



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

PARECER: 3/2025–G1P/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, REFERENDADO PELA DECISÃO Nº 2783/2024. CONHECIMENTO DA REPRESENTAÇÃO E ADIAMENTO DA ANÁLISE DO PEDIDO CAUTELAR PARA DEPOIS DA OITIVA DA TERRACAP E DA LICITANTE VENCEDORA DO CERTAME. MANIFESTAÇÃO DA JURISDICIONADA E DO INTERESSADO. OFÍCIO Nº 118/2024-MPC/G3P. ENCAMINHAMENTO DE DENÚNCIA SOBRE MESMO OBJETO AO RELATOR DO FEITO. DESPACHO SINGULAR Nº 570/2024-GCIM. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA QUE A TERRACAP SUSPENDA OS ATOS RELATIVOS À ADJUDICAÇÃO DO ITEM 9 DO EDITAL 3/2024. CONCESSÃO DE PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO DA TERRACAP E DA VENCEDORA DO CERTAME. DECISÃO Nº 4024/2024. REFERENDO AO DESPACHO SINGULAR. ESCLARECIMENTOS DA TERRACAP. MANIFESTAÇÃO DA INTERESSADA. **NESTA FASE: ANÁLISE DOS ESCLARECIMENTOS PRESTADOS E DO MÉRITO DA REPRESENTAÇÃO.**

2. UNIDADE TÉCNICA OPINA PELA **IMPROCEDÊNCIA** DA REPRESENTAÇÃO.

3. PARECER DO MPC/DF **DIVERGENTE**.

1. Retornam ao Ministério Público de Contas os autos em apreço, que tratam de Representação, 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. Em apertada síntese, alegam os representantes, residentes do imóvel localizado no SHA Quadra 09, Conj.11, Lote 03, Setor Habitacional Arniqueiras, objeto do Item 9 do Edital, que houve 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 13.303/2016¹.

3. Na última assentada, o Plenário da Corte exarou a **Decisão nº 4024/2024** (peça 69), nos seguintes termos:

¹ “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;”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

“O Tribunal, por unanimidade, **referendou** o mencionado despacho singular, proferido nos seguintes termos: “I. tomar conhecimento: a) do Ofício nº 262/2024 - TERRACAP/PRESI/COINT/DIGE (e-DOC 8AFDAFD6-e) e documentos anexos (peças 20/23), bem como do “link” de acesso ao Processo Administrativo SEI n.º 00111-00001388/2024-30 (e-DOC A7FA8F3B-e); b) da manifestação da Sra. Stéphanie Moira Braúna da Rocha (e-DOC 2E0729DB-e); c) do Ofício nº 118/2024-MPC/G3P (e-DOC BB2C576D-e) e documentos anexos (peças 35/54); d) da Informação n.º 166/2024 – SEGEM/DIGEM2 (e-DOC 6F9E6354- e); e) do Parecer n.º 807/2024-G3P/DA (e-DOC FA9535A6-e); II. **conceder a medida cautelar** pleiteada na exordial, com fulcro no “caput” do art. 277 do RI/TCDF, determinando à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap que suspenda os atos relativos à adjudicação do item 9 no Edital n.º 03/2024, até ulterior deliberação desta Corte; III. **determinar à Terracap, ainda, que, no prazo de 20 (vinte) dias, apresente esclarecimentos acerca das questões relacionadas a seguir: 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) se houve casos em que os interessados foram notificados por algum outro meio além dos mencionados, com a indicação de como ocorreu essa cientificação; f) a motivação e fundamentação legal que ampare a observação constante do Edital de Venda Direta n.º 08/2023 de que “a não adesão ao processo de regularização por venda direta acarretará a perda de benefícios previstos no art. 16 da lei nº 13.465/2017, com a adoção das medidas administrativas regulamentadas pela Resolução 269/2022 – CONAD, visando a disponibilização do imóvel para alienação em processo específico de licitação”; IV. **conceder o mesmo prazo de 20 (vinte) dias à Sra. Stéphanie Moira Braúna da Rocha (vencedora do item 9 do Edital n.º 03/2024 – Terracap) para que, caso seja do seu interesse, possa apresentar considerações adicionais acerca da matéria representada, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa; V. autorizar: a) o envio de cópia deste Despacho Singular à procuradora legal dos representantes, para ciência, bem como à Terracap e à Sra. Stephanie Moira Brauna da Rocha, a fim de subsidiar suas manifestações; b) o retorno dos autos à Segem/TCDF, para os devidos fins, em caráter urgente e prioritário.”****

4. Em atenção ao *decisum*, a Terracap manifestou-se mediante o Ofício nº 422/2024 (peça 71), por meio do qual encaminhou as informações prestadas pela Diretoria de Comercialização desta Companhia, bem como demais documentos auxiliares, todos disponíveis no Processo de Barramento nº 00600-00012925/2024 (peça 74).



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

5. Também se manifestou nos autos a Sra. Stéphanie Moira Braúna da Rocha, conforme petição constante à peça 73.

6. Por meio da Informação nº 159/2024-Digem1 (peça 75), o Corpo Técnico passou ao exame de mérito da representação em cotejo com os demais elementos dos autos, ocasião em que propôs a sua improcedência.

7. Ao final, sugeriu ao Plenário:

“I. tomar conhecimento:

a) desta Informação;

b) da manifestação da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap (Ofício 422/2024 – TERRACAP/PRESI/COINT/ DIGER, peça 71, e anexos, cópia do Processo de Barramento PEN 00600-00012925/2024-19, de peça 74);

c) da manifestação da Sra. Stéphanie Moira Braúna da Rocha (peça 73);

II. considerar cumprido o item III da Decisão 4.024/2024;

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

IV. em consequência do item anterior, revogar a medida cautelar referendada pelo item II da Decisão 4.024/2024;

V. autorizar:

a) o envio de cópia desta Informação, do Relatório/Voto e da Decisão que vier a ser proferida aos representantes, à Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap e à Sra. Stéphanie Moira Braúna da Rocha;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Gestão Pública, Infraestrutura, Mobilidade e Segurança Pública para fins de arquivamento.”

8. Na sequência, os autos vieram ao MPCDF para pronunciamento.

9. **É o que basta relatar. Passo à análise do feito.**

10. A fase atual é de exame das informações apresentadas pela Terracap, em atendimento às determinações da Corte na Decisão nº 4024/2024, bem como de exame de mérito da representação, em cotejo com os demais elementos probatórios dos autos.

11. Por uma questão meramente didática, esclareço que este **Parquet** especial seguirá a ordem de análise empreendida pelo Corpo Técnico, que a dividiu em três tópicos, a saber:

“a) motivação e fundamentação legal para a perda de benefícios previstos no art. 16 da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, pelos ocupantes de imóveis que não aderirem ao processo de regularização por venda direta (item III.f do decisum);

b) direito de preferência aplicável às licitações para alienação de imóveis residenciais ocupados em áreas de regularização fundiária de interesse específico (item III.a);



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

c) procedimento de notificação/cientificação dos interessados quando da inclusão de imóveis em edital de venda direta ou de licitação (itens III.b, III.c, III.d e III.e).”

Motivação e fundamentação legal para a perda de benefícios previstos no art. 16 da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017, pelos ocupantes de imóveis que não aderirem ao processo de regularização por venda direta

12. Chamada a se manifestar sobre o item em questão, a Terracap, mediante o Despacho - TERRACAP/PRESI/DICOM/ADCOM (peça 74, p. 129), assim se pronunciou:

“Sobre o tema informamos que o Programa de Venda Direta é regido pelos seguintes normativos e regramentos:

- Lei Federal nº 13.465, de 11/07/2017, c/c o Decreto Distrital nº 38.333, de 13/07/2017;*
- Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001;*
- Decreto Federal nº 9.310, de 15/03/2018;*
- Lei Complementar Distrital nº 986, de 30/06/2021;*
- Resolução CONAD 268/2021;*
- Resolução CONAD 269/2022;*
- NORMA INTERNA COM 01 - Procedimentos de Venda Direta.”*

13. Em sua análise, o Corpo Técnico, inicialmente, contextualizou os fundamentos do Despacho Singular 570/2024, bem como fez um breve resumo da legislação envolvendo a regularização fundiária no âmbito do Distrito Federal. Na sequência, apresentou o seguinte exame da questão:

“28. Observa-se do normativo acima² que, visando dar oportunidade aos interessados para adquirirem diretamente as unidades imobiliárias que ocupam, a Estatal previu a disponibilização dos imóveis em até 3 (três) editais de chamamento para venda direta, com redução gradual dos descontos e benefícios previstos. Somente após três tentativas fracassadas de venda direta, os imóveis seriam então disponibilizados em edital de licitação pública.

² Refere-se à Resolução CONAD 269/2022, aqui reproduzido parcialmente: (...) CONSIDERANDO a necessidade de aprimoramento da norma vigente do Programa Venda Direta para titulação de unidades imobiliárias de propriedade da Terracap no âmbito da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico - REURB-E (...), em cumprimento aos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, notadamente **legalidade, celeridade**, moralidade, publicidade, **eficiência** e economicidade, em ocupação urbana já consolidada até a data de 22 de dezembro de 2016; (...) Art. 13. Compete a Diretoria Colegiada da Terracap - DIRET a aprovação dos Editais de Chamamento para Venda Direta, nos termos desta Resolução e de normas internas, bem como apreciar e decidir sobre os casos omissos. § 1º Os imóveis disponibilizados em edital para venda direta, na vigência desta resolução, poderão ser disponibilizados em até 3 (três) editais de chamamento com redução gradual dos descontos e benefícios previstos. § 2º Os imóveis que não forem adquiridos pelo ocupante nos termos do parágrafo anterior, deverão ser disponibilizados em edital de licitação pública, nos moldes do Regulamento Interno de Licitações – RILC, nas condições comerciais ordinárias da companhia. (...).”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

29. *Do ponto de vista legal, verifica-se que a política de redução de preços encontra amparo no art. 4º do Decreto 38.179/2017 e tem por finalidade financiar o orçamento de investimentos da Terracap (§ 26).*

30. *Ressalta-se que essa política representa um mecanismo de incentivo financeiro para que o ocupante interessado adira ao procedimento mais célere e simplificado de alienação de bens públicos, garantindo-lhe segurança jurídica com a regularização do seu imóvel.*

31. *Quanto à previsão de que os imóveis serão disponibilizados em até 3 (três) editais de chamamento para venda direta, entende-se ser um critério dotado de razoabilidade visando evitar a manutenção de uma situação irregular por tempo indeterminado (em decorrência, por exemplo, da inércia dos ocupantes).*

32. *Nesse ponto, sob a ótica do interesse público-coletivo, a celeridade no processo de regularização fundiária urbana vai ao encontro do princípio constitucional da **eficiência** na ordenação e ocupação do solo, reforçado no art. 10º, inciso IX, da Lei 13.465/2017³.*

33. *Assim, não se obtendo êxito na **faculdade** da venda direta aos ocupantes, a realização de licitação pela Terracap para alienação de imóveis é medida prevista no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal:*

Constituição Federal

*Art. 37. (...) XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e **alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.** (destaques originais)*

34. *Destaca-se que não há que se falar em direito de preferência nos casos de venda direta, visto que a legislação direciona o procedimento simplificado exclusivamente ao ocupante do imóvel localizado em área de regularização de interesse específico (art. 98 da Lei Federal 13.465/2017 e art. 2º do Decreto Distrital 38.179/2017), definindo-o como:*

Lei 13.465/2017

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

(...)

VIII - ocupante: aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais.

35. *Nessa toada, para comprovação do exercício do poder de fato, o Edital de Chamamento para Venda Direta 8/2023 elenca “contrato de compra e venda, cessão de direitos, dentre outros”, bem como “comprovante atual de residência (conta de água, energia ou telefone, ou outros comprovantes, desde que*

³ Lei 13.465/2017: “Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: (...) IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

devidamente justificado) com endereço do imóvel, demonstrando que ocupa o imóvel objeto de compra” (itens 17.2 e 17.3 do instrumento convocatório).

36. Noutra giro, a legislação relaciona o direito de preferência a procedimentos licitatórios, os quais estão sujeitos a normativos específicos, conforme abordagem apresentada no tópico a seguir.

37. Enfim, à vista do exposto, não se vislumbra irregularidade na seguinte observação constante do Edital de Chamamento para Venda Direta 8/2023:

A não adesão ao processo de regularização por venda direta acarretará a perda de benefícios previstos no art. 16 da lei nº 13.465/2017, com a adoção das medidas administrativas regulamentadas pela Resolução 269/2022 – CONAD, visando a disponibilização do imóvel para alienação em processo específico de licitação.”

Manifestação do MPC

14. Em relação ao tópico em questão, entendo que a Terracap **não** cumpriu a contento a determinação plenária.

15. Segundo a Gerência de Comercialização da Terracap (Despacho - TERRACAP/PRESI/DICOM/GECOM - peça 74, p. 68/69), os esclarecimentos a respeito do item III.f da Decisão nº 4024/2024 caberiam à Gerência de Vendas Direta - GEVED, setor competente para tanto.

16. Analisando-se os documentos constantes do Barramento 00600-00012925/2024, constantes à peça 74, verifica-se que a referida Gerência de Venda Direta (GEVED) exarou o Despacho s/n - TERRACAP/PRESI/DICOM/GEVED (p. 120), em que apresenta os principais normativos que regulam a venda direta, conforme já transcrito no início deste tópico. Ainda no referido despacho, a GEVED faz um breve resumo do histórico dos fatos que ensejaram a inserção do imóvel Setor Habitacional Arniqueira – Qd. 09. Conj. 11 Lt. 03 - no edital de licitação pública, informando que o imóvel em questão foi registrado pela URB-RP 005/17 em março de 2021, sendo que nos anos de 2018 e 2021 abriu-se “*cadastramento para a citada URB no intuito de verificar divergências de endereço e preparar a venda direta quando finalizado o registro dos imóveis da região*”. Frisou que “*em nenhuma das oportunidades houve a realização/efetivação de cadastro para o imóvel em epígrafe*”.

17. Esclareceu, ademais, que, “*visando garantir a adesão dos ocupantes aos editais que seriam lançados foi realizada (o): i) **ampla divulgação** dos instrumentos convocatórios (Docs. 155660170 e 155664136); ii) **contato telefônico e entrega de cartas** àqueles moradores que efetuaram o cadastramento por parte da Gerência de Atendimento ao Cliente - GEATE (Doc. 155703749, Anexos n. 155704051 e 155704734); e iii) disponibilização de postos de atendimento na Administração Regional de Arniqueira de 2021 a 2023 (objetivando o esclarecimento de dúvidas, a realização de cadastramento e auxílio para apresentação de proposta de compra).*”

18. Na sequência, fez breves considerações sobre os lançamentos dos editais de venda direta:

“6. Ressalta-se que no ano de 2021 foram lançados diversos editais de venda direta para referida URB, iniciando-se pelo Edital nº 02/2021, aberto em 20 de maio de 2021.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

7. Houve então a disponibilização do referido lote no Edital de Venda Direta nº 03/2021, Item 260, com vigência para recebimento de propostas de 23 de junho a 22 de julho de 2021, não tendo recebido cadastro e nem proposta.

8. Já em segundo chamamento o imóvel foi disponibilizado no Edital nº 10/2021, Item 51, com vigência para recebimento de propostas de 26 de novembro a 27 de dezembro de 2021, novamente o imóvel não recebeu nem cadastro e nem proposta.

9. Em terceiro chamamento o imóvel foi disponibilizado no Edital nº 08/2023, Item 28, com vigência para recebimento de propostas de 31 de outubro a 29 de novembro de 2023, mais uma vez o imóvel não recebeu nem cadastro nem proposta.

10. Portanto, verifica-se que o supracitado lote constou em edital no ano de 2021, retornando para terceiro chamamento apenas em 2023, fato esse que, juntamente com a ausência da apresentação da proposta de compra, ocasionou a sua inserção em edital de licitação pública.

11. Por fim, comunicamos que após consulta aos registros internos do Sistema GAC/GEATE, observamos que os requerentes, mesmo após ampla divulgação dos editais/cadastramentos, só acionaram a Terracap em 2024, ano esse em que houve a disponibilização do imóvel no Edital de Licitação nº 03/2024 (Protocolos das Solicitações: 202410290147, 202410100026, 202403180059, 202403270068, 202404010007, 202405100094, 202410140053, 202410160101).

12. Prestados tais esclarecimentos, salientamos que assunto similar está sendo (sic) tratado no Processo SEI nº 00111-00014961/2024-75, originário da Solicitação GAC/GEATE n. 202410100026 (154429997).”

19. Como se observa, a Terracap não apresentou, de modo específico, os motivos e a fundamentação legal indicada no item III.f da Decisão nº 4024/2024, limitando-se a arrolar os normativos e regramentos que regem o Programa Venda Direta.

20. No entanto, não é capaz de demonstrar, com a clareza e profundidade que o caso requer, conforme destacado no voto condutor do i. Rel. Inácio Magalhães, os motivos justificantes que ampare a previsão constante do Edital de Venda Direta n.º 08/2023 de que “a não adesão ao processo de regularização por venda direta acarretará a perda de benefícios previstos no art. 16 da lei nº 13.465/2017, com a adoção das medidas administrativas regulamentadas pela Resolução 269/2022 – CONAD, visando a disponibilização do imóvel para alienação em processo específico de licitação”.

21. Ainda que o direito de preferência esteja relacionado a procedimentos licitatórios por força da legislação específica, como alega a Unidade Técnica, entendo que não há razoabilidade na adoção de critérios diferentes para comprovação da ocupação por interessados, pois trata-se de mesma área objeto de regularização fundiária, conforme bem ponderado pelo i. Relator no despacho singular.

22. Os normativos legais apontados pela Terracap, da forma como apresentada, não respondem a questão tratada no tópico acima, deixando lacuna em relação à justificativa sobre a previsão editalícia acima, em afronta aos princípios da legalidade, da razoabilidade e da isonomia.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

23. Nessa senda, em relação ao item III.f, considero não atendida a determinação plenária.

Direito de preferência aplicável às licitações para alienação de imóveis residenciais ocupados em áreas de regularização fundiária de interesse específico.

24. No particular, disse a Terracap que o direito de preferência relativo ao processo licitatório é regulado pela Resolução CONAD 231/2012. Para tanto, apresentou os seguintes argumentos:

“(...) a vendas realizadas por meio de licitação são alcançadas por paradigmas diferentes, uma vez que são submetidas a todo um arcabouço legislativo e principiológico, dos quais se podem aqui sobrelevar as prescrições emanadas da lei 13.303/2016, o princípio da isonomia, da eficiência, do interesse público, da competitividade, dentre outros.

Uma vez desvinculado da venda direta o imóvel é submetido ao rito típico das licitações, sendo então levado a figurar em certame sob o regime da ampla concorrência, situação esta em que se visa o alcance da melhor proposta para o imóvel.

Nesse ponto, é imperioso destacar que o direito de preferência voltado para o processo licitatório tem a normatização dada por força das prescrições contidas na Resolução n° 231/2012-CONAD (155545319).

(...)

Dentro do procedimento de licitação, o prematuro reconhecimento da preferência aos ocupantes desses imóveis implicaria não só no afastamento da isonomia, mas também importaria no distanciamento da competitividade e do interesse público, tendo em vista que, ao menos sob um primeiro prisma, afastaria o interesse na compra desses bens, pois quem estaria disposto a concorrer para itens os quais, sabidamente, o direito de preferência já estaria assegurado? Nesse mesmo sentido, qual seria a motivação para que o ocupante venha a oferecer ágio sobre o valor mínimo se o direito de preferência já lhe está garantido? Nesses casos, é muito possível que somente seja alcançado o valor mínimo de avaliação.

(...)

De uma maneira bem sintética, os instrumentos públicos estatais autorizadores da ocupação não se limitam dentro em um rol taxativo, uma vez que se definem dentro da órbita e natureza do consentimento, isto é, aqueles instrumentos em que deliberadamente o Estado permitiu a posse de um bem imóvel de sua propriedade. Há vários documentos que podem se enquadrar nesse contexto, tais como as vetustas ORDENS DE OCUPAÇÃO emitidas pela NOVACAP, os termos de autorização de uso, as licenças e permissões de uso dentre outras possíveis.

Nesse ponto, fora do processo de regularização e dentro do processo de licitação, os instrumentos nominados cessões particulares de direitos apresentadas para o fim de regularização não são servíveis para o fim de comprovação como instrumentos autorizadores da ocupação, tendo em vista que esta empresa, quando da confecção desses documentos, não tivera



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

participação - sequer qualquer ciência - das transações ali realizadas, diga-se, formalizadas tendo como objeto imóveis de sua propriedade e à sua revelia. Assim, suas validades encontram suporte apenas dentro do processo de regularização.

Há de se sobrelevar ainda o fato de que não subsiste nenhum liame estabelecido entre esta Empresa e os ocupantes dos imóveis inseridos naquela localidade, tendo em vista que estes últimos, além de não terem estabelecidos formas contratuais com esta Empresa, inclusive, não dispenderam - como até então ainda não dispendem - nenhum valor a título de ocupação pelo imóvel ao qual ocupam há tempos.

Como meio apto a justificar essa afirmativa, crê-se ser possível buscar junto à legislação um lastro que endosse esse entendimento. De uma maneira geral, o direito de preferência em si encontra sua regulação dada pelo Código Civil (art. 513 ao art. 520) e pela Lei do inquilinato (art. 27 ao art 34).

Em ambas as situações, é possível inferir que as prescrições ali contidas presumem a pré-existência de uma forma contratual estabelecida entre as partes, onde se é estabelecido o consentimento para o uso.

Caso assim não fosse, a concessão de um direito dessa natureza e incidente sobre um bem público cuja ocupação é considerada irregular poderia conduzir a um cenário em que se é oferecido espécie de beneficiamento a uma conduta que, de certa forma, é considerada ilegítima.”

25. A vencedora do item 9 do Edital n.º 03/2024 – Terracap, Sra. Stéphanie Moira Braúna da Rocha, também se pronunciou, cujos principais pontos foram sintetizados adequadamente na Informação 159/2024:

“a) a inércia dos ocupantes ao não se engajarem no processo de regularização, em que foram oferecidas exclusividade e condições facilitadas de preço e prazos para pagamento⁵⁶, oportunizou a inclusão do imóvel em edital de licitação. “A falta de resposta contrasta com a proatividade de vizinhos que atenderam às convocações, evidenciando uma escolha consciente dos ocupantes em não participar do processo”;

b) a tentativa de suspensão da adjudicação do imóvel à vencedora de boa-fé devido a ocupantes “inativos” contraria os princípios da administração pública, compromete a integridade do processo licitatório e a segurança jurídica, cria um precedente que incentiva a inércia e desestimula a participação de interessados que agem conforme às normas legais e regulamentares;

c) a medida acautelatória não tem efeito prático, visto que já foi lavrada e registrada a escritura pública de compra e venda, em que se evidencia a Terracap como a outorgante vendedora e a interessada como a outorgante compradora do imóvel em questão;

d) a declaração de inconstitucionalidade da Lei 954, de 17 de novembro de 199557, pela Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 82318, de 16.09.2003, removeu o direito de preferência de ocupantes de áreas passíveis de regularização no DF e reforçou a necessidade de adesão aos marcos legais vigentes;



e) a apresentação de documento que comprove a ocupação legítima ou a autorização de ocupação é essencial para o reconhecimento do direito de preferência, conforme normativos aplicáveis, a exemplo da Resolução CONAD 231/2012. A não apresentação da documentação adequada por parte dos ocupantes compromete as alegações deles sobre o direito de preferência.”

26. A Unidade Técnica, ao analisar a questão, assinalou que o artigo 26, § 5º, da Lei Complementar Distrital 986/2021, invocada pelo MPC no Parecer 807/2024 – G3P (peça 61) acerca do direito de preferência, *“se limita aos casos de regularização fundiária nas cidades consolidadas oriundas de programas de assentamento promovidos pelo Distrito Federal, as quais se classificam como Reurb-S.”*

27. Nesse contexto, divergiu do MPC quanto a esse ponto, por entender que *“o direito de preferência regulamentado pela LC 986/2021 (art. 26, § 5º) não é aplicável a procedimentos licitatórios para alienação de imóveis residenciais localizados em áreas de regularização identificadas como Reurb-E, caso esse do Setor Habitacional Arniqueira.”*

28. Prosseguindo, a Unidade Técnica rebateu a aplicação da nova Lei de Licitações e Contratos – LLC (Lei 14.133, de 1º de abril de 2021) a caso concreto, defendida pelos representantes, uma vez a Terracap, por se tratar de uma empresa estatal, estaria sujeita aos regramentos da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) e do seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos – RILC, aprovado pela Resolução CONAD 273/2023.

29. Desse modo, ponderou o seguinte:

“53. Considerando que a atribuição estabelecida no art. 9º [da Resolução CONAD 273/2023⁴] constitui delegação de competência do CONAD à Diretoria Colegiada – DIRET (art. 223, § 2º); que normativos operacionais específicos que disponham sobre licitações para venda de imóveis não foram ainda editados; que o RILC revogou apenas as disposições em contrário (art. 229), depreende-se que as resoluções aprovadas pelo Conselho de Administração que não contrariam o RILC permanecem vigentes e aplicáveis aos procedimentos licitatórios para alienação de imóveis pertencentes à Estatal.

54. É esse o caso da Resolução CONAD 231/2012, que regulamenta o direito de preferência a ser exercido sobre imóveis da Terracap a serem licitados:

Resolução CONAD 231/2012

(...)

⁴ Resolução CONAD 273/2023: “Art. 9º As **alienações** e concessões **de imóveis** realizadas pela TERRACAP **serão regidas por normativos operacionais específicos** aprovados por Decisão da Diretoria Colegiada – DIRET, respeitadas as normas gerais do presente Regulamento, no que for cabível. (...) Art. 223. A TERRACAP, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias da vigência do presente Regulamento, editará enunciado normativos internos complementares às suas disposições, em especial as indicadas nos art. 4º, inciso I; art. 9º; art. 10º, §2º; art. 18 parágrafo único; art. 108, parágrafo único; art. 109, §2º; art. 113 §2º; art. 115, § 1º; art. 125; art. 129; art. 184; art. 201; art. 204; art. 211 e art. 215 e art. 218. (...) §2º **Fica delegada à Diretoria Colegiada - DIRET a competência** para elaborar e aprovar as normas internas complementares indicadas no caput, ficando dispensável submeter o instrumento normativo complementar ao conhecimento **deste Conselho de Administração**. Art. 224. **Esta resolução não se aplica** aos programas de desenvolvimento econômico e **aos procedimentos de regularização em imóveis e glebas da TERRACAP, sem licitação pública**, mediante compra e venda, concessão de direito real de uso e concessão de uso, **os quais continuam regidos pela legislação específica aplicável.** (...) Art. 229. **Revogam-se as disposições em contrário.**



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

Art. 1º Esta Resolução estabelece normas e critérios para uniformização dos procedimentos relativos ao reconhecimento do direito de preferência a ser exercido pelos ocupantes de imóveis de propriedade desta Empresa, quando estes forem alienados por meio de licitação pública.

Art. 2º Todo e qualquer pedido de Concessão de Direito de Preferência estará vinculado à efetiva participação do ocupante requerente no respectivo Certame licitatório cujo imóvel estiver incluso para alienação, devendo este submeter-se a todas as demais regras do Edital que reger o certame.

Art. 3º Os procedimentos relacionados ao reconhecimento de eventual direito de preferência terão início com a constatação da ocupação dos imóveis elencados em Pré-Edital no ato da vistoria realizada pelo corpo técnico da Terracap.

Art. 4º Constatada a ocupação, o ocupante do imóvel, após a licitação e caso participe do certame, poderá requerer, no prazo máximo de cinco dias úteis após a data da realização do certame, o reconhecimento do direito de preferência mediante apresentação de documentos pessoais e comprobatórios da ocupação.

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.

(...)

55. Sobre a abrangência de sua aplicação, a Resolução não faz distinção entre o uso, a destinação ou a localização dos imóveis. Disso se depreende que, inclusive no caso de imóveis residenciais, a condição descrita no art. 5º da Resolução CONAD 231/2012 deve ser observada para o exercício do direito de preferência.

56. Por oportuno, registra-se que, para se chegar à conclusão acima, foi realizada consulta a normas federais e distritais que disciplinam a matéria de regularização fundiária urbana (vide Quadro 1) e não foi localizado dispositivo que levasse à interpretação diversa para as situações envolvendo a alienação de imóveis residenciais localizados em áreas de regularização classificadas como Reurb-E.

(...)

57. Ainda, convém destacar entendimentos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF, que ilustram que o Judiciário não faz distinção em razão de características do imóvel (uso, destinação, localização) quando decide sobre o exercício do direito de preferência em licitações promovidas pela Terracap:

Acórdão 1080684 (Processo 20090111638312APC)

APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. TERRACAP. OCUPAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS SEM PERMISSÃO DO PODER PÚBLICO.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

DETENÇÃO. INEXISTÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO Oponível AO ESTADO. EDITAL DE LICITAÇÃO. PUBLICIDADE. ART. 3º, DA LEI Nº 8.666/93. OCUPAÇÃO IRREGULAR. DIREITO DE PREFERÊNCIA. NÃO CABIMENTO.

1. O exercício de poder fático sobre bem público jamais induz posse em face do poder público, traduzindo mera detenção, que tem caráter precário. Se essa ocupação não tem respaldo em autorização, permissão ou concessão formal pela administração pública, não tem o ocupante, em relação à coisa, qualquer direito subjetivo oponível ao Estado.

2. Demonstrada a ausência de vício ao princípio da publicidade do ato licitatório ou de ilegalidade deste, conforme o art. 3º, da Lei nº 8.666/93, não há que se falar em anulação do certame.

3. A ocupação irregular de imóvel público não confere o direito de preferência para aquisição em licitação promovida pela TERRACAP.

4. Apelo não provido.

(grifos acrescentados)

Acórdão 1372263 (Processo 0702668-42.2021.8.07.0018)

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. TUTELA RECURSAL. PEDIDO LIMINAR. RAZÕES DA APELAÇÃO. VIA INADEQUADA. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA. REJEITADA. LICITAÇÃO. IMÓVEL DA TERRACAP. EDITAL. AMPLA PUBLICIDADE. REGULARIDADE DO ATO. DIREITO DE PREFERÊNCIA. REQUISITOS NÃO ATENDIDOS. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

(...)

3. Licitação de imóvel público pela Terracap deve atender, dentre outros, aos princípios da legalidade estrita, da publicidade e da vinculação ao edital.

4. Direito de preferência, regulado pela Resolução 231/2012 do CONAD e item 11 do Edital de Licitação n. 02 de 2021, que não foi exercido a contento pela apelante, desatendidos os requisitos exigidos pelo edital.

5. Apelação Cível parcialmente conhecida. Preliminar rejeitada. No mérito, recurso não provido. Honorários majorados. Suspensa a exigibilidade de pagamento, em razão da gratuidade de justiça.

(grifos acrescentados)

Acórdão 1213557 (Processo 0704564-28.2018.8.07.0018)

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. LICITAÇÃO DE IMÓVEL. TERRACAP. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA POSSE. OCUPAÇÃO IRREGULAR DE IMÓVEL PÚBLICO. DIREITO DE PREFERÊNCIA NA AQUISIÇÃO. INEXISTENTE. REGRA EDITALÍCIA. DESOBEDIÊNCIA AO DISPOSTO NA RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO DA TERRACAP - CONAD Nº 231/2012. INDENIZAÇÃO. BENFEITORIAS. AUSÊNCIA. MERA DETENÇÃO. RECURSO IMPROVIDO.



Ministério Público do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

Histórico. “Trata-se de ação anulatória, na qual pleiteia que seja assegurando seu direito de preferência na aquisição do imóvel e a lavratura da escritura, bem como o desfazimento do negócio com a segunda ré”.

(...)

3. Da anulação da licitação. 3.1. *A Resolução do Conselho de Administração da TERRACAP - CONAD nº 231/2012, que dispõe sobre os critérios e a uniformização dos procedimentos para reconhecimento do direito de preferência a ser exercido sobre imóveis licitados, estabelece o seguinte: “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.”* **3.2.** *A referida regra foi reproduzidas no Edital nº 07/2017. 3.3. O direito de preferência somente será reconhecido aos que efetivamente participarem do certame licitatório e que ocuparem os imóveis mediante instrumento público estatal autorizador, reconhecido pela Terracap, por ela expedido ou emitido por agente público competente para tal ato. 3.4. Constatada a ocupação irregular do imóvel público pelo apelante, ao adquirir o bem sem qualquer autorização do Poder Público, não há que falar em posse sobre o mencionado imóvel, mas somente mera detenção, o que afasta o direito de preferência em licitação da Terracap. 3.5. Jurisprudência: “3. A ocupação irregular de imóvel público não confere o direito de preferência para aquisição em licitação promovida pela TERRACAP.” (TJDFT, 4ª Turma Cível, APC 2009.01.1.163831-2, rel. Des. Arnaldo Camanho, DJe de 13.03.2018).*

(...)

(grifos acrescidos)

(...)

58. *Nessa perspectiva, reafirmando o posicionamento consignado na instrução técnica anterior, verifica-se que o documento apresentado pelos representantes – contrato de cessão de direitos firmado entre particulares (pp. 1894- 1896 do Processo SEI 00111-00001388/2024-30, associado) – não é adequado para fins de comprovação do direito de preferência sobre o imóvel localizado na quadra 9, conjunto 11, lote 3, do Setor Habitacional Arniqueira – SHA, visto que não atende o item 12.2.2 do Edital de Licitação 3/2024 e, por conseguinte, o art. 5º da Resolução CONAD 231/2012:*

Edital de Licitação 3/2024

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

59. *Por essa razão, considera-se **improcedente** o pleito principal da exordial.”*



Manifestação do MPC

30. Registro, de início, que possuo entendimento **divergente** do manifestado pelo Corpo Técnico, *data maxima venia*.
31. Relativamente ao direito de preferência, entende a Terracap que se aplica ao caso em tela a Resolução CONAD 231/2012, reforçando, com isso, que a condição descrita no art. 5º deve ser observada para o exercício do direito de preferência⁵.
32. No caso em tela, verifica-se que os esclarecimentos ora apresentados não foram capazes de afastar a alegação contida no **Parecer ministerial nº 807/2024-G3P/DA**, de que que a Jurisdicionada teria inserido cláusula leonina no art. 5º da Resolução nº 231/2012-CONAD e no item 12.2.2 do Edital.
33. Sobre esse ponto, peço vênica para reproduzir os fundamentos apontados no aludido opinativo, no que interessa:

“(…)

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, 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).

45. Sobre o assunto, o Corpo Técnico acrescentou que a Jurisdicionada não concede aos moradores de Arniqueiras 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.

⁵ Resolução CONAD 231/2012: “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.”



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) em julgado similar⁶.

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.

(...)

49. Acrescento que, em resposta ao Ofício nº 83-G3P33, a Jurisdicionada informou, a título exemplificativo, que aceita documentos permissivos da posse como os fornecidos no PRO-IN, PRO/DF e PRODECON34. 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-DF35); (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 (PRÓDF36); ou (iii) promover a implementação e a expansão das atividades produtivas do setor industrial e o seu desenvolvimento harmônico e planejado (PRO-IN37).

*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 programas⁷, 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 CDRU39, a ser conduzida pela Terracap.

(...) § 3º No procedimento licitatório, a micro ou a pequena empresa têm direito de preferência, observadas a regulamentação do Poder Executivo e

⁶ TJDFT, Apelação Civil 0043674-17.2014.8.07.0018, Acórdão 1042899, proferido em 30.08.2017.

⁷ 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. Acesso em 11 out. 2024.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

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-DF⁸, 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**”⁹.

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.”

34. Como visto, em resposta ao Ofício nº 83-G3P33, a Jurisdicionada informou, a título exemplificativo, que aceita documentos permissivos da posse como os fornecidos no PRO-IN, PRO/DF e PRODECON, os quais se referem a programas de desenvolvimento econômico regulados pela Lei nº 6.468/2019, que reformulou o Programa de Apoio ao Empreendimento Produtivo do Distrito Federal – PRÓ-DF II, criou o Programa Desenvolve-DF e regularizou situações consolidadas oriundas de programas de desenvolvimento anteriores.

35. Consoante dispõe o art. 13, §3º, da citada Lei Distrital, o **direito de preferência dos imóveis alienados** em licitações da TERRACAP pressupõe a observância às normas daquela Empresa, nos seguintes termos:

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

(...)

§ 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)” (Grifos acrescidos).

⁸ Vide Relatório 139879528 e Voto 140040022.

⁹ 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.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

36. O **Edital de Licitação de Imóveis n.º 03/2024**, ora questionado, contemplou não apenas a venda de imóveis destinados ao uso industrial e comercial, mas também aqueles voltados à utilização residencial, cujo direito de preferência dos moradores é assegurado pelo art. 26, §5º, da Lei Complementar Distrital n.º 986/2021 (*Regularização Fundiária Urbana no Distrito Federal*), que assim dispõe:

“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 acrescidos).

37. Portanto, a Lei Complementar n.º 986/2021 **não fez a exigência de documentação pública permissiva da ocupação do imóvel como condição para o exercício do direito de preferência** pelos moradores porventura ocupantes dos imóveis em alienação.

38. Tal situação não ocorre em relação às pessoas jurídicas participantes de licitações de venda de bens imóveis decorrentes dos Programas de Desenvolvimento Econômico distritais, em que há previsão da Concessão de Direito Real de Uso, pela TERRACAP, além de sujeição às normas regulamentadoras da Empresa, por força dos artigos 12 e 13, §3º, da Lei Distrital n.º 6.468/2019, cujas regras não se aplicam aos casos de imóveis residenciais regulados pela Lei Complementar n.º 986/2021.

39. Além do que, como mencionado no parecer ministerial precedente, ao tratar da suposta violação ao direito de preferência, o Corpo Técnico salientou que **a Jurisdicionada não concede aos moradores de Arniqueiras 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.

40. Fato é que, em observância ao **princípio da legalidade, é vedado ao Poder Público**, quando da edição de atos normativos regulamentadores, como é o caso do Edital em questão, **extrapolar os limites das normas legais**, não podendo o Estado criar **situações restritivas de direitos** não previstas na legislação.

41. Na visão ministerial, **não pode a TERRACAP**, na qualidade de Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal, **sob o pretexto de regularização** de imóveis cujas



ocupações não tenham decorrido de ato permissivo da Companhia, **desconsiderar o direito de preferência** dos ocupantes, haja vista as **áreas de regularização fundiária no Distrito Federal não terem sido objeto de prévio consentimento** daquela Empresa Pública.

42. Assim como observado em outros procedimentos de alienação de imóveis de propriedade da Empresa Pública, como é o caso do **Edital de Licitação de Imóveis n.º 11/2024**, em que também são ofertados imóveis públicos para fins de regularização fundiária, a TERRACAP **aparenta ter inserido cláusula exorbitante** no art. 5º da Resolução n.º 231/2012-CONAD e no **item 12.2.2 do Edital de Licitação de Imóveis n.º 11/2024**, ao exigir dos ocupantes dos imóveis residenciais abarcados na licitação a apresentação “(...) *de instrumento público estatal autorizador da ocupação, reconhecido pela Terracap, por ela expedido ou emitido por agente público competente para tal ato*”, **documento esse que jamais foi concedido pelo Estado para imóveis nessas situações**, uma vez que se encontram em condição de **irregularmente ocupados**.

43. Em sua manifestação, a Terracap acrescenta que “*os instrumentos públicos estatais autorizadores da ocupação não se limitam dentro em um rol taxativo*”, havendo “*vários documentos que podem se enquadrar nesse contexto, tais como as vetustas ORDENS DE OCUPAÇÃO emitidas pela NOVACAP, os termos de autorização de uso, as licenças e permissões de uso dentre outras possíveis*”.

44. No entanto, com a máxima vênia, considero que o art. 5º da Resolução nº 231/2012-CONAD c/c o artigo 12.2.2. do Edital nº 3/2024, ainda assim, revelam situação abusiva, pois exigem do licitante instrumento estatal autorizador da ocupação que não é especificado de forma clara no edital e, em muitos casos, sequer é concedido pela Terracap nas condições que se encontram os ocupantes dos imóveis objeto do aludido edital, como dito acima.

45. Nesse ponto, importante repisar novamente que o debate em tela versa sobre **possível violação ao direito de preferência**, de forma ampla, com vistas à **alienação dos imóveis residenciais** da licitação regulada pelo **Edital de Licitação de Imóveis n.º 03/2024**, sobretudo em relação à **exigência de instrumento autorizativo da ocupação reconhecido ou emitido pela TERRACAP**, procedimento que tem sido objeto de inúmeras judicializações no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF (Acórdão 1860645, Acórdão 1860645).

46. O que se observa é que a jurisdicionada diz aceitar uma gama de documentos permissivos da posse, mas, além de não ser capaz de especificar, no edital, qual instrumento público estatal autorizador da ocupação seria aceito para a situação dos autos, prejudicando sobremaneira o exercício do direito de preferência pelos ocupantes/licitantes, em clara violação ao princípio da confiança, da isonomia e da transparência, impõe condição impossível de ser atendida pelos ocupantes. Ademais, em se tratando de imóveis irregularmente ocupados, exigir documento público de autorização de ocupação se mostra verdadeiro contrassenso.

47. Por essas razões, lamentando **divergir** do Corpo Técnico, entendo que a Representação deve ser julgada **procedente**.

Procedimento de notificação/cientificação dos interessados quando da inclusão de imóveis em edital de venda direta ou de licitação

48. No tópico em questão, buscava-se esclarecer, em essência, a aparente falta de homogeneidade no modo de comunicação da alienação dos imóveis do Edital de Licitação 3/2024, inclusive no que toca ao envio de comunicação por carta aos moradores apenas quando



da inclusão do imóvel em licitação, hipótese não verificada quando da disponibilização no caso de venda direta.

49. Acerca dos esclarecimentos apresentados pela Terracap¹⁰, peço vênia para transcrever os principais pontos destacados na informação da Unidade Técnica:

“a) em relação aos Editais 3/2021, 10/2021 e 8/2023 para venda direta de imóveis localizados no Setor Habitacional Arniqueira, a cientificação dos interessados se deu por meio de publicações em sítios eletrônicos da internet¹¹ e em jornais de grande circulação¹². Foram realizadas campanhas na televisão, no rádio e utilizados outdoors, placas e banners nas principais vias de acesso à região e em estações de metrô. Ademais, de 2021 a 2023, foram instalados postos de atendimentos na Administração Regional de Arniqueira, objetivando o esclarecimento de dúvidas, a realização de cadastramento e a prestação de auxílio aos moradores para apresentação de propostas de compra direta de seus imóveis;

b) os ocupantes do imóvel objeto da Representação não realizaram cadastramento. No caso dos interessados que se cadastraram junto à Terracap, foram realizados contatos telefônicos e entregues cartas por meio da Gerência de Atendimento ao Cliente da Estatal (pp. 70-119 e 128);

c) a divulgação do Edital 3/2024 se deu mediante publicações no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF65 e no sítio eletrônico da Terracap66, em consonância com o disposto no art. 51, § 2º, da Lei 13.303/2016 (p. 126):

Lei 13.303/2016

Art. 51. As licitações de que trata esta Lei observarão a seguinte sequência de fases:

(...)

§ 2º Os atos e procedimentos decorrentes das fases enumeradas no caput praticados por empresas públicas, por sociedades de economia mista e por licitantes serão efetivados preferencialmente por meio eletrônico, nos termos definidos pelo instrumento convocatório, devendo os avisos contendo os resumos dos editais das licitações e contratos abrangidos por esta Lei ser previamente publicados no Diário Oficial da União, do Estado ou do Município e na internet. (grifos originais)

d) muito embora o procedimento de notificação pessoal seja ato válido, é recorrente a situação em que os ocupantes não recebem ou se recusam a serem notificados, no intuito de obstar a venda/regularização de bens de propriedade da Terracap e de mitigar a efetividade de certames, “perpetuando assim a situação de irregularidade dos bens” (pp. 126-127);

e) embora a notificação por carta não seja realizada em todos os casos, impende consignar que tal meio é apenas um procedimento adicional realizado pela Estatal e não se reveste de caráter de obrigatoriedade (p. 127);

¹⁰ Despacho – TERRACAP/PRESI/DICOM/ADCOM (pp. 122-130 da peça 74).

¹¹ A exemplo dos sites da Agência Brasília, Terracap, Administração Regional de Arniqueira, Gazeta do Estado, DF Águas Claras.

¹² Como, por exemplo, Correio Braziliense e Jornal de Brasília.



f) em caso análogo, a Diretoria Jurídica – DIJUR, mediante a Nota Técnica 29/2024 – TERRACAP/PRESI/DIJUR/COJUR, datada de 01.08.2024, ressaltou não haver, na legislação que trata da alienação de imóveis da Terracap, dispositivo que determine a notificação individualizada do ocupante, e destacou julgados do TJDFT nesse sentido⁶⁷ (pp. 127-128);

g) há situações em que interessados requerem, por meio de canais informatizados ou do protocolo geral da Terracap, a inclusão de seus imóveis em certame. Nesses casos, os deferimentos ou indeferimentos são sempre comunicados via correio eletrônico (p. 129).”

50. Por sua vez, o Corpo Técnico apresentou a seguinte análise:

“65. A legislação atinente à regularização fundiária urbana (Quadro 1) estabelece a necessidade de notificação apenas quando da demarcação urbanística, da instauração da Reurb e do registro da regularização fundiária no competente Cartório de Registro de Imóveis do Distrito Federal¹³. Não há norma legal que imponha à Terracap a obrigação de notificar pessoalmente os interessados para compra de imóveis públicos mediante o Programa de Venda Direta ou licitação, procedimentos esses que ocorrem após a conclusão do registro cartorial da Reurb.

66. Impende registrar que o imóvel discutido nestes autos foi contemplado no Projeto Urbanístico de Regularização das quadras de 6 a 9 do Setor Habitacional Arniqueira, denominado URB 5, e foi objeto dos seguintes Editais de Chamamento:

Quadro 2. Editais de Chamamento Público para Venda Direta

Edital	Período de cadastramento
3/2021	23.06.2021 a 22.07.2021
10/2021	26.11.2021 a 27.12.2021
8/2023	31.10.2023 a 29.11.2023

67. Destaca-se que, seis meses antes do lançamento do primeiro edital (3/2021), a Terracap abriu cadastramento para identificar os ocupantes dos lotes localizados na URB 5 interessados em participar do Programa de Regularização Fundiária por meio da venda direta.

68. O aviso de abertura de cadastramento foi publicado no DODF em 19.01.2021:

(...)

69. Na mesma data, a jurisdicionada instalou posto de atendimento na Administração Regional de Arniqueira para esclarecer dúvidas sobre o processo de regularização fundiária e para realizar o cadastramento dos ocupantes da região, fato esse divulgado no sítio eletrônico da RA¹⁴:

(...)

70. Conforme se depreende dos esclarecimentos prestados pela Terracap, por ocasião do segundo chamamento, os ocupantes que efetuaram cadastramento

¹³ Lei Federal 13.465/2017 (...).

¹⁴ Disponível em: <https://www.arniqueira.df.gov.br/2021/01/19/terracap-monta-posto-de-atendimento-na-administracao-regional-para-tirar-duvidas-sobre-a-regularizacao/>.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

*junto à Gerência de Atendimento ao Cliente – GEATE foram notificados por carta e telefone sobre a inclusão de seus imóveis para alienação em edital de venda direta (10/2021). Para aqueles que não se cadastraram, **incluso os representantes**, a cientificação se deu mediante publicações no DODF, em sítios eletrônicos e redes sociais, no rádio e em mídias alternativas (outdoors, placas e banners) localizadas nas principais vias de acesso à região.*

*71. Entende-se que o critério adotado pela jurisdicionada não ofende o princípio da razoabilidade tampouco caracteriza direcionamento capaz de afrontar o princípio da isonomia. Com efeito, a notificação pessoal foi direcionada aos **interessados** na compra por meio de venda direta que, mediante **cadastro prévio**, forneceram à GEATE seus dados atualizados de contato.*

72. Especificamente em relação ao Edital de Licitação 3/2024, verifica-se que foi atendida a regra constante do art. 51, § 2º, da Lei 13.303/2016, que prevê que a divulgação do procedimento licitatório seja feita mediante publicações no DODF e na internet. Em acréscimo, a jurisdicionada informou ter promovido campanhas de publicidade em diversos pontos da cidade para ampliar a divulgação do certame. Nessa perspectiva, não se vislumbra afronta aos princípios da boa-fé objetiva, da proteção à confiança, da vinculação ao instrumento convocatório e da legalidade.

73. Quanto a isso, oportuno destacar os seguintes entendimentos do TJDFT:

Acórdão 1609855¹⁵ (Processo 0700939-78.2021.8.07.0018)

PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO. AÇÃO ANULATÓRIA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. EDITAL. PUBLICIDADE. LICITAÇÃO. IMÓVEL. TERRACAP. DIREITO DE PREFERÊNCIA. NOTIFICAÇÃO PESSOAL. NÃO OBRIGATORIEDADE. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. AUSENTE. SUSPENSÃO. PÓS-CERTAME. ATO ADMINISTRATIVO. SENTENÇA MANTIDA.

1. Cuida-se de ação de obrigação de fazer ajuizada por detentor de imóvel público, o qual foi levado licitado pela Administração Pública, para fins de aquisição por particulares.

2. Nas normas regentes e no edital de licitação não existe encargo para a Administração Pública de convocar pessoalmente os ocupantes dos imóveis públicos a serem licitados pela Terracap, ainda que previsto o direito de preferência para a regularização da ocupação já existente.

3. Necessária a participação do ocupante no processo licitatório para efetivação do seu direito de preferência de aquisição do imóvel.

4. O reconhecimento da litigância de má-fé pressupõe que a parte tenha agido com dolo e deslealdade processual, o que não ficou demonstrado in casu.

5. Apelo não provido. (grifos acrescidos)

(...)

74. Quanto à notificação por carta acerca da inclusão de imóveis em licitações, a Terracap destacou que tal ação não é realizada em todos os casos. Todavia,

¹⁵ Não desconstituído em sede recursal.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

deixou de especificar o critério que adota quando realiza esse procedimento adicional, não obrigatório por lei.

75. Esse ponto poderia ser objeto de proposição objetivando a padronização das ações da Companhia ao comunicar potenciais interessados em procedimentos licitatórios para alienação de imóveis públicos ocupados irregularmente em áreas abrangidas por regularização fundiária. Todavia, deixa-se de propor sugestão nesse sentido por se verificar que, no caso concreto, a notificação dos representantes posteriormente à publicação do instrumento convocatório não constitui ato contrário à legislação de regência, tampouco possui potencial de prejudicar o desfecho do mérito da exordial.”

Manifestação do MPC

51. Conforme informado pela Terracap, os editais de alienação de imóveis são amplamente divulgados em telejornais em tv aberta, jornais, rádio e internet (sites e redes sociais), bem como divulgados em campanhas publicitárias em todo o Distrito Federal, com utilização de *outdoors*, placas e *banners*.

52. No presente caso, verifica-se que o imóvel em questão foi objeto de três Editais de Chamamento (3/2021; 10/2021 e 8/2023). Além disso, foi publicado, no DODF de 19/01/2021, aviso de abertura de cadastramento para identificação dos ocupantes dos lotes localizados em Arniqueira interessados em participar do Programa de Regularização Fundiária, por meio da venda direta. Também restou demonstrada a instalação de Posto de Atendimento na Administração Regional de Arniqueira de 2021 a 2023, visando o esclarecimento de dúvidas e a realização de cadastramento e auxílio para apresentação de proposta de compra.

53. Nesse sentido, conforme informado pela Terracap, os moradores/ocupantes que realizaram o cadastramento de identificação foram notificados por carta e telefone sobre a inclusão de seus imóveis para alienação em edital de venda direta. No entanto, para aqueles que não se cadastraram, como é o caso dos representantes, a notificação foi realizada mediante publicação do Diário Oficial do DF, em flagrante afronta ao princípio da isonomia.

54. A alegação da jurisdicionada de que a “*comunicação por carta endereçadas aos ocupantes inseridos naquela é apenas um procedimento adicional realizado por esta Empresa [Terracap] e tem apenas o condão de dar ciência aos ocupantes desses imóveis acerca das suas inclusões em edital, não se revestindo assim de um caráter de obrigatoriedade*”, com a devida vênia, não merece prosperar, pois entendo que a decisão de realizar notificação pessoal apenas aos ocupantes cadastrados atrai a responsabilidade e obrigatoriedade da Terracap em notificar, também, **todos** os demais ocupantes da área objeto de regularização.

55. Ainda que parte dos moradores/ocupantes daquela área não tenha realizado o cadastramento prévio, caberia à Terracap dar tratamento isonômico enviando as comunicações por meio de cartas a todos os moradores daquele setor, tarefa que não demandaria maiores esforços da Companhia, tendo em vista a existência de cadastro de identificação de todos os endereços existentes em Arniqueiras.

56. Nesse contexto, entende o **Parquet** especializado que a TERRACAP deve zelar **não apenas pelo princípio da publicidade**, mas, também, **assegurar a notificação de todos os ocupantes** interessados ou afetados pelo processo de alienação, de forma a garantir a **isonomia** e a **impessoalidade** exigida para venda pública, mantendo **registros de todas as comunicações realizadas** para evitar ajuizamentos de ações relacionadas às alienações porventura concretizadas.



Ministério Público de Contas do Distrito Federal
GABINETE DA PRIMEIRA PROCURADORIA

57. A irregularidade ora apontada, frise-se, é reconhecida pela própria jurisdicionada, ao salientar que, “**muito embora a notificação por carta não seja realizada em todos os casos**, impende consignar que tal meio é apenas um procedimento adicional realizado por esta Empresa e tem apenas o condão de dar ciência aos ocupantes desses imóveis acerca das suas inclusões em edital, não se revestindo assim de um caráter de obrigatoriedade”.

58. A situação em tela, no sentir do MPC, afronta o princípio da isonomia, publicidade e impessoalidade, pois como já mencionado no Parecer nº 807/2024, “*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*”, especialmente por se tratar de uma mesma área sujeita à regularização por parte da Terracap. A opção deliberada de cientificar os moradores, de forma individual, somente após disponibilização do imóvel para venda em licitação, data vênua, mostra-se desarrazoada e contraditória, ferindo igualmente o princípio da boa-fé objetiva que se espera da Administração Pública.

59. Nessa senda, considerando o quanto explicitado nos parágrafos anteriores, entendo que as informações apresentadas pela Terracap são insuficientes a afastar as irregularidades apontadas na representação.

60. **Isso posto**, este Órgão Ministerial, lamentando **divergir** da zelosa Unidade Técnica, opina por que o Tribunal **julgue procedente** a representação, sem prejuízo de recomendar à Terracap que, nos instrumentos convocatórios, **divulgue expressamente que os ocupantes dos imóveis objeto da alienação foram devidamente comunicados** e estão cientes do procedimento licitatório, **armazenando documentação comprobatória** dessa comunicação para afastar possíveis demandas judiciais.

É o Parecer.

Brasília, 14 de janeiro de 2025.

Demóstenes Tres Albuquerque

Procurador-Geral