



Processo nº : 34.700/10

Origem : Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap.

Assunto : Licitação.

Ementa : Edital de Concorrência Pública nº 11/10 – Terracap, para venda/concessão de Direito Real de Uso de imóveis com destinações variadas em Brasília e demais cidades do Distrito Federal. Direito de preferência e critérios diferenciados para pagamento das propostas. Decisão nº 6.555/10 – arquivamento dos autos. Representação do Clube do Comércio e Indústria de Taguatinga – CIT, com pedido de medida cautelar. Decisão nº 204/11 – suspensão cautelar da homologação referente ao item 59 e diligência à Terracap. Resposta em ofício encaminhado pela Terracap. Decisão nº 1.879/11 – nova diligência à Terracap, em face da insuficiência dos esclarecimentos prestados, e autorização de realização de inspeção. Inspeção. Manifestação da Companhia. Desistência da empresa licitante que ofertou a maior proposta para o item 59. Unidade técnica propõe a procedência parcial dos esclarecimentos, deixando de adotar novas medidas fiscalizadoras, o encaminhamento de diligência à Terracap e o arquivamento dos autos. Ministério Público especial diverge da Inspeção, pugnando pela anulação do certame quanto ao item 59 e determinação à Terracap. VOTO convergente com a Inspeção, com ajuste.

Fundamento legal para não inclusão em pauta: art. 1º, inciso VI, da Resolução TCDF nº 161/03.

RELATÓRIO

Trataram os autos, inicialmente, de exame do Edital da Concorrência Pública nº 11/10 lançado pela Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, tendo por objeto a venda/concessão de Direito Real de Uso de imóveis destinados a comércio em geral, residência, habitação coletiva, templo, oficina, indústria em geral, prestação de serviços e outros situados em Brasília e demais cidades do Distrito Federal.

Na Sessão Ordinária nº 4.395, realizada em 09.12.10, este Tribunal, nos termos da **Decisão nº 6.555/10** (fl. 47), tomou conhecimento do certame licitatório em tela e autorizou o arquivamento dos autos, sem prejuízo de futuras averiguações.

No entanto, após a expedição dessa deliberação plenária, o Clube do Comércio e Indústria de Taguatinga – CIT protocolou nesta Corte a Representação anexada às fls. 48/51, solicitando a suspensão do item nº 59 da Concorrência nº 11/10.

Presentes os pressupostos para prolação de medida cautelar, o TCDF, na S.O. nº 4.399, de 10.02.11, proferiu a **Decisão nº 204/11** (fl. 97), transcrita a seguir:

“(...) I – tomar conhecimento da representação do Clube do Comércio e Indústria de Taguatinga CIT de fls. 48/75; II – conceder medida cautelar, nos termos do art. 198 do RI/TCDF, para suspender o procedimento relativo a homologação da venda do item 59 da Concorrência Pública para Venda de Imóvel – Edital nº 11/2010, até



*decisão conclusiva do Tribunal sobre a matéria versada nos autos; III – dar ciência ao signatário da Representação de fls. 48/75 desta decisão; IV – **determinar à Terracap que informe ao Tribunal as condições do imóvel descrito no item 59 do edital referido, esclarecendo se o bem encontra-se ocupado por terceiros, se há direito de preferência para aquisição ou outra restrição para a sua aquisição, bem como os motivos ensejadores da adoção de critérios diferenciados (preço e prazo) para a alienação do item 59 da licitação em apreço; V – autorizar a remessa dos autos à 1ª ICE, para os devidos fins. (...)*** (grifou-se)

Após examinar as justificativas apresentadas pela Terracap, esta Corte de Contas, mediante a **Decisão nº 1.879/11** (fl. 187), prolatada em 03.05.11, assim deliberou:

*“(...) I. tomar conhecimento: a) do Ofício nº 170/11 - PRESI, da Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap, e demais documentos encaminhados em atenção à Decisão nº 204/11 (fls. 100/149); b) do Ofício nº 47/11-1ª ICE-SAC/DS (fls. 151/152); c) do Ofício nº 17/11 - AUDIT/TERRACAP (fl. 153); d) da Informação nº 26/10, do SAC da 1ª ICE, às fls. 156/166; e) do Parecer Ministerial nº 442/11-DA, às 169/176; II. **considerar insuficientes os esclarecimentos prestados pela Terracap em atenção ao item IV da Decisão nº 204/11; III. determinar à Terracap que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhe ao Tribunal resposta aos questionamentos feitos no Ofício nº 47/11-1ª ICE - SAC/DS, de 08.04.11;** IV. autorizar: a) **com fulcro no art. 121, inciso III, do RI/TCDF, a realização de inspeção, pela 1ª ICE com auxílio do NFO, na Companhia Imobiliária de Brasília - Terracap e onde mais se fizer necessário, com o intuito de identificar a real situação de ocupação do imóvel descrito no item 59 do Edital de Concorrência nº 11/10;** b) o retorno dos autos à 1ª ICE, para as providências cabíveis. (...)”* (grifos nossos).

No dia 04.05.11, a Terracap tomou ciência da Decisão nº 1.879/11 (fl. 188). Em resposta, a jurisdicionada encaminhou o Ofício nº 621/2011-PRESI e demais documentos a ele anexados (fls. 190/350).

MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

O Chefe do Serviço de Acompanhamento de Contratos – SAC da 1ª ICE, por meio da Informação nº 38/11 (fls. 352/357), inicialmente esclareceu que *“na presente fase processual, serão abordadas questões que dizem respeito ao regular exercício do direito de preferência previsto na Alínea B do Capítulo II e à forma de pagamento estabelecida para o Item 59 do edital”*.

Em seguida, o titular daquela unidade técnica manifestou-se nos seguintes termos:

“5. Com relação ao exercício do direito de preferência sobre o imóvel descrito no Item 59 do edital, a TERRACAP apresentou os esclarecimentos prestados pela sua área de fiscalização. No Despacho n.º 52/2011 – GEFIS (fl. 341), o Gerente de Fiscalização informou que para a expedição do laudo de ocupação dos imóveis



são considerados três fatores: identificação do imóvel no projeto urbanístico; vistoria do local; e imagens de satélite ou levantamentos aerofotogramétricos. Ao final, alegou que as fotografias tiradas pelos vistoriadores (em 20/09/2010 e 19/01/2011) e a imagem aerofotogramétrica (de 03/02/2010) identificaram cercamento por muro e a presença de edificação no local.

6. As informações trazidas pela TERRACAP não enfocaram de forma detalhada os critérios e parâmetros utilizados na fiscalização do imóvel em questão, por esse motivo, não restou plenamente esclarecida a real situação de ocupação do imóvel.

7. Contudo, em que pese as dúvidas ainda existentes, merece destaque o requerimento formulado pela empresa PHENÍCIA COMÉRCIO, CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA., datado em 29/03/2011, mediante o qual a licitante manifestou seu interesse em não mais prosseguir no certame, bem como solicitou a devolução do valor integral da caução (fls. 330/331). Importa esclarecer que o pedido de desistência já teve o aval da Diretoria Colegiada da TERRACAP, bem assim podemos confirmar que o valor da caução já foi restituído à licitante (fls. 338 e 340, respectivamente).

8. No tocante à regularidade do pedido de desistência formulado pela empresa PHENÍCIA COMÉRCIO, CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA, entendemos que esse foi legalmente exercido, uma vez que foi ultrapassado o prazo de 60 (sessenta) dias estipulado para a validade da proposta, previsto no Item 16 do Capítulo VI do edital (fl. 15).

9. Com a retirada espontânea da licitante não mais será exercido, em relação ao Item 59, o direito previsto na Alínea B do Capítulo II do edital. Assim, diante desses novos elementos, entendemos ser desnecessário maior aprofundamento sobre a situação de ocupação do imóvel, por ter havido perda do objeto.

10. Não obstante ter sido prejudicada a análise “in concreto” da matéria, entendemos pertinente determinar à TERRACAP que, doravante, aprimore os procedimentos atinentes à fiscalização dos imóveis destinados à venda, principalmente em relação à identificação do real ocupante.

11. Com relação à questão relacionada à condição diferenciada de pagamento estipulada para o Item 59 do edital, os argumentos da TERRACAP constam do Despacho n.º 263/2011 – GECOM (fls. 348/350). Segundo informado, a Lei de Licitações não dispõe sobre a forma de pagamento para a venda de imóveis, de forma que coube ao crivo discricionário do Administrador defini-lo “com base nos princípios da razoabilidade e da realidade”. No entender da TERRACAP, a forma de pagamento não restringiu a competição, haja vista que o valor elevado de avaliação, por si só, inviabilizaria a participação de todos indiscriminadamente. Além disso, assevera que a opção de pagamento se baseou na experiência e nas condições intrínsecas do imóvel.

12. Na Informação n.º 26/2011 (fls. 156/166) foi colocado que o pagamento à vista é sempre mais vantajoso do ponto de vista



econômico, em razão do pronto aporte de recursos. Também ponderamos que “as condições de pagamento não podem resultar em parcelas ínfimas, a ponto de trazer prejuízo ao Erário, nem tampouco muito restritivos, a ponto de dificultar o sucesso do certame”.

13. Ressaltamos que no Edital n.º 11/2010, além do Item 59, para o Item 1 também foi estabelecido que o pagamento se dará com entrada de 20% e o restante em 36 meses. Consultando outras licitações promovidas pela TERRACAP, identificamos que no Processo n.º 3.013/2011 foi analisado o Edital n.º 3/2011, no qual constaram 5 (cinco) itens com os mesmos parâmetros de quitação do preço de compra (fl. 351). Apesar disso, naqueles autos não foi suscitado óbice a tal forma de pagamento, conforme Decisão n.º 479/2011:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto da Relatora, decidiu: I. tomar conhecimento do Ofício nº 57/2011-ASPRE/TERRACAP e seus anexos e do edital da Concorrência Pública para venda de imóveis nº 03/2011-TERRACAP (fls. 3/97); II. autorizar o retorno dos autos à 3ª ICE, para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações. A Senhora Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, deixou de atuar nos autos, por força do art. 63 do RI/TCDF, c/c o art. 135, parágrafo único, do CPC.

14. Diante disso, podemos observar que a forma de pagamento adotada para o Item 59 não é um fato isolado, uma vez que já foi adotada pela TERRACAP em outros certames.

15. No caso aqui enfocado, duas empresas apresentaram proposta válida para a aquisição do Item 59, bem como promoveram o depósito da respectiva caução. Considerando o elevado valor de avaliação como um fator limitador natural da competição, pode-se concluir que mesmo as empresas de grande porte teriam de optar por um limitado número de aquisições dessa envergadura. Sob esse enfoque, nos parece plausível concordar com os argumentos ora apresentados pela TERRACAP, no sentido de que não houve prejuízo à competição decorrente da forma de pagamento mais célere, tendo sido, dessa forma, atendidas as finalidades da licitação.

16. Suplementarmente, no Ofício n.º 47/2011 – 1ª ICE SAC/DS (fl. 151/152) foi solicitada da TERRACAP informação acerca dos parâmetros utilizados para o cálculo do valor de avaliação do Item 59. A resposta à diligência saneadora consta do Despacho n.º 66/2011 – GEPEA (fl. 347). A área responsável informou que para a avaliação em questão foi seguida a metodologia padrão daquela Companhia, baseada na norma NBR 14.653-2:2004 da ABNT, destinada especificamente para a avaliação de bens. O resultado teria sido obtido a partir de dados de mercado e de licitações de imóveis situados naquela região e proximidades, sendo que a memória de cálculo consta às folhas 198/199.

17. Analisando o cálculo apresentado, verificamos que sua formatação segue o procedimento padrão de avaliação da TERRACAP. Quanto ao valor atribuído ao imóvel, verificamos que



decorre da multiplicação do valor médio do m² (R\$754,90) pela área do lote (30.600 m²) e pelo fator de aproveitamento da área (2x).

18. Tomando por comparação o Lote 1 do edital, situado em localidade próxima do Lote 59, o qual também foi avaliado em R\$ 23.100.000,00, podemos constatar que o preço do m² da Área de Construção (máxima) ficou em patamares próximos: R\$ 427,77 para o Lote 1 (54.000 m²) e R\$ 377,45 para o Lote 59 (61.200 m²). Apesar da diferença verificada entre os valores, é preciso considerar que o Lote 1 tem um índice de aproveitamento da área maior que a do Lote 59 (3x versus 2x), o que explicaria, em parte, a maior valorização do Lote 1.

19. Tendo por base as informações ora prestadas pela TERRACAP, entendemos que as questões levantadas nestes autos foram sanadas, podendo o Tribunal autorizar o prosseguimento do certame.”

Diante do exposto, sugeriu-se ao Tribunal que (fl. 357):

- I – tome conhecimento do Ofício n.º 621/2011 – PRESI, da Companhia Imobiliária de Brasília – TERRACAP, e demais documentos encaminhados, fls. 190/350;
- II – considere parcialmente procedentes os esclarecimentos apresentados em razão da diligência contida no item III da Decisão n.º 1879/2011, vez que não restou plenamente esclarecida a situação de ocupação do imóvel constante do Item 59 do Edital de Concorrência n.º 11/2010, contudo, deixando de adotar novas medidas fiscalizadoras nestes autos, em razão da perda do objeto da análise;
- III – determine à TERRACAP que, doravante, quando da avaliação da situação de ocupação dos imóveis reservados à venda, adote parâmetros e critérios objetivos por parte da sua área de fiscalização, a fim de identificar as benfeitorias existentes e sua autoria, bem como caracterizar as atividades desenvolvidas no local pela ocupante;
- IV – autorize: a) o prosseguimento da Concorrência n.º 11/2010; b) o retorno dos autos à 1ª ICE para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.”

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público que atua junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTDF, mediante o Parecer nº 0813/11 – DA (fls. 360/363), de lavra do ilustre Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, divergiu do encaminhamento proposto pela área instrutiva, da seguinte forma:

“2. O Tribunal (Decisão n.º 1879/2011, fl.187), acolhendo sugestões da Inspeção de Controle Externo e parecer convergente do Parquet, determinou que nova diligência fosse realizada na jurisdição, para que ela pudesse esclarecer os critérios que foram adotados para considerar o imóvel como “ocupado”, para o deferimento do direito de preferência para uma das licitantes e para



a utilização de critérios diferenciados para o pagamento das alienações entre os objetos do certame.

3. A resposta da TERRACAP às determinações do Tribunal veio aos autos através do Ofício n.º 621/2011-PRESI, juntando documentação às fls. 192/351. Após sua cuidadosa análise, a Primeira Inspeção de Controle Externo sugeriu ao Tribunal (entre outras sugestões) que considere parcialmente procedente os esclarecimentos apresentados pela jurisdicionada, já que ela não logrou provar de forma fundamentada que o imóvel objeto do item 59 do edital encontrava-se ocupado pela empresa ALPHAVILLE MARKETING IMOBILIÁRIO LTDA. Ainda, não foi explicado satisfatoriamente quais os critérios adotados para considerar o imóvel ocupado, nem qual o liame entre esta ocupação e a empresa ALPHAVILLE, já que as benfeitorias haviam sido construídas pelo CIT e a alienação do imóvel a ALPHAVILLE havia sido anulada por decisão judicial, sem haver qualquer manutenção do terreno e seus acessórios.

4. Ato contínuo, a Inspeção sugeriu que não se adotassem mais medidas fiscalizadoras nos autos, já que não haveria mais que se falar em direito de preferência diante da desistência de participação do concurso da empresa que havia oferecido o melhor preço, a PHENÍCIA COMÉRCIO, CONSTRUTORA E INCORPORADORA LTDA (fl.357).

5. **Devo discordar da Inspeção.** O certame encontra-se eivado de vícios desde o seu início, ao adjetivar o imóvel do item 59 como “ocupado”, quando na realidade é claramente apreensível das provas juntadas aos autos que ele encontrava-se completamente abandonado. A licitação pública existe para que aquilo que é público possa ser oferecido em iguais condições para todos aqueles que possam utilizá-lo.

6. A Administração, ao tachar um imóvel de “ocupado” faz com que potenciais interessados em participar do certame desistam de fazê-lo, devido ao numerário e tempo que serão despendidos para, após vencer a licitação e assinar o contrato, desocupar o imóvel e iniciar, de fato, a atividade pretendida e querida tanto pela Administração quanto pela então contratada.

7. Não há problemas em se licitar um imóvel público que se encontra “ocupado”. **O problema é que no caso concreto o imóvel do item 59 do Edital n.º 11/2010 estava (e continua) completamente ABANDONADO,** como restou provado pela documentação (fotos, contas de luz e boletos de cobrança de tributos) acostada aos autos e pela análise da Inspeção e do Ministério Público de Contas (fls. 169/172, 353, respectivamente), não tendo a TERRACAP, em momento algum, se desincumbido do ônus de provar o contrário.

8. A questão das condições diferenciadas de pagamento deve também ser levada em consideração. Aqui, mais uma vez, a Administração praticou irregularidades no edital ora em análise. Aproveito-me de ponderações feitas por este órgão ministerial no Parecer n.º 442/2011-DA (parágrafos 45/47, à fl.176):



*'A previsão de condição diferenciada para alienação do imóvel do item 59, cujo valor seria mais elevado, de fato, pode representar restrição à participação de empresas interessadas, posto que apenas empresas de grande porte do setor imobiliário e da construção civil, cujo poder econômico seria superior, poderiam assumir os compromissos exigidos para aquisição e pagamento do referido item, **ferindo, assim, princípios estabelecidos na legislação.***

*Deve-se observar que, ao contrário do alegado pela TERRACAP, **o artigo 31 da Lei nº. 8.666/93 estabelece, expressamente, os requisitos que poderão ser exigidos para aferir a capacidade econômica-financeira de licitantes, não figurando a diferenciação de condições de pagamento como hipótese prevista nos incisos I a III do citado dispositivo, não se mostrando viável sustentar a previsão diferenciada de pagamento sob o argumento da discricionariedade, posto que o ato administrativo em questão não apresenta fundamentação legal que justifique tal adoção.***

*E mais, cumpre reiterar que o artigo 18 da Lei nº. 8.666/93 dispõe que, para as alienações de bens imóveis, a fase de habilitação **'limitar-se-á à comprovação do recolhimento de quantia correspondente a 5% (cinco por cento) da avaliação'**, não havendo justificativas para a diferenciação imposta para o imóvel do item 59 do Edital nº. 11/2010'. [negritos e sublinhados acrescentados]*

9. *É sempre importante lembrar que a Administração está submetida ao princípio da legalidade, dele derivando todos os demais princípios. Assim, ainda quando há discricionariedade para a elaboração ou prática de um ato administrativo, esta deve sempre respeitar e ocorrer nos estritos limites da lei e de forma fundamentada." (grifos do original)*

Pelos motivos expostos, o ilustre representante do *Parquet* especial opinou pela **anulação do certame quanto ao item nº 59**, por entender que o Edital de Concorrência Pública nº 11/2010 da Terracap violou as basilares normas que visam resguardar a *res publica*.

Além disso, sugeriu que o Tribunal determine à Companhia:

"11. (...) a adoção de critérios objetivos para a avaliação da situação de ocupação de imóveis que serão licitados, identificando concretamente as benfeitorias eventualmente existentes e sua autoria."

É o relatório.



VOTO

Esta fase processual trata da regularidade acerca do **Item 59**, relativo ao imóvel localizado no Setor de Áreas Especiais, Lote nº 22, C/Norte, em Taguatinga-DF, da Concorrência Pública nº 11/10 promovida pela Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap.

A Decisão nº 204/11, mediante o item IV, determinou à Terracap que informasse ao Tribunal as condições do imóvel descrito no item em questão, devendo esclarecer os seguintes pontos:

- se o bem encontra-se ocupado por terceiros;
- se há direito de preferência para aquisição ou outra restrição para a sua aquisição;
- quais os motivos ensejadores da adoção de critérios diferenciados (preço e prazo) para a alienação do item 59 da licitação em apreço.

Tendo em vista a insuficiência dos esclarecimentos prestados pela Terracap, esta Corte de Contas, mediante o item III da Decisão nº 1.879/11, determinou à Companhia que encaminhasse resposta aos questionamentos feitos no Ofício nº 47/11 – 1ª ICE SAC/DS (fl. 151), transcritos a seguir:

- *“quais foram os critérios e parâmetros utilizados para o cálculo do valor de avaliação do imóvel que constou do edital”;*
- *“quais foram os critérios e parâmetros utilizados para estabelecer condições diferenciadas de pagamento (valor de entrada e prazo de pagamento) para o item 59 em relação aos demais itens licitados”;*
- *“com relação ao Despacho nº 414-D/2010 – NUVIS, ratificado pelo Despacho nº 37-D/2011 – NUVIS, indicar quais foram os critérios e parâmetros adotados pela área de fiscalização para declarar conclusivamente que o imóvel encontrava-se ocupado pela empresa ALPHAVILLE MARKETING IMOBILIÁRIO LTDA.”*

Antes de adentrar o exame de mérito da questão abordada nesta etapa processual, trago à baila breve histórico dos fatos relacionados ao imóvel em tela.

No ano de 1967, o Clube do Comércio e Indústria de Taguatinga – CIT solicitou à Companhia Imobiliária da Nova Capital do Brasil – Novacap¹ uma área para se instalar. A Diretoria da Novacap houve por bem deferir o pedido de venda ao interessado do imóvel em tela, por preço simbólico.

Em 14.07.67, foi emitida Ordem de Ocupação ao interessado, autorizando o uso, a título precário, condicionado à construção definitiva na área em

¹ Registro originário, datado de 5.9.1969, realizado em nome da Novacap. Com a Lei nº 5.861, de 12 de dezembro de 1972, os imóveis do DF passaram a pertencer à Terracap.



90 dias da emissão. O instrumento previa a regularização definitiva mediante constatação do cumprimento da obrigação de construir estipulada.

Em 04.12.69, o CIT solicitou a doação da área. O pedido foi indeferido, conquanto se manteve decisão anterior de venda do bem, apresentando-se nova proposta de venda. Seguiu-se série de procedimentos de cobrança, tanto do valor ajustado para formalização do negócio, quanto da obrigação de lavrar o pertinente instrumento público, infrutíferos.

Posteriormente, o Clube solicitou renegociação, autorizada pela Terracap. O valor definido na renegociação correspondia a 50% do valor de avaliação do imóvel à época, deferido **em função do sentido sócio recreativo que o clube prestava à população de Taguatinga, da onerosidade da indenização das benfeitorias**, entre outras razões. O interessado novamente não efetuou os pagamentos de sua responsabilidade, pelo que a Terracap o notificou judicialmente.

Em 23.08.99, a Terracap parcelou o saldo devedor, levando em conta as Normas de Parcelamento da empresa. **O CIT recolheu a entrada do refinanciamento e lavrou a Escritura Pública de Compra e Venda** do lote de 30.600m², pelo preço de R\$ 87.863,19.

Em 05.10.99, **o CIT vendeu 90% do terreno para a empresa Alphaville Marketing Imobiliário Ltda.**, de propriedade do Sr. Wigberto Tartuce, e **10% para o advogado Pedro Calmon Mendes**, pelo preço de R\$1.000.000,00.

Ante a prática de ato lesivo ao patrimônio do Distrito Federal, um grupo de sócios do CIT ajuizou Ação Popular com vistas à anulação do negócio jurídico. **Por meio da sentença, proferida nos autos do Processo judicial nº 2000.01.1.009193-4, o i. magistrado da 6ª Vara de Fazenda Pública do DF decretou a nulidade das DUAS transações imobiliárias realizadas sobre o imóvel** e dos registros lavrados no 3º Ofício do Registro de Imóveis do DF. A primeira, entre a Terracap e o adquirente primitivo (CIT), e a segunda, por consequência, entre o Clube e a empresa Alphaville e o Sr. Pedro Calmon Mendes.

Assim, **a venda foi cancelada**, com as pertinentes anotações registras, e **o imóvel retornou ao estoque da Companhia**, após a restituição dos valores pagos pelo Clube, **na condição de disponível com problema, em virtude da obstrução decorrente das benfeitorias ali erigidas**.

Em 29.06.10, **o CIT protocolou, na Terracap, requerimento para inclusão do imóvel em licitação, para que pudesse arrematá-lo com direito de preferência**. Nos termos editalícios, o procedimento para reconhecimento de direito de preferência é analisado **após a participação do ocupante** no certame pela Comissão Permanente de Licitação.

Entre os procedimentos de praxe para inclusão de imóveis em licitação, é realizada vistoria. **A vistoria realizada sobre o lote, em 30.09.10, constatou ocupação pela empresa Alphaville. Em virtude das benfeitorias ali erigidas**, o imóvel constou do Edital 11/10 como **ocupado**.

No certame, constou da relação de classificação preliminar como **arrematante a empresa Phenícia Comércio Construtora e Incorporadora Ltda.** No entanto, **a empresa Alphaville apresentou**, em 27.12.10, **requerimento**



pleiteando a concessão do direito de preferência, contra-arrazoado pela empresa Phenícia, exclusivamente sob o argumento da tempestividade.

A Comissão Permanente de Licitação de Imóveis – CPLI, analisando o caso, houve por bem **considerar tempestiva a solicitação** de direito de preferência da empresa Alphaville, com fundamentono art. 66² da Lei nº 9.784/99.

A empresa CIT não participou do procedimento licitatório, tendo requerido a exclusão do imóvel do certame judicialmente, por intermédio da cautelar 2010.01.1.233124-2. A cautelar foi primeiramente deferida (determinando-se a retirada do item 59 do certame), mas teve sua decisão reformada (confirmando-se a inclusão do imóvel em tela na Concorrência nº 11/10), em sede de Agravo de Instrumento (AGI 2010.00.2.021368-5).

Os autos foram apensados à Ação de Conhecimento 2011.01.1.006009-7, a qual postula a indisponibilidade do imóvel e a proteção possessória tendente a impedir a prática de todo e qualquer ato que implique turbação e/ou esbulho. A antecipação dos efeitos da tutela foi indeferida, e o Clube CIT solicitou reconsideração da decisão, mantida pelo magistrado por seus próprios fundamentos.

O procedimento relativo à homologação da venda do item 59 da Concorrência Pública para Venda de Imóvel – Edital nº 11/10 encontra-se suspenso, por determinação desta Corte de Contas, nos termos da Decisão nº 204/11.

Por conta da situação descrita anteriormente, há no edital, para o item em tela, as seguintes indicações gráficas: “*” e “▼” (fl. 47-An.I). O primeiro símbolo refere-se a “*imóveis com obstrução **elou** ocupados **elou** edificadas*”. O segundo símbolo indica que o licitante deverá “*consultar Adm. Regional sobre a incidência de ONALT³*”.

A condição de pagamento imposta ao item 59 (e também ao item 1) — 20% de entrada, com o restante em 36 meses — é diferenciada quando comparada com o restante dos demais itens (5% de entrada, com o saldo devedor financiado de 36 a 240 meses). Esse ponto foi questionado pelo CIT, mediante Representação, alegando-se restrição à competição e direcionamento da licitação.

Entendo que a forma de pagamento prevista pela Terracap acerca do item 59 não se mostrou restritiva à competição, tendo em vista que “*o valor elevado de avaliação, por si só, inviabilizaria a participação de todos indiscriminadamente*”, além de a opção de pagamento ter-se baseado “*na experiência e nas condições intrínsecas do imóvel*”.

Não há como dizer, também, que a condição em tela esteja direcionando a licitação, uma vez que qualquer licitante que contemple as condições objetivas e pré-definidas no edital podem sagrar-se vencedor, bastando, para isso, atender às exigências editalícias e oferecer o maior valor de compra.

² Prevê a prorrogação de prazos até o próximo dia útil se o vencimento ocorrer em dia que o expediente for encerrado antes da hora normal, o que de fato pode se observar no caso em tela, tendo em vista que o prazo venceria no dia 24.12 e o próximo dia útil seria exatamente o do protocolo, qual seja 27.12.

³ ONALT – Outorga Onerosa de Alteração de Uso.



Lembro, ainda, que outras licitações promovidas pela Terracap adotaram a condição de pagamento então questionada. Conforme apontado pela unidade técnica, o Edital nº 03/11 lançado pela Companhia, examinado no Processo nº 3.013/11, contemplou 5 (cinco) itens com os mesmos parâmetros de quitação do preço de compra. Apesar disso, naqueles autos, não foi suscitado óbice a tal forma de pagamento, conforme Decisão nº 479/11.

Diante disso, a Inspeção observou, nos autos em exame, que “a forma de pagamento adotada para o Item 59 não é um fato isolado, uma vez que já foi adotada pela TERRACAP em outros certames”.

Acrescento que, nos termos do Parecer nº 98/11 – DA (fls. 84/88), o representante do *Parquet* especial considerou, diferentemente do defendido agora, pertinente a conclusão da unidade técnica sobre os critérios de pagamento definidos no Edital. Recordo que o i. Procurador entendeu, naquela oportunidade, restar:

“18. (...) devidamente comprovado que a TERRACAP faz uso dessas regras de pagamento para licitações cujos lotes têm valor elevado. Considerando ser esta a hipótese dos autos, não há razão para acolher a pretensão aduzida.”

Ressalto, ainda, que as condições de pagamento estabelecidas no edital não obrigam as licitantes vencedoras a aceitarem as formas de financiamento oferecidas pela Terracap.

Lembro que o Capítulo “III-A do edital, que trata DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO, prevê, em seu item “8-a”, que o pagamento poderá ser efetuado à vista, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados da data da publicação da homologação do resultado da licitação, conforme estabelecido no tópico 45, alínea “a”, Capítulo XII, deste Edital.

Assim, a licitante vencedora poderá, se quiser, obter financiamento junto à instituição financeira de sua preferência (por exemplo, a Caixa Econômica Federal) que ofereça condições mais vantajosas do que as ofertadas pela Companhia (prazo maior e/ou taxas de juros e correção monetária menores ou pré-estabelecidas e/ou outra forma de amortização do saldo devedor). Com o recurso financiado, a interessada terá possibilidade de pagar à vista o valor da proposta do respectivo imóvel.

Nesse sentido, considero improcedente a alegação do CIT de que a fixação de regras diferenciadas para pagamento do lote em tela caracteriza restrição ilícita à participação de terceiros ou mesmo do Clube no certame licitatório.

Outra questão controversa referente ao item 59 decorre do seguinte impasse: o Clube do Comércio e Indústria de Taguatinga – CIT, nos termos da sua representação, alegou que detém a posse e ocupação sobre o lote em tela; apesar disso, a empresa Alphaville Marketing Imobiliário Ltda. pleiteou o direito de preferência à aquisição, alegando ser o ocupante do imóvel; e, finalmente, a empresa Phenícia Comércio Construtora e Incorporadora Ltda. sagrou-se vencedora do certame, por ter ofertado o maior valor de compra.

Desde já, esclareço que tenho por correta a postura da Terracap de identificar o item 59 como imóvel “com obstrução e/ou ocupados e/ou edificadas”,



tendo em vista que o lote não está livre e desimpedido, conforme exposto no histórico apresentado anteriormente.

As inúmeras ações judiciais⁴ referentes ao imóvel em tela corroboram esse entendimento, bem como a própria afirmação da Terracap de que existem benfeitorias no lote.

As fotografias juntadas aos autos indicam claramente que o lote está abandonado. Porém, não restam dúvidas que existem edificações que exigem “negociações no tocante à indenização e à desocupação de imóvel”, devendo o licitante vencedor ressarcir “o legítimo proprietário das benfeitorias”.

Caso a Companhia não tivesse identificado o lote em questão com o respectivo identificador (símbolo “*”), a jurisdicionada poderia estar prejudicando licitantes interessados na aquisição do aludido terreno, por falsear a real condição do imóvel, uma vez que as benfeitorias existentes deverão ser indenizadas a quem de direito.

Acerca desse ponto, lembro que a parte inicial do Edital nº 11/10 dispõe que (fl. 42-An.I):

“Fica sob a responsabilidade do licitante vencedor, quando se tratar de imóveis ocupados e/ou obstruídos e/ou edificadas, arcar com a desobstrução e/ou desocupação dos mesmos, bem como indenizar o legítimo proprietário das benfeitorias.”

Ainda sobre a questão referente à indenização de benfeitorias, o edital em questão prevê os seguintes tópicos (fls. 48 e 52/53-An.I):

“2) Fica sob a responsabilidade do licitante vencedor, quando se tratar de imóvel(is) ocupado(s), arcar com a desocupação do(s) mesmo(s), pagar os impostos e taxas existentes sobre o imóvel em atraso, bem como indenizar o legítimo proprietário das benfeitorias.

3) A Terracap se exime de qualquer responsabilidade pelas negociações no tocante à indenização e à desocupação de imóvel(is), nas condições deste artigo.

(...)

CAPÍTULO XIII

DAS CONDIÇÕES ESPECIAIS COM RELAÇÃO AOS IMÓVEIS OBSTRUÍDOS E/OU OCUPADOS EDIFICADOS

53) Os imóveis correspondentes aos itens discriminados no tópico 57 encontram-se obstruídos e/ou ocupados e/ou edificadas, existindo sobre os mesmos benfeitorias e/ou acessões feitas por terceiros.

53.1) Nesta licitação serão alienados tão-somente os lotes, sem considerar-se as benfeitorias e/ou acessões porventura existentes.

53.2) Os mencionados imóveis serão alienados nas condições em que se encontram, cabendo aos interessados realizarem inspeção no local para avaliar as condições de aproveitamento das obras, demolição, remoção e/ou depósito em bota-fora. A TERRACAP se

⁴ 2000.01.1.009193-4, 2010.01.1.233124-2, AGI 2010.00.2.021368-5, 2011.01.1.006009-7.



exime de qualquer responsabilidade pela regularização da obra junto aos órgãos administrativos do GDF, cabendo ao adquirente adotar as medidas exigíveis. Igualmente, competirá ao licitante vencedor o remanejamento das redes de esgoto, águas pluviais, redes de alta tensão etc., caso existentes nos terrenos.

54) CABERÁ AO LICITANTE VENCEDOR A RESPONSABILIDADE PELA NEGOCIAÇÃO COM O TERCEIRO E ATUAL OCUPANTE OU PROPRIETÁRIO DE EDIFICAÇÃO E/OU OBSTRUÇÃO DO IMÓVEL ARREMATADO, NO QUE CONCERNE AO VALOR DAS BENFEITORIAS, AS DESOCUPAÇÕES E OUTRAS MEDIDAS NECESSÁRIAS AO DESEMBARAÇO DO TERRENO LICITADO.

54.1) O licitante vencedor é responsável pelo pagamento de possíveis débitos em atraso junto à Secretaria de Fazenda (Tributos), CAESB e CEB, quando se tratar de itens cujos terrenos encontram-se ocupados e/ou edificadas, desde que a Terracap não logre da isenção prevista em Lei.

54.2) O licitante vencedor é responsável, ainda, pelo pagamento de Tributos junto à Secretaria de Fazenda, inclusive, no ano de competência da aquisição do imóvel objeto deste Edital.

55) A TERRACAP se exime de toda e qualquer responsabilidade pela negociação que envolve as benfeitorias e/ou acessões, a qual será realizada entre o licitante vencedor e os proprietários das mesmas, cabendo-lhe, tão-somente, a alienação do lote.

56) Da escritura de compra e venda deverá constar o contido neste capítulo, e que a TERRACAP transfere ao adquirente todo direito, domínio e ação que detém sobre os imóveis vendidos, ficando a questão da posse a ser resolvida entre as partes, (licitante e ocupante), especialmente com relação às benfeitorias e/ou acessões.

56.1) Caso o adquirente do lote seja o proprietário das benfeitorias/acessões, da escritura constará, também, a transferência da posse.

57) Os imóveis correspondentes aos itens abaixo encontram-se discriminados no Capítulo I deste Edital e estão obstruídos e/ou ocupados e/ou edificadas a saber:

ITENS COM OBSTRUÇÃO E/OU OCUPADOS E/OU EDIFICADOS

2, 3, 6, 8, 12, 13, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 36, 54, 55, 56, 57, 58 e 59."

Recordo, também, que a Minuta de Escritura Pública de Compra e Venda de Imóvel Urbano – Edital nº 11/10 prevê, em seu item VII (fl. 57-An.I), que:

"O(a) OUTORGADO(A) COMPRADOR(A) se responsabiliza pela negociação com o terceiro ocupante do(s) imóvel(is), no que concerne ao valor e ao pagamento de indenização das benfeitorias e/ou acessões, existentes no lote de terreno, sua desocupação e outras medidas necessárias ao desembaraço do(s) lote(s) ora adquirido, eximindo-se a OUTORGANTE



VENDEDORA de qualquer responsabilidade por tais negociações e/ou indenizações/desocupação.”

Agora, sobre as condições especiais em relação aos imóveis “ocupados”, observo que o Capítulo II-B do edital estabelece o seguinte (fl. 48-An.I):

*“1) O(s) ocupante(s) de imóvel(is) constante(s) do(s) Editais de Licitação Pública da Terracap, **participando do procedimento licitatório, terá(ão) o direito de preferência à aquisição do(s) mesmo(s), no valor da melhor oferta.** Não sendo o ocupante o vencedor, o direito de preferência poderá ser exercido desde que feito por escrito no prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados a partir do primeiro dia útil após a realização da Licitação Pública, sob pena da perda do direito de aquisição e/ou Concessão de Direito Real de Uso, sendo declarado vencedor aquele que apresentou melhor oferta.*

1.1. Em se tratando de direito de preferência e na hipótese da participação em licitação de dois ou mais ocupantes de um mesmo imóvel, com apresentação de proposta em separado, a definição do detentor de tal prerrogativa será feita de acordo com os seguintes critérios:

a) Será vencedor aquele licitante que tiver instrumento particular e/ou público de ocupação e/ou autorizativo da ocupação, ainda que vencido, emitido pela Terracap ou por qualquer outro órgão do Complexo Administrativo do Governo do Distrito Federal e/ou da União;

b) Na hipótese de nenhum dos ocupantes possuir instrumento de ocupação e/ou autorizativo da Terracap ou qualquer outro órgão do Complexo Administrativo do Governo do Distrito Federal e/ou da União, terá direito de preferência o ocupante mais antigo do imóvel licitado, devidamente comprovado;

c) Na impossibilidade de comprovação por meio de instrumento de ocupação e/ou autorizativo, ou de quem seja o ocupante mais antigo, será vencedor da licitação o ocupante da maior parte do imóvel;

d) Aplicados os critérios definidos nos tópicos “a”, “b” e “c”, e permanecendo-se mais de um licitante na condição de exercer o direito de preferência, será considerado empate e, nesta hipótese, o vencedor será definido por sorteio nos termos do item 35 deste Edital.

1.2.) Não será permitido o exercício do direito de preferência nas condições deste Capítulo, quando o ocupante participar da licitação de forma associada e/ou consorciada com terceiros não ocupantes.

1.3.) Em se tratando de imóveis com destinação unifamiliar (RESIDENCIAL), o direito de preferência ficará condicionado aos requisitos do tópico 2 deste Edital.

2) Fica sob a responsabilidade do licitante vencedor, quando se tratar de imóvel(is) ocupado(s), arcar com a desocupação do(s) mesmo(s), pagar os impostos e taxas existentes sobre o imóvel em atraso, bem como indenizar o legítimo proprietário das benfeitorias.



3) *A Terracap se exime de qualquer responsabilidade pelas negociações no tocante à indenização e à desocupação de imóvel(is), nas condições deste artigo.” (grifou-se)*

Assim, não entendo ser possível acolher a proposta do douto *Parquet* especial, no sentido de anular a licitação referente ao item 59 da Concorrência nº 11/10, tendo por base a alegação de que o imóvel não estaria ocupado e, sim, abandonado.

O fato de o lote estar ou não abandonado não exime o vencedor da licitação da responsabilidade de arcar com o ônus referente à indenização das benfeitorias existentes, conforme exaustivamente previsto no edital. Nesse caso, é natural que o interesse por lotes com pendências e/ou problemas externos à Terracap seja reduzido quando da realização da licitação.

Tal fato, porém, não exime a obrigação da Companhia de identificar o lote em questão com o símbolo “*”, para o bom andamento do certame e para a devida cientificação de todos os interessados acerca dos riscos que estarão correndo quando apresentarem propostas para aquisição de terrenos marcados com tal identificador, a exemplo do item 59.

Nesse sentido, concordo que *“a Administração, ao tachar um imóvel de ‘ocupado’ faz com que potenciais interessados em participar do certame desistam de fazê-lo, devido ao numerário e tempo que serão despendidos para, após vencer a licitação e assinar o contrato, desocupar o imóvel e iniciar, de fato, a atividade pretendida e querida tanto pela Administração quanto pela então contratada”*, conforme afirmado pelo i. Procurador.

Porém, tenho por correto o procedimento adotado pela Terracap referente à marcação do lote em tela, tendo em vista que o significado da identificação do item 59 é mais abrangente do que o alegado pelo Ministério Público. Repito que o símbolo no item em questão refere-se a imóvel *“com obstrução e/ou ocupados e/ou edificados”*.

Por fim, a dúvida remanescente refere-se à seguinte questão: alguém, no caso em tela, possui o direito de preferência previsto no edital, tendo em vista as benfeitorias existentes no lote relativo ao item 59?

A Terracap informou, nos termos do Despacho nº 024/11 - DIPRE (fls. 257/267), o seguinte:

“(…) a empresa ALPHAVILLE MARKETING IMOBILIÁRIO LTDA protocolou recurso (...) no qual sustenta ser a legítima ocupante do imóvel descrito no item 59, acostando aos autos para fim de comprovar o alegado, vasta documentação. Dentre este acervo⁵, destaca-se:

- *Fatura de Energia Elétrica do mês de julho de 2010.*
- *IPTU – Exercício 2010.*

⁵ Existe uma placa com o nome da aludida licitante dentro do lote (fl. 130) e a empresa Alphaville apresentou cópia de alguns boletos de cobrança ligados ao imóvel (referente a contas de energia elétrica da CEB e de boleto de IPTU), relacionadas ao exercício de 2010 (fls. 119/127).



Em que pesa a força probante dos referidos documentos, a Comissão de Licitação em estrita obediência ao Edital tem pugnado por aferir o direito de preferência com base no requisito editalício, qual seja, a comprovação da ocupação fática.

(...)

Com base nesse critério objetivo, com o intuito de verificar quem é o ocupante da área, a Terracap empreende diligências no local, por intermédio de sua área técnica, a fim de vistoriar o imóvel e relatar a situação fática encontrada.

*Instada a promover a averiguação “in loco”, a Gerência de Fiscalização acostou aos autos **laudo de vistoria realizada em 22 de setembro de 2010, no qual constatou que “o antigo CIT, Clube Industrial de Taguatinga”, anteriormente ocupava a área, sendo que atualmente se encontra ocupada pela Empresa ALPHAVILLE MARKETING IMOBILIÁRIO LTDA”.***

*A Comissão, por precaução, requereu **nova vistoria, que realizada em 19 de janeiro de 2011 constatou que a área permanece ocupada pela Empresa ALPHAVILLE MARKETING IMOBILIÁRIO LTDA, informação ratificada inclusive por laudo fotográfico.***

*Portanto, com base nessas provas documentais **resta incontestado que o imóvel é ocupado pela Empresa ALPHAVILLE MARKETING IMOBILIÁRIO LTDA, razão pela qual se manifesta pelo deferimento do requerimento formulado.***” (grifou-se)

Não obstante a Terracap entender que a empresa Alphaville atualmente ocupa o lote referente ao item 59 do Edital nº 11/10, razão pela qual se manifesta pelo deferimento do requerimento acerca do direito de preferência, considero indispensável registrar que a empresa Phenícia (1ª colocada⁶ para o item 59) manifestou interesse em não mais prosseguir no certame, **já tendo recebido a devolução integral da caução depositada.**

Quanto à devolução do valor depositado pela empresa Phenícia, considero, em harmonia com a unidade técnica, que o procedimento adotado pela Companhia Imobiliária foi realizado corretamente, tendo em vista que foi ultrapassado o prazo de 60 (sessenta) dias estipulado para a validade da proposta, previsto no Item 16 do Capítulo VI do edital (fl. 49-An.I).

Em razão disso, entendo que, “com a retirada espontânea da licitante, não mais será exercido, em relação ao Item 59, o direito previsto na Alínea B do Capítulo II do edital”, conforme defendido pela Inspetoria. Assim, **diante desse fato novo**, considero ser desnecessário maior aprofundamento sobre a situação de ocupação do imóvel.

Acrescento, porém, que, neste caso concreto, a dúvida acerca do direito de preferência estaria entre o CIT e a empresa Alphaville. Tendo em vista que **o CIT não participou do certame**, não resta dúvida que **o Clube não pode pleitear**

⁶ Por ter ofertado a quantia de R\$ 24.100.000,00.



tal benefício, uma vez que o edital exige, claramente, como condição para solicitar o direito de preferência, a participação no certame.

Sobre esse ponto, recorro que o Acórdão nº 511.055, prolatado no Agravo de Instrumento 2010.00.2.021368-5, apontou que “o agravante [o CIT] sequer participou do procedimento licitatório”. Assim, o item 5 da Ementa dessa deliberação estabeleceu que “**o direito de preferência do ocupante do bem, regularmente previsto no edital, não o isenta de participar do certame.**”

Nesse sentido, acolho a sugestão proposta pela Inspeção, com ajuste, no sentido de “*considerar parcialmente procedentes os esclarecimentos apresentados em razão da diligência contida no item III da Decisão nº 1.879/11, (...) deixando de adotar novas medidas fiscalizadoras nestes autos*”.

Também acolho a sugestão proposta pela Inspeção para determinação à Terracap de que, doravante, quando da avaliação da situação de ocupação dos imóveis reservados à venda, adote parâmetros e critérios objetivos por parte da sua área de fiscalização, a fim de identificar as benfeitorias existentes e sua autoria, bem como caracterizar as atividades desenvolvidas no local pela ocupante.

Ante o exposto, em consonância com a unidade técnica, com ajuste, VOTO no sentido de que este egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento:
 - a) do Ofício nº 621/11 – PRESI e documentos anexos (fls. 190/350), disponibilizados pela Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap em atenção ao item III da Decisão nº 1.879/11;
 - b) da Informação nº 38/11 (fls. 352/357);
 - c) do Parecer nº 0813/11 – DA (fls. 360/363);
- II. considere parcialmente procedentes os esclarecimentos apresentados em razão da diligência contida no item III da Decisão nº 1.879/11, deixando de adotar novas medidas fiscalizadoras nestes autos, tendo em vista a retirada espontânea da licitante que ofertou a maior proposta para o item 59 do Edital nº 11/10 – Terracap;
- III. determine à Terracap que, doravante, quando da avaliação da situação de ocupação dos imóveis reservados à venda, adote parâmetros e critérios objetivos por parte da sua área de fiscalização, a fim de identificar as benfeitorias existentes e sua autoria, bem como caracterizar as atividades desenvolvidas no local pela ocupante;
- IV. autorize:
 - a) à Terracap o prosseguimento da Concorrência nº 11/10;



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

[e-DOC 3AB38ED6](#)

Fls.: 364

Proc.:34700/10

Rubrica

- b) o retorno dos autos à 1ª ICE para fins de arquivamento, sem prejuízo de futuras averiguações.

Sala das Sessões, 12 de julho de 2011.

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator