

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 575/16e

**Processo n.º:** 575/2016-e**Origem:** Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab/DF**Assunto:** Auditoria Integrada

**Ementa:** Auditoria Integrada realizada na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab/DF, em cumprimento à Decisão n.º 6.062/2015 que aprovou o PGA 2016, com o objetivo de avaliar a gestão e os controles empreendidos pela jurisdicionada no âmbito do Programa Morar Bem. Relatório de Levantamento Preliminar de Auditoria. Decisão n.º 4.119/2016: encaminhamento do Relatório Prévio de Auditoria Integrada e demais documentos aos gestores da Codhab/DF, CEB e SEF/DF, para conhecimento e manifestação acerca dos pontos indicados. Manifestação da SEF, CEB e da Codhab/DF. Fato superveniente: apensação do Processo n.º 38.040/2015-e para apurar as denúncias apontadas na Representação n.º 15/2015-MF, em atendimento ao item II da Decisão n.º 4.851/2016. Relatório Final de Auditoria. Decisão n.º 6.406/2016: considerou procedente a Representação n.º 15/2015-MF, em razão das irregularidades apontadas no Relatório de Final Auditoria; teve por satisfatoriamente cumpridos o item II da Decisão n.º 4.851/2016 (exarada no Processo n.º 38.040/2015) e o item II da Decisão n.º 4.937/2016 (proferida no Processo n.º 13.813/2011); exarou inúmeras determinações à Codhab/DF, à SEF/DF e à CEB, bem como recomendações ao Governador do DF; emissão de alerta à Seplag/DF; ciência de peças dos autos aos interessados; e retorno dos autos à Seaud/TCDF. Oposição de embargos de declaração e interposição de Pedido de Revisão, por cidadão, em face da Decisão n.º 6.406/2016. Decisão n.º 716/2017: negar conhecimento às peças recursais protocoladas pelo Sr. Rui Medeiros de Araújo, por não atenderem à integralidade dos requisitos de admissibilidade previstos no art. 286, “caput”, do RI/TCDF, ante a ausência do pressuposto processual de legitimidade para recorrer da Decisão n.º 6.406/2016; dar ciência da decisão ao interessado; e autorizar o retorno dos autos à Seaud/TCDF. Decisão n.º 4.109/2017: conhecimento das informações prestadas pela Codhab/DF bem como dos demais documentos juntados ao feito; não conhecimento do documento encaminhado por membros de comissão de cooperativas por ausência de pressuposto processual para intervir nos autos; expedição de alertas à Codhab/DF; determinação à Codhab/DF para que encaminhe ao Tribunal o Plano de Ação realizado entre a Companhia, o Ministério das Cidades, os agentes financeiros e os órgãos de controle do Distrito Federal, bem como o Termo de Ajustamento de Conduta entre a Codhab/DF, o Creci/DF e o MPDFT, de forma a subsidiar futura fiscalização; considerar atendida, por parte da Codhab/DF, a determinação constante do item III da Decisão n.º 6.406/2016; autorização para cópia do relatório/voto do Relator e da decisão à Codhab/DF, para cumprimento das diligências, e o retorno dos autos à Seaud/TCDF, para realização de monitoramento, visando avaliar a efetiva implementação das recomendações e determinações aprovadas pelo Plenário. Encaminhamento de informações pela jurisdicionada e pela Consultoria Jurídica do Distrito Federal. Ingresso de consulta formulada pelo Diretor-Presidente da Codhab/DF. **Nesta fase:** exame de admissibilidade de consulta. Unidade instrutiva propõe ao Plenário: tomar conhecimento dos ofícios

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 575/16e

juntados aos autos, que subsidiarão o monitoramento autorizado mediante a Decisão n.º 4.109/2017, a ser tratado no Processo n.º 1.329/2018; não conhecer da consulta formulada pela Codhab, por desatender aos requisitos exigidos no art. 264 do RI/TCDF. Ministério Público aquiesce. Fato superveniente: ingresso de pedido da Federação dos Inquilinos do Distrito Federal – FID/DF para ser admitida no feito na qualidade de *amicus curie*, nos termos do art. 138 do CPC, para que possa se manifestar especialmente quanto à consulta formulada pela Codhab. VOTO em harmonia com a Seaud/TCDF e com o *Parquet* especial, e por considerar prejudicado o exame do pedido da FID/DF.

**RELATÓRIO**

Tratam os autos de Auditoria Integrada realizada na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab/DF, em cumprimento à Decisão n.º 6.062/2015<sup>1</sup>, com o objetivo de avaliar a gestão e os controles empreendidos pela jurisdicionada no âmbito do Programa “Morar Bem”.

Na Sessão Extraordinária n.º 93, de 15.12.2016, esta Corte de Contas prolatou, por unanimidade, a **Decisão n.º 6.406/2016** (e-DOC EA9737C3-e), com o seguinte teor:

**“I – tomar conhecimento: a) do Relatório Final de Auditoria Integrada – DIAUD3 (peça 36; e-DOC BF8D1067-e); b) das ações realizadas em parceria com a Controladoria-Geral do Distrito Federal, por intermédio do Acordo de Cooperação Técnica n.º 01/2016, visando à fiscalização do Programa Morar Bem; c) dos documentos relacionados nos PTs 01 a 32; d) das manifestações constantes dos e-DOCs 22EBB202-c, D57EE5E3-c e DEE9C44A-c; e) da Informação n.º 24/2016 – DIAUD3 (peça 37; e-DOC 66AB536A-e); f) do Parecer n.º 1058/2016-MF (peça 40; e-DOC A23A888B-e); II – determinar à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab/DF que: a) exija, na fase de habilitação, declaração de ciência pelo candidato da obrigatoriedade de atualização de seus dados cadastrais, como, por exemplo, alterações de estado civil, de dependentes, de renda e de propriedade de imóveis (achado 1); b) exija, no ato de entrega da unidade habitacional, declaração do candidato de cumprimento dos requisitos previstos no art. 4º da Lei n.º 3.877/2006, bem como de que vive em união estável (achado 1); c) implemente, na fase de habilitação e de entrega das unidades habitacionais, mecanismos de controle de aferição dos requisitos para participação do programa, tais como: apresentação de IRPF, pesquisa de propriedade por meio do registro na Anoreg116 e bases de dados do IPTU/ITBI além de cruzamento com bases de dados de outros programas habitacionais do Distrito Federal, aplicando-se a rotina aos candidatos,**

<sup>1</sup> “O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – aprovar o Planejamento dos Projetos de Fiscalização para 2016 da Secretaria de Auditoria, incluindo os projetos reservas; II – encaminhar cópia desta decisão e da Informação n.º 070/2015-SEAUD à Câmara Legislativa do Distrito Federal e à Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal, com o intuito de dar publicidade à atuação do Tribunal e impedir eventual justaposição de esforços; III – autorizar: a) a apensação do feito em exame ao processo que trata do Plano Geral de Ação – PGA/2016 (Processo n.º 35.700/15). b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para os devidos fins.” (grifou-se)

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 575/16e

cônjuges/companheiros e dependentes (achado 1); **d)** implemente mecanismo de controle que garanta que as mesmas informações avaliadas pela Codhab/DF no ato de entrega da unidade habitacional sejam as encaminhadas ao agente financeiro, de modo a resguardar o Poder Público de eventuais fraudes, por meio, por exemplo, do encaminhamento de dossiê, nos moldes do que hoje ocorre com os beneficiados da Faixa 1 (achado 1); **e)** adote, nos termos do art. 45 da LO/TCDF, as providências necessárias ao exato cumprimento do art. 4º, incisos III, IV e V, da Lei n.º 3.877/2006 e do art. 9º do Decreto n.º 33.965/2012, em relação aos contemplados, titulares ou coproprietários, identificados com imóveis anteriores no DF, beneficiados em outros programas habitacionais, listados nos PTs 04, 05 e 09, bem como daqueles que não atenderam ao requisito renda (PT 03), no momento da sua contemplação, ressalvadas as exceções legais, sem prejuízo de estender essas providências para os demais casos de igual natureza que vierem a ser identificados, garantindo a ampla defesa e o contraditório aos interessados (achado 1); **f)** promova a higienização periódica da lista de candidatos habilitados de modo a manter apenas aqueles que atendem aos requisitos para participação do Programa, valendo-se, por exemplo, do cruzamento com bases de dados de órgãos públicos, como as do IPTU/ITBI, SISOB117, dentre outras, garantindo o direito à ampla defesa e do contraditório aos interessados (achado 2); **g)** implemente controles que impeçam a inscrição de candidatos com imóveis anteriores no DF ou beneficiados em outros programas habitacionais (candidato e dependentes), salvo se comprovado o enquadramento do caso concreto nas exceções previstas no § único do art. 4º da Lei n.º 3.877/2006 (achado 2); **h)** realize, previamente ao chamamento para a entrega de novas unidades habitacionais, a repontuação e reclassificação de todos os candidatos de acordo com as informações comprovadas no momento da habilitação, e eventuais atualizações supervenientes, nos termos do art. 6º do Decreto n.º 33.965/2012 e dos itens 4.5 e 5.5 da Súmula n.º 05/2012 DIMOB/CODHAB, dando ampla divulgação aos interessados (achado 4); **i)** fortaleça os pontos de controle do sistema informatizado, tornando obrigatório o preenchimento dos campos de dependentes maiores de 14 anos, especialmente o CPF, em analogia à IN RFB 1610/2016, atribuindo pontuação de acordo com os critérios do Decreto n.º 33.964/2012, bem como adote medidas para impedir que um interessado figure simultaneamente como candidato autônomo e dependente (achado 4); **j)** aprimore a transparência e acesso à informação, em atenção à Lei n.º 4.990/2012, disponibilizando: i) solução para extração de dados das listas para planilhas e pesquisa livre por nome; ii) acesso fácil e de forma clara aos critérios para pontuação dos candidatos; iii) campos para informações referentes às entidades, contendo, no mínimo: dados de Presidente, Dirigentes e Prepostos; endereço de funcionamento; contato; e-mail; sítio (se houver - link); estatuto; regras para associação; valores cobrados dos associados e sua periodicidade (taxas, etc) (achado 5); **k)** adote medidas para garantir o cumprimento das cláusulas de inalienabilidade dos contratos

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 575/16e

*celebrados no âmbito dos programas habitacionais, de modo a inibir a prática de venda e aluguel, bem como a identificação de unidades desocupadas, implementando rotina de fiscalização, que contemple, no mínimo: busca em sítios de anúncios de negociação de imóveis; verificação de ocupação do imóvel (VOIs) e cruzamentos com dados informados pela CEB quanto à titularidade das contas de luz das Unidades Habitacionais (achado 6); **l**) faça incluir nos instrumentos de transferência de posse e domínio de imóveis distribuídos por programas habitacionais as condições de inalienabilidade, fixando prazo para ocupação do imóvel pelo beneficiário e sua família, bem como nos contratos de novos empreendimentos, de modo a evitar desvio de finalidade da política habitacional (achado 6); **m**) promova gestão junto à Corregedoria do TJDF de modo a coibir irregularidades envolvendo imóveis do programa habitacional por meio de medidas como, por exemplo: implementação, pelos cartórios, de sistemática de encaminhamento à Codhab/DF dos registros efetuados, bem como de procurações de compra e venda (típicas de contratos de gaveta) (achado 6); **n**) promova gestão junto ao Creci/DF com vistas a reforçar a fiscalização e inibir a atuação de profissionais do ramo imobiliário no comércio irregular de imóveis de programas habitacionais, de acordo com a Resolução COFECI n.º 326/92118, bem como encaminhe ao Conselho relação dos profissionais identificados na prática de venda e aluguel de imóveis do Programa, para a adoção das medidas que julgarem pertinentes (achado 6); **o**) avalie a situação dos imóveis envolvidos em situação de venda ou aluguel (PTs 28 e 23), bem como daqueles com indícios de estarem desocupados (PTs 08 e 22), adotando as medidas cabíveis, sem prejuízo de estender tais medidas aos casos que futuramente venham a ser identificados (achado 6); **p**) estabeleça critérios baseados na demanda habitacional, antes da realização do empreendimento, para atendimento das faixas de renda, respeitando as prioridades estipuladas por lei (achado 8); **q**) aprimore seus mecanismos de controle no credenciamento e fiscalização de entidades visando coibir ocorrência de irregularidades, implementando o cruzamento de informações, tais como: várias entidades com mesmo endereço de funcionamento e/ou mesmo representante (presidente/dirigentes/prepostos) (achado 9); **r**) reveja as exigências para credenciamento de entidades junto à Codhab/DF estabelecendo critérios de qualificação técnica e mantendo credenciadas apenas aquelas que se mostrarem aptas para construção de unidades imobiliárias no âmbito de programas habitacionais (achado 9); **s**) adote medidas para a completa migração da base do Programa Morar Bem que se encontra no SQLServer para o PostgreSQL (achado 10); **t**) elabore sua Política de Segurança da Informação com os princípios e controles necessários, estabelecendo os processos de trabalho adequados para preservação da confidencialidade, integridade e disponibilidade das informações armazenadas em suas bases de dados (achado 10); **u**) adote medidas que permitam a presença de um quadro efetivo de servidores especializados em gestão de tecnologia e segurança da informação, com a finalidade de prestar suporte às demandas nesta área (achado 10); **v**) mantenha lista em separado*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 575/16e

para idosos, deficientes e vulneráveis, de modo que o candidato permaneça também na lista geral, sendo feita a distribuição naquela em que for contemplado primeiro, visando assegurar o cumprimento dos limites percentuais previstos na legislação (achado 8); **w)** abstenha-se de distribuir unidades habitacionais prontas a cooperativas e associações ou aos seus filiados, por falta de amparo legal no art. 5º da Lei n.º 3.877/2006, restringindo-se à disponibilização de áreas para construção, destinadas àquelas entidades credenciadas ao Programa e devidamente qualificadas (achados 3 e 9); **III – determinar à Codhab/DF que, no prazo de 60 (sessenta) dias, elabore e encaminhe ao Tribunal plano de ação para implementação das determinações constantes do item II, alíneas “a” a “u”, contendo cronograma completo de ações, bem como a sequência de procedimentos que serão executados, constando prazo e a unidade/setor responsável pela implementação conforme modelo apresentado no Anexo I do presente Relatório de Auditoria (achados 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9 e 10); IV – determinar à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal que disponibilize a Codhab/DF informações constantes das bases de dados de IPTU/ITBI, e outras que se fizerem necessárias, preservando o devido sigilo legal, visando fortalecer os controles da política habitacional (achados 1 e 2); V – determinar à CEB que disponibilize à Codhab/DF informações necessárias ao controle sobre titularidade das contas de luz das unidades originárias dos programas habitacionais, visando fortalecer os controles da política habitacional (achado 6); VI – recomendar ao Governador que: **a)** promova gestão junto aos agentes financiadores dos imóveis originários de Programas Habitacionais promovidos pelo GDF de modo que, em casos de comprovado descumprimento contratual, as unidades retomadas sejam reincorporadas ao Programa (achado 6); **b)** avalie a conveniência de incluir valor de patrimônio máximo, pessoal ou familiar, como condição para participação em programas habitacionais, sob pena de desvirtuamento e prejuízo ao alcance social da política pública (achado 7); **c)** avalie a conveniência de alterar o limite de renda a ser atendida pelos programas habitacionais do Distrito Federal, excluindo a 4ª Faixa, a exemplo do programa federal Minha Casa Minha Vida (achado 8); VII – alertar a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão – Seplag/DF, como órgão coordenador do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação do Distrito Federal – CGTIC119 a respeito da atual situação da Codhab/DF, no que tange a ausência de governança, a ausência de políticas de segurança e a situação do corpo técnico de informática daquela empresa, para que adote as medidas que julgar conveniente e oportunas, considerando, inclusive, a possibilidade de assumir a gestão da base de dados do Programa Morar Bem no Datacenter Corporativo do GDF, vinculado à SUTIC/Seplag (achado 10); VIII – ter por satisfatoriamente cumprido o item II da Decisão n.º 4.851/2016 e o item II da Decisão n.º 4.937/2016; IX – no mérito, considerar procedente a Representação n.º 15/2015-MF, haja vista as irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria objeto do Processo n.º 575/2016; X – dar ciência do Relatório Final de Auditoria, do**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 575/16e

relatório/voto do Relator e desta decisão ao Governador, à Codhab/DF, à Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle – CFGTC da Câmara Legislativa do Distrito Federal, à Controladoria-Geral do Distrito Federal, à Secretaria de Gestão do Território e Habitação, ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério das Cidades, à 4ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social (MPDFT) e à Delegacia de Repressão aos Crimes contra a Administração Pública – Decap; XI – autorizar o encaminhamento à Codhab/DF, em meio digital, de cópia dos Papéis de Trabalho n.ºs 03 a 32, associados aos autos em exame, cujos e-DOCs encontram-se listados no PT n.º 00/2016 (e-doc DA448DBD-e), para subsidiar as providências a serem adotadas pelo órgão; XII – dar ciência desta decisão à ilustre representante subscritora da Representação n.º 15/2015-MF; XIII – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria – Seaud/TCDF, para os devidos fins.” (grifos acrescidos)

No dia 15.02.2017, o Sr. Rui Medeiros de Araújo protocolou as peças recursais intituladas “Embargos de Declaração” e “Pedido de Revisão” (e-DOCs 7264EF61-c e 1691D8D6-c), em face da Decisão n.º 6.406/2016.

O Tribunal, então, exarou a **Decisão n.º 716/2017** (e-DOC BC6C7F7D-e), de 23.02.2017, nestes termos:

**“I – negar conhecimento às peças recursais protocoladas pelo Sr. Rui Medeiros de Araújo, intituladas de “Embargos de Declaração” e “Pedido de Revisão” (e-DOCs 7264EF61-c e 1691D8D6-c, respectivamente), em face da Decisão n.º 6.406/2016, por não atenderem à integralidade dos requisitos de admissibilidades previstos no art. 286, “caput”, do RI/TCDF, ante a ausência do pressuposto processual de legitimidade para recorrer da aludida deliberação plenária; II – tomar conhecimento da Informação n.º 013/2017 – SEAUD (e-DOC 37196170-e); III – dar ciência desta decisão ao signatário dos expedientes indicados no item I precedente; IV – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria – Seaud/TCDF, para os devidos fins.” (grifei)**

No dia 21.02.2017, a Codhab/DF encaminhou ao Tribunal, por meio do Ofício n.º 100.000.398/2017-PRESI/CODHAB/DF (e-DOC BA55F1ED-c), Plano de Ação para combater as falhas apontadas pela fiscalização, em atenção à Decisão n.º 6.406/2016.

Posteriormente, foram juntados aos autos documentos inominados, apresentados pela Codhab/DF (mediante Ofício n.º 100.001.238/2017-PRESI/CODHAB/DF, e-DOC A6FCDB37-c) e por representantes de entidades habitacionais (e-DOC F334116E-c), que expressam, em sua essência, requerimentos relativos a dispositivos da supracitada deliberação plenária.

Na sequência, na Sessão Ordinária n.º 4.979, esta Corte de Contas proferiu a **Decisão n.º 4.109/2017** (e-DOC 0F075473-e), *in verbis*:

**“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 100.000.398/2017-PRESI/CODHAB/DF (e-DOC BA55F1ED-c), encaminhado pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal –**

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 575/16e

Codhab/DF, contendo Plano de Ação para implementação das determinações constantes do item “II-a” a “II-u” da Decisão n.º 6.406/2016, além de cronograma completo das ações a serem realizadas e a sequência dos procedimentos que serão executados pela Companhia; b) do Ofício n.º 100.001.238/2017-PRESI/CODHAB/DF (e-DOC A6FCDB37-c), encaminhado pela Codhab/DF, contendo pedido de esclarecimentos acerca da “metodologia de distribuição de áreas” e da “responsabilidade pela indicação da demanda”; c) da Informação n.º 22/2017 – SEAUD/3ª Divisão (e-DOC 15E4D8DD-e); d) do Parecer n.º 631/2017 - MF (e-DOC 9D228717- e); II – negar conhecimento do documento particular apresentado pela Comissão dos 10 Eleitos para representar as entidades credenciadas na Codhab/DF, registrado sob o e-DOC F334116E-c, por ausência de pressuposto processual para intervir nos autos, nos termos do art. 117 do RI/TCDF, esclarecendo-lhes que as questões levantadas no referido documento devem ser direcionadas à Codhab/DF, posto que as medidas a serem implementadas para cumprimento da decisão desta Corte são de gestão daquela Companhia; III – alertar a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab/DF que: a) como preceitua o PDOT e a Lei n.º 4.020/2007, independente do órgão executor da política pública habitacional, a destinação de áreas para programas habitacionais deve promover a ocupação do território de forma equilibrada, preferencialmente em áreas urbanas já consolidadas e em consolidação, induzindo o crescimento local e regional, observada a capacidade de suporte socioeconômico e ambiental do território, além de considerar o perfil social dos beneficiados, com ênfase ao atendimento do segmento de menor poder aquisitivo; b) a concessão de unidades habitacionais prontas assim como de lotes ou áreas a cooperativas e associações ou aos seus filiados, sem a respectiva contrapartida de construir, contraria o disposto no item “II-w” da Decisão TCDF n.º 6.406/2016; c) com relação ao pedido de esclarecimentos constante do Ofício n.º 100.001.238/2017: 1. no que tange ao item “a” (metodologia de distribuição de áreas), a matéria resta devidamente normatizada na Lei n.º 4.020/2007, mais especificamente no seu art. 16, não se mostrando razoável a argumentação da Codhab/DF de que ficará “a Terracap responsável pelas designações de áreas por intermédio de procedimento regulamentar aplicável”; 2. no que tange ao item “b” (responsabilidade pela indicação da demanda), inexistente previsão legal para que a centralização, representação e validação de todas as demandas das entidades (cooperativas ou associações habitacionais) registradas e reconhecidas pela Codhab/DF sejam realizadas por uma única instituição, ainda que “legitimamente constituída” para tanto, salientando que a hipótese aventada pela Companhia fere o princípio da isonomia e vai de encontro ao estabelecido na Lei n.º 3.877/2006 (em especial, nos seus arts. 5º, 6º e 16 a 21); IV – determinar à Codhab/DF que encaminhe a este Tribunal o Plano de Ação realizado entre a Companhia, o Ministério das Cidades, os agentes financeiros e os órgãos de controle do Distrito Federal, bem como o Termo de Ajustamento de Conduta entre a Codhab/DF, o Creci/DF e o MPDFT, de forma a subsidiar



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 575/16e

*futura fiscalização; V – considerar atendida, por parte da Codhab/DF, a determinação constante do item III da Decisão n.º 6.406/2016; VI – autorizar: a) o envio de cópia do relatório/voto do Relator e desta decisão à Codhab/DF, para cumprimento das diligências em tela; b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria – Seaud/TCDF, para realização de monitoramento, visando avaliar a efetiva implementação das recomendações e determinações aprovadas pelo Plenário”.*

No dia 16.04.2018, a **Codhab**, por meio de seu Diretor-Presidente, formulou **consulta** a esta Corte, por intermédio do Ofício SEI-GDF n.º 861/2018-CODHAB/PRESI, constante do e-DOC 72AC0223-c.

Esta fase processual cuida do exame de admissibilidade da aludida consulta.

### MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

A unidade instrutiva, por meio da Informação n.º 07/2018-Diaud3 (e-DOC 348092BF-e), assim reportou sobre o teor da consulta e sobre a admissibilidade da peça:

*“2. Nesta fase examina-se consulta formulada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF - **CODHAB** a respeito do alcance interpretativo que deve ser dado ao art. 5º da Lei nº 3.877/2006.*

*3. Por meio da Decisão nº 6.040/2016, o Tribunal, no quanto importa destacar, assim deliberou:*

*II – determinar à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab/DF que: (...) w) abstenha-se de distribuir unidades habitacionais prontas a cooperativas e associações ou aos seus filiados, por falta de amparo legal no art. 5º da Lei n.º 3.877/2006, restringindo-se à disponibilização de áreas para construção, destinadas àquelas entidades credenciadas ao Programa e devidamente qualificadas (achados 3 e 9);*

*4. Argumenta<sup>2</sup> o consulente que a consulta visa, sobretudo, esclarecer quais critérios devem ser adotados para disponibilização de áreas e glebas a cooperativas, bem como a indicação do responsável pelo parcelamento e projetos urbanísticos.*

*“Em conformidade com a alínea W, inciso II da Decisão nº 6.0406/2016, de 15/12/2016, dessa egrégia Casa de Contas, foi determinado que a CODHAB “abstenha-se de distribuir unidades habitacionais prontas a cooperativas e associações ou aos seus filiados, por falta de amparo legal no art. 5º da Lei nº 3.877/2006, restringindo-se a disponibilização de áreas para construção, destinadas àquelas entidades credenciadas ao Programa e devidamente qualificadas”.*

*Em cumprimento ao determinado por esse TCDF, a CODHAB vem realizando, na modalidade de sorteio, a venda de lotes para as entidades habitacionais devidamente credenciadas que manifestam interesse em participar do certame. (...)*

<sup>2</sup> Ofício SEI-GDF nº 861/2018-CODHAB/PRESI.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 575/16e

*Entretanto, temos visto interesse não somente pela disponibilização de lotes, que já possuem parcelamento, mas também de áreas e glebas, razão pela qual questionamos a esse egrégio Tribunal, na possibilidade de repasse de áreas, em atendimento a porcentagens estabelecida no art. 52 da Lei nº 3.877/2006, quais os **critérios deverão ser adotados e a quem caberia a responsabilidade quanto ao parcelamento e projetos urbanísticos.** ”*

**Da admissibilidade**

5. Relativamente à consulta, estabelecem a Lei Orgânica<sup>3</sup> do TCDF, e o Regimento Interno do TCDF<sup>4</sup>, que (grifos nossos):

**LOTCDF**

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

.....

XV – decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

**RI/TCDF**

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e da Lei Complementar do DF nº 1, de 9 de maio de 1994, compete:

(...)

XXI - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes **à matéria de sua competência.**

Art. 264. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, **em matéria de sua competência**, o Tribunal decidirá sobre consultas que lhe forem formuladas pelo Presidente da Câmara Legislativa, Governador do Distrito Federal, por Secretário de Governo ou autoridade equivalente, bem como por dirigente de órgão relativamente autônomo ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações.

§ 1º As consultas deverão versar direito em tese, indicar com precisão seu objeto e **ser acompanhadas de parecer técnico-jurídico da Administração.**

§ 2º A resposta à consulta terá caráter normativo e constituirá prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

Art. 265. O Tribunal **não conhecerá** de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.

6. Embora a consulta tenha sido formulada por autoridade competente, indique com precisão o seu objeto e trate de matéria de

<sup>3</sup> Lei Complementar n.º 1/1994.

<sup>4</sup> Aprovado pela Resolução nº 296/2016.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 575/16e

competência desta Corte, **não versa sobre direito em tese**, posto que questiona os critérios a serem adotados para disponibilização de lotes a cooperativas, razão pela qual somos forçados a opinar pelo **não conhecimento**.

7. Ademais, ainda que se tratasse de direito em tese, lamentavelmente o questionamento **não está acompanhado de parecer técnico-jurídico** da Administração, impedindo seu conhecimento por este Tribunal por não atender aos requisitos exigidos.

8. Por fim, registre-se que desde a última manifestação dessa Corte (Decisão nº 6.040/2016), foram trazidos aos autos os seguintes Ofícios: nº. 399/17 - GAG (e-doc D7576C89-c); nº. 496/17 - MPDFT (e-doc ED96239B-c) e nº. 100.003.100/17 - CODHAB/DF (e-doc 744C3FB7-c) que subsidiarão o monitoramento da presente auditoria, autorizado pela Decisão nº 4109/2017 a ser tratado no processo nº 1329/2018” (grifos do original)

Diante disso, o corpo instrutivo lançou as seguintes sugestões ao e.

Plenário:

“I – tomar conhecimento dos Ofícios: nº. 399/17 - GAG (e-doc D7576C89-c); nº. 496/17 - MPDFT (e-doc ED96239B-c) e nº. 100.003.100/17 - CODHAB/DF (e-doc 744C3FB7-c) que subsidiarão o monitoramento da presente auditoria, autorizado pela Decisão nº 4109/2017 a ser tratado no processo nº 1329/2018;

II - no mérito, não conhecer da consulta formulada pela CODHAB por desatender aos requisitos exigidos pelo art. 264 do RITCDF, vez que versa sobre caso concreto (definição de critérios para disponibilização de lotes a cooperativas);

III - dar ciência da presente informação, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser prolatada à Codhab;

IV - autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria – Seaud/TCDF, para os devidos fins”.

Registro que as conclusões e as propostas de encaminhamento formuladas pela auditora de controle externo mereceram a concordância do diretor da 3ª Divisão de Auditoria e do titular da Secretaria de Auditoria – Seaud/TCDF (e-DOC 28E3AADF-e).

## MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público junto a este Tribunal – MPjTCDF, após contextualizar o feito, opinou por intermédio do Parecer n.º 494/2018-GP1P (e-DOC 75CF580E-e), da lavra do d. Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima, nestes termos:

“8. É cediço que a Lei Orgânica deste c. **Tribunal de Contas** e o seu Regimento Interno estabelecem os requisitos que devem ser cumpridos para que sejam formuladas consultas a esta e. **Corte** a respeito de dúvidas sobre a aplicação de determinada legislação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 575/16e

9. *In casu*, o objeto da consulta recai sobre **caso concreto**, acerca do qual a Jurisdicionada busca a manifestação deste e. **Tribunal e sequer está acompanhada de Parecer Técnico-Jurídico da Administração**, conforme determina o art. 264, § 1º, do RI/TCDF, razão pela qual acompanho o entendimento trazido pelo Corpo Técnico quanto ao não conhecimento da peça.

10. Consoante o disposto no art. 1º, XV e § 2º, da LC nº 1/1994, compete ao e. **TCDF** decidir sobre consulta que lhe seja formulada por **autoridade competente**, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência, sendo que a resposta à consulta, além de possuir caráter normativo, constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto. Na mesma linha trilha o RI/TCDF.

11. Vale dizer, deve a consulta versar sobre **hipótese em abstrato** e não acerca de uma situação **in concreto** vivenciada pelo órgão público, o que inviabiliza o conhecimento da presente consulta. Isso porque o que se busca é evitar o **pronunciamento antecipado** deste e. **TCDF** relativamente a matérias que serão examinadas futuramente em casos específicos e obrigatórios.

12. É bem verdade que a matéria se encontra no rol de competência da c. **Corte de Contas**; contudo, no presente caso, os demais requisitos de admissibilidade não foram completamente atendidos. Desse modo, **imperioso o não conhecimento** da consulta.

13. Ante o exposto, este **Ministério Público de Contas**, convergindo com a manifestação emanada da Unidade Técnica, **sugere o não conhecimento da presente consulta**” (grifos originais).

Posteriormente, no dia 29.05.2018, a Federação dos Inquilinos do Distrito Federal – FID/DF protocolou nesta Corte o documento de e-DOC 639D7295-c, requerendo ingresso nos presentes autos na condição de *amicus curiae*, para se manifestar quanto à consulta formulada pela Codhab, tendo apresentado, ao final, os seguintes pedidos:

- “a) A admissão da FID/DF na qualidade de *amicus curiae*, nos termos do artigo 138 do Novo CPC, passando a ostentar a qualidade de parte no mencionado processo;
- b) A concessão de prazo para apresentação de parecer relativo as questões suscitadas pela CODHAB/DF no documento de nº 72ACO223-c;
- c) A concessão de tempo para sustentar oralmente sua posição por ocasião do julgamento pelo Plenário desta E. Corte” (grifos originais).

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 575/16e

## VOTO

De início, esclareço que este processo cuida, originariamente, da Auditoria Integrada realizada pela Secretaria de Auditoria – Seaud/TCDF, em cumprimento à Decisão n.º 6.062/2015, na Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab/DF, tendo por objetivo a avaliação da gestão e dos controles empreendidos pela jurisdicionada no âmbito do Programa “Morar Bem”.

Recorde-se que, em decorrência dos achados e das conclusões constantes do Relatório Final de Auditoria (e-DOC BF8D1067-e), o Tribunal prolatou a **Decisão n.º 6.406/2016**, tendo expedido determinações e recomendações a diversas jurisdicionadas (Codhab/DF, SEF/DF, CEB e Governadoria do DF).

Nesta fase processual, examina-se a admissibilidade da **consulta** formulada pela **Codhab**, por meio de seu Diretor-Presidente, por intermédio do Ofício SEI-GDF n.º 861/2018-CODHAB/PRESI, da qual consta, ao final, a seguinte questão:

*“(...) temos visto interesse não somente pela disponibilização de lotes, que já possuem parcelamento, mas também de áreas e glebas, razão pela qual questionamos a esse egrégio Tribunal, na possibilidade de repasse de áreas, em atendimento à porcentagem estabelecida no art. 5º da Lei nº 3.877/2006, quais os critérios deverão ser adotados e a quem caberia a responsabilidade quanto ao parcelamento e projetos urbanísticos”.*

A Secretaria de Auditoria/TCDF, ao empreender análise da peça apresentada pela jurisdicionada em cotejo com as disposições da LO/TCDF e do RI/TCDF, afirmou<sup>5</sup> que a consulta em epígrafe “**não versa sobre direito em tese, posto que questiona os critérios a serem adotados para disponibilização de lotes a cooperativas**”.

O corpo instrutivo acrescentou, ainda, que o questionamento não está acompanhado de parecer técnico-jurídico da Administração.

Diante disso, a Seaud/TCDF propôs ao Tribunal que não conheça da consulta realizada pela Codhab, por não atender aos requisitos constantes do art. 264 do Regimento Interno do TCDF.

Ao final da instrução, a área instrutiva noticiou que, após a última manifestação plenária nos autos, foram juntados ao feito os Ofícios n.ºs SEI-GDF 399/2017-GAG/CJ<sup>6</sup>, 496/2017-4ª PRODEP/MPDFT<sup>7</sup> e 100.003.100/2017-PRESI/CODHAB/DF<sup>8</sup>, tendo sugerido ao Plenário que tome conhecimento das referidas documentações, uma vez que “*subsidiarão o monitoramento da presente auditoria, autorizado pela Decisão nº 4109/2017 a ser tratado no processo nº 1329/2018*”.

<sup>5</sup> Informação n.º 07/2018-DIAUD3.

<sup>6</sup> e-DOC D7576C89-c.

<sup>7</sup> e-DOC ED96239B-c.

<sup>8</sup> e-DOC 744C3FB7-c.





**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 575/16e

Destaco que o MPjTCDF opinou de forma convergente com a unidade instrutiva, nos termos do Parecer n.º 494/2018-GP1P, da lavra do d. Procurador Marcos Felipe Pinheiro Lima.

Posteriormente, a Federação dos Inquilinos do Distrito Federal – FID/DF protocolou nesta Corte o documento de e-DOC 639D7295-c, requerendo ingresso nos presentes autos na condição de *amicus curiae*, para se manifestar quanto à consulta formulada pela Codhab, tendo apresentado, ao final, os seguintes pedidos:

- “a) A admissão da FID/DF na qualidade de amicus curiae, nos termos do artigo 138 do Novo CPC, passando a ostentar a qualidade de parte no mencionado processo;*
- b) A concessão de prazo para apresentação de parecer relativo as questões suscitadas pela CODHAB/DF no documento de n.º 72ACO223-c;*
- c) A concessão de tempo para sustentar oralmente sua posição por ocasião do julgamento pelo Plenário desta E. Corte” (grifos originais).*

Ao compulsar os autos, verifico que o encaminhamento proposto pela Seaud/TCDF e pelo *Parquet* especial acerca da admissibilidade da consulta *sub examine* merece acolhida pelo Plenário.

Verifico que o consulente busca, em essência, que a Corte defina critérios de disponibilização de áreas públicas e indique os responsáveis pelo parcelamento das áreas e pelos respectivos projetos urbanísticos, o que não é atribuição deste Tribunal.

Nesse sentido, correto o entendimento do corpo instrutivo e do MPjTCDF de que a consulta recai sobre caso concreto, vez que, em que pese o estipulado no art. 264 do RI/TCDF<sup>9</sup>, o questionamento não diz respeito a incertezas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de competência do TCDF, mas adentra a questões não tratadas diretamente no enunciado legal referenciado<sup>10</sup>.

Importa lembrar que as consultas dirigidas ao TCDF devem versar sobre direito em tese, pois as respostas proferidas pelo Plenário nessas situações constituem prejulgamento da tese, mas não de fato ou caso concreto.

Ademais, como salientado na instrução e no parecer ministerial, a consulta em tela não está acompanhada de parecer técnico-jurídico da Administração, como exigido no art. 264, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Assim, à falta dos pressupostos regimentais de admissibilidade, tenho que o Tribunal não deve conhecer da consulta formulada pela Codhab.

<sup>9</sup> “Art. 264. Em caso de dúvida na aplicação de disposição legal ou regulamentar, em matéria de sua competência, o Tribunal decidirá sobre consultas que lhe forem formuladas pelo Presidente da Câmara Legislativa, Governador do Distrito Federal, por Secretário de Governo ou autoridade equivalente, bem como por dirigente de órgão relativamente autônomo ou entidade da administração indireta, incluídas as fundações”.

<sup>10</sup> Art. 5º da Lei n.º 3.877/06.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 575/16e

Diante desse encaminhamento, resta considerar prejudicado o pedido apresentado pela Federação dos Inquilinos do Distrito Federal – FID/DF, haja vista que está relacionado estritamente com a consulta feita pela Companhia distrital.

Ainda assim, cabe ressaltar que pela natureza normativa das deliberações proferidas pelo TCDF em sede de consulta, não há que se falar em partes no processo, sendo o pleito da Federação dos Inquilinos descabido também por esse motivo.

Evidente, também, a intenção da FID/DF de defender interesses diretos de seus representados, desconfigurando o próprio instituto do *amicus curiae*. Corroborando com esse entendimento, transcrevo excerto do voto do Ministro Walton Alencar Rodrigues, do Tribunal de Contas da União, condutor do Acórdão n.º 1.550/2017-TCU-Plenário:

*“O instituto do amigo da corte ou amicus curiae se destina a possibilitar que, devidamente convocados pelo juiz, terceiros possam fornecer subsídios, de forma absolutamente **isenta**, visando a auxiliar o órgão jurisdicional, fornecendo-lhe elementos de convicção para decidir. Nesse sentido, **o amicus curiae não pode ser parte, o que é o óbvio ululante; não pode representar parte, nem representante da parte, muito menos advogado da parte.** Sua opinião é a de um técnico, um expert, na área sobre a qual normalmente não alcançam os conhecimentos do juiz.*

*A convocação de entidade para contribuir com o juízo é, portanto, faculdade exclusiva do juiz, que preside o processo, e deve ocorrer a partir de sua visão da realidade e dos fatos de que trata o processo, fazendo parte da fase de instrução do processo” (destaquei).*

Mais além, penso que, ao oportunizar à peticionária a apresentação de parecer sobre as questões suscitadas pela Codhab, esta Corte poderia ser obrigada a se debruçar sobre os entendimentos da FID/DF em relação à *questio*, subvertendo o regramento do *caput* do art. 264 do RI/TCDF, posto que a aludida federação não figura entre os legitimados a consultar este Tribunal.

Sobre a possibilidade de sustentar oralmente na sessão de julgamento dos presentes autos, tem-se que, por força do art. 136, § 7º, do RI/TCDF<sup>11</sup>, a pretensão da FID/DF não poderia ser deferida.

Por fim, não ergo óbices à sugestão da Seaud/TCDF no sentido de que o Tribunal conheça dos noveis expedientes carreados aos autos e que se prestarão a subsidiar o monitoramento a ser empreendido em atendimento ao deliberado no item V.b da Decisão n.º 4.109/2017.

Ante o exposto, em harmonia com a unidade instrutiva e com o *Parquet* especial, com os acréscimos e ajustes redacionais que faço, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

<sup>11</sup> “§ 7º **Não se admitirá sustentação oral** na apreciação ou julgamento de embargos de declaração, agravo, **consulta** e medida cautelar” (grifei).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 575/16e

- I. tome conhecimento:
  - a) dos Ofícios n.ºs SEI-GDF 399/2017-GAG/CJ (e-DOC D7576C89-c), 496/2017-4ª PRODEP/MPDFT (e-DOC ED96239B-c) e 100.003.100/2017-PRESI/CODHAB/DF (e-DOC 744C3FB7-c);
  - b) da Informação n.º 07/2018-Diaud3 (e-DOC 348092BF-e);
  - c) do Parecer n.º 494/2018-GP1P (e-DOC 75CF580E-e);
- II. não conheça da consulta formulada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab/DF, por meio do seu Diretor-Presidente (e-DOC 72AC0223-c), tendo em vista o não preenchimento dos requisitos de admissibilidade constantes do art. 264 do RI/TCDF;
- III. considerando o disposto no item II, tenha por prejudicado o exame do pedido apresentado pela Federação dos Inquilinos do Distrito Federal – FID/DF (e-DOC 639D7295-c);
- IV. dê ciência da decisão a ser adotada à Codhab e à FID/DF;
- V. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria/TCDF para adoção das providências pertinentes.

Sala das Sessões, 19 de junho de 2018

**INÁCIO MAGALHÃES FILHO**  
Conselheiro-Relator