



**PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO
FEDERAL**
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

Folha nº	357
Processo nº	070.002.620/2014
Estado nº	Val
Matrícula nº	29 582 1

PGDF
PROCURADORIA-GERAL
DO DISTRITO FEDERAL

PARECER Nº 374/2017-PRCON/PGDF

Processo nº: 070.002.620/2014

Interessado(s): SEAGRI/DF

Assunto: CONTRATO CONCESSÃO

EMENTA: ADMINISTRATIVO. DOMÍNIO PÚBLICO. OUTORGA DE USO DE BEM PÚBLICO IMÓVEL RURAL DO DISTRITO FEDERAL. SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, ABASTECIMENTO E DESENVOLVIMENTO RURAL - SEAGRI/DF. CONCESSÃO DE USO E CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO. POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO DE TERRAS RURAIS DO DISTRITO FEDERAL. LEI N.º 5.803/2017 E DECRETO Nº 38.125/2017.

- A Lei n.º 5.803/2017, que institui a Política de Regularização de Terras Públicas do Distrito Federal e da TERRACAP, autoriza a utilização do instituto jurídico da concessão de uso e da alienação de terras rurais, mediante dispensa de licitação, fundamentada em seu art. 5º combinado a alínea "f" do inciso I do art. 17 da Lei n.º 8.666/93 e calcada nos arts. 47 e 48 da Lei Orgânica do Distrito Federal, desde que atendidos os requisitos da Lei n.º 5.803 e Decreto n.º 38.125.

- Pela Aprovação das minutas dos Contratos de Concessão de Direito Real de Uso e Concessão de Uso, todos na forma onerosa e com opção de compra, desde que atendidas as ressalvas lançadas no bojo deste opinativo.

Senhora Procuradora-Chefe da Procuradoria Especial da Atividade Consultiva-PRCON/PGDF,

17
070.002.620/2014

Processo nº	358
Processo nº	07000262014
Assinatura	Val
Matrícula nº	26.882-1

I - Relatório.

Trata-se de consulta a visar à aprovação de minutas-padrão referente à Escritura Pública de Concessão de Direito Real Uso e de Contrato de Concessão de Direito Uso, todos na forma onerosa e com opção de compra, tanto para pessoa física como para pessoa jurídica, oriunda da Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal-SEAGRI/DF, em virtude de processo de regularização fundiária de imóveis rurais no Distrito Federal, em atendimento à Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes do Distrito Federal ou a Agência de Desenvolvimento de Distrito Federal - TERRACAP, instituída pela Lei n.º 5.803, de 11 de janeiro de 2017 e regulamentada pelo Decreto n.º 38.125/2017.

Inicialmente esclarecemos que a análise minutas-padrão de contrato de concessão de uso de bem público já foi realizada por esta Casa Jurídica por meio dos seguintes pareceres: Parecer n.º 267/2015-PRCON/PGDF (fls. 280/284); Parecer n.º 820/2014-PROCAD/PGDF (fls. 203/219); Parecer n.º 054/2014-PROMAI/PGDF (fls. 221/248). Entretanto, tais exames foram realizados antes da edição da Lei n.º 5.803/2017, que instituiu a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais do Distrito Federal.

No momento, os autos retornam para nova análise das minutas-padrão referentes à Escritura Pública de Concessão de Direito Real Uso e de Contrato de Concessão de Direito Uso relativos aos imóveis rurais pertencentes ao Distrito Federal, pendentes de regularização em atendimento à edição da Lei n.º 5.803, de 11 de janeiro de 2017, que instituiu a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal e a TERRACAP, regulamentada pelo Decreto n.º 38.125, de 11 de abril de 2017.

Assim, os autos vieram a esta especializada para exame e emissão de Parecer.

É o breve relatório.



II - Fundamentação.

Folha nº	359
Processo nº	070002620/2014
Estado	Val
Matrícula nº	26 863-1

Considerações Preliminares

De efeito, o art. 47, § 1º e art. 48 da Lei Orgânica do Distrito Federal ao disciplinar o uso de bens públicos do Distrito Federal, assim dispõe:

Art. 47. Os bens do Distrito Federal declarados inservíveis em processo regular poderão ser alienados, mediante licitação, cabendo doação somente nos casos que lei especificar.

§ 1º Os bens imóveis do Distrito Federal só podem ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, mediante autorização legislativa. (Nova redação de acordo com emenda n.º 70)

§ 2º Todos os bens do Distrito Federal deverão ser cadastrados com a identificação respectiva.

Art. 48. O uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público, na forma da lei.

De acordo com o §1º do art. 47 c/c art. 48 da LODF, acima transcrito, os bens imóveis do Distrito Federal somente poderão ser objetos de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso mediante autorização legislativa.

Nesse sentido, recentemente, foi editada a Lei n.º 5.803, de 11 de janeiro de 2017, que instituiu a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal e a TERRACAP, a qual em seu art. 5º autoriza ao Distrito Federal e a TERRACAP a conceder o uso oneroso ou alienar suas terras públicas rurais ao legítimo ocupante, com dispensa de licitação, nos seguintes termos:

Art. 5º O Distrito Federal e a Terracap ficam autorizados a conceder o uso oneroso ou alienar as terras públicas rurais

de que são proprietários no território do Distrito Federal e as que venham a ser incorporadas ao seu patrimônio, **dispensada a licitação, diretamente ao legítimo ocupante, nos termos esta Lei.**

Parágrafo único. Para as terras públicas rurais que não tenham certidão de matrícula individualizada, é certificada a ocupação em processo administrativo junto à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal - Seagri-DF.

Dessa forma, o novel diploma legal se reveste da permissão legislativa exigidas pelos art. 47 e 48 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a autorizar que o Distrito Federal e a TERRACAP possam conceder o uso ou onerar suas terras públicas, diretamente ao ocupante, com dispensa de licitação (art. 5º da Lei n.º 5.803/2017).

Por sua vez, a alínea “f” do inciso I do art. 17 da Lei n.º 8.666/93, que trata de licitações e contratos, autoriza a concessão de direito real de uso mediante dispensa de licitação nas hipóteses de regularização fundiária de interesse social. Vejamos:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à 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) (...);

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**



Processo nº	264
Protocolo nº	070002620/2014
Assunto	Val
Matrícula nº	11.481

por órgãos ou entidades da administração pública; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)

Entretanto, as minutas apresentadas para exame não abordam a questão referente à natureza do processo de seleção dos concessionários, ou seja, não indica de forma expressa se será feita por meio de dispensa de licitação, de acordo com a norma de exceção, acima mencionada, ou se ocorrerá por meio de licitação, em conformidade com a regra geral.

Embora, não haja definição da natureza da seleção, conclui-se em face da nova legislação de regulamentação fundiária no Distrito Federal, Lei n.º 5.803, de 11 de janeiro de 2017, que o beneficiário da regularização é o legítimo ocupante apto a firmar vínculo jurídico com o Distrito Federal, ou seja, o procedimento de regularização da ocupação ocorrerá de forma direta.

Assim, do ponto de vista jurídico quanto à legalidade da presente pretensão de outorga de uso e alienação de terras rurais pertencentes aos Distrito Federal, a realizar-se mediante contrato de concessão de uso e concessão de direito real de uso, mediante dispensa de licitação encontra-se legalmente amparada.

Dos Requisitos Relativos ao Concessionário

O Decreto n.º 38.125, de 11 de abril de 2017, que regulamenta a Lei n.º 5.803, de 11 de janeiro de 2017 (Políticas de Regularização de Terras Públicas Rurais), ambos estabelecem normas, procedimentos e requisitos para a concessão e alienação das terras públicas rurais pertencentes ao Distrito Federal, tais condições, entretanto não são objetos da presente análise. As normas e procedimentos deverão ser examinados no caso concreto, quando da efetiva da outorga de uso das terras públicas rurais.

Embora a presente análise não recaia sobre os requisitos exigidos para a concessão de uso, importante que os mesmos estejam previstos ou sejam mencionados com parte integrante das minutas-padrão.



Assim, o presente exame restringe-se tão-somente ao exame das minutas-padrão do Contrato de Concessão de Uso Onerosa, com Opção de Compra e a análise da Escritura Pública de Concessão de Direito Real Onerosa, com Opção de Compra, as quais serão utilizadas para a regularização de terras públicas rurais de acordo com a Lei n.º 5.803/2017 e Decreto n.º 38.125/2017.

Da Concessão de Direito Real de Uso e da Concessão de Uso

Doutrinariamente, a concessão de uso é gênero que se subdivide em duas espécies: a) Concessão de Uso Administrativo e; b) Concessão de Direito real de Uso.

A **Concessão de Uso Administrativo** é o acerto que se dá entre a Administração concedente, e um particular, concessionário, a visar à outorga de uso de bem público, em carácter pessoal e intransferível a terceiros, para que o particular o explore por sua conta e risco, a observar a específica destinação, bem como as condições acordadas com a Administração, tais como prazo, preço, entre outras. E a **Concessão de Direito Real de Uso** é o contrato que tem como destinação a transferência da utilização de imóvel público ao particular, como direito real resolúvel, transferível a terceiros, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social, podendo ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, consoante art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28.02.67, que a instituiu.

O posicionamento consolidado na doutrina afirma que a Concessão de Uso Administrativo e a Concessão de Direito Real de Uso são institutos distintos, e, desta feita, devem ser regidos por normas próprias.

Nessa toada, a Lei n.º 5.803, de 11 de janeiro de 2017, que instituiu a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal e a TERRACAP, e o Decreto n.º 38.125, de 11 de abril de 2017, que a regulamenta, também, traçaram diferenças na utilização da Concessão de Direito de Uso e Concessão de Direito Real de Uso.

De acordo com o art. 6º, I, do Decreto n.º 38.125, na hipótese de a gleba rural pertencente ao patrimônio do Distrito Federal, com matrícula individualizada, a ocupação dar-se-á por meio de Concessão de Direito Real de Uso e o concessionário poderá exercer o direito de aquisição (§1º), *in verbis*:

Art. 6º A ocupação de gleba rural pertencente ao patrimônio do Distrito Federal ou da TERRACAP, com matrícula individualizada, é regularizada mediante:

I - celebração de contrato de CDRU; ou.

Por outro lado, se a gleba rural pertencente ao patrimônio do Distrito Federal não possuir matrícula individualizada, a ocupação dar-se-á por meio de Concessão de Direito de Uso, e depois de procedida a individualização, o concessionário poderá migrar para o contrato de Concessão de Direito real de Uso, nos termos do art. 8º do Decreto n.º 38.125:

Art. 8º A ocupação de gleba com característica rural inserida na zona urbana ou de gleba rural pertencente ao patrimônio do Distrito Federal ou da TERRACAP, sem matrícula individualizada, é formalizada mediante a celebração de contrato de CDU.

§ 1º Procedida a individualização da matrícula da gleba sobre a qual esteja vigendo CDU, o concedente convocará o concessionário para efetuar a migração do contrato para CDRU ou alienação, na forma do art. 6º, no prazo de 1 ano, a contar da data da convocação, sob pena de rescisão da concessão.

No outro giro, registramos que, no caso concreto, tanto a Concessão de Uso como a Concessão de Direito Real de Uso permitem a transferência *inter vivos* da outorga de uso, conforme Cláusula Décima Primeira e Cláusula Décima Segunda, respectivamente. Previsão que afasta o conceito consolidado da doutrina sobre o instituto da concessão de uso, que se caracteriza por possuir caráter *intuitu personae*, sem possibilidade de transferência para terceiros.

364
070.002620/2014
Val

Feitas as ponderações acima, passa-se à análise das minutas do Contrato de Concessão de Uso e da Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso.

Da Minuta da Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso Onerosa, com Opção de Compra e do Contrato de Concessão de Concessão de Uso Onerosa, com Opção de Compra (pessoa física e pessoa jurídica)

As quatro minutas-padrão serão analisadas conjuntamente, a saber: a) duas minutas de Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso Onerosa, com opção de compra, sendo uma referente à pessoa física e outra relativa à pessoa jurídica; e b) duas minutas de contrato de Concessão de Direito de Uso, sendo uma direcionada para pessoa física e outra para pessoa jurídica, em razão da extrema semelhança entre as mesmas.

As diferenças existentes entre as minutas dizem respeito à Cláusula Primeira - Do Objeto -, sendo certo que na minuta de Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso (tanto para pessoa física como para pessoa jurídica), o objeto refere-se à gleba de terra com matrícula individualizada, a qual deverá ser descrita conforme escrituração cartorária. Enquanto, no Contrato de Concessão de Direito de Uso, a gleba de terra a ser outorgada não possui matrícula individualizada, portanto deverá ser expressamente prevista esta condição.

Assim, sugerimos que a Cláusula Primeira - Do objeto - de ambas as minutas faça a distinção e esclareça quanto à existência de matrícula individualizada ou não.

A segunda diferença diz respeito à Cláusula Décima, a qual, na Escritura de Concessão de Direito Real de Uso reporta-se à possibilidade de compra e venda. Enquanto, no Contrato de Direito de Uso, a Cláusula Décima regulamenta a migração para o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, após a obtenção da matrícula individualizada da gleba rural, e a Cláusula Décima Primeira refere-se à possibilidade de compra e venda.

É, que no Contrato de Concessão de Direito de Uso, a gleba a ser outorgada não possui matrícula individualizada, portanto, há previsão de que depois de individualizada em cartório, será possível a migrar para a Concessão de Direito Real de Uso e a conseqüente haverá opção de compra e venda.

A terceira divergência diz respeito à diferença entre pessoa física e jurídica, quando da aplicação das normas na hipótese de obrigações sucessórias, conforme previsão na Cláusula Décima Segunda da Escritura Pública de Concessão de Direito Real e da Cláusula Décima Terceira do Contrato de Concessão de Direito de Uso, as quais traçam obrigações diversas a depender do concessionário que sucederá se pessoa física ou jurídica.

Diante das considerações acima passaremos a emitir sugestões para as minutas de Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso (pessoa física e jurídica) e para a minuta do Contrato de Direito de Uso (pessoa física e jurídica).

a) Incluir no preâmbulo das minutas a previsão de que o Plano de Utilização da Unidade de Produção - PU é parte integrante do ajuste conforme dispõe o art. 3º do Decreto n.º 38.125/2017 e de acordo com previsão do *caput* da Cláusula Sétima, que diz que o PU está mencionado no preâmbulo.

b) No Parágrafo Terceiro, Quarto e Quinto da Cláusula Sexta das minutas substituir o Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, em obediência ao disposto no § 3º do art. 4º do Decreto n.º 36.246/2015, *in verbis*:

Art. 4º Fica estabelecido que em todos os editais de licitação e contratos administrativos a serem firmados pelo Governo do Distrito Federal, inclusive quando decorrentes de hipóteses de dispensa e inexigibilidade, deverá ser adotado como índice de reajuste para compensar os efeitos das variações inflacionárias o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -

IBGE, que substituirá qualquer outro índice que esteja sendo adotado no âmbito distrital.

Tal norma é aplicada a todos os contratos administrativos em sentido amplo, portanto também abrange as outorgas de uso de bem público do Distrito Federal.

c) Ainda, na Cláusula Sexta, sugerimos a previsão da forma de pagamento, ou seja, de que maneira será efetuado o pagamento anual pela utilização da terra pública.

d) Incluir na Cláusula Décima da minuta de Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso e na Cláusula Décima Primeira da minuta do contrato de Concessão de Direito de Uso, que tratam da possibilidade de compra e venda a vedação de alteração da destinação rural do imóvel, sob pena de reversão do negócio jurídico.

e) Incluir na Cláusula Décima Quarta (Das Formas de Extinção desta CDU) da minuta de Contrato de Concessão de Direito de Uso, a hipótese de extinção quando ocorrer a migração para a Concessão de Direito Real de Uso, no caso de individualização da gleba, nos termos do § 1º do art. 8º do Decreto n. 38.125/2017, bem como incluir a hipótese de extinção por cometimento de infração do concessionário, conforme práticas de condutas descritas na Cláusula Décima Sétima.

f) Inserir na Cláusula Décima Terceira da minuta de Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso, a hipótese de extinção por cometimento de infração do concessionário, conforme práticas de condutas descritas na Cláusula Décima Sétima.

g) Inserir na Cláusula Décima Nona - Da Publicação e do Registro - a previsão de que o ajuste será devidamente registrado na Administração interessada.

h) Sugerimos a inclusão em todas as minutas de Cláusula que faça previsão do processo seletivo para a escolha do

@

Folha nº	366
Processo nº	070.002.620/2014
Assinatura	val
Matrícula nº	20.688-1


concessionário, com os requisitos da Lei n.º 5.803/2013 e do Decreto n.º 38.125/2017.

III - Conclusão.

Ante o exposto, o parecer é pela aprovação das minutas-padrão de Contrato de Concessão de Direito de Uso Onerosa, com opção de Compra e da Escritura Pública de Concessão de Direito Real de Uso Onerosa, com opção de Compra desde que cumpridas às observações lançadas no bojo deste parecer.

À superior consideração de Vossa Excelência.

Brasília-DF, 08 de maio de 2017.


MARIA CECÍLIA FARO RIBEIRO
Procuradora do Distrito Federal

Processo nº	967
Data de emissão	07/05/2017
Assinatura	val
Marcado	



PROCESSO Nº: 070.002.620/2014
INTERESSADO: GDF
ASSUNTO: Contrato concessão

MATÉRIA: Administrativa

APROVO O PARECER Nº 0374/2017 – PRCON/PGDF, exarado pela ilustre Procuradora do Distrito Federal Maria Cecília Faro Ribeiro.

Em reforço às considerações lançadas pela i. Procuradora, cabe destacar que a presente análise se limita às minutas contratuais decorrentes da Lei Distrital 5.803/2017, regulamentada pelo Decreto 38.125/2017, os quais instituem a Política de Regularização de Terras Públicas Rurais pertencentes ao Distrito Federal ou à Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal - Terracap e dá outras providências.

Desta feita, a observância dos requisitos prévios aptos à legitimação das avenças em questão não é suportada pela presente manifestação, cabendo ao órgão consulente a respectiva verificação. Da mesma forma, cabe à SEAGRI o cumprimento das obrigações delimitadas pelo diploma normativo correlato, como a definição de diretrizes básicas para a elaboração e a alteração do Plano de Utilização da Unidade de Produção – PU, além de submeter o processo administrativo de regularização à deliberação do Conselho de Regularização das Áreas Públicas Rurais do Distrito Federal - COREG, instituído pela Lei nº 5.346, de 20 de maio de 2014, dentre outros.

Outrossim, faço ressalva, tão somente, quanto à incidência do Decreto nº 36.246/2015 (revogado pelo Decreto nº 37.121/2016), pela aplicação do IPCA. Nesse ponto, observa-se que a Lei 5.803/2017 determina a incidência dos mesmos encargos financeiros adotados para o crédito rural oficial, conforme prescrito no parágrafo único do artigo 13.

Folha nº 368
Processo 070.002.620/2014
Rubrica *[assinatura]* Mut. 4318256


[assinatura]

Outrossim, cabe reiterar que as orientações firmadas em manifestações anteriores por esta Casa Jurídica devem ser observadas naquilo que foram ratificadas pela nova legislação.

Ressalto que a autoridade administrativa deverá zelar pela correta condução do processo administrativo submetido a exame, sendo de sua inteira responsabilidade a observância às normas legais de regência e às recomendações constantes do opinativo.

Considerando, ainda, o teor dos pronunciamentos desta Procuradoria, recomendo que, após a implementação das observações apontadas, haja manifestação da respectiva assessoria jurídica, em despacho no qual deva versar, exclusivamente, sobre o atendimento aos apontamentos apresentados por esta Casa, ressaltando, em todo caso, a possibilidade de nova análise deste órgão central do Sistema Jurídico do Distrito Federal, caso subsista dúvida jurídica específica.

Em 09 / 05 /2017.


JANAÍNA CARLA DOS SANTOS MENDONÇA
Procuradora-Chefe
Procuradoria Especial da Atividade Consultiva

De acordo.

Restituam-se os autos à Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal, para conhecimento e adoção das providências pertinentes.

Em 09 / 05 /2017.


KARLA APARECIDA DE SOUZA MOTTA
Procuradora-Geral Adjunta para Assuntos do Consultivo