



**PARECER:** 807/2024-G3P/DA

**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO

**REFERÊNCIA:** PROCESSO Nº 00600-00008450/2024-58-e

**EMENTA:** 1. REPRESENTAÇÃO, COM PEDIDO CAUTELAR, FORMULADA POR PESSOAS FÍSICAS. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NO ITEM 9 DO EDITAL Nº 03/2024 DA COMPANHIA IMOBILIÁRIA DE BRASÍLIA – TERRACAP, RELATIVO AO IMÓVEL RESIDENCIAL LOCALIZADO NO SHA QD. 09, CONJ. 11, LT. 03, SETOR HABITACIONAL ARNIQUEIRAS. **DESPACHO SINGULAR Nº 383/2024-GCIM:** CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO E ADIAMENTO DA ANÁLISE DO PEDIDO CAUTELAR PARA DEPOIS DA OITIVA DA TERRACAP E DA LICITANTE VENCEDORA DO CERTAME. **NESTA FASE:** ANÁLISE DOS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS E DO MÉRITO DA REPRESENTAÇÃO.  
2. UNIDADE TÉCNICA SUGERE E DENEGAÇÃO DA CAUTELAR E A IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO, COM O POSTERIOR ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.  
3. PARECER **PARCIALMENTE DIVERGENTE** DO MPC/DF, PELA CONCESSÃO DO **PEDIDO CAUTELAR** E PELA NECESSIDADE DE SE POSTERGAR A ANÁLISE DO MÉRITO PARA APÓS O ENVIO DE ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS PELA JURISDICIONADA.

1. Estes autos cuidam de Representação<sup>2</sup>, com pedido cautelar, formulada pelos Srs. Ricardo Dias Paz e Flávia Cristina de Sousa Silva, sobre supostas falhas no Edital nº 03/2024 da Companhia Imobiliária De Brasília – Terracap, cujo objeto é a alienação de imóveis residenciais, comerciais e industriais de propriedade da Jurisdicionada, por meio de licitação.

2. Os Representantes, que residem no imóvel residencial localizado no SHA Quadra 09, Conjunto 11, Lote 03, Setor Habitacional Arniqueiras, equivalente ao Item 9, Capítulo I, do Edital, defendem suposta violação ao direito de preferência. Ainda, denunciam a participação de empregado público da Terracap na licitação, em violação ao art. 38, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 13.303/2016<sup>3</sup>.

---

G3P9

<sup>2</sup> Peça 2. Apesar de os Requerentes terem intitulado a petição inicial como “Denúncia”, esta foi conhecida como Representação, vide Despacho Singular nº 383/2024-GCIM (Peça 10), referendado pela Decisão nº 2.783/2024 (Peça 18). Não obstante, faz-se a ressalva de que **pessoas físicas não constam no rol de legitimados** para a propositura de Representação nesse Tribunal, previsto no §1º do art. 230 do RI/TCDF.

<sup>3</sup> *In verbis*: “Art. 38. **Estará impedida de participar de licitações e de ser contratada pela empresa pública ou sociedade de economia mista a empresa:** [...] **Parágrafo único. Aplica-se a vedação prevista no caput: 1 - à contratação do próprio empregado ou dirigente, como pessoa física, bem como à participação dele em procedimentos licitatórios, na condição de licitante;**” (Grifos aditados).



3. A Representação foi conhecida, por meio do Despacho Singular nº 383/2024 – GCIM<sup>4</sup>, referendado pela Decisão nº 2.783/2024<sup>5</sup>. Quanto ao pedido cautelar, foi concedido prazo para a Jurisdicionada e a licitante vencedora se manifestarem sobre os fatos. Ademais, também se determinou que a Terracap disponibilizasse acesso, mediante link, do inteiro teor do Processo Administrativo SEI nº 00111-00001388/2024- 30, que trata do procedimento licitatório questionado.

4. Após tomar conhecimento da deliberação plenária, a Terracap encaminhou, tempestivamente, ao Tribunal o Ofício nº 262/2024 – TERRACAP/PRESI/COINT/DIGER<sup>6</sup>, acompanhado de documentos anexos, com esclarecimentos apresentados por suas áreas técnicas sobre o teor da Representação<sup>7</sup>.

5. Na oportunidade, defendeu a legalidade da classificação do primeiro licitante colocado, Sr. Paulo Henrique Silva de Abreu, por ser empregado público<sup>8</sup> da Terracap que não compõe a Comissão Permanente de Licitação de Venda de Imóveis, o Conselho Administrativo e o Conselho Fiscal da Companhia, e por não ser Diretor desta, motivo pelo qual a sua participação seria autorizada pelo Capítulo II, item ‘b’ do Edital<sup>9</sup>.

6. Ainda, indicou que o Sr. Paulo requereu sua desistência no certame, o que acarretou a convocação da segunda licitante classificada, Sra. Stéphanie Moira Braúna da Rocha, a qual não possui vínculo empregatício com a Terracap.

7. Além disso, a Jurisdicionada defendeu que o indeferimento do pedido de exercício do direito de preferência dos Representantes é legítimo, em razão da falta de envio do documento estatal autorizador da ocupação, exigido pela Resolução nº 231 do Conselho de Administração da Terracap. Por fim, destacou que o imóvel apenas foi levado à licitação após os Representantes terem ficado inertes em 3 Editais de chamamento para a venda direta do bem.

8. Em 06.08.2024, a Sra. Stéphanie, segunda licitante classificada, vencedora do item 9 do Edital (ante a desistência do primeiro classificado), apresentou manifestação ao Tribunal<sup>10</sup>. Em suma, a interessada alegou: **(a)** a legalidade do indeferimento do direito de preferência dos Representantes, com base na Resolução nº 231/2012-CONAD; **(b)** a higidez da classificação de empregado público da Terracap como primeiro licitante, por haver autorização no Edital que possibilita a participação de funcionários da Companhia na licitação, via de regra; **(c)** a existência de 3 chamamentos públicos, anteriores à licitação, para a venda direta do bem, divulgados em Editais publicados no site da Terracap e no Diário Oficial do Distrito Federal; e **(d)** a conformidade do resultado do certame com os princípios da isonomia e da legalidade.

---

<sup>4</sup> Peça 10.

<sup>5</sup> Peça 18.

<sup>6</sup> Peça 24.

<sup>7</sup> Peças 22 e 23.

<sup>8</sup> Peça 23.

<sup>9</sup> Segundo o qual “5. **Poderão participar da Licitação Pública realizadas pela Terracap, pessoas físicas ou jurídicas, associadas ou não, domiciliadas ou estabelecidas em qualquer parte do território nacional, exceto os Diretores da Terracap, os membros efetivos e suplentes da Comissão Permanente de Licitação de Venda de Imóveis – COPLI e do Conselho de Administração e do Conselho Fiscal da Terracap.**”.

<sup>10</sup> Peça 34.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal**  
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

9. Em paralelo, este Ministério Público de Contas recebeu, por meio de sua Ouvidoria, Denúncia<sup>11</sup> idêntica à petição inicial da Representação ora analisada.

10. Por esse motivo, o *Parquet* enviou à Jurisdicionada os Ofícios nº 83 e 84/2024-G3P<sup>12</sup>, em que pediu esclarecimentos sobre:

- I. a aplicabilidade da Resolução nº 231/2012-CONAD em hipóteses tanto de ocupação residencial quanto de ocupação comercial;
- II. qual(is) documento(s) a Terracap considera ser instrumento público estatal autorizador da ocupação nos casos de áreas residenciais ainda em processo de regularização, a fim de serem assegurados o direito de preferência e a participação do licitante ocupante do imóvel objeto da licitação.
- III. eventuais casos em que empregados da Terracap tenham vencido certames de venda de imóveis de propriedade da estatal, em Editais semelhantes ao da Licitação nº 3/2024, nos últimos 5 (cinco) anos.

11. Em relação ao primeiro ponto, a Companhia respondeu<sup>13</sup> que a Resolução nº 231/2012-CONAD possui ampla aplicabilidade, alcançando imóveis de uso residencial, comercial e industrial, independentemente da destinação.

12. Quanto ao segundo ponto, a Jurisdicionada informou não possuir um rol de documentos que seriam aceitos para fins de cumprimento da exigência prevista na Resolução, de modo que caberia à Comissão Permanente de Licitação e aos Entes Diretivos decidirem sobre a aceitabilidade ou não da documentação apresentada pelos licitantes para fins de exercício do direito de preferência<sup>14</sup>. A título exemplificativo, foram listados como usualmente aceitos os contratos de concessão de direito real de uso celebrados no âmbito de programas de desenvolvimento econômico, tais como PRODECON/PROIN/PRO-DF.

13. No que tange ao terceiro ponto, a Terracap enviou a relação, entre os anos de 2019 e 2024, de todos os vencedores de licitações de venda de imóveis<sup>15</sup> e, especificamente, dos seus empregados que constaram na listagem dos vencedores dessas licitações<sup>16</sup>.

14. Por sua vez, o Corpo Técnico, ao apreciar o feito, elaborou a Informação nº 166/2024-SEGEM/DIGEM<sup>17</sup>.

15. Relativamente à suposta violação ao direito de preferência dos Representantes, a Unidade Instrutiva aduziu que o indeferimento de tal pedido foi legal, à luz da Resolução nº 231/2012-CONAD. Isso porque, segundo a normativa, o exercício do direito de preferência pressupõe a apresentação de instrumento público estatal permissivo da ocupação do imóvel, o

---

<sup>11</sup> Peça 45.

<sup>12</sup> Peças 44 e 51, respectivamente.

<sup>13</sup> Peças 38, 39, 41 e

<sup>14</sup> Peça 41.

<sup>15</sup> Peça 46.

<sup>16</sup> Peças 36, 40, 47 e 50.

<sup>17</sup> Peça 58.



que não foi cumprido pelos Representantes. Assim, concluiu que a ausência desse documento, exigido tanto pela Resolução quanto pelo Edital, teria inviabilizado juridicamente o pedido.

16. Acerca da classificação de empregado público da Terracap no certame, a Área Técnica entendeu pela inexistência de ilegalidade, pois a participação do funcionário estaria de acordo com a regra geral prevista no item 5 da alínea ‘b’ do Capítulo II do Edital nº 03/2024, e o próprio servidor teria desistido do certame antes da homologação do resultado. Logo, considerou que a Jurisdicionada teria seguido os procedimentos legais e garantido a isonomia e a transparência do processo licitatório.

17. No tocante à suposta ausência de comunicação prévia da venda direta do imóvel aos Representantes, a Instrução indicou que os Editais de chamamento foram disponibilizados em canais de ampla divulgação, como o DODF e jornais de grande circulação, e que não seria necessária a notificação individual dos ocupantes para cientificá-los acerca da venda direta.

18. Mais adiante, afirmou que, a despeito de a Terracap não fornecer documentos autorizadores de ocupação de imóveis da região de Arniquireiras, a jurisprudência do e. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) autoriza a utilização de documentação equivalente concedida por outros órgãos públicos.

19. Além disso, indicou que a Terracap informou, a título exemplificativo, que aceita documentos permissivos da posse como do PRO-IN, PRO/DF e PRODECON<sup>18</sup>. Acerca do assunto, a Instrução concluiu que o ato administrativo de autorização para uso privativo de bem público possui natureza unilateral e discricionária, motivo pelo qual seria legítimo que a Terracap não o concedesse aos moradores dos imóveis.

20. Após essas constatações, o Corpo Técnico sugeriu a denegação do pedido cautelar e a improcedência do mérito da Representação, nos seguintes termos:

*“Ex positis’, alvitra-se ao egrégio Colegiado de Contas distrital:*

*I - tomar conhecimento:*

*a) do Ofício nº 262/2024 - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGE, de 30.07.2024, peça 24, e documentos associados (peças 19 a 23),*

*b) da manifestação da interessada Stéphanie Moira Braúna da Rocha (peça 34);*

*c) do Ofício nº 118/2024-MPC-G3P (peça 55) e da documentação complementar (peças 35 a 54);*

*d) desta Informação nº 166/2024-Segem/Digem2;*

*II - denegar a cautelar requerida para suspender a adjudicação do item 9 da licitação objeto do Edital nº 3/2024 – Terracap;*

*III - considerar a Representação de peça 2, quanto ao mérito, improcedente;*

*IV - autorizar:*

*a) o envio de cópia desta Informação, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida aos Representantes, à Terracap e à Sra Stéphanie Moira Braúna da Rocha;*

*b) o retorno dos autos à Segem, para fins de arquivamento.” (Peça 58, p. 21-22).*

21. Na sequência, o feito foi encaminhado ao MPC/DF para manifestação, conforme Despacho Singular nº 515/2024-GCIM<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Peça 41.

<sup>19</sup> Peça 60.



22. **Após este breve relato, passo a opinar.**

23. Inicialmente, destaco que atuo no presente feito em **substituição**, consoante o disposto na Lei nº 13.024/2014, na Resolução nº 304/2017, no Ato Normativo nº 1/2015-MPC e na Decisão Administrativa nº 46/2017-TCDF.

24. Neste momento processual, os termos postos em discussão são relativos aos seguintes tópicos: **i)** análise do pedido cautelar; e **ii)** exame do mérito da exordial.

25. Pois bem. Em relação ao mérito da Representação, este *Parquet* Especial possui entendimento **parcialmente divergente** com a Informação nº 166/2024-SEGEM/DIGEM2<sup>20</sup>.

26. O Corpo Técnico, ao analisar o questionamento dos Representantes sobre a participação de empregados públicos da Terracap no Edital nº 03/2024, entendeu pela inexistência de ilegalidade, pois tal participação estaria de acordo com a regra do item 5 da alínea 'b' do Capítulo II do Edital nº 03/2024, e o servidor em questão teria desistido do certame antes da homologação do resultado. Com base nisso, a Instrução concluiu que a Jurisdicionada teria seguido os procedimentos legais e garantido a isonomia e a transparência da licitação.

27. Acerca do assunto, o MPC **converge, na essência, quanto à perda do objeto** da causa de pedir relativa à verificação da legalidade ou não da participação do Sr. Paulo Henrique Silva de Abreu, ante a desistência do empregado público da Terracap de participação da licitação. Por conseguinte, foi convocada a segunda licitante classificada, Sra. Stéphanie Moira Braúna da Rocha, sem vínculo empregatício com a Jurisdicionada, de modo que a análise deste ponto da Representação restou **prejudicada**.

28. Contudo, **ao contrário do posicionamento da Área Instrutiva**, este Órgão Ministerial não se pronunciará quanto à regularidade ou não da participação de empregados públicos da Terracap nas licitações da Companhia, assunto inclusive controverso à luz do art. 38, parágrafo único, inciso I, da Lei nº 13.303/2016<sup>21</sup>, justamente em razão da mencionada perda de objeto.

29. Quanto à ausência de comunicação prévia da venda direta do imóvel em questão, os Representantes defenderam que foram notificados por carta quando da inclusão do imóvel para venda por licitação no Edital nº 03/2024, ao passo que não teriam sido notificados quando da inclusão do imóvel para venda direta, nas três oportunidades em que houve Edital de chamamento público nesse sentido.

30. Sobre o tema, a Instrução e a licitante vencedora indicaram que os Editais de chamamento para a venda direta foram disponibilizados em canais de ampla divulgação, como o DODF, o sítio eletrônico da Terracap e em jornais de grande circulação. Nesse prisma, entenderam que não seria necessária a notificação pessoal dos Representantes para cientificá-los acerca da venda direta do imóvel em que residem.

<sup>20</sup> Peça 58.

<sup>21</sup> "Art. 38. **Estará impedida de participar de licitações e de ser contratada pela empresa pública ou sociedade de economia mista a empresa:**

[...] **Parágrafo único. Aplica-se a vedação prevista no caput:**

**I - à contratação do próprio empregado ou dirigente, como pessoa física, bem como à participação dele em procedimentos licitatórios, na condição de licitante;"** (Grifos adotados).



31. Em **divergência da proposta do Corpo Técnico**, este MPC entende que o presente processo **não está maduro para o julgamento do mérito da Representação**, em contrariedade ao final do §6º do art. 277 do RI/TCDF<sup>22</sup>, invocado pela Área Instrutiva.
32. Na petição inicial, os Representantes, moradores do Setor Habitacional de Arniqueiras, juntaram **carta de notificação**<sup>23</sup>, entregue pessoalmente por servidor da Terracap, acerca da disponibilização do imóvel para venda em licitação do Edital nº 03/2024.
33. Após a análise do Processo Administrativo SEI nº 00111-00001388/2024-30<sup>24</sup>, referente ao certame em questão, verifiquei que a Terracap divulgou o Edital no Diário Oficial do Distrito Federal e em jornais de grande circulação.
34. No supracitado processo administrativo, **não houve indícios da entrega de outras cartas aos demais ocupantes interessados** com a informação de que os imóveis ocupados seriam incluídos para alienação no instrumento convocatório em questão.
35. **Relativamente ao Setor de Arniqueiras, objeto da Representação, nenhuma das avaliações realizadas**<sup>25</sup> conta com a observação de que os moradores teriam sido informados sobre a inclusão do imóvel para venda em licitação e sobre a necessidade de acompanhamento dos Editais da Terracap.
36. Não obstante, em algumas das vitórias realizadas em outros bairros abarcados pelo Edital<sup>26</sup>, foi incluída a observação de que, durante a visita, **“o ocupante foi informado da possibilidade de licitação do imóvel e da necessidade de acompanhar os editais”**, sem a especificação do modo de aviso (se ocorreu por carta ou de forma oral).
37. Já em outras vitórias realizadas, **não houve menção sobre a notificação dos ocupantes quanto à inclusão do bem para venda em licitação**<sup>27</sup>; ou foi incluída a observação de que o empregado da Terracap responsável pela vitória não conseguiu contato com o ocupante<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> O Corpo Instrutivo propôs a análise do mérito da Representação com base no final do §6º do art. 277 do RI/TCDF, segundo o qual: “§ 6º Recebidas eventuais manifestações das partes quanto às oitivas a que se referem os parágrafos anteriores, deverá a unidade técnica submeter à apreciação do relator análise e proposta tão somente quanto aos fundamentos e à manutenção da cautelar, salvo quando o estado do processo permitir a formulação imediata da proposta de mérito.”.

<sup>23</sup> Peça 2, p. 64.

<sup>24</sup> Disponível em: [https://sei.df.gov.br/sei/processo\\_acesso\\_externo\\_consulta.php?id\\_acesso\\_externo=1753410&infra\\_hash=600c82e452a562f449d3f1b064b326e2](https://sei.df.gov.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1753410&infra_hash=600c82e452a562f449d3f1b064b326e2). Acesso em 14 out. 2024.

<sup>25</sup> Confira-se o Relatório Complementar [134592190](#) e a Ficha de Cadastro [134397697](#), ambos sem a indicação de se os moradores foram cientificados ou não da inclusão do imóvel para venda em licitação.

<sup>26</sup> Vide Documentos: 134042397, p. 12; 134042466, p. 3; e [134043041](#), p. 6; e Relatórios Complementares [134188544](#), p. 2; e [134188197](#), p. 3.

<sup>27</sup> Conforme Fichas de Cadastro: [134043041](#), p. 8, 10 e 12; [134042839](#), p. 2; e [134397697](#); e Relatórios Complementares [134182550](#), p. 8; [134285841](#), p. 2-7 e 10-13; e [134328971](#), p. 4.

<sup>28</sup> Nesse sentido, Fichas de Cadastro [134043195](#), p. 4; [134042888](#); e [134043041](#), p. 4; e Relatórios Complementares [134188544](#), p. 4; e [134328971](#), p. 2.



38. Por fim, ressalta-se a existência de **vitorias feitas por inferência**<sup>29</sup>, igualmente **sem a indicação de cientificação ou não dos posseiros** sobre a disponibilização do imóvel para venda em Edital.

39. **A aparente falta de homogeneidade no modo de comunicação da alienação dos imóveis do Capítulo I do Edital nº 03/2024, pela Terracap aos ocupantes, demonstra uma possível violação ao princípio da isonomia.** Assim, na visão deste *Parquet*, ainda existem pontos a serem esclarecidos pela Jurisdicionada.

40. Para além disso, em cognição sumária, à luz do princípio da razoabilidade, não aparenta ser adequado o envio de comunicação por carta aos moradores apenas quando da inclusão do imóvel para venda em licitação, sem anterior notificação quando da disponibilização do bem em Edital de venda direta.

41. Situação distinta seria se a Jurisdicionada optasse por sempre realizar o chamamento dos seus Editais de alienação de imóveis (inclusos tanto o da venda direta quanto o da licitação) somente por meio do DODF, em jornais de grande circulação e do seu sítio eletrônico, sem a notificação pessoal dos interessados, o que seria plausível, por não configurar comportamento contraditório.

42. Porém, caso a Terracap tenha optado por deliberadamente cientificar os moradores, de forma individual, apenas após disponibilização do imóvel para venda em licitação, essa conduta aparenta ser escusa à boa-fé objetiva.

43. Feitas essas considerações, entendo que **o processo, da forma como está instruído, não esclarece de forma satisfatória se o certame respeitou os princípios da isonomia, da razoabilidade, da boa-fé objetiva e da proteção à confiança.**

44. Ademais, quanto à suposta violação ao direito de preferência, defendida pelos Representantes, a Instrução aduziu que o indeferimento de tal pedido teria sido legal, conforme a Resolução nº 231/2012-CONAD e o Edital, que exigiram a apresentação de instrumento público permissivo da ocupação do imóvel, pela Terracap, como requisito para a concessão do direito de preferência:

- *“Art. 5º Os requerimentos apresentados terão seus deferimentos condicionados à existência de instrumento público estatal autorizador da ocupação, reconhecido pela Terracap, por ela expedido ou emitido por agente público competente para tal ato, ainda que vencido, emitido em nome do ocupante primitivo ou em nome de terceiros, desde que respeitada a sua cadeia sucessória.”* (Resolução nº 231/2012-CONAD); e
- *“11. O Direito de Preferência será regulado em conformidade com as regras estabelecidas na Resolução nº 231/2012 e nº 263/2019 do Conselho de Administração - CONAD, que podem ser consultadas no site [www.terracap.df.gov.br](http://www.terracap.df.gov.br), Órgãos Colegiados/Resolução. [...]*  
*12.2.2. Os requerimentos apresentados terão seus deferimentos condicionados à existência de instrumento público estatal autorizador da ocupação, reconhecido pela Terracap, por ela expedido ou emitido por agente público competente para tal ato, ainda que vencido, emitido em nome do ocupante primitivo ou em nome de terceiros, desde que respeitada a sua cadeia sucessória.”* (Edital nº 3/2024 da Terracap).

<sup>29</sup> Como, por exemplo, as avaliações dos seguintes Relatórios: [134042630](#); [134042397](#), p. 5, 7, 9 e 11; [134042549](#), p. 1; e [134042774](#).



45. Sobre o assunto, o Corpo Técnico acrescentou que a Jurisdicionada não concede aos moradores de Arnieiras documentos autorizadores de ocupação de imóveis da região, por ser área irregular até então, mas concluiu pela possibilidade do cumprimento dessa exigência por meio do envio de documentação equivalente concedida por outros órgãos públicos, aceita pelo e. **Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)** em julgado similar<sup>30</sup>.

46. A Informação entendeu que o direito de preferência invocado na Representação seria juridicamente inviável, em decorrência de os Representantes não terem enviado documento expedido por Órgão Público que autorizasse a ocupação do imóvel.

47. Ao me debruçar sobre o tema, constatei que **o direito de preferência é assegurado pelo art. 26, §5º, da Lei Complementar Distrital nº 986, de 30 de junho de 2021**<sup>31</sup>, a qual dispõe sobre a regularização fundiária urbana no Distrito Federal e altera a Lei Complementar Distrital nº 803, de 25 de abril de 2009<sup>32</sup>, que aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT. Confira-se:

*“Art. 26. Para fins de regularização fundiária nas cidades consolidadas oriundas de programas de assentamento promovidos pelo Distrito Federal, fica autorizada a alienação dos imóveis do Distrito Federal abrangidos pelo art. 25 aos atuais possuidores.*

*§ 1º A alienação de que trata o caput se dá mediante doação: [...]*

*§ 2º Excetuam-se do disposto no § 1º, II, b e d, as seguintes situações: [...]*

*§ 3º O disposto no § 1º, I, é aplicável aos casos de sucessão por herança ou por cadeia sucessória.*

*§ 4º A alienação se dá mediante venda direta pelo preço da avaliação do imóvel ao ocupante que não atenda ao disposto nos §§ 1º e 2º.*

*§ 5º A alienação se dá mediante prévia licitação, assegurando-se o direito de preferência ao legítimo ocupante, nos casos em que não houver a alienação prevista nos §§ 1º, 2º e 3º.” (Grifos aditados).*

48. **A Lei Distrital Complementar nº 986/2021 não fez a exigência do envio de documento estatal permissivo da ocupação do imóvel como condição para o exercício do direito de preferência.**

<sup>30</sup> TJDFT, Apelação Civil 0043674-17.2014.8.07.0018, Acórdão 1042899, proferido em 30.08.2017.

<sup>31</sup> Lei Complementar Distrital nº 986, de 30 de junho de 2021, disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3e31558072eb4b7791ab7c55335ffd13/Lei\\_Complementar\\_986\\_30\\_06\\_2021.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/3e31558072eb4b7791ab7c55335ffd13/Lei_Complementar_986_30_06_2021.html). Acesso em 10.10.2024.

<sup>32</sup> O Setor Habitacional Arnieiras faz parte da zona urbana de expansão e qualificação do Distrito Federal, conforme art. 74, §1º, inciso II, da lei complementar distrital nº 803, de 25 de abril de 2009: “Art. 74. A Zona Urbana de Expansão e Qualificação é composta por áreas propensas à ocupação urbana, predominantemente habitacional, e que possuem relação direta com áreas já implantadas, com densidades demográficas indicadas no Anexo III, Mapa 5, desta Lei Complementar, sendo também integrada por assentamentos informais que necessitam de intervenções visando a sua qualificação. § 1º Integram esta Zona: [...] II – **Setor Habitacional Arnieiras**; (Inciso alterado(a) pelo(a) Lei Complementar 854 de 15/10/2012)”. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/LC\\_803.html#titIII\\_capIV\\_art117](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/60298/LC_803.html#titIII_capIV_art117). Acesso em 10 out. 2024.



49. Acrescento que, em resposta ao Ofício nº 83-G3P<sup>33</sup>, a Jurisdicionada informou, a título exemplificativo, que aceita documentos permissivos da posse como os fornecidos no PRO-IN, PRO/DF e PRODECON<sup>34</sup>. Contudo, **os esclarecimentos até então prestados pela Terracap revelam-se insuficientes para avaliar se o direito de preferência está sendo respeitado no âmbito da venda de imóveis residenciais.**

50. Explica-se. Os programas de desenvolvimento econômico supracitados são **concedidos a pessoas jurídicas**, a fim de: *(i)* fomentar a expansão de atividades produtivas dos setores econômicos, com incentivos aos empreendimentos de atividades industrial e comercial (PRODECON-DF<sup>35</sup>); *(ii)* impulsionar o desenvolvimento econômico integrado e sustentável do Distrito Federal, por meio da implantação, da expansão e da modernização de empreendimentos produtivos dos setores econômicos que cumpram os requisitos estabelecidos em lei (PRÓ-DF<sup>36</sup>); ou *(iii)* promover a implementação e a expansão das atividades produtivas do setor industrial e o seu desenvolvimento harmônico e planejado (PRO-IN<sup>37</sup>).

51. Além de o PRO-IN, o PRO/DF e o PRODECON serem voltados à concessão de **benefícios a empresas**, situação distinta do presente caso, a Lei Distrital nº 6.468/2019, a qual regulamentou as situações decorrentes desses programas<sup>38</sup>, em seu art. 13, §3º, determinou que os imóveis concedidos nessas licitações se sujeitam ao direito de preferência, **desde que observadas as normativas da Terracap:**

*“Art. 13. Salvo nos casos de adesão direta previstos nesta Lei, há licitação pública da CDRU<sup>39</sup>, a ser conduzida pela Terracap.*

<sup>33</sup> Para rememorar, o Ofício deste MPC havia pedido esclarecimentos sobre qual(is) documento(s) a Terracap considera ser instrumento público estatal autorizador da ocupação nos casos de áreas residenciais ainda em processo de regularização, a fim de serem assegurados o direito de preferência e a participação do licitante ocupante do imóvel objeto da licitação.

<sup>34</sup> Peça 41.

<sup>35</sup> Conforme arts. 1º e 2º da Lei Distrital nº 289, de 03 de julho de 1992. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/48321/Lei\\_289\\_1992.html#:~:text=O%20Programa%20de%20Desenvolvimento%20Econ%C3%B4mico,seu%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel%20e%20harm%C3%B4nico.](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/48321/Lei_289_1992.html#:~:text=O%20Programa%20de%20Desenvolvimento%20Econ%C3%B4mico,seu%20desenvolvimento%20sustent%C3%A1vel%20e%20harm%C3%B4nico.) Acesso em: 11 out. 2024.

<sup>36</sup> Vide art. 2º da Lei Distrital nº 2.427, de 14 de julho de 1999. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/50385/Lei\\_2427.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/50385/Lei_2427.html). Acesso em 11 out. 2024.

<sup>37</sup> Nos termos do art. 1º da Lei Distrital nº 06, de 29 de dezembro de 1988. Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/17017/Lei\\_6\\_1988.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/17017/Lei_6_1988.html). Acesso em: 11 out. 2024.

<sup>38</sup> Nesse sentido, transcreve-se o parágrafo único do art. 1º da Lei: *“Art. 1º A concessão de benefício econômico no âmbito do Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal - PRÓ-DF II observa o disposto nesta Lei e nas alterações por ela promovidas, ressalvados os casos nela indicados.*

**Parágrafo único. Esta Lei também se aplica, em tudo o que couber, aos incentivos econômicos do Programa de Desenvolvimento Industrial do Distrito Federal - PROIN/DF, instituído pela Lei nº 6, de 29 de dezembro de 1988; do Programa de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal - Prodecon-DF, instituído pela Lei nº 289, de 3 de julho de 1992, alterada pela Lei nº 409, de 15 de janeiro de 1993; do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social do Distrito Federal - Pades/DF, instituído pela Lei nº 1.314, de 19 de dezembro de 1996; e o Programa de Promoção do Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do Distrito Federal - PRÓ-DF, instituído pela Lei nº 2.427, de 14 de julho de 1999.”** Disponível em: [https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/efa05e46d637472f9de213b8e8f7dc69/Lei\\_6468\\_27\\_12\\_2019.html](https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/efa05e46d637472f9de213b8e8f7dc69/Lei_6468_27_12_2019.html). Acesso em 11 out. 2024.

<sup>39</sup> Sigla para Concessão de Direito Real de Uso.



(...) § 3º *No procedimento licitatório, a micro ou a pequena empresa têm direito de preferência, observadas a regulamentação do Poder Executivo e as normas editadas pela Terracap.* (Parágrafo Alterado(a) pelo(a) Lei 7312 de 27/07/2023)

52. Destarte, no caso de empresas que participam de certames de venda de imóveis decorrentes desses programas de desenvolvimento, realmente há sujeição às regulamentações da Jurisdicionada, porquanto a Lei aplicável assim dispõe (§3º do art. 13 da Lei Distrital nº 6.468/2019). Porém, como exposto, **tal situação não se aplica ao caso concreto, regulamentado pela Lei Complementar Distrital nº 986/2021.**

53. Inclusive, o único recurso administrativo de direito de preferência deferido pela Comissão de Licitação de Venda de Imóveis no certame foi pleiteado por empresa antes beneficiária do PRÓ-DF<sup>40</sup>, a qual detinha instrumento estatal autorizador da ocupação.

54. Cabe mencionar que, de forma contraditória, a Comissão de Licitação de Venda de Imóveis, ao indeferir pedido de direito de preferência de outra moradora do Setor Habitacional de Arniqueiras (caso semelhante ao desta Representação), asseverou que, **“como é de amplo conhecimento, a ocupação em áreas de regularização, a exemplo de Arniqueira, não decorre de ato em que tenha havido o consentimento prévio da TERRACAP”<sup>41</sup>.**

55. Ao assim afirmar, a Jurisdicionada aparenta ter inserido **cláusula leonina** no art. 5º da Resolução nº 231/2012-CONAD e no item 12.2.2 do Edital aos ocupantes dos imóveis residenciais abarcados na licitação, pois exigiu a apresentação de um documento que jamais foi concedido nessas situações.

56. Por essas razões, faz-se necessário que a Terracap apresente esclarecimentos adicionais sobre como possibilita o exercício do direito de preferência de imóveis residenciais de áreas que eram, até então, **ocupadas de forma irregular.**

57. Por fim, passo à análise do **pedido cautelar** formulado na exordial.

58. Este MPC **diverge** da Área Técnica no sentido de que merece ser **concedida medida cautelar** para suspender a alienação do item 9 do Edital nº 03/2024 da Terracap, sob pena de ineficácia da decisão de mérito (art. 277, *caput*, do RI/TCDF<sup>42</sup>).

59. O **periculum in mora** é evidente, porquanto a Jurisdicionada já publicou em seu sítio eletrônico<sup>43</sup> o aviso de homologação do resultado da licitação, proclamando como vencedora do item 9 a Sra. Stephanie Moira Brauna da Rocha em detrimento dos Representantes:

<sup>40</sup> Vide Relatório [139879528](#) e Voto [140040022](#).

<sup>41</sup> Vide Relatório [143077538](#), referente ao julgamento do recurso de outra licitante, que também pediu direito de preferência na compra de imóvel de Arniqueiras, mas não apresentou documento de autorização da ocupação do imóvel, motivo pelo qual a Jurisdicionada igualmente indeferiu seu recurso.

<sup>42</sup> *In verbis*: “Art. 277. O Plenário, o relator, ou, o Presidente, na hipótese do art. 16, inciso XIV, deste Regimento, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências necessárias à preservação da legalidade e do patrimônio público, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 1/94.” (grifou-se).

<sup>43</sup> Disponível em: <https://www.terracap.df.gov.br/index.php/compre-imoveis/licitacoes/listagem-compre-imoveis-licitacao/299-edital-de-licitacao-03-2024-venda-de-imoveis>. Acesso em 10 out. 2024.



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal**  
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

+ AVISO DE HOMOLOGAÇÃO E CONVOCAÇÃO DE LICITAÇÃO REFERENTE AO EDITAL Nº 03/2024-IMÓVEIS (PUBLICADO EM 19/07/2024)

AVISO DE HOMOLOGAÇÃO E CONVOCAÇÃO DE LICITAÇÃO REFERENTE AO EDITAL Nº 03/2024-IMÓVEIS

A Diretoria Colegiada da Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, em sua Decisão nº 545/2024-DIRET, 3791ª sessão, realizada em 18/07/2024, decidiu, com base nos tópicos 49.3 e 50 do Edital nº 03/2024-Imóveis, homologar o resultado da licitação objeto do referido Edital, conforme processo nº 00111-00001388/2024-30, **proclamando-se vencedores os seguintes licitantes: ITEM 09 - STEPHANIE MOIRA BRAUNA DA ROCHA R\$ 299.000,00; ITEM 13 - TIAGO CAETANO SOBRINHO e LUCIANA LOPES LEAL R\$ 380.000,00.** Informa-se, na oportunidade, que os ITENS 14, 24 e 95, permanecerão sobrestados, até momento oportuno para deliberações. Além disso, comunica-se aos licitantes declarados vencedores que a Gerência de Atendimento ao Cliente - GEATE, disponibilizará por meio eletrônico o controle de pagamento à vista ou equivalente à entrada inicial, sendo de exclusiva responsabilidade dos licitantes efetuar o recolhimento do preço ajustado, no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados após a publicação deste, conforme descrito no tópico 74.1 do Edital. Esclarece-se, na ocasião, que os licitantes vencedores supracitados deverão, no prazo devido, após sua convocação pelo Cartório indicado, proceder à lavratura da Escritura Pública de Compra e Venda, correndo todas as despesas por conta dos licitantes vencedores, inclusive as cartorárias e os impostos, preços públicos ou taxas incidentes, de conformidade com o contido no tópico 74.2 do aludido Edital. O não atendimento

60. Conforme consta do aviso publicado, houve inclusive a indicação de que “os licitantes vencedores supracitados deverão, no prazo devido, após sua convocação pelo Cartório indicado, **proceder à lavratura da Escritura Pública de Compra e Venda**”. Destarte, **a urgência decorre da iminência de o imóvel ser adjudicado.**

61. Além disso, o *fumus boni iuris* também resta configurado, diante da possível violação aos princípios da isonomia, da razoabilidade, da boa-fé objetiva e da proteção à confiança, no tocante à notificação dos ocupantes, e da possível infringência ao direito de preferência dos moradores dos imóveis residenciais abarcados pelo Edital nº 03/2024.

62. Em suma, na visão deste Órgão Ministerial, **a fase investigativa se mostrou frustrada, uma vez não esclareceu questões essenciais sobre o mérito da Representação, motivo pelo qual sugiro que a análise do mérito seja postergada para após o envio de esclarecimentos adicionais pela Jurisdicionada.**

26. **Ex positis**, o MPC/DF **diverge parcialmente** das conclusões e proposições emanadas da Área Técnica, e propõe ao Plenário:

**I - tomar conhecimento:**

- a) do Ofício nº 262/2024 - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGE, de 30.07.2024, peça 24, e documentos associados (peças 19 a 23);
- b) da manifestação da interessada Stéphanie Moira Braúna da Rocha (peça 34);
- c) do Ofício nº 118/2024-MPC-G3P (peça 55) e da documentação complementar (peças 35 a 54);
- d) da Informação nº 166/2024-Segem/Digem2 (peça 58); e



**Ministério Público de Contas do Distrito Federal**  
GABINETE DA TERCEIRA PROCURADORIA

e) do Parecer nº 807-G3P.

**II – conceder a medida cautelar pleiteada, inaudita altera pars**, a fim de suspender os atos relativos à adjudicação do item 9 no Edital nº 03/2024, até ulterior deliberação desta Corte, com fulcro no *caput* do art. 277 do RI/TCDF.

**III – determinar à Terracap que, no prazo de 20 (vinte) dias, apresente esclarecimentos sobre:**

- a) se o direito de preferência está sendo assegurado aos moradores de **imóveis residenciais de áreas irregulares**, com menção a casos similares em que isso ocorreu e a qual seria o “*instrumento público estatal autorizador da ocupação*” aceito pela Terracap nesses locais residenciais pendentes de regularização;
- b) se todos os ocupantes dos imóveis do Capítulo I do Edital nº 03/2024 foram notificados **por carta** sobre a inclusão do bem para venda em licitação, de forma similar aos Representantes;
- c) **se a cientificação dos interessados, por carta, apenas ocorre quando da inclusão do imóvel para venda em licitação, ou se o mesmo procedimento também é adotado anteriormente pela Companhia, quando da inclusão do bem para alienação em Edital de venda direta;**
- d) se parte dos ocupantes foi notificada **apenas por meio das publicações** do Edital nº 03/2024 no Diário Oficial do Distrito Federal (DODF) e em jornais de grande circulação; e
- e) se houve casos em que os interessados foram **notificados por algum outro meio** além dos mencionados, com a indicação de como ocorreu essa cientificação.

**III - autorizar:**

a) o envio de cópia da Informação, deste Parecer, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida aos Representantes, à Terracap e à Sra. Stéphanie Moira Braúna da Rocha.

É o Parecer.

Brasília, 17 de outubro de 2024.

**Demóstenes Tres Albuquerque**  
Procurador em substituição