimento das razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Nilson Martorelli (Peças 227 e 255), Luiz Rogério Pinto Gonçalves (Peça 198) e pela Sra. Maruska Lima de Souza Holanda (Peças 212 e 228);

II - considerar, no mérito, improcedente as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis indicados no item I;

III - promover a aplicação:

a) da multa prevista art. 57, II, da LC n° 01/94 aos responsáveis indicados no item I, em virtude de burla ao dever de licitar, caracterizada na desvirtuação do Contrato n.º 737/2009 para realização dos serviços de pavimentação no Autódromo Nelson Piquet, ao arrepio do disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 2º da Lei n.º 8.666/1993;

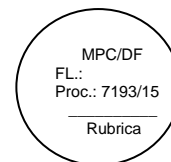
b) da multa prevista art. 57, III, da LC n° 01/94 aos responsáveis indicados no item I, em virtude de ato de gestão antieconômica que resultou em prejuízo de R\$ 1.474.467,59, caracterizada pela utilização de solução técnica mais onerosa, sem respaldo em justificativas técnicas aceitáveis (rachão na execução de sub-base);

IV - determinar:

a) a conversão dos autos em Tomada de Contas Especial – TCE, tendo em vista o prejuízo identificado de R\$ 1.474.467,59, com esteio no art. 46 da Lei Complementar n° 1/1994 c/c art. 191 do Regimento Interno do TCDF;

b) a citação dos envolvidos, indicados no item I acima, para apresentarem defesa ou recolherem a quantia devida, no prazo de 30 (trinta) dias;

V - deliberar, em razão da gravidade das infrações cometidas, sobre a inabilitação dos responsáveis indicados no item I para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL**

Administração Pública do Distrito Federal, nos termos do art. 60 da Lei Complementar nº 01/94;

VI - autorizar:

- a) a abertura de processo apartado para acompanhamento da cobrança das multas indicadas no item III;
- b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, com vistas à Secretaria de Contas.

7. Os autos vieram ao Ministério Público para parecer que aquiesce às considerações e sugestões alvitradas pela Unidade Técnica.

É o parecer.

Brasília-DF, 06 de fevereiro de 2019.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
Procuradora-Geral