



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E
MUCURI
RODOVIA MGT 367 KM 583, Nº5000 - ALTO DA JACUBA - 39100-000 TEL: (038) 3532-1200

PARECER n. 00032/2024/PF/UFVJM/PFUFVJM/PGF/AGU

NUP: 23086.002642/2019-64

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI - UFVJM

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

EMENTA: Parecer Jurídico sobre a Regularização de Imóvel em Concessão de Uso Real e a Resolução Amigável de Pendências. Regularização Imobiliária, Concessão de Uso Real, Resolução Amigável, Comissão Técnica e Paritária, Segurança Jurídica, Administração Pública, CF/88. Código Civil. LINDB. .

1. Objeto: avaliação da situação jurídica de imóvel sob concessão de uso real não regularizado, envolvendo uma autarquia federal como concessionária, e discussão de estratégias para a regularização e resolução de pendências de forma amigável.

2. Fundamentação Legal: análise dos dispositivos aplicáveis do Direito Administrativo, do Direito Imobiliário, e dos artigos 20 a 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), com ênfase na segurança jurídica, eficiência administrativa, e na busca por soluções que harmonizem os interesses públicos envolvidos.

3. Recomendações Estratégicas: proposição da formação de uma comissão técnica e paritária entre concessionária e concedente para facilitar o diálogo, a análise técnica e jurídica, e a identificação de soluções consensuais para a resolução da concessão real de uso.

MAGNÍFICO REITOR,

I – RELATÓRIO

1. Cuida-se de consulta jurídica sobre a regularização da Concessão de uso real da Fazenda do Moura, firmado entre a UFVJM e o Município de Curvelo/MG.

2. Para tanto, no dia 26 de fevereiro de 2024, o Reitor da UFVJM, Sr. Heron Laiber Bonadiman, emitiu Despacho (SEI [1343431](#)) para análise e emissão de Parecer Jurídico.

3. Por fim, dispensa-se o relatório em consonância com o princípio da celeridade.

II – FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo

dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

5. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, à quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

6. Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

III – OUTROS ASPECTOS PROCESSUAIS

7. Conforme já relatado nesta manifestação jurídica, o requerimento do parecer veio por meio de Despacho subscrito pelo Reitor da UFVJM, ficando, portanto, suficientemente demonstrada a legitimidade e o interesse do órgão em obter manifestação da Consultoria Jurídica.

8. Por sua vez, objeto da análise tem pertinência com as atribuições da Procuradoria Federal junto à UFVJM, órgão da Advocacia-Geral da União que presta consultoria e assessoramento jurídico a esta IFES, motivo pelo qual passaremos à fundamentação do presente Parecer.

IV – CONSIDERAÇÕES JURÍDICAS SOBRE O ASSUNTO

9. A concessão de uso real de imóvel refere-se a um acordo legal pelo qual o proprietário (concedente) permite a outra parte (cessionário) o uso de uma propriedade por um período determinado, mantendo a propriedade do imóvel. Esse tipo de concessão pode ser aplicado a imóveis públicos ou privados, sob condições específicas, prazos e obrigações das partes envolvidas, sendo geralmente detalhados em um contrato.

10. Em muitos casos, a concessão de uso real é utilizada por entidades governamentais para permitir o uso de imóveis públicos por indivíduos, empresas ou ente público, sob condições que atendam aos interesses públicos. Por exemplo, um governo municipal pode conceder a uma empresa ou autarquia e/ou fundação o direito de construir e operar uma instalação em um terreno público, com a condição de que a instalação sirva a um propósito público ou beneficie a comunidade de alguma forma.

11. As principais características da concessão de uso real incluem:

1. Temporariedade: a concessão é feita por um período específico, após o qual o direito de uso retorna ao concedente, a menos que seja renovada.

2. Especificidade: o contrato geralmente especifica o que pode e o que não pode ser feito com o imóvel, incluindo restrições de uso, obrigações de manutenção, entre outros.

3. Transferibilidade: dependendo das leis locais e dos termos do contrato, o direito de uso pode ou não ser transferível ou sublocável.

4. Onerosidade: a concessão pode envolver o pagamento de uma taxa ou outra forma de compensação ao proprietário ou concedente.

12. Este mecanismo é uma forma de otimizar a utilização de imóveis, seja para fins de desenvolvimento econômico, aproveitamento de recursos naturais, ou promoção de serviços e benefícios à comunidade. Contudo, os detalhes específicos e a viabilidade de uma concessão de uso real podem variar amplamente de acordo com a legislação local e as condições do contrato.

13. A extinção da concessão de uso real de um imóvel pode ocorrer de diversas formas, dependendo das condições estabelecidas no contrato de concessão, da legislação aplicável e das circunstâncias envolvidas. Aqui estão algumas das formas mais comuns pelas quais uma concessão pode ser extinta:

1. Término do prazo: a forma mais direta de extinção ocorre quando o período estipulado no contrato chega ao fim. Salvo renovação acordada entre as partes, a concessão termina automaticamente.

2. **Rescisão mútua:** as partes envolvidas (concedente e concessionário) podem, a qualquer momento, concordar mutuamente em rescindir a concessão antes do término do prazo estabelecido.

3. **Descumprimento contratual:** se uma das partes falhar no cumprimento de suas obrigações estabelecidas no contrato, a outra parte pode ter o direito de solicitar a rescisão da concessão. Isso inclui, por exemplo, o não pagamento de taxas, a violação de restrições de uso do imóvel, ou a falha em manter o imóvel conforme acordado.

4. **Requisição ou desapropriação:** em alguns casos, o Estado pode necessitar retomar a posse do imóvel concedido por motivos de interesse público, o que pode levar à extinção da concessão através de um processo de requisição ou desapropriação, geralmente com alguma forma de compensação ao concessionário.

5. **Falência ou liquidação do concessionário:** se o concessionário entrar em falência ou for liquidado, isso pode resultar na extinção da concessão, dependendo da legislação aplicável e das condições contratuais.

6. **Renúncia:** o concessionário pode optar por renunciar ao seu direito de concessão, devolvendo o uso do imóvel ao concedente antes do término do prazo contratual.

7. **Morte do concessionário:** em concessões feitas a indivíduos, a morte do concessionário pode levar à extinção da concessão, a menos que haja previsões contratuais ou legais que permitam a transferência do direito de concessão aos herdeiros ou sucessores.

V – LEGISLAÇÃO SOBRE O ASSUNTO

V. 1) CF/88

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade**, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

14. Compete ao município legislar sobre assunto de interesse local e sendo o imóvel rural em tela pertencente ao patrimônio público do Município de Curvelo - MG, a autorização legislativa se faz necessária.

V.2) Código Civil

Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

(...)

Art. 215. A escritura pública, lavrada em notas de tabelião, é documento dotado de fé pública, fazendo prova plena.

(...)

Art. 1.225. São direitos reais:

(...)

XII - a concessão de direito real de uso;

V.3) Lei de Registro Público

Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.

I - o registro:

(...)

40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público

15. A regularização do registro é essencial para assegurar a plenitude dos direitos conferidos pela concessão de uso real do imóvel, a Legislação obriga o registro além da matrícula no Cartório de Registro de imóvel.

VI – QUESTIONAMENTOS

16. Trata-se de Consulta Jurídica sobre a regularização da Concessão de uso real da Fazenda do Moura, firmado entre a UFVJM e o Município de Curvelo/MG. Sendo feito arguidos os seguintes questionamentos:

17. a. A falta de escritura pública e conseqüentemente de regulamentação do direito real exerce influência jurídica sobre a continuidade das atividades de ensino, pesquisa e extensão naquele espaço, e sobre o apoio logístico necessário, no sentido de contaminá-los com o mesmo caráter de irregularidade, ou a situação do imóvel consiste em questão independente?

18. R. Quando uma autarquia federal atua como concessionária em uma concessão de uso real de imóvel e assina a minuta do contrato, mas não procede com o registro do mesmo em cartório, isso pode gerar diversas implicações jurídicas e práticas. O registro em cartório de imóveis, conforme o item 15 deste Parecer, é um passo crucial para a formalização e a eficácia plena de direitos reais sobre imóveis. Pontuamos essas implicações:

19. 1. Eficácia Jurídica Limitada: enquanto o contrato de concessão de uso real de imóvel produz efeitos entre as partes (concedente e concessionária) desde a assinatura, a sua eficácia em relação a terceiros e a proteção plena dos direitos conferidos só ocorre com o devido registro no Cartório de Registro de Imóveis. Isso significa que, sem o registro, a autarquia pode enfrentar limitações para invocar seus direitos de uso real frente a terceiros.

20. 2. Segurança Jurídica: o registro é fundamental para garantir a segurança jurídica da operação, assegurando a publicidade, autenticidade e eficácia do direito de uso concedido. Sem esse registro, a situação jurídica do imóvel pode ser considerada incerta ou incompleta.

21. 3. Proteção contra Reivindicações de Terceiros: sem o registro, a autarquia federal pode estar menos protegida contra reivindicações feitas por terceiros que aleguem direitos sobre o imóvel. O registro no cartório oferece uma camada adicional de proteção, pois confere prioridade e oponibilidade em relação a terceiros que venham a reivindicar direitos sobre o mesmo imóvel posteriormente.

22. 4. Questões Administrativas e Legais: a ausência de registro pode complicar aspectos administrativos e legais, como a realização de obras, obtenção de licenças, e outras utilizações específicas do imóvel pela autarquia. **Além disso, pode gerar implicações legais e responsabilidades para os gestores públicos envolvidos, considerando a obrigatoriedade de observar princípios como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.**

23. Para mitigar os riscos e as implicações negativas da falta de registro, **recomenda-se:**

24. **Regularização Imediata:** a autarquia deve buscar regularizar a situação de forma célere, procedendo com o registro do contrato de concessão de uso real no Cartório de Registro de Imóveis competente.

25. A questão sobre a influência jurídica da falta de escritura pública e do subseqüente registro do direito real sobre as atividades de ensino, pesquisa e extensão realizadas por uma autarquia federal em um espaço não regularizado é complexa e possui várias nuances, conforme observadas abaixo:

26. 1. **Independência das Atividades e a Situação Jurídica do Imóvel:** em princípio, as atividades de ensino, pesquisa e extensão podem ser consideradas independentes da regularização jurídica do imóvel. **Isso significa que, do ponto de vista funcional e operacional, tais atividades podem continuar sendo realizadas, mesmo que haja irregularidades na documentação ou no registro do imóvel onde ocorrem. A qualidade, a importância e o valor social ou educacional dessas atividades não são diminuídos pela situação jurídica do imóvel.**

27. 2. Implicações Legais e Administrativas: falta de escritura pública e de registro pode ter implicações legais e administrativas para a autarquia, especialmente em relação à segurança jurídica, à gestão patrimonial e à possibilidade de investimentos futuros no espaço (como reformas, ampliações ou melhorias). A irregularidade na

documentação do imóvel pode limitar a capacidade da autarquia de obter financiamentos, celebrar parcerias ou garantir a utilização do espaço a longo prazo.

28. 3. Potencial de "Contaminação" das Atividades: apesar das atividades em si sejam independentes da regularidade do imóvel, aspectos práticos como financiamento, segurança, expansão e reconhecimento institucional podem ser afetados indiretamente pela situação jurídica irregular do imóvel. **Isso não significa que as atividades adquirem um "caráter de irregularidade", mas que a gestão e o desenvolvimento dessas atividades podem enfrentar obstáculos práticos e jurídicos devido à falta de regularização.**

29. A situação do imóvel consiste em uma questão administrativa e jurídica que deve ser tratada de maneira independente, mas que indiretamente pode influenciar a realização das atividades de ensino, pesquisa e extensão. A necessidade de regularização do imóvel é estratégica não apenas para sanar a irregularidade, mas também para garantir a estabilidade e o desenvolvimento dessas atividades fundamentais.

30. Pode-se justificar nos arts 20 a 22 da LINDB, a manutenção dos projetos e dos gastos operacionais até a devida regularização cartorial da concessão de direito real de uso.

31. A Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), codificada como Decreto-Lei nº 4.657/1942, fornece princípios gerais que orientam a aplicação das leis brasileiras, incluindo aspectos de direito público e privado. Os artigos 20 a 22 da LINDB, introduzidos pela Lei nº 13.655/2018, trazem importantes diretrizes sobre a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do direito público, **incluindo a interpretação de normas administrativas e a tomada de decisões por gestores públicos.**

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#).

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#).

*Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).*

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. [\(Regulamento\)](#).

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#).

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

32. Baseando-se nesses artigos, é possível a manutenção de projetos e dos gastos operacionais da UFVJM, mesmo diante da pendência na regularização do imóvel, tendo em vista está alinhada com o espírito da LINDB no que tange à segurança jurídica e eficiência na gestão pública. Atentando-se especificamente:

33. a) Manutenção do Interesse Público: a continuidade dos projetos de ensino, pesquisa e extensão, assim como os gastos operacionais associados, pode ser vista como uma medida que atende diretamente ao interesse público, fornecendo benefícios educacionais, científicos e sociais relevantes para a comunidade.

34. b) Evitar Prejuízos Maiores: a interrupção desses projetos e atividades devido as questões burocráticas relacionadas à regularização do imóvel poderia resultar em prejuízos significativos para o interesse público, indo contra o princípio de evitar restrições desnecessárias ou a imposição de obrigações sem uma justificativa baseada em critérios legítimos e proporcionais.

35. Portanto, utilizando os princípios estabelecidos nos artigos 20 a 22 da LINDB, é possível a continuidade dos projetos e dos gastos operacionais como uma medida que busca preservar o interesse público, garantir a segurança jurídica e assegurar a eficiência na gestão pública, até que a situação imobiliária seja devidamente regularizada.

36. b. Tendo em vista que o procedimento de regularização, inclusive de devolução ao município, exigirá planejamento e um período de execução variável, a UFVJM pode continuar realizando a aplicação dos recursos necessários para a manutenção das atividades no espaço até que tal procedimento finalize? Em caso de resposta positiva, quais são os parâmetros para a aplicação desses recursos?

37. R. Sim. Conforme a parte final da resposta anterior.

"Baseando-se nesses artigos, é possível a manutenção de projetos e dos gastos operacionais da UFVJM, mesmo diante da pendência na regularização do imóvel, tendo em vista está alinhada com o espírito da LINDB no que tange à segurança jurídica e eficiência na gestão pública. Atentando-se especificamente:

a) Manutenção do Interesse Público: a continuidade dos projetos de ensino, pesquisa e extensão, assim como os gastos operacionais associados, pode ser vista como uma medida que atende diretamente ao interesse público, fornecendo benefícios educacionais, científicos e sociais relevantes para a comunidade.

b) Evitar Prejuízos Maiores: a interrupção desses projetos e atividades devido as questões burocráticas relacionadas à regularização do imóvel poderia resultar em prejuízos significativos para o interesse público, indo contra o princípio de evitar restrições desnecessárias ou a imposição de obrigações sem uma justificativa baseada em critérios legítimos e proporcionais.

Portanto, utilizando os princípios estabelecidos nos artigos 20 a 22 da LINDB, é possível a continuidade dos projetos e dos gastos operacionais como uma medida que busca preservar o interesse público, garantir a segurança jurídica e assegurar a eficiência na gestão pública, até que a situação imobiliária seja devidamente regularizada."

38. c. Os compromissos que seriam assumidos pela UFVJM caso lavrada a escritura pública (benfeitorias, ampliação da oferta de cursos no município, entre outros) se tornarão irrelevantes juridicamente em caso de devolução?

39. R. Não. Caso não cumpridos poderá ocorrer extinção da concessão de direito real de uso do imóvel por descumprimento contratual, sendo cláusula de resolução conforme a Cláusula Sétima, item II do TERMO DE CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE IMÓVEL RURAL COM ENCARGOS (SEI [0932169](#)).

"CLÁUSULA SÉTIMA – A concessão está vinculada às normas e princípios da Lei Federal nº8.666, de 1993 e da Lei Municipal nº 3.366, de 2020, sendo causa de resolução antes de seu término nas hipóteses:

(...)

II – a concessionária não concretizar as ações previstas no cronograma constante no Anexo deste instrumento, dentro dos prazos nele estabelecidos, com a conseqüente reversão, independente de qualquer interpelação judicial ou extrajudicial, por inexecução do encargo, sem qualquer ônus para a Administração Pública Municipal;"

40. d. Quais são as recomendações dessa Procuradoria para a manutenção da legalidade durante o processo de eventual devolução e regularização?

41. R. Em um processo de regularização de imóvel sob concessão real de uso, e especialmente quando se contempla a possibilidade de devolução da concessão, as soluções amigáveis são fundamentais para garantir uma

resolução que seja benéfica e satisfatórias para as partes envolvidas. **Recomenda-se** algumas soluções para instrumentalizar uma resolução amigável:

42. Plano de Transição: estabelecer um plano de transição detalhado que minimize interrupções e prejuízos para ambas as partes e terceiros envolvidos é fundamental. Se faz necessário cronograma, termo de responsabilidades pela manutenção ou desmonte de estruturas existentes, e acordos sobre a transferência de ativos ou equipamentos.

43. Importante que seja constituída uma comissão técnica e paritária entre concessionária (UFVJM) e a concedente (Município de Curvelo - MG), para que seja feita a resolução de forma amigável do Contrato de concessão de uso real de imóveis.

44. Pontua-se que a comissão defina claramente seu escopo, autoridade, e procedimentos operacionais, incluindo como as decisões serão tomadas (por exemplo, por maioria ou consenso). Também é crucial garantir que os membros da comissão possuam as competências técnicas e a autoridade necessárias para representar suas respectivas partes e tomar decisões informadas.

VII - CONCLUSÃO

45. Diante do exposto e no exercício da competência prevista no artigo 11 da Lei Complementar n.º 73, de 10 de fevereiro de 1993 e artigo 10 da Lei n.º 10.480 de 2 de julho de 2002, a Consultoria Jurídica considerando as normativas aplicáveis, os princípios orientadores do Direito Administrativo e as melhores práticas na gestão de contratos de concessão de uso real de imóveis, conforme os artigos 20 a 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) que enfatiza a necessidade de decisões administrativas pautadas na legalidade, eficiência, segurança jurídica e na busca pelo equilíbrio entre as exigências regulatórias e a flexibilidade necessária para a superação de obstáculos operacionais e burocráticos.

46. **Recomenda-se para a resolução da concessão real de uso entre a concessionária e o concedente, a formação de uma comissão técnica e paritária** capaz de instrumentalizar o diálogo construtivo, a análise técnica aprofundada e a busca por soluções equitativas que atendam aos interesses de ambas as partes, bem como ao interesse público. Tal medida não apenas facilitará as questões imobiliárias pendentes de forma amigável, mas também estará em plena conformidade com os princípios da Administração Pública.

47. Por fim, enfatiza-se a importância de que todas as deliberações e acordos alcançados pela comissão sejam devidamente documentados e, se necessário, formalizados por meio de aditivos contratuais ou outros instrumentos jurídicos apropriados, garantindo assim a segurança jurídica das partes e a perenidade das soluções adotadas.

À consideração do Consulente.

Diamantina, 01 de março de 2024.

(ASSINADO ELETRONICAMENTE)
JÚLIO CÉSAR FRANCISCO
PROCURADOR FEDERAL
CHEFE DA PFE JUNTO À UFVJM



Documento assinado eletronicamente por JULIO CESAR FRANCISCO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1424549997 e chave de acesso 720fd4cb no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JULIO CESAR FRANCISCO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 04-03-2024 11:44. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
