



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

- Processo nº:** 00600-00008149/2020-11 (b).
- Jurisdicionada:** Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP.
- Assunto:** Representação.
- Pauta:** **Representação nº 16/2020 – G3P** da lavra do **Procurador Demóstenes Tres Albuquerque** versando sobre denúncia acerca de possíveis irregularidades cometidas pela **TERRACAP** no Leilão Público objeto do Edital nº 003/2018 (Peça 1).
- . **Decisão nº 4.898/2020**, não conhecendo a Representação (Peça 08).
  - . **Decisão nº 152/2021**, conhecendo Pedido de Reexame ofertado pela Associação de Moradores do Prédio da Rua 1, Lote 03, Polo de Modas, Guará II, Brasília-DF (Peça 14).
  - . **Nesta fase:** análise de mérito do recurso.
  - . **Informação nº 155/2021**, do **Núcleo de Recursos – NUREC** da **Secretaria Geral de Controle Externo – SEGECEX**, sugerindo, no mérito, negar provimento ao Pedido de Reexame interposto pela Associação de Moradores do Prédio da Rua 1, Lote 03, Polo de Modas, Guará II, Brasília-DF, restabelecendo os efeitos constantes do item II da Decisão nº 4898/2020 (Peça 20).
  - . **Parecer nº 579/2021 – G4P**, da lavra do Procurador **MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA**, concordando com o **NUREC** e entendendo que o recurso manejado não comporta provimento (Peça 24).
  - . **VOTO** divergente. Provimento do recurso para conhecer da representação e determinar à **TERRACAP** que se manifeste sobre a representação, no prazo de 30 dias. Autorizar desde logo a realização de inspeção, se necessário. Devolução dos autos SEGEM.

## RELATÓRIO

Trata-se de Representação movida pelo **MPC/DF**, motivada por denúncia sobre possíveis irregularidades cometidas pela **TERRACAP** no Leilão Público objeto do Edital nº 003/2018, realizado nos dias 26 e 27 de novembro de 2018, em especial quanto à nova comercialização do imóvel objeto do Lote nº 09 do citado instrumento, referente ao Lote nº 03, Rua 01, Polo de Modas, Guará-DF. Referido imóvel havia sido anteriormente comercializado no Edital nº 006/2013 e retornou ao



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

patrimônio da Companhia após o inadimplemento contratual por parte da primeira adquirente (Peça 1).

Por meio da **Decisão nº 4.898/2020** (Peça 08), esta Corte de Contas não conheceu da representação, tendo em vista o não atendimento dos requisitos previstos no art. 230, § 2º, III, e § 6º, I, do RI/TCDF, principalmente no que se refere à ausência de elementos indiciários das irregularidades apontadas e à presença de pontos contraditórios nas afirmações da representação.

Irresignada com essa deliberação plenária, a Associação de Moradores do Prédio da Rua 1, Lote 03, Polo de Modas, Guará II, Brasília-DF, apresentou Pedido de Reexame (Peça 10), conhecido pelo Tribunal por meio da **Decisão nº 152/2021** (Peça 14).

Nesta fase, analisa-se o mérito do referido recurso, a partir das manifestações do **NUREC** e do **MPC/DF** apresentadas na sequência.

## **MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE TÉCNICA**

O **NUREC/SEGECEX**, por meio da **Informação nº 155/2021** (Peça 20), procedeu ao exame de mérito do pedido de reexame da Associação de Moradores do Prédio da Rua 1, Lote 03, Polo de Modas. Destacam-se dessa análise os seguintes excertos, *in verbis*:

### ***“II – Razões recursais da recorrente (peça nº 10)***

5. *Inicialmente, a recorrente aduz que o Leilão Público objeto do Edital nº 006/2013, apesar de não ser o certame relativo à alienação mais recente, estaria eivado de ilegalidades, sobretudo no que diz respeito à análise da qualificação econômico-financeira da vencedora do certame, o que viola os artigos 3º e 31 da Lei nº 8.666/1993.*

6. *Nesse raciocínio, sustenta que o realizador do certame não anexou ao processo de licitação o comprovante de renda da devedora, assim como que seria “obrigação da comissão de licitação analisar a capacidade financeira dos vencedores do certame, bem como analisar e anexar ao processo os documentos que comprovam a capacidade financeira de honrar os contratos e compromissos junto ao órgão público”.*

7. *Nessa linha, alega que a vencedora do certame é endividada, teria 19 (dezenove) anos à época do certame, profissão estudante, sem atividade econômica e sem condições, portanto, para assumir obrigação de indenização dos cessionários ocupantes do imóvel responsáveis pelas benfeitorias.*

8. *Quanto à indenização pelas benfeitorias feitas no imóvel objeto do procedimento licitatório em questão, a recorrente alega que, no edital de licitação do imóvel, consta que a fiduciante Jacqueline*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*Sampaio Soares indenizará a quem de direito, o que, segundo a recorrente, nunca ocorreu.*

9. *Demais, menciona que as irregularidades descritas na Representação nº 16/2020, mormente quanto ao novo Leilão Público objeto do Edital nº 003/2018, consistem no desrespeito ao procedimento licitatório e aos direitos humanos, sobretudo o da moradia, destacando no bojo de sua peça recursal a relevância da regularização fundiária.*

10. *Reforça, na sequência, o descumprimento do direito constitucional à moradia e à propriedade e cita julgado do Supremo Tribunal Federal cuja discussão do tema relacionado à alienação fiduciária de bem imóvel é reconhecido como de repercussão geral.*

11. *Aponta, em seguida, diversas normas de Direito Internacional que têm por objeto garantias de uma moradia justa, adequada e o zelo pelo princípio da dignidade da pessoa humana.*

12. *Em consequência, pontua que “se a licitação em questão não for anulada, 12 (doze) famílias vão perder sua propriedade e moradia, por causa das ilegalidades e fraudes na licitação, já que não foi oportunizado o conhecimento tempestivo do edital.*

13. *Nas palavras da recorrente, “não foi avaliado o valor do terreno, nem apreciadas as provas, nem respeitada a legislação vigente.”*

14. *Esclarece, ainda, que “foram solicitadas à Terracap informações relacionadas à dívida do imóvel, à possível licitação pública, bem como acerca de cópias e vistas do processo da Terracap n.º 111004805/2013. Todavia, a recorrente alega que não foi atendida.”*

15. *Nesse contexto, afirma que só foi permitida cópia do processo após a realização do leilão, o que afronta as normas de transparência e fere a Constituição Federal, uma vez que o processo em questão não tramitava em segredo de justiça.*

16. *No que tange às irregularidades no novo leilão, a recorrente contesta a ausência de intimação pessoal da devedora, o que seria imprescindível para regular a consolidação da propriedade em favor do credor fiduciário.*

17. *Aduz, ademais, que as assinaturas da proposta constam no nome do pai da devedora e que foi realizado um segundo leilão em menos de 15 (quinze dias) depois de realizado o primeiro, o que, segundo a recorrente, fere o art. 27 da Lei nº. 9.514/1997.*

18. *Argumenta que “o objeto do leilão difere da escritura pública” e não possui informações relevantes, tal como a de que o imóvel possui edificação em alvenaria com 3 (três) pavimentos e térreo com 2 (duas) lojas, o que viola os termos dos artigos 3º e 40, I, da Lei*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

nº 8.666/1993.

19. Por fim, a recorrente sustenta que lhe foi negado o direito de audiência e a garantia do contraditório. Dessa forma, solicita que sejam realizados os procedimentos de fiscalização necessários para apurar os fatos denunciados na Representação nº 16/2020, especialmente para examinar as questões referentes à nova alienação do imóvel constante do lote nº 09 do Edital de Leilão Público nº 003/2018, relacionado ao Lote nº 03, Rua 1, Polo de Modas.

**III – Análise**

20. Como visto, a recorrente procura reafirmar os fundamentos que poderiam demonstrar a necessidade de que o Tribunal tome conhecimento da Representação formulada pelo Órgão Ministerial.

21. De início, a recorrente sustenta, em linhas gerais, que a Terracap não analisou a qualificação econômico-financeira da vencedora do primeiro leilão, a Sra. Jacqueline Sampaio Soares, uma vez que deixou de anexar aos autos do certame comprovante de renda e demais documentos que comprovam a capacidade financeira da vencedora em honrar os contratos e compromissos junto ao órgão público.

22. Relativamente à qualificação econômico-financeira, verifica-se que as alegações da recorrente foram adequadamente enfrentadas, na medida em que o art. 31 da Lei nº 8.666/1993 enumera várias formas de demonstração da qualificação econômico-financeira dos licitantes. Ademais, **a documentação relativa à qualificação econômico-financeira poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão**, a teor do que prevê o § 1º do art. 32 da Lei nº 8.666/1993.

23. Além disso, ao analisar a documentação carreada aos autos pela recorrente (peça nº 10), percebe-se que consta do processo da Terracap certidão negativa de débitos da licitante vencedora do certame (peça nº 10 – página nº 35), o que vai ao encontro do que prescreve o item II do art. 31 da Lei de Licitações.

24. No que diz respeito à afirmação de que a vencedora do certame não tinha, à época, condições de honrar os compromissos junto ao órgão público, percebe-se que a recorrente segue sem trazer aos autos documento capaz de comprovar objetivamente tal alegação, de modo que essa afirmação também não é suficiente para possibilitar a revisão da deliberação já expedida.

25. A propósito, não há elementos capazes de confirmar a fraude na descrição do objeto da nova licitação ocorrida em 2013, vez que, de acordo com a documentação protocolada pela recorrente, consta termo de vistoria (peça nº 10 – página nº 45), no qual há descrição detalhada do objeto. Nesse particular, destaca-se que há



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*referência a essa descrição tanto na escritura do imóvel (página nº 74), quanto nos termos do edital da licitação (página nº 242).*

26. *Quanto às benfeitorias existentes no referido imóvel, questionamentos estes que podem se referir ao segundo certame, o i. Relator, ao analisar a admissibilidade da Representação, asseverou (peça nº 7):*

**No que diz respeito à afirmação do representante de que as benfeitorias existentes no referido imóvel não teriam sido incluídas na avaliação para fins do leilão público e que a Terracap teria vendido somente o terreno, cabe tecer algumas considerações.**

**No ponto, importante salientar que o imóvel em tela (Lote nº 03, Rua 01, Polo de Modas) foi alienado pela Terracap em dois momentos distintos:**

1) **no exercício de 2013 por meio da licitação objeto do Edital 06/2013, tendo sido homologado em favor da Sra. Jacqueline Sampaio Soares por R\$ 263.000,00;**

2) **em 2018, com a inadimplência da Sra. Jacqueline Sampaio, o imóvel dado em garantia retornou ao credor (Terracap) e foi incluído no leilão de que trata o Edital 003/2018 (questionado pelo representante) e que tinha por objeto a “alienação dos imóveis recebidos em garantia nos contratos inadimplentes de Alienação Fiduciária em Garantia, pela maior oferta, no estado de ocupação e conservação em que se encontram (...)”. O valor para o 1º leilão foi estipulado em R\$ 886.394,75, mas foi arrematado pela empresa LAC Engenharia Ltda. no 2º leilão por R\$ 480.986,01.**

**Registro que o item 1.1 do Edital 06/2013 estabelecia que “1.1 Nesta licitação serão alienados tão somente os terrenos, sem se considerar as benfeitorias e/ou acessões porventura existentes”, enquanto o item 8 assim discriminava o imóvel em tela: “ITEM 31: LOTE OCUPADO POR EDIFICAÇÃO EM ALVENARIA COMPOSTA DE TÉRREO MAIS 03 (TRÊS) PAVIMENTOS;”. Portanto, as benfeitorias já existiam em 2013, mas a Terracap alienou somente o terreno naquela ocasião.**

**Em relação às benfeitorias, destaco, ainda, os seguintes itens da “Minuta de Escritura Pública de Compra e Venda de Imóvel Urbano” constante do Edital 06/2013:**

XX) - Na hipótese de a propriedade do imóvel dado em garantia se consolidar em nome do CREDOR, a indenização por benfeitorias nunca será superior ao saldo que sobejar, depois de toda a dívida e demais acréscimos legais serem deduzidos, sendo que, não ocorrendo a venda do imóvel em leilão, não haverá nenhum direito de indenização pelas benfeitorias;

XXIX) – Uma vez consolidada a propriedade no CREDOR, por força da mora não purgada, deverá o imóvel ser alienado



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

pelo CREDOR a terceiros, **com observância dos procedimentos previstos na Lei nº 9.514, de 20.11.97**, como a seguir se explicita: a) a alienação far-se-á sempre por público leilão, extrajudicialmente; b) o primeiro público leilão será realizado dentro de trinta (30) dias, contados da data do registro da consolidação da plena propriedade em nome do CREDOR, devendo ser ofertado pelo valor para esse fim estabelecido neste instrumento; c) não havendo oferta em valor igual ou superior ao que as partes estabeleceram, conforme alínea “b”, supra, **o imóvel será ofertado em 2º leilão**, a ser realizado dentro de quinze (15) dias, contados da data do primeiro público leilão, **pelo valor da dívida e das despesas**;

XXX) - **Para fins do leilão extrajudicial**, as partes adotam os seguintes critérios: **a) valor do imóvel é o mencionado neste instrumento**, obedecidos os demais requisitos previstos neste contrato, atualizado monetariamente de acordo com a variação percentual acumulada pelo mesmo índice e periodicidade que atualizam o valor do saldo devedor do financiamento a partir da presente data, **acrescido do valor das benfeitorias, cuja avaliação será feita antes do leilão pelo CREDOR**; (destaquei)

Tendo em conta os dispositivos acima reproduzidos, **não se mostra verossímil a alegação do representante de que as benfeitorias existentes no referido imóvel não teriam sido incluídas na avaliação para fins do leilão público de que cuida o Edital 003/2018**, considerando que: a) nos termos da Cláusula “XXIX-b”, c/c a Cláusula “XXX-a”, o valor do imóvel, para fins do 1º leilão, corresponde ao preço de venda na licitação (Edital 06/2013) atualizado monetariamente e **acrescido das benfeitorias**; b) não havendo oferta, o imóvel é incluído em 2º leilão pelo valor da dívida e das despesas.

Conforme asseverei anteriormente, **no caso em apreço o valor para o 1º leilão foi estipulado em R\$ 886.394,75 (o que incluía as benfeitorias)**, mas foi arrematado pela empresa LAC Engenharia Ltda. no 2º leilão por R\$ 480.986,01 (correspondente ao valor da dívida e das despesas).

**Portanto, o procedimento levado a termo pela Terracap no Edital de Leilão Público Nº 003/2018 está em consonância com o disposto no art. 27 da Lei nº 9.514/97**, um dos normativos que rege o edital, *in verbis*:

Art. 27. Uma vez consolidada a propriedade em seu nome, o fiduciário, no prazo de trinta dias, contados da data do registro de que trata o § 7º do artigo anterior, promoverá público leilão para a alienação do imóvel.

§ 1º Se no primeiro leilão público o maior lance oferecido for inferior ao valor do imóvel, estipulado na forma do inciso VI e do parágrafo único do art. 24 desta Lei, **será realizado o segundo leilão nos quinze dias seguintes**.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

§ 2º No segundo leilão, será aceito o maior lance oferecido, desde que igual ou superior ao valor da dívida, das despesas, dos prêmios de seguro, dos encargos legais, inclusive tributos, e das contribuições condominiais. (...).

§ 4º Nos cinco dias que se seguirem à venda do imóvel no leilão, **o credor entregará ao devedor a importância que sobejar, considerando-se nela compreendido o valor da indenização de benfeitorias**, depois de deduzidos os valores da dívida e das despesas e encargos de que tratam os §§ 2º e 3º, fato esse que importará em recíproca quitação, não se aplicando o disposto na parte final do art. 516 do Código Civil.

**Com essas considerações, acompanho a Unidade Técnica pelo não conhecimento da representação**, uma vez que não foram atendidos os requisitos estabelecidos no art. 230, § 2º, III, e § 6º, I, do RI/TCDF, ou seja, a exordial não está acompanhada de indício de irregularidade ou ilegalidade identificada e nem foi constatada a verossimilhança das informações.

27. *Verifica-se, portanto, que houve a inclusão das benfeitorias existentes no referido imóvel para fins de avaliação do novo leilão público. Tal aspecto é comprovado, também, por meio da própria documentação protocolada pela recorrente (peça nº 10 – página nº 75).*

28. *De mais a mais, como muito bem salientado pelo i. Relator, **o imóvel em tela foi leiloado em dois momentos distintos**: no exercício de 2013, por meio da licitação objeto do Edital nº 06/2013, tendo sido homologado em favor da Sra. Jacqueline Sampaio Soares; e em 2018, com a inadimplência da Sra. Jacqueline Sampaio, o imóvel dado em garantia retornou ao credor (Terracap) e foi incluído no leilão de que trata o Edital 003/2018, quando foi arrematado pela empresa LAC Engenharia Ltda. no 2º leilão.*

29. *Nesse raciocínio, importante destacar que a recorrente trouxe em anexo de sua peça recursal (peça nº 10) documentos relacionados preponderantemente ao primeiro leilão (exercício de 2013), cuja vencedora foi a Sra. Jacqueline Sampaio. Não obstante, apresenta argumentos (não conhecimento tempestivo do edital; realização de um segundo leilão em menos de 15 dias; não observância às regras de transparência) referindo-se, muito provavelmente, ao segundo leilão (exercício de 2018), o qual foi arrematado pela empresa LAC Engenharia Ltda. Tais argumentos foram devidamente enfrentados no Voto condutor da deliberação ora recorrida.*

30. *Outro ponto destacado pela recorrente é o relacionado às assinaturas e às notificações da vencedora do certame. Em face desse questionamento, nota-se que a Sra. Jacqueline Sampaio figura como interessada na maioria da documentação trazida ao feito pela recorrente (peça nº 10 – páginas nºs 46, 107), especialmente na*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*escritura do imóvel (peça nº 10 – página nº 74). Além disso, é possível perceber que as notificações para comparecimento são feitas, da mesma forma, em nome da Sra. Jacqueline Sampaio Soares (peça nº 10 – páginas nºs 80, 123, 143 e 211).*

31. *Ainda nesse contexto, verifica-se que todas as solicitações constantes do processo em anexo são feitas pela interessada, Jacqueline Sampaio Soares (peça nº 10 – páginas nºs 158 e 271), e não pelo pai da vencedora do certame, como afirma a recorrente.*

32. *Não há que se falar também em ofensa ao direito de moradia, uma vez que o adimplemento da obrigação contratual financeira é condição intrínseca da avença firmada entre as partes, sendo que o descumprimento de tal obrigação não pode ser tributada em desfavor da parte credora.*

33. *Em vista dessas constatações, não há reparos quanto às conclusões já alcançadas que refutaram alegação de “violação ao direito de moradia e propriedade”, uma vez que a documentação trazida ao feito não comprovou, de forma cabal, as ilegalidades mencionadas no bojo da peça recursal.*

34. *Por tais motivos, em face de toda a fundamentação ora coligida, com destaque para as ponderações constantes do Voto condutor parcialmente transcrito acima, e com o devido respeito à recorrente, este Núcleo de Recursos não vislumbra nas presentes razões recursais motivação bastante e suficiente para a revisão da Decisão nº 4898/2020 (peça nº 8).*

35. *Dado o exposto, conclui-se pelo não provimento do Pedido de Reexame (peça nº 10) interposto contra o item II da Decisão nº 4898/2020 (peça nº 8).*

Feitas essas considerações, o **NUREC** propõe ao Tribunal a adoção das seguintes medidas, *in verbis*:

- I. tomar conhecimento da Informação nº 155/2021 – NUREC;*
- II. no mérito, negar provimento ao Pedido de Reexame interposto pela Associação de Moradores do Prédio da Rua 1, Lote 03, Polo de Modas, Guará II, Brasília-DF, restabelecendo os efeitos constantes do item II da Decisão nº 4898/2020;*
- III. autorizar:*
  - a) o conhecimento do teor da decisão que vier a ser proferida à recorrente, por intermédio de seu representante legal;*
  - b) o envio ao Núcleo de Recursos de cópia dessa decisão, como forma de viabilizar os correspondentes registros;*
  - c) o retorno dos autos à SEGEM, para as providências pertinentes.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

## MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS.

Por meio do **Parecer nº 579/2021-G4P/ML**, da lavra do Procurador **Marcos Felipe Pinheiro Lima** (Peça 24), o **Ministério Público de Contas** se manifestou da seguinte forma, *in verbis*:

“10. *Desta feita, antecipo que este membro do Parquet especial converge com as conclusões alcançadas pelo Corpo Instrutivo em sua Informação nº 28/2021-DIASP2 (peça nº 12), na qual propôs a manutenção do Decisum objurgado.*

(...)

12. *No que diz respeito à admissibilidade da Representação, verifica-se que é **incontroverso** o preenchimento dos requisitos previstos nos incisos **I, II e IV** do no art. 230, §2º, do RI/TCDF, posto que a peça vestibular exibiu a **caracterização dos fatos inquinados e foi redigida em linguagem clara e objetiva, além da matéria estar enquadrada nas competências desta Corte de Conta.***

13. *Certo, por conseguinte, que a **quaestio** está adstrita à **suposta ausência de indícios das irregularidades noticiadas.***

14. *Sobre a matéria, convém repisar que na **fase de admissibilidade de Representações** o que se busca verificar é se a peça traz consigo **indícios mínimos** de irregularidades/ilegalidades perpetradas por agentes/órgãos/entidades públicos que estão sob a jurisdição da Corte, razão pela qual não se necessita de extensa e cabal prova do alegado para fins de conhecimento.*

15. *Com efeito, a mera existência de indícios de irregularidades ou ilegalidades, a teor do art. 230, § 2º, III, do RI/TCDF, autoriza esta Corte de Contas a averiguar os acontecimentos levados ao seu conhecimento com o fito de resguardar o interesse público almejado no caso específico.*

16. ***Nada obstante**, em que pese o momento processual não seja destinado ao exame do mérito da questão de fundo em caráter definitivo, mostra-se necessária a verificação de **vestígios mínimos de ilegalidade relatados na inicial**, como a alegada **fraude ao procedimento licitatório** ou mesmo a **não observância da isonomia entre os licitantes.***

17. *Nesse espeque, consoante bem pontuado pela Unidade Técnica, as alegações relativas à **ausência de análise da capacidade econômico-financeira** da Sra. Jacqueline Sampaio Soares e de **impossibilidade de que pudesse honrar os compromissos avençados** restaram afastadas. A uma, porque o § 1º do art. 32 da Lei nº 8.666/1993 permite a dispensa, no todo ou em parte, da documentação concernente à qualificação econômico-financeira na modalidade de licitação **Leilão**, como é o caso. A duas, porque as alegações vieram desacompanhadas de quaisquer documentos/provas que pudessem confirmá-las.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

18. De forma análoga, **tampouco se verifica a suposta fraude na descrição do objeto do procedimento licitatório ocorrido em 2013**, vez que a documentação (peça nº 10) carreada aos autos pela própria Recorrente refuta essa assertiva, a exemplo do termo de vistoria, o qual traz a **descrição detalhada** do imóvel, além desta também constar na **escritura do imóvel**, bem como no próprio **edital da licitação** em comento.

19. Por derradeiro, no tocante à questão relacionada às **benfeitorias existentes no imóvel** em questão, o tema já foi devidamente esclarecido no Voto do i. Conselheiro-Relator do feito, mais acima reproduzido, o qual, em apertada síntese, salientou que a “Minuta de Escritura Pública de Compra e Venda de Imóvel Urbano” constante no Edital nº 6/2013 é **expressa** em prever que o valor do imóvel, para fins do 1º Leilão, corresponderia ao preço de venda na licitação em comento, atualizado monetariamente e devidamente **acrescido das benfeitorias**, a teor do que dispõe as Cláusulas XXIX-b c/c XXX-a.

20. Destarte, os indícios apontados na exordial sobre esse ponto não se confirmaram; ao contrário, o que se identificou foi que a avaliação para fins do leilão regido pelo Edital nº 3/2018 comportou o valor das benfeitorias existentes no imóvel, em que pese o montante de arrematação ter sido consideravelmente menor em razão do valor da dívida existentes e da despesa e encargos, em plena obediência ao que preconiza o art. 278, caput e §§, da Lei nº 9.514/1997.

21. Assim, considerando as ponderações tecidas nos parágrafos anteriores, entende este MPC/DF que o recurso manejado não comporta provimento.

22. Ante o exposto, este membro do Parquet de Contas converge com as conclusões alvitadas pela Unidade Técnica.”

É o relatório.

## VOTO

Tratam os autos da **Representação nº 16/2020 – G3P**, da lavra do Procurador **Demóstenes Tres Albuquerque**, versando sobre denúncia acerca de possíveis irregularidades cometidas pela **TERRACAP** no Leilão Público objeto do Edital nº 003/2018 (Peça 1).

Em linhas gerais, a representação aponta os aspectos resumidos na **Informação nº 108/2020 – SEGEM** (Peça 4), *in verbis*:

“5. Reporta a Representação que o denunciante considera ser



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

*inaceitável o valor previsto para o imóvel do Lote em questão, com terreno com área de 192 m<sup>2</sup>, ocupado por edificação em alvenaria com 3 (três) pavimentos, com preço fixado em R\$ 886.394,75, sem que as benfeitorias existentes no referido imóvel tivessem sido incluídas na avaliação para fins do leilão público. Dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda do GDF indicariam que o valor daquele imóvel seria de R\$ 147.250,14, destacando a Representação que a Terracap teria vendido somente o terreno.*

6. *Alega a Representação que, de acordo com a denúncia, a empresa vencedora do aludido leilão, LAC Engenharia Ltda. - ME, teria requerido, em Processo TJDFT n.º 0702809-10.2020.8.07.0014, imissão na posse para se apropriar de propriedade de terceiros, tendo obtido a tutela de urgência pleiteada, relativa ao bem imóvel situado na Rua 1, lote 3, Polo de Modas, SRIA, Guará/DF. Com isso, teria sido concedido aos atuais ocupantes do imóvel prazo de 40 dias para desocupação, vez que o juízo teria considerado demonstrada a efetiva propriedade do bem imóvel arrematado em leilão público, por meio da apresentação de Carta de Arrematação do Imóvel e de Certidão do 4º Registro de Imóveis do Distrito Federal.*

7. *Adita a Representação que entende o denunciante ser “impraticável que, no prazo de 1 ano e 4 meses, o imóvel tenha dobrado de valor”, pois informa que “o saldo devedor atualizado em 23/06/2017 seria de R\$ 208.360,17”, o qual, “com o total atualizado devido aos juros do agente financeiro”, teria passado para R\$ 409.802,71.*

8. *Destaca, ainda, que o edital em questão afrontaria princípios insculpidos na Lei n.º 8.666/1993.*

9. *Ressalta, ademais, que o denunciante teria declarado que a Terracap não analisou a capacidade financeira da devedora por ocasião do processo original de licitação do imóvel, pois, à época, aquela teria 19 (dezenove) anos, profissão estudante, sem atividade econômica, sem condições, portanto, para assumir obrigação de indenização dos cessionários ocupantes do imóvel responsáveis pelas benfeitorias.*

10. *A Representação adverte que a denúncia comunicou que a devedora vencedora da licitação original seria “laranja” de seu pai, construtor e cessionário, salientando que constaria da aquisição do imóvel a assinatura do pai no pedido de licitação e não constaria no processo procuração da devedora para o genitor.*

11. *Outrossim, informa a Representação que a denúncia alega que houve omissão no Edital de Leilão Público n.º 003/2018 quanto à indenização dos valores da acessão e benfeitorias, além de omissão de informações do ganhador do leilão, repisando a negativa ao acesso às informações do processo licitatório e dos contratos administrativos, aditando que o edital de venda não foi afixado no prédio por ocasião da licitação ou leilão para ciência do denunciante.”*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Por meio da Decisão nº 4898/2020 (Peça 8), a referida representação não foi conhecida pelo Tribunal, haja vista o não atendimento dos requisitos previstos no art. 230, § 2º, III, e § 6º, I, do RI/TCDF<sup>1</sup>.

Irresignada com essa decisão, a **Associação de Moradores** do Prédio da Rua 1, Lote 03, Polo de Modas, Guará II, Brasília-DF interpôs o recurso ora examinado, requerendo o conhecimento da representação inaugural e a realização de procedimentos de fiscalização necessários para apurar os fatos denunciados, especialmente para examinar as questões referentes à nova alienação do imóvel constante do Lote nº 09 do Edital de Leilão Público nº 003/2018, relacionado ao Lote nº 03, Rua 1, Polo de Modas.

Na presente etapa processual, o **NUREC**, por meio da **Informação nº 155/2021** (Peça 20), analisou o mérito do recurso, considerando-o improcedente.

Também o **Ministério Público de Contas** se manifestou sobre aquela peça recursal, por meio do **Parecer nº 579/2021 – G4P** (Peça 24), convergindo com o exame do mérito feito pelo **NUREC**.

Lamento discordar dos pareceres mencionados e apresento a seguir as razões desse entendimento.

Primeiramente, destaco que a fase processual agora é de análise de recurso contra a decisão que não conheceu a representação. Desta forma, deve ser feita a verificação do mérito do recurso, que representa, tão somente, a identificação da presença dos requisitos de admissibilidade da representação, para, ao final, ser possível concluir pela procedência ou não do recurso (e não da representação). Se procedente o recurso, retorna a representação à Unidade Técnica para a análise do seu mérito. Ou seja, o que ora se procura saber não é a procedência dos elementos trazidos na representação e sim a procedência do recurso.

Na primeira avaliação da representação, esta Corte entendeu não estarem os requisitos previstos no art. 230 do RITCDF devidamente presentes na exordial, o que motivou o seu não-conhecimento.

Em função disso, a **Associação dos Moradores** manejou o recurso que ora se analisa para tentar preencher a lacuna observada. Tal intento foi

<sup>1</sup> “Art. 230. O Tribunal receberá representações sobre ilegalidades, irregularidades ou abusos identificados no exercício da administração contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades sujeitos à sua jurisdição ou na aplicação de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal, ou por este, mediante ajuste de qualquer natureza.

(...)

§ 2º As representações deverão atender, pelo menos, aos seguintes pressupostos de admissibilidade:

(...)

**III - apresentar o indício concernente à irregularidade ou ilegalidade identificadas, com a identificação, sempre que possível, dos princípios constitucionais, dispositivos legais ou regulamentares violados e o potencial impacto lesivo do ato inquirido;**

(...)

§ 6º O relator ou o Tribunal não conhecerá de representação, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao representante, diante da:

**I - não identificação da verossimilhança das informações;”**



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

parcialmente atingido, uma vez que o próprio **MPC/DF** indicou, *in verbis*:

“12. No que diz respeito à admissibilidade da Representação, verifica-se que é **incontroverso** o preenchimento dos requisitos previstos nos **incisos I, II e IV** do no art. 230, § 2º, do RI/TCDF, posto que a peça vestibular exibiu a **caracterização dos fatos inquinados e foi redigida em linguagem clara e objetiva, além da matéria estar enquadrada nas competências desta Corte de Conta.**” (grifo original)

A leitura que faço da análise empreendida na fase anterior dos autos, referente à admissão da peça exordial, é de que foi preciso focar bastante no requisito da verossimilhança das informações por não se dispor dos demais elementos previstos no art. 230, §2º, do RITCDF, ou seja, seria essa uma alternativa para melhor julgar a admissão da representação na ausência dos elementos constitutivos da representação.

Essa não é, no entanto, a realidade dessa nova fase dos autos, como bem ressaltou o **MPC/DF** no excerto transcrito anteriormente. A análise da admissibilidade da representação deve considerar também o preenchimento dos demais requisitos do RITCDF, sob pena de se imiscuir na fase posterior dos autos, concernente ao exame de mérito da representação.

Quanto ao que apresenta indício de irregularidade ou ilegalidade ou se mostra verossímil, preciso ressaltar que, no meu entendimento, não resta claro, por exemplo, que as benfeitorias tenham sido consideradas no leilão de 2013, na medida em que o edital previa **explicitamente** apenas o terreno, sem menção a qualquer benfeitoria.

Pelos elementos apontados nos pareceres, o que se sabe é que o valor do leilão deveria incluir as benfeitorias, mas a contradição entre o previsto nos textos do Edital de Leilão nº 06/2013 e da Minuta de Escritura Pública de Compra e Venda de Imóvel Urbano leva à prudência de se apurar se, **efetivamente**, o valor do leilão de 2013 considerava as benfeitorias.

Por outro lado, a previsão das benfeitorias no leilão de 2018 pode não ser suficiente para sanear esse problema no leilão de 2013. Em verdade, entendo que um leilão está atrelado a outro, ou seja, um segundo leilão é empreendido quando o primeiro resta ineficaz, como indicado na Lei nº 9514/1997, tornando essencial se discutir a lisura de todo o processo, uma vez que, por óbvio, os participantes do segundo leilão considerarão na formulação das suas propostas os resultados do leilão anterior<sup>2</sup>, impactando todo o certame.

Outro ponto que não resta claro, e que também foi ressaltado pelo

---

<sup>2</sup> Existe uma robusta área da economia que estuda o comportamento estratégico dos agentes econômicos em leilões, a chamada “Teoria dos Jogos”. Essa atualização de expectativas após uma rodada de leilão é uma consequência natural em jogos dinâmicos e tem muito impacto no resultado final do jogo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

**NUREC** no excerto transcrito a seguir, refere-se à condição econômica da vencedora do primeiro certame, *in verbis*:

*“24. No que diz respeito à afirmação de que a vencedora do certame não tinha, à época, condições de honrar os compromissos junto ao órgão público, percebe-se que a **recorrente segue sem trazer aos autos documento capaz de comprovar objetivamente tal alegação**, de modo que essa afirmação também não é suficiente para possibilitar a revisão da deliberação já expedida.”* (grifo não original)

Nesse ponto, penso que a ausência de documentos capazes de comprovar ou não a capacidade econômico-financeira da vencedora do primeiro leilão representa uma limitação natural da recorrente, na medida em que essas informações não devem ser de conhecimento comum. Tal apuração, portanto, somente seria cabível ao controle, no exercício de sua função constitucional, o que está sendo demandado pelo recorrente. Não faz sentido deixar de conhecer a representação por falta desse elemento, até porque, se não há documentos sobre o assunto por natural impossibilidade da recorrente, não se pode alegar que ele seja inverossímil.

Ademais, de acordo com a tese que antes defendi da interrelação entre os dois leilões, esse tipo de situação verificada no primeiro leilão, se comprovada, pode macular enormemente a lisura de todo o processo.

Essas razões, longe de serem análise de mérito, representam indícios suficientes para se conhecer a representação inaugural do processo, principalmente agora que, no meu entender, estão presentes os demais requisitos do art. 230, §2º, do RITCDF. Friso que admitir a representação não significa dar procedência ao seu conteúdo. É preciso apurar os fatos, o que pode ser promovido, inclusive, com eventual inspeção ao local, como requerido pela recorrente, em complementação à futura análise de mérito.

Há ainda mais um elemento no documento da **Associação** que me leva a entender que se deve avançar no exame da representação. A questão social envolvida propulsiona o aprofundamento da análise, uma vez que, fazendo novamente uma leitura diferente do **NUREC** neste ponto, entendo que não se trata tão somente de reclamar o direito de moradia, mas sim o direito dos moradores de perseguir a justa remuneração de benfeitorias agregadas ao imóvel, o que merece apuração pela relevância social.

Por fim, vale relembrar que é preciso analisar, no bojo do exame de mérito da representação, eventual impacto nestes autos da ação de imissão de posse impetrada pela vencedora do segundo leilão, Processo TJDF n.º 0702809-10.2020.8.07.0014, mencionada na **Informação nº 108/2020 – SEGEM** (Peça 4).

Dessa forma, diferentemente do que sugerem **NUREC** e **MPC/DF**, entendo cabível o provimento do recurso para se conhecer a **Representação nº 16/2020 – G3P** do **MPC/DF**, devolvendo os autos à **SEGEM** para a análise de mérito do recurso e autorizando a realização de inspeção se julgada oportuna quando da



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

análise determinada.

Ante o exposto, lamentando discordar do **NUREC** e do **Parquet**, **VOTO** por que o egrégio Plenário:

- I - tome conhecimento:
  - a) da Informação nº 155/2021– NUREC da Secretaria Geral de Controle Externo (Peça 20); e
  - b) do Parecer nº 579/2021 – G4P (Peça 24);
- II - no mérito, dê provimento ao Pedido de Reexame interposto pela Associação de Moradores do Prédio da Rua 1, Lote 03, Polo de Modas, Guará II, Brasília-DF;
- III - em consequência do item anterior, conheça da Representação nº 16/2020 – G3P, da lavra do Procurador **Demóstenes Tres Albuquerque** (Peça 1), determinando à TERRACAP que apresente em 30 (trinta) dias as considerações que tiver a respeito da referida peça;
- IV - autorize:
  - a) o conhecimento do teor da decisão que vier a ser proferida à recorrente, por intermédio de seu representante legal;
  - b) o envio ao Núcleo de Recursos de cópia dessa decisão, como forma de promover os correspondentes registros;
  - c) o envio de cópia da representação à TERRACAP para viabilizar o atendimento da diligência do item III precedente; e
  - d) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura e Mobilidade, para a análise de mérito da representação após o cumprimento da diligência determinada à TERRACAP, autorizando a referida Secretaria a realizar inspeção onde se fizer necessário para complementar a análise.

Sala das Sessões, em 06 de outubro de 2021.

**ANTONIO RENATO ALVES RAINHA**  
Conselheiro-Relator