

---

PARECER

---

2013



*Guilherme Soares<sup>1</sup>*

Protocolo n° XXXXXXXX

Assunto: Minuta de contrato de concessão de direito real de uso visando promover a regularização fundiária do Parque Nacional do Iguaçu

Interessado: Ministério do Meio Ambiente

INFORMAÇÃO n° XX/2013 - AT/GAB/PGE

Senhor Procurador-Geral:

Trata-se de protocolado originário da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos instruído com minuta de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso apresentada pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, oriundo do Termo de Reciprocidade 001/2011, tendo por objeto área de terras de propriedade do Estado do Paraná, com vistas à regularização fundiária do Parque Nacional do Iguaçu.

O feito foi encaminhado pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos a esta Procuradoria Geral do Estado para que fosse prestada informação acerca da existência de eventual ação judicial tendo por objeto a regularização fundiária do Parque Nacional referido e suas implicações sobre a celebração da avença proposta.

Sobreveio informação da Procuradoria de Proteção Ambiental dando conta do desconhecimento de qualquer processo judicial versando

---

I Procurador do Estado do Paraná

acerca da regularização fundiária do Parque Nacional do Iguaçu.

Superada esta questão, cabe analisar a viabilidade jurídica da celebração do negócio proposto pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, bem como as formalidades constitucionais e legais para a celebração do contrato que tem por objeto a concessão de direito real de uso de bem imóvel de propriedade do Estado do Paraná.

### **I - ANÁLISE DA VIABILIDADE JURÍDICA DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE IMÓVEL DE PROPRIEDADE DO ESTADO DO PARANÁ EM FAVOR DE AUTARQUIA FEDERAL, COM VISTAS À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE PARQUE NACIONAL**

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, autarquia federal vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, criada pela Lei Federal n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, entidade responsável pela gestão e fiscalização das unidades de conservação da natureza instituídas pela União (art. 1o, I, da Lei n.º 11.516/2007), propõe, por meio do Ofício n.º XXX/2012-GABIN/PRESI/ICMBio, visando proceder à regularização fundiária do Parque Nacional do Iguaçu, em seguimento ao Termo de Reciprocidade n.º 001/2011, a celebração de contrato de concessão gratuita de direito real de uso, por prazo indeterminado, da área de terras de 1.085,5328 hectares, de propriedade do Estado do Paraná, situada no perímetro do mencionado Parque Nacional.

Os bens públicos, entendidos como tais aqueles bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno (CC/02, art. 98), porque vinculados ao atendimento do interesse geral, estão sujeitos a um regime jurídico específico e diverso daquele a que estão submetidos os bens titularizados por particulares. Conforme esclarece ODETE MEDAUAR (Direito Administrativo Moderno, 12. ed., São Paulo: RT, 2008, p. 236), “o regime da dominialidade pública não é um regime equivalente ao da

propriedade privada. Os bens públicos têm titulares, mas os direitos e deveres daí resultantes, exercidos pela Administração, não decorrem do direito de propriedade no sentido tradicional. Trata-se de um vínculo específico, de natureza administrativa, que permite a impõe ao poder público, titular do bem, assegurar a continuidade e regularidade da sua destinação, contra quaisquer ingerências”.

Este regime jurídico específico dos bens públicos, que tem por principais características a inalienabilidade (CC/02, arts. 100 e 101), a imprescritibilidade (CC/02, art. 102), a impenhorabilidade (CF/88, art. 100) e a impossibilidade de oneração (CC/02, art. 1420), visa assegurar que tais bens sejam destinados ao atendimento do interesse público e não se desvirtuem dessa destinação.

Isso não significa, todavia, que os bens públicos não possam ser submetidos ao uso privativo, exclusivo ou especial de uma pessoa ou grupo de pessoas. É cediço, como afirma HELY LOPES MEIRELLES (Direito Administrativo Brasileiro, 24. ed, São Paulo: Malheiros, 1999, p. 464/465), que “todos os bens públicos, qualquer que seja sua natureza, são passíveis de uso especial”.

De fato, os bens públicos “podem ser utilizados pela pessoa jurídica que detém a sua titularidade ou por outros entes públicos aos quais sejam cedidos, ou, ainda, por particulares” (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, Direito Administrativo, 24. ed., São Paulo: Atlas, 2011, p. 689). Trata-se de situação em que os bens públicos são utilizados, no todo ou em parte, por uma pessoa ou grupo de pessoas determinadas, afastando outros usos. Nesse caso, essa pessoa ou grupo de pessoas não se apresenta, com relação ao bem, como usuário anônimo, nem como beneficiário de serviços públicos, antes são pessoas físicas ou jurídicas às quais se atribui, mediante instrumento jurídico específico para tal fim, o uso exclusivo, parcial ou total, de um bem público, afastando a fruição geral e indiscriminada da coletividade ou do próprio Poder Público.

O uso privativo de bem público, leciona MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO (*Op. cit.*, p. 692), “é o que a Administração pública

confere, mediante título jurídico individual, a pessoa ou grupo de pessoas determinadas, para que o exerçam, com exclusividade, sobre parcela de bem público. Pode ser outorgado à pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, pois nada impede que um ente público consinta que outro se utilize privativamente de bem público integrado em seu patrimônio”.

O uso privativo de bem público, embora legítimo, não prescinde da observância de certas condicionantes legais. Com ensina HELY LOPES MEIRELLES (Op. cit., p. 465), “ninguém tem direito natural a uso especial de bem público, mas qualquer indivíduo ou empresa pode obtê-lo mediante contrato ou ato unilateral da administração, na forma autorizada por lei ou regulamento ou simplesmente consentida pela autoridade competente”.

Os principais condicionantes de legitimidade jurídica do uso privativo de bem público apontados pela doutrina especializada são: (i) a *compatibilidade com o interesse público*: o uso privativo do bem público não pode contrariar o interesse público, e (ii) o *consentimento da Administração*: o uso privativo de bem público depende de um **título jurídico individual** pelo qual a Administração outorga o uso e estabelece as condições em que será exercido (DI PIETRO, Op. cit., p. 692/693; MEDAUAR, Op. cit., p. 245).

O consentimento da Administração pode ser formalizado por meio de diversos títulos jurídicos individuais previstos pela legislação. Estes, relata HELY LOPES MEIRELLES (Op. cit., p. 465), “vão desde as simples e unilaterais *autorização de uso* e *permissão de uso* até os formais contratos de *concessão de uso* e *concessão de uso como direito real resolúvel*, além da imprópria e obsoleta adoção dos institutos civis do comodato, da locação e da enfiteuse”.

O utilização de um ou outro título jurídico para a outorga do uso privativo, porém, não é livre, variando sobretudo de acordo com a espécie do bem público a ser outorgado (ver CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELO, Curso de Direito Administrativo, 26a ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 915; MARÇAL JUSTEN FILHO, Curso de Direito Administrativo, 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 739)

Ganha relevo, nesse passo, a tradicional classificação dos bens

públicos quanto à sua destinação, expressamente adotada pelo art. 99 do Código Civil Brasileiro, que os distingue em três classes: a) *bens de uso comum*: aqueles que se destinam à utilização geral pelos indivíduos, b) *bens de uso especial*: aqueles que visam à execução dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral; e c) *bens dominicais*: os bens próprios do Estado como objeto de direito real ou pessoal, não aplicados nem ao uso comum nem ao uso especial.

Tal classificação é relevante à medida que os bens das duas primeiras classes, por estarem afetados ao interesse público, estão fora do comércio jurídico privado. De forma que só podem ser objeto de relações jurídicas regidas pelo direito público. Assim, para fins de uso privativo, os instrumentos possíveis são apenas a *autorização*, a *permissão* e a *concessão de uso*, instrumentos sujeitos ao regime jurídico de direito público, com características próprias que decorrem da posição de supremacia da Administração. Já os bens dominicais, por estarem no comércio jurídico privado, podem ser cedidos tanto pelos instrumentos jurídicos de direito público acima mencionados quanto pelos contratos previstos na legislação civil, como a locação, o arrendamento, o comodato, a concessão de direito real de uso e a enfiteuse (DI PIETRO, Op. cit., p. 694).

Especificamente no que respeita ao instituto da concessão de direito real de uso, objeto da proposta contratual formulada pelo ICMBio, importa considerar que se trata de “contrato pelo qual se transfere, a título de direito real, a fruição temporária, por prazo certo ou indeterminado, de terreno público ou particular, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social” (RICARDO PEREIRA LIRA, A concessão de direito real de uso. In: Revista de Direito Administrativo, vol. 163, jan./mar. 1986, p. 16-57).

A regulamentação do instituto está prevista no art. 7º do Decreto-Lei n.º 271, de 28.02.1967, com redação que lhe foi dada pela Medida Provisória n.º 335, de 23.12.2006, convertida na Lei n.º 11.481, de 31.05.2007:

Art. 7- É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

§ 1o A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2o Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3o Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4o A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

(...)

Da disciplina legal extrai-se a seguinte conformação jurídica do instituto da concessão de direito real de uso:

- *constituição e forma*: a concessão se celebra por ato *inter vivos*, podendo ser contratada por instrumento público ou particular, bem como por simples termo administrativo, devendo ser inscrito no competente registro de imóveis;

- *objeto*: a concessão de direito real de uso pode incidir somente bens imóveis, públicos ou privados, não servindo como instrumento jurídico para a outorga de uso privativo de bens móveis;

- *natureza*: trata-se de negócio jurídico que transfere ao concessionário direito real sobre coisa alheia, é dizer, não produz alienação do domínio,



nem gera um simples direito pessoal, mas a cessão parcial de poderes jurídicos do proprietário em favor do concessionário, que apenas assume o direito de uso especial e determinado; classifica-se como direito real sobre coisa alheia, no rol dos direitos reais de fruição;

- *transferibilidade*: como direito real sobre coisa alheia, o direito real de uso, salvo disposição contratual em contrário, é transferível à terceiro por ato *inter vivos* ou *causa mortis*;

- *resolubilidade*: constitui-se em favor do concessionário direito real resolúvel, sujeito à condição resolutiva da destinação à finalidade pública estipulada, sob pena do perecimento do direito. Não se trata, porém, de vínculo instável ao livre alvedrio da Administração, não sendo possível a resolução da outorga por razões de conveniência administrativa;

- *tempo*: pode ser por prazo certo ou indeterminado, o que não implica a perpetuidade da concessão, haja vista que o caráter resolúvel da concessão de direito real de uso traz inerente a temporariedade do vínculo, seja ele celebrado a prazo certo ou indeterminado;

- *vantajosidade*: pode ser gratuita ou remunerada, conforme esteja ou não o concessionário obrigado a pagar ao concedente, periodicamente ou não, uma contraprestação pelo direito de uso outorgado;

- *finalidade legalmente especificada*: os fins da concessão de direito real de uso são previamente fixados na lei reguladora, ou seja, tal concessão de uso somente pode ocorrer para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Depreende-se desse perfil jurídico delineado que a concessão de direito real de uso revela-se como instrumento jurídico adequado à formalização do uso privativo de bem público diante da verificação de, no mínimo, três condições: primeiro, que tenha por objeto bem imóvel; segundo, que o imóvel a ser concedido classifique-se como bem dominical da entidade concedente; terceiro, que o uso estipulado ao concedente

seja compatível com as finalidades específicas deste instituto, conforme dispostas no caput do art. 7º do Decreto-Lei n.º 271/67, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 11.481/2007.

Fixadas estas premissas, importa ter em conta que o imóvel objeto do contrato de concessão de direito real de uso proposto não está afetado pelo Estado do Paraná ao uso comum ou a qualquer finalidade administrativa ou serviço público, eis que atualmente encontra-se enclausurado nos limites de um parque nacional federal, estando, de fato, sob ocupação irregular da entidade federal gestora do Parque Nacional do Iguaçu. Trata-se, pois, de bem dominical do Estado do Paraná.

Já a destinação proposta ao imóvel a ser outorgado, prevista expressamente na minuta do contrato de concessão, consiste na *preservação ambiental e preservação de mananciais (Cláusula Quinta)*. Trata-se, pois, de finalidade eminentemente ambiental, que, como tal, se enquadra, sem qualquer embaraço, no conceito amplo de interesse social agasalhado pelo caput do art. 7º do Decreto-Lei n.º 271/67 (redação dada pela Lei n.º 11.481/2007). Tanto é assim que este preceito traz explícita menção, de caráter exemplificativo, a outras finalidades de cunho precipuamente ambiental, como são o *“aproveitamento sustentável das várzeas”* e a *“preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência”*.

A destinação ambiental, noutra face, mostra-se perfeitamente compatível com as características do imóvel, haja vista que, de fato, ele já recebe a mesma destinação ao menos desde instituição do Parque Nacional do Iguaçu.

Essa circunstância, aliás, põe em maior evidência o interesse público na concessão. A celebração da avença proposta, além de assegurar a destinação ambiental da área, terá por efeito a regularização fundiária do Parque Nacional do Iguaçu. O que colocará fim a uma situação de irregular utilização pelo ente federal da área de propriedade do Estado do Paraná.

Trata-se, ademais, de dar ao imóvel em questão a única destinação legalmente autorizada para os terrenos que como ele estão situados em parques nacionais. Com efeito, as áreas abrangidas em

parques nacionais, categorizados pela Lei Federal n.º 9.985/2000 (Lei das Unidades de Conservação) como unidades de proteção integral da natureza, são destinadas exclusivamente à preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, conforme prevê o art. 11 da Lei n.º 9.985/2000. E, além disso, trata-se de outorgar o uso do imóvel à única entidade legalmente autorizada para geri-lo, porquanto a administração das unidades de conservação federais, com é o caso do Parque Nacional do Iguazu, instituído pelo Decreto Federal n.º 1035/1939, alterado pelo Decreto Federal n.º 86.676/1981, é atribuição privativa do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, nos termos o art. 6o, III, da Lei Federal n.º 9.985/2000 e do art. 1º, I, da Lei Federal n.º 11.516/2007, o que impede a livre destinação do bem pelo Estado do Paraná.

**Tem-se, assim, que o modelo contratual proposto pelo ICMBio ao Estado do Paraná, consistente na concessão de direito real de uso, além de atender interesse público inderrogável – materializado na regularização da posse da área em favor do único gestor legalmente autorizado a administrá-la (Decretos Federais n.º 1035/1939 e n.º 86.676/1981 e Leis Federais n.º 9.985/2000 e n.º 11.516/2007) –, mostra-se juridicamente adequado, vez que estão presentes as circunstâncias jurídicas necessárias à utilização desta modalidade de negócio, quais sejam: a incidência sobre imóvel público dominical da entidade concedente e a destinação de interesse social.**

Vale salientar, adiante, que os direitos e as obrigações previstos na minuta do contrato apresentada pelo ICMBio, que outorgam ao concessionário a atribuição de “adotar as medidas necessárias de administração, implantação e controle da gleba de terras concedida” (cláusula terceira) e transferir a terceiro a concessão que ora lhe é outorgada (cláusula quarta), não conflitam com o Decreto-Lei n.º 271/67, eis que tais faculdades inserem-se no poder de uso e fruição da coisa que é outorgado pela via da concessão de direito real de uso, conforme estabelecem os §§ 2º e 4º do art. 7º do citado diploma legal.

Na mesma senda, revela-se legalmente admissível a celebração da

concessão por prazo indeterminado (cláusula sétima) e a título gratuito (cláusula quinta), consoante autorizado pelo *caput* do art. 7º da Decreto-Lei n.º 271/67.

Por fim, as demais cláusulas do contrato não encontram nenhum óbice legal. As cláusulas de remissão genérica à lei e à vontade das partes (cláusulas sexta e oitava) nada agregam ao acordo que não seja decorrência direta de normas jurídicas vigentes e de observância compulsória. Já a cláusula de eleição de foro, que elege o foro da Justiça Federal, Seção Judiciária de Curitiba, para dirimir controvérsias decorrentes do contrato, limita-se, de um lado, a observar a norma constitucional que estabelece a competência da Justiça Federal para processar e julgar as causas em que for parte autarquia federal (art. 109, I, CF/88), de que é exemplo o ICMBio; de outro, não contraria nenhuma norma processual que estabeleça competência jurisdicional inderrogável.

Não se vislumbra, por conseguinte, obstáculo jurídico à celebração da avença, seja em razão da forma jurídica escolhida, seja em razão do conteúdo do contrato proposto pelo ICMBio ao Estado do Paraná.

## II - FORMALIDADES EXIGÍVEIS PARA A CONCESSÃO NÃO ONEROSA DE DIREITO REAL DE USO DE IMÓVEL DE PROPRIEDADE DO ESTADO DO PARANÁ EM FAVOR DE AUTARQUIA FEDERAL

A disposição de qualquer bem público pressupõe o cumprimento de certas formalidades relacionadas com a verificação da compatibilidade do ato com os interesses da coletividade. Como adverte a doutrina, as regras comuns atinentes aos atos de disposição de bens públicos exteriorizam duas preocupações marcantes. De um lado, a preocupação de evitar a redução do Estado a dimensões insuficientes para a execução de suas funções, com a indevida transferência para a órbita privada de bens e direitos de interesse comum ou cuja apropriação por particulares enseja a privatização

de competências estatais inalienáveis (MARÇAL JUSTEN FILHO, **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 11. ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 172). De outro, estas regras pretendem orientar-se pela preocupação de assegurar a igualdade dos administrados no acesso aos bens públicos (EDMIR NETTO DE ARAÚJO, **Curso de Direito Administrativo**, 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2007, p. 706).

Lição tradicional no direito público pátrio elucida que a administração dos bens públicos é atribuição inerente à função administrativa do Estado, que incumbe, precipuamente, ao Poder Executivo. (CAIO TÁCITO. Parecer: **Concessão de uso - terras públicas - autorização**. In: **Revista de Direito Administrativo**, vol. 150, 1983, p. 209-216). Como exercício da função administrativa do Estado, a administração de bens públicos é atividade submissa à lei e à Constituição. Assim, as formalidades pertinentes à disposição de bens públicos encontram-se estabelecidas tanto na órbita constitucional quanto na legislação infraconstitucional. A competência legislativa, ademais, alcança todos os entes federativos, haja vista que “uma das características essenciais da Federação reside na autonomia para decidir o destino jurídico dos próprios bens” (MARÇAL JUSTEN FILHO, **Comentários...**, p. 171),

A Constituição Federal tratou expressamente das formalidades necessárias aos atos de disposição de dos bem públicos apenas nos seus artigos 49, inc. XII, e 188, § 1º, exigindo autorização do Congresso Nacional para a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

A Lei Federal n.º 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), cujas normas gerais são aplicáveis a todos os entes da Federação (art. 22, XXVII, CF/88), prevê a exigência das seguintes formalidades para a validade da alienação de bens públicos imóveis: *interesse público justificado*, *prévia avaliação*, *autorização legislativa* e *licitação* na modalidade concorrência, conforme estatui o art. 17, inc. I, da Lei Federal n.º 8.666/93.

Tais formalidades vêm sendo admitidas como aplicáveis a União,

Estados, Municípios e ao Distrito Federal, porquanto tem-se entendido que tais requisitos são “derivados diretamente da disciplina constitucional” (ver, por todos, MARÇAL JUSTEN FILHO, *Comentários...*, p. 173).

Nada obstante, no âmbito do Estado do Paraná há normas específicas estabelecidas na Constituição Estadual e na Lei Estadual n.º 15.608/2007 (Lei de Licitações do Estado do Paraná) disciplinando as formalidades a serem observadas para os atos de disposição de bens públicos.

Em se tratando de concessão de direito real de uso, a doutrina amplamente majoritária, levando em conta as disposições da legislação federal sobre a matéria, em especial o art. 17 da Lei n.º 8.666/93, afirma que a concessão depende de autorização legal e de licitação na modalidade concorrência, admitindo-se a dispensa desta nas hipóteses legalmente previstas (ver MEIRELLES, *Op. cit.*, p. 470; MEDAUAR, *Op. cit.*, p. 247; CARVALHO FILHO, *Op. cit.*, p. 1034; JUSTEN FILHO, *Comentários...*, p. 170).

A seu turno, o art. 17 da Lei n.º 8.666/93 preceitua o seguinte quanto aos atos de disposição de imóveis públicos:

**Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada & existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:**

**I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:**

- a) dação em pagamento;
- b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e /; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)
- c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;
- d) investidura;
- e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo; (Incluída pela Lei nº 8.883, de 1994)
- f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso,

locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição; (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União na Amazônia Legal onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou 1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; (Incluído pela Lei nº 11.952, de 2009)

§ 12 Os imóveis doados com base na alínea “b” do inciso I deste artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.

**§ 2<sup>o</sup> A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se:** (Redação dada pela Lei nº 11.196, de 2005)

**I - a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;** (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

II - a pessoa natural que, nos termos da lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural situada na Amazônia Legal, superior a 1 (um) módulo fiscal e limitada a 15 (quinze) módulos fiscais, desde que não exceda 1.500ha (mil e quinhentos hectares); (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)

§ 2<sup>o</sup>-A. As hipóteses do inciso II do § 2- ficam dispensadas de autorização legislativa, porém submetem-se aos seguintes condicionamentos: (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)

I - aplicação exclusivamente às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1- de dezembro de 2004; (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo da destinação e da regularização fundiária de terras públicas;

(Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

III - vedação de concessões para hipóteses de exploração não-contempladas na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas, ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico; e (Incluído pela Lei nº de 2005)

IV - previsão de rescisão automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade, ou necessidade pública ou interesse social. (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

§ 2—B. A hipótese do inciso II do § 2 ^ deste artigo: (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

I - só se aplica a imóvel situado em zona rural, não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente a sua exploração mediante atividades agropecuárias; (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

II - fica limitada a áreas de até quinze módulos fiscais, desde que não exceda mil e quinhentos hectares, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite; (Redação dada pela Lei nº 11,763, de 2008)

III - pode ser cumulada com o quantitativo de área decorrente da figura prevista na alínea g do inciso I do caput deste artigo, até o limite previsto no inciso II deste parágrafo. (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)

§ 3 ^ Entende-se por investidura, para os fins desta lei: (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

I - a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação e desde que esse não ultrapasse a 50% (cinquenta por cento) do valor constante da alínea “a” do inciso II do art. 23 desta lei; (Incluído pela Lei nº 9,648, de 1998)

II - a alienação, aos legítimos possuidores diretos ou, na falta destes, ao Poder Público, de imóveis para fins residenciais construídos em núcleos urbanos anexos a usinas hidrelétricas, desde que considerados dispensáveis na fase de operação dessas unidades e não integrem a categoria de bens reversíveis ao final da concessão. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

§4 ^ A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 5- Na hipótese do parágrafo anterior, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)



(...)

À luz da interpretação acima relatada que convencionalmente vem sendo atribuída a estes dispositivos, em especial às normas constantes do *caput*, do inciso I e do § 2º, I, do art. 17 da Lei de Licitações, tem-se que a concessão de direito real de uso de imóvel, de Estado-membro em favor de autarquia federal, e, portanto, entidade integrante da Administração Pública Federal (art. 4º, Decreto-Lei n.º 200/67), como é o caso do ICMBio, deve ser precedida de autorização legislativa, dispensado-se, contudo, a licitação, ante a expressa previsão do art. 17, § 2º, I, da Lei n.º 8.666/93, com redação dada pela Lei n.º 11.196/2005.

Em havendo pertinência da concessão de direito real de uso, a existência do interesse público é inerente, uma vez que esta modalidade de uso privativo de bem público só é admissível para o atendimento das finalidades de interesse social previstas no art. 7º do Decreto-Lei n.º 271/67. Já a prévia avaliação é dispensável, a toda evidência, quando a concessão se der a título gratuito.

Deve-se considerar, entretanto, que a menção à Lei n.º 8.666/93 não esgota o tratamento jurídico do tema, uma vez que a matéria é igualmente objeto de disciplina pela legislação do Estado do Paraná.

No âmbito estadual, a norma mais importante sobre os atos de disposição de bens públicos está esculpida no art. 10 da Constituição do Estado do Paraná:

**Art. 10.** Os bens imóveis do Estado não podem ser objeto de doação ou de utilização gratuita, salvo, e mediante lei, se o beneficiário for pessoa jurídica de direito público interno, órgão ou fundação de sua administração indireta ou entidade de assistência social sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública, ou para fins de assentamentos de caráter social. **Parágrafo único.** A alienação, a título oneroso, de bens imóveis do Estado dependerá de autorização prévia da Assembléia Legislativa e será precedida de concorrência pública, a qual será dispensada quando o adquirente for uma das pessoas jurídicas de direito público interno, referidas neste artigo, ou para fins de assentamentos de caráter social.

Também digno de nota é o disposto nos artigos 6º, 7º e 8º da Lei Estadual n.º 15.608/2007, que rege as licitações, contratos administrativos e convênios no âmbito dos Poderes Estado do Paraná

Art. 6º. A alienação de bens da Administração Pública Estadual subordina-se à:

**I - existência de interesse público devidamente justificado;**

**II - prévia avaliação, visando à definição do preço mínimo;**

**III- autorização legislativa para os bens imóveis, bem como para bens móveis quando envolver alienação de controle societário de economia mista e empresa pública;**

**IV - licitação na modalidade de concorrência ou leilão público, desde que realizado por leiloeiro oficial ou servidor designado pela Administração.**

§ 1º, A dação em pagamento pode ser utilizada pela Administração quando motivada a vantagem ao interesse público.

§ 2º. Na doação com encargo devem constar, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato.

§ 3º. Na hipótese do § 2º, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e demais obrigações devem ser garantidas por hipoteca em segundo grau.

§ 4º. No ato de doação previsto no §2º deve ser imposta condição definindo que, cessadas as razões que a justificaram, os bens devem reverter ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.

§ 5º. Os bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras: (vide Lei 16736 de 27/12/2010)

I - avaliação dos bens alienáveis;

II - comprovação da necessidade ou utilidade da alienação;

III - adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.

**Art. 7º.** Na concorrência para a venda de bens imóveis, a fase de habilitação limitar-se-á à comprovação do recolhimento de quantia correspondente a 5% (cinco por cento) da avaliação.

**Art. 8º. Será dispensada a licitação, nos seguintes casos:**

**I - De bens imóveis para:**

a) dação em pagamento;

b) doação quando o destinatário for órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo;

c) permuta, por outro imóvel que seja destinado ao atendimento das finalidades

precípua da Administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha e desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia de ambos os bens;

d) investidura;

e) alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social, por órgãos ou entidades da Administração Pública especificamente criados para esse fim;

f) doação com encargo, no caso de interesse público devidamente justificado;

**g) direito real de uso quando destinado a outro órgão ou entidade da Administração Pública;**

h) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, quando representar vantagem para o interesse público;

II - De bens móveis para:

a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de sua oportunidade e conveniência sócio-econômica, relativamente à escolha de outra forma de alienação;

b) permuta entre órgãos ou entidades da Administração Pública;

c) venda de materiais e equipamentos para outros órgãos ou entidades da Administração Pública, sem previsão de utilização por seu titular;

d) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica;

e) venda de títulos, na forma da legislação específica;

f) venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades.

**Parágrafo único.** Entende-se por investidura, para os fins desta lei:

I - a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação, e obedecidos os demais pressupostos previstos em lei nacional sobre normas gerais de licitação;

II - A alienação, aos legítimos possuidores diretos ou, na falta destes, ao Poder Público, de imóveis para fins residenciais construídos em núcleos urbanos anexos a usinas hidrelétricas, desde que considerados dispensáveis na fase de operação dessas unidades e não integrem a categoria de bens reversíveis ao final da concessão.

O *caput* do art. 10 da Constituição Estadual veda, como regra geral, a doação ou a utilização gratuita de bens imóveis do Estado do Paraná. O mesmo preceito constitucional, no entanto, excepciona desta proibição os

casos em que o beneficiário for pessoa jurídica de direito público interno, órgão ou fundação de sua administração indireta ou entidade de assistência social sem fins lucrativos, declarada de utilidade pública, ou para fins de assentamentos de caráter social; isto, desde que a doação ou utilização gratuita seja realizada mediante lei.

Ao referir as figuras da *doação* e da *utilização*, resta claro que o dispositivo constitucional quis abarcar não apenas os atos que implicam a transferência de titularidade dos bens públicos estaduais (doação), mas também as formas jurídicas que transferem a terceiros, públicos ou particulares, o uso privativo do bem público, sem transmissão do domínio (utilização). De modo que, no âmbito estadual, tanto a alienação da propriedade dos bens imóveis quanto a mera transmissão de parte das faculdades que integram o domínio, como o uso e o gozo da coisa, quando realizadas a título não oneroso, dependem da prévia autorização legislativa.

A concessão de direito real de uso, como já analisado anteriormente, é um contrato pelo qual se constitui um direito real sobre coisa alheia, que não absorve nem extingue o domínio público, envolvendo apenas a cessão parcial de poderes jurídicos do proprietário em favor do concessionário, que assume o direito de uso especial e determinado. Como tal, é modalidade de utilização privativa de bem público. Logo, a celebração de contrato de concessão gratuita de direito real de uso de imóvel pertencente ao Estado do Paraná depende de lei, nos termos do art. 10, *caput*, da Constituição Estadual.

Quanto aos demais requisitos previstos no art. 6º da Lei Estadual 15.608/2007 para a disposição de bens imóveis (interesse público justificado, prévia avaliação e licitação), que nada acrescentam aos comandos da Lei Federal n.º 8.666/93, reitera-se que, em relação à concessão de direito real de uso, a existência do interesse público é inerente diante da finalidade social deste instituto, sendo desnecessária a prévia avaliação quando se tratar de concessão gratuita. Já quanto à licitação, vê-se que o art. 8º, inc. I, alínea “g”, da Lei Estadual n.º 15.608/2007, repetindo o teor do art. 17, § 2º, I, da Lei n.º 8.666/93, dispensa a licitação para a concessão de direito real de uso de bens imóveis quando destinado a outro órgão ou entidade da

Administração Pública. Dispensada, pois, a licitação para a celebração da avença entre o Estado do Paraná e autarquia integrante da Administração Pública Federal.

Feitas estas considerações, **é lícito concluir, à luz da Constituição da República, da Lei Federal nº 8.666/93, da Constituição do Estado do Paraná e da Lei Estadual nº 15.608/2007, que a pretendida concessão gratuita de direito real de uso de imóvel estadual em favor da autarquia federal ICMBio**, pessoa jurídica de direito público interno, para ser válida, deverá ser autorizada por lei aprovada pela Assembleia Legislativa do Paraná, sendo dispensável a licitação (na forma do art. 17, § 2º, I, da Lei nº 8.666/93 e do art. 8º, inc. I, alínea “g”, da Lei Estadual n.º 15.608/2007) e desnecessária a prévia avaliação, ante o caráter gratuito da concessão.

Finalmente, mesmo tendo em conta a hipótese de o imóvel estadual em questão situar-se na faixa de fronteira estabelecida pelo art. 20, § 2º, da Constituição Federal, mostra-se desnecessária a observação da formalidade prevista no art. 2º, I, da Lei Federal n.º 6.634/1979 (*Art. 2º. - Salvo com o assentimento prévio do Conselho de Segurança Nacional, será vedada, na Faixa de Fronteira, a prática dos atos referentes a: I - alienação e concessão de terras públicas, abertura de vias de transporte e instalação de meios de comunicação destinados à exploração de serviços de radiodifusão de sons ou radiodifusão de sons e imagens*). Isto porque que tal formalidade endereça-se aos casos em que as terras públicas situadas na faixa de fronteira têm seu domínio transferido à particulares. Não se aplica, pois, às hipóteses em que o imóvel público situado na faixa de fronteira não é retirado da dominialidade pública, como ocorre com a concessão de direito real de uso. Igualmente não se aplica quando o uso e fruição do imóvel fronteiro serão cedidos à outra entidade pública, federal, para afetação ao uso público, como ocorrerá com a celebração do negócio proposto, que visa à regularização fundiária do Parque Nacional do Iguazu, tendo por beneficiário a autarquia federal ICMBio.

Por oportuno, transcreve-se a minuta de lei a ser submetida ao Sr. Governador e encaminhada à Assembleia Legislativa para a consecutiva aprovação:

**Minuta:**

*Autoriza o Poder Executivo a efetuar a concessão de direito real de uso do imóvel que especifica ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio.*

*A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:*

**Art. 1º.** *Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a fazer a Concessão de Direito Real de Uso, a título gratuito, ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, do imóvel constituído de um terreno com área de 10.853.280 m<sup>2</sup> (dez milhões, oitocentos e cinquenta e três mil, e duzentos e oitenta metros quadrados), situado à margem do rio Iguaçu, no Município e Comarca de Foz do Iguaçu, neste Estado, com as especificações constantes da Matrícula nº 35.598, do Registro de Imóveis da Comarca de Foz do Iguaçu, Estado do Paraná.*

**Art 2º.** *O imóvel de que trata o art. 1º será destinado à preservação ambiental e proteção de mananciais, nos termos do que dispõe a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, atendendo ao contido no Termo de Reciprocidade nº 001/2011-SEMA.*

**Parágrafo único.** *O não atendimento a quaisquer das condições previstas nesta lei implicará a extinção da concessão, sem que caiba ao concessionário qualquer direito à indenização por benfeitorias ou edificações realizadas no imóvel do Estado do Paraná.*

**Art. 3º.** *Fica a entidade concessionária, enquanto durar a concessão, com a responsabilidade pela guarda, proteção e conservação do bem cedido e pelas medidas e despesas necessárias ao fiel cumprimento deste encargo, sem direito a quaisquer ressarcimentos.*

**Art. 4º.** *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*PALÁCIO DO GOVERNO EM CURITIBA, em 2013.*

*Carlos Alberto Richa Governador do Estado*

Diante dessas considerações, em atendimento ao art. 10 da Constituição do Paraná, sugere-se a remessa da minuta da lei acima transcrita ao Sr. Governador, acompanhada da pertinente justificativa anexa a esta informação, para exame e encaminhamento à Assembleia legislativa.

### III - CONCLUSÃO

Nos termos acima expostos, não se vislumbra qualquer barreira de natureza jurídica para a pretendida concessão do direito de real de uso do bem imóvel de titularidade do Estado do Paraná à autarquia federal Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio, desde que realizada em consonância com o art. 10 da Constituição Estadual.

Conclui-se, assim, pela viabilidade da minuta de contrato submetida à análise, firmando-se, entretanto, a necessidade de que tal avença, que tem por objeto a utilização a título gratuito de imóvel estadual, seja celebrada mediante autorização legislativa, para o que dever-se-á encaminhar o presente ao Exmo Sr. Governador com vistas à instauração do devido processo legislativo.

É a informação que submeto à apreciação superior.

Seguem em anexo à presente informação cópia do termo de reciprocidade 001/2011, minuta da lei de autorização e da justificativa correspondente, bem como a minuta do contrato de concessão.

Guilherme Soares  
Procurador do Estado  
Assessoria Técnica  
Curitiba, XX de janeiro de 2013

---

DIREITO  
DO ESTADO  
EM DEBATE

REVISTA JURÍDICA  
DA PROCURADORIA GERAL  
DO ESTADO DO PARANÁ

2013

---





A Revista Direito do Estado em Debate é uma publicação da Procuradoria Geral do Estado do Paraná destinada a fomentar o debate, no meio jurídico, de temas relacionados ao Direito do Estado em toda a sua amplitude.

A dinâmica do Direito do Estado e a incessante produção legislativa pátria reclamam, sempre, novos espaços para a divulgação de temas e cenários do cotidiano jurídico brasileiro. A Procuradoria Geral do Estado do Paraná, por meio desta Revista, também cumpre importante parcela de sua função institucional, ao franquear a publicação de artigos, pareceres, jurisprudência comentada e verbetes de autoria de representantes das diversas carreiras jurídicas existentes no país, selecionados pelo sistema de pares e *double blind peer review*.

O leitor, cioso da imprescindibilidade da investigação cuidadosa do Direito e da atualização constante, certamente terá à frente temas essenciais para formar suas conclusões sobre os rumos do Direito do Estado no país.



Procuradoria Geral do Estado do Paraná

Rua Paula Gomes, 145 - São Francisco - CEP 80510-070 - Curitiba - PR

Tel. (41) 3281-6300

[www.pge.pr.gov.br](http://www.pge.pr.gov.br)