A CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO

RICARDO PEREIRA LIRA*

I. Análise teórica. II. Tentativas de implementação do instituto: Cesp, Sudam; municípios de Campinas e Volta Redonda; estado do Paraná.

I

ANÁLISE TEÓRICA

1. *Considerações introdutórias*

1.1 Os direitos subjetivos patrimoniais podem, em princípio, apresentar-se como *direitos reais* e como *direitos de crédito* ou *obrigações.*

Nos primeiros, a relação jurídica consubstancia uma dominação direta do sujeito sobre a coisa que constitui o seu objeto, atribuindo ao titular o direito de seqüela contra os detentores e o direito de preferência contra os credores.

Na obrigação, configura-se uma relação jurídica por força da qual o sujeito ativo (*reus credendi*) pode exigir do sujeito passivo (*reus debendi*) uma prestação, consistente em um dar, um fazer ou não-fazer.

O direito real tem por objeto uma coisa; a obrigação tem por objeto um comportamento do devedor, dando, fazendo ou abstendo-se.

O direito real, ao contrário da obrigação, não se exerce contra determinada pessoa, senão quando concretizada a ofensa, estabelecendo contra todos uma

* Professor titular na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

vedação de ingerência no âmbito do poder do titular, enquanto a obrigação só cria efeitos contra o devedor.

O direito real se afirma e se fortalece pelo exercício; a obrigação extingue-se pelo exercício, através do pagamento (*solutio*), voluntário ou não.

As ações destinadas a proteger o direito real dirigem-se contra quem esteja na posse do bem de vida de seu titular; aquelas endereçadas à salvaguarda da obrigação aparelham-se, apenas, contra o devedor.

1.2 Entre os direitos reais e as obrigações, identificam-se categorias híbridas que são as denominadas *obrigações reais, obligatio in rem scriptae, ob rem ou propter rem.*

Nessa espécie, a força vinculante da obrigação toma em consideração especial a situação da pessoa (devedor) em face de determinada coisa (*res*).

Daí o caráter misto dessa configuração, tornando obrigado quem tenha situação jurídica de titular de domínio ou de uma relação possessória sobre determinada coisa. Exemplo: no condomínio em edifícios de apartamentos, a obrigação que tem o adquirente de uma unidade de responder pelos débitos do alienante, em relação ao condomínio, inclusive multas (art. 4.°, parágrafo único, da Lei n.° 4.591, de 16 de dezembro de 1964).

1.3 Importa considerar que, enquanto as obrigações, nos seus vários tipos e modos, podem ser criadas pela vontade das partes, as *obrigações propter rem* e os *direitos reais* são *numerus clausus.* Existem desde que criados pela lei, não podendo ser instituídos convencionalmente pelas partes (*numerus apertus*):

"tal como os direitos reais, as obrigações *in rem,* ou *propter rem,* obedecem ao princípio do *numerus clausus,* não se conhecendo outros tipos além dos configurados na lei. Pois que não podem ser constituídos livremente pelas partes".[1]

A taxatividade dos direitos reais resulta do próprio art. 674, do Código Civil, onde se diz que:

"Art. 674. São direitos reais, além da propriedade:

I — a enfiteuse;

II — as servidões;

III — o usufruto;

IV — o uso;

V — a habitação;

[1] Gomes, Orlando. *Obrigações*. 4. ed. Forense, 1976. p. 33.

VI — as rendas expressamente constituídas sobre imóveis;

VII — o penhor;

VIII — a anticrese;

IX — a hipoteca."

A par da literalidade do texto, a natureza mesma dos direitos reais permite a ilação de que só podem eles existir em função das espécies criadas em lei: sejam os direitos reais de garantia, sejam os direitos reais de fruição.

Do que antes se diz, não é de concluir que os direitos reais só possam ser aqueles enumerados no art. 674, do Código Civil.

Abre-se-lhes o caminho da criação pelas leis extravagantes, sendo mencionáveis como exemplo: alienação fiduciária em garantia (art. 66, da Lei n.º 4.728, de 14 de julho de 1965, com a redação do Decreto-lei n.º 911, de 1 de outubro de 1969); direito do promitente comprador, ou cessionário, do imóvel não loteado (art. 22, do Decreto-lei n.º 58, de 10 de dezembro de 1937) e direito do promissário cessionário de imóvel não loteado (art. 69, da Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964) à obtenção das respectivas escrituras definitivas e conseqüente adjudicação compulsória — que não seriam a rigor de ser incluídos nesta relação, pois, no rigor dogmático, constituem ontologicamente direitos pessoais aos quais a lei atribuiu eficácia *erga omnes*; cessão fiduciária dos direitos decorrentes dos contratos de alienação das unidades habitacionais integrantes do Sistema Financeiro da Habitação (art. 22, da Lei n.º 4.864, de 29 de novembro de 1965) etc.

Pois bem.

A concessão do uso de terrenos, a título de direito real, é mais um caso de direito real sobre a coisa alheia, criado por lei extravagante: art. 7.º do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967.

2. *Conceito*

2.1 A conceituação da concessão do direito real de uso de terrenos pode ser extraída do mencionado art. 7.º do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, podendo a espécie ser assim definida:

A concessão do direito real de uso de terreno é o contrato solene, 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.

Deliberadamente a formulação não inclui a circunstância da "resolubilidade", referida no texto legal, que não é peculiar à figura de que se cogita, sendo comum, sob o *nomen* mais adequado de "rescindibilidade", a todas as situações contratuais bilaterais, no caso de inadimplemento da parte.

Interprete-se sistematicamente o art. 7.°, *caput*, e o § 3.°, do mesmo artigo, e chegar-se-á à conclusão de que a forma de extinção da relação a que o legislador deseja aludir é a da rescisão por inadimplemento do concessionário e não a da simples resolução, por mero advento do termo ou verificação de qualquer outra causa resolutiva.

Para definir com precisão o campo conceitual, entendemos que o fato de estar o terreno edificado, plantado ou urbanizado não impede a concessão.

3. *Constituição e forma*

3.1 A concessão do direito real de uso de terreno se celebra *inter vivos*, podendo ser contratada por instrumento público ou particular, bem como por simples termo administrativo, sendo inscrita e cancelada em livro especial (art. 7.°, § 1.°, do Decreto-lei n.° 271, de 28 de fevereiro de 1967).

Como direito real que é, a concessão se constitui com o registro do título no registro de imóveis.

Não cabe discriminação feita alhures no sentido de que os terrenos particulares deverão ter sua concessão formalizada por instrumento particular, e os públicos por instrumento público ou termo administrativo.

O texto legal não permite essa distinção.

É evidente que o termo administrativo só pode ser utilizado quando a concessão envolva terreno público, mas qualquer das duas outras formas podem ser utilizadas indistintamente, seja o terreno particular ou público.

Importa tornar claro que a concessão do direito real de uso de terreno, como concebida no direito positivo, é de índole contratual, não sendo assim possível a sua *constituição* pela via testamentária.

Está expressamente prevista a possibilidade da transferência da concepção *causa mortis* ("por sucessão legítima ou testamentária") — (art. 7.°, § 4.°, do Decreto-lei n.° 271, de 28 de fevereiro de 1967), mas não a sua *criação*, à qual o texto legal imprimiu feição nitidamente contratual, excludente, por conseguinte, do testamento.

4. *Espécies*

4.1 Vista por um primeiro aspecto, a concessão do direito real de uso 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.

Convém deixar claro que a obrigação do concessionário de responder pelos encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas é da natureza da concessão (art. 7.º, § 2.º, do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967); conseqüentemente esse ônus do concessionário não convola o contrato em concessão remunerada, por isso que o concedente estaria extraindo um proveito com o fato da concessão.

4.2 A concessão do direito real de uso pode ser a tempo certo ou indeterminado.

Ao contrário do que acontece com a enfiteuse, em que a perpetuidade lhe é essencial (art. 679, parte inicial, do Código Civil), aqui esse atributo inexiste, nem será possível convenção nesse sentido.

É da essência da concessão a temporariedade, seja a tempo certo ou indeterminado.

Se as partes ajustam uma concessão *perpétua* do direito real de uso de terreno público ou particular, essa pactuação é nula pela impossibilidade jurídica do seu objeto (art 145, II, do Código Civil).

4.3 A concessão, enfim, pode ter por objeto um terreno particular ou um terreno público.

4.3.1 Na primeira hipótese, do ponto de vista da sua formação e dos seus efeitos, cuidar-se-á de um contrato sujeito às regras do direito comum, basicamente, do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 67, acrescentadas das normas que, por analogia, possam ser chamadas a aplicação.

4.3.2 No segundo caso, será um contrato de direito administrativo, com as peculiaridades que marcam o negócio jurídico do ponto de vista das formalidades prévias a serem atendidas, inclusive as relativas a licitação pública, se for o caso.

Além disso, no plano dos efeitos, algumas observações hão de ser aduzidas, e o serão quando o ponto for adiante enfocado.

Vale considerar que os terrenos públicos que podem ser objeto da concessão do direito real de uso são os dominicais, por isso que os bens públicos de uso comum e os bens públicos de uso especial, enquanto tais, ficam afetados às finalidades determinadas pela sua natureza.

Algumas leis orgânicas municipais já prevêm a utilização dos bens municipais sob a forma de concessão do direito real de uso.

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Constitui exemplo desse fato a Lei Complementar n.º 1, de 17 de dezembro de 1975, do estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a Lei Orgânica dos Municípios.

O art. 132, da mencionada lei, assim estabelece quanto ao uso dos bens municipais por terceiros:

"Art. 132. O uso dos bens imóveis municipais, por terceiros, poderá ser feito mediante permissão, cessão ou concessão.

§ 1.º A permissão de uso será dada a título precário, mediante remuneração e na forma da lei municipal.

§ 2.º A cessão de uso será feita mediante remuneração ou imposição de encargos, à pessoa jurídica de direito público e, pelo prazo de dez anos, a pessoas jurídicas de direito privado, cujo fim principal consista em atividades de assistência social, benemerência, de amparo à educação ou outra de relevante interesse social, observados os demais requisitos estabelecidos em lei municipal.

§ 3.º A concessão de uso, mediante remuneração ou imposição de encargos, terá por objeto apenas terrenos, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra, ou outra utilização de interesse social, observados os demais requisitos estabelecidos na lei municipal e as disposições da legislação federal que disciplina esse direito real resolúvel."

No estado do Rio de Janeiro, a Lei Complementar n.º 26, de 6 de dezembro de 1981, que deu nova redação a vários artigos da Lei Complementar n.º 8, de 25 de outubro de 1977, que dispõe sobre o regime jurídico dos bens imóveis do mencionado estado, deu a seguinte formulação ao art. 44:

"Art. 44. Os terrenos de propriedade do Estado poderão ser objeto de concessão de uso, mediante remuneração ou imposição de encargos, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social. Se o concessionário for pessoa jurídica de direito público interno, entidade componente de sua respectiva administração indireta ou fundação instituída pelo Poder Público, a concessão de uso, a critério do Governador, poderá ser a título gratuito."

No estado de São Paulo, através da Lei Orgânica dos Municípios (Decreto-lei Complementar n.º 9/69), a política legislativa se pronunciou prioritariamente pela concessão do direito real de uso:

"O Município, preferentemente à venda ou à doação de seus imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência.

A concorrência poderá ser dispensada por lei, quando o uso se destinar a concessionário de serviço público, a entidades assistenciais, ou quando houver relevante interesse público."

É de ver que as pessoas jurídicas de direito público absorveram em seus ordenamentos jurídico-administrativos o direito real criado pelo Decreto-lei federal n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, elegendo-o até, como fez São Paulo, pelo menos no plano das intenções, como meio preferencial de acesso legal de terceiros aos bens públicos de uso dominical.

4.3.2.1 Urge não confundir, em tema de direito administrativo, as modalidades várias de concessão: concessão de serviço público, concessão de obra pública, concessão de uso de bem público e concessão de direito real de uso de terreno público.

A concessão de serviço público é o contrato que tem por objeto a entrega da execução de um serviço público ao particular, que será ressarcido do investimento realizado, incluindo-se na tarifa cobrada aos usuários um item correspondente ao retorno do investimento, que é o lucro do concessionário.

Pela concessão de obra pública, a administração incumbe o particular da execução de uma obra, garantindo-lhe, durante certo prazo, a respectiva exploração, de forma que o concessionário recupere o valor investido, embolsando lucro razoável, revertendo a obra ao poder público, findo o prazo contratual.

Concessão de uso de bem público é a outorga ao particular da faculdade de utilizar um bem, segundo a sua destinação específica, como, por exemplo, um hotel, um restaurante, um logradouro turístico ou uma área de mercado pertencente ao poder público. Essa concessão gera apenas um *direito pessoal* em favor do concessionário.

Finalmente, tem-se a concessão do *direito real* de uso, criada pelo Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, já conceituada, que constitui o objeto do presente estudo.

Vale não esquecer que a expressão "concessão de terras" tem transitado em nosso direito público para significar forma translativa de domínio.[2]

A concessão de que estamos cuidando não produz alienação do domínio, nem gera simplesmente um direito pessoal para o concessionário, cria um direito real nas condições adiante indicadas.

[2] Ver parecer do Prof. Caio Tácito in: *Revista de Direito Administrativo, 150*:209-16, out./dez. 1982.

5. *Efeitos da concessão do direito real de uso*

5.1 Nos itens anteriores, já se analisou o aspecto dinâmico da reação jurídica em tela, do ponto de vista da sua criação.

Focalize-se, agora, a fase estática da concessão, pertinente aos efeitos produzidos.

Antes de enfocar concretamente os direitos e deveres das partes, será valioso desenvolver dois tópicos, ainda no campo dos efeitos.

É o que se passa a fazer.

5.2 O primeiro desses tópicos se restringe à concessão do direito real de uso de terrenos públicos.

É pertinente à intensidade, em face do poder público, do direito real gerado pela concessão.

Raimundo Nonato Fernandes, eminente professor de direito administrativo na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, fere agudamente o tema:

"Expõe Diogo Freitas do Amaral que, na doutrina, os poderes do concessionário do uso de bens públicos são definidos ora como direitos subjetivos privados (concepção predominante na doutrina italiana), ora como direitos subjetivos públicos, de natureza real para uns (a grande maioria), ou obrigacional para outros. A conceituação do direito real, por sua vez, suscita divergências: uma corrente admite um tipo de *direito real administrativo*, resolúvel e resgatável, sem as mesmas prerrogativas do direito real privado, como entendia Maurice Hauriou, tese também seguida por Basavilbaso e Waline quanto à concessão de sepultura. Embora reconheça que os conceitos de direito real e de obrigação são 'conceitos de estrutura', que podem amoldar-se tanto ao direito privado como ao direito administrativo, Diogo Freitas do Amaral prefere qualificar como obrigacional o direito do concessionário, porque este não tem o poder de exigir da administração a entrega da coisa nem o de reivindicá-la de terceiro (seqüela), como é próprio do direito real."[3]

Prossegue o professor citado:

"Afigura-se mais adequada, entretanto, a concepção do direito público subjetivo de natureza real, ou direito real administrativo, resolúvel e resgatável segundo a fórmula de Hauriou, porque da concessão resulta um poder de gozo sobre a coisa pública. Assim o qualificou o art. 7.º do Decreto-lei n.º 271, de

[3] Fernandes, Raimundo Nonato. Da concessão de uso de bens públicos. *Revista de Direito Administrativo, 118*:1-11.

1967, a propósito das concessões de terrenos públicos. O direito real administrativo não prevalece contra o poder concedente, por ser a concessão revogável, mas a revogação não exclui a obrigação de indenizar. É oponível a terceiros nas mesmas condições que os direitos reais ordinários, como reconhece André de Laubadère, proteção que Otto Mayer estende ao simples permissionário, embora por outro fundamento (defesa de sua liberdade e interesses pecuniários, não de um direito adquirido ao uso de coisa. Admite-a expressamente o nosso Código de Águas em seu art. 60, § 4.º)."

E arremata:

"A doutrina italiana distingue, nas relações do indivíduo com a administração pública, duas classes de direitos: *os perfeitos,* protegidos pela garantia de uma utilidade substancial direta e imediata, *e os imperfeitos* (também chamados *condicionados* ou *enfraquecidos*), protegidos por uma garantia de utilidade instrumental, ou de legalidade do comportamento lesivo, por serem direitos condicionados ao interesse público. A essa segunda classe pertence o direito real administrativo do concessionário de uso."

O eminente Prof. Caio Tácito, decano da Congregação da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, analisa a resolubilidade do direito real do concessionário à luz do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, não conferindo a extensão que lhe dá o entendimento transcrito.

Diz o mestre, com a agudeza de sempre:

"De lege constituto, a concessão de uso de terras públicas como direito real — criação do art. 7.º, do Decreto-lei n.º 271 — não é, à toda evidência, forma de *alienação* da propriedade pública nem *concessão de terras,* no conceito, historicamente consagrado, de processo traslativo de domínio, com o qual ingressou no plano constitucional, como acima documentado.

Direito real resolúvel, vinculado à destinação que lhe é imposta no ato de nascimento, a concessão de uso fortalece a essência da dominialidade pública, dominada pelo princípio da utilidade social."

Continua o exímio administrativista:

"A norma legal em causa (§ 3.º do art. 7.º do Decreto-lei n.º 271) deixa clara, na parte final do contexto, que a utilização permitida ao particular, ou a outra entidade pública, tem como escopo uma atividade específica de acentuado teor social, e não a mera fruição de interesse privado, *importando o desvio de finalidade na extinção do direito, mesmo antes de seu termo."* (O grifo é nosso.)

Continua o parecer:

"Embora não afetando o domínio público, que permanece íntegro, a concessão de uso como direito real transmite-se *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária.

Mesmo resolúvel pela administração, guarda perante terceiros eficácia *erga omnes,* tal como afirma, a propósito do direito italiano, a autoridade de Aldo Sandulli:

'In ordine alla sua consistenza, è da osservare che il diritto del concessionario, mestre si atteggia come diritto pieno e incondizionato nei confronti della generalità dei soggetti, nei confronti dell'Amministrazione proprietaria del bene, invece, affievolisce, in relazione alla potestà di questa di adottare, *in caso di inosservanza degli obblighi del concessionario,* i provvedimenti sanzionatori previsti della legge' (Sandulli, Aldo. *Manuale di diritto amministrativo.* 4. ed. p. 343; id. verbete Beni Pubblici in *Enciclopedia del diritto.* v. 5. p. 290)." (Os grifos são nossos.)

Conclui o Prof. Caio Tácito:

"A concessão de uso é um direito real que não absorve nem extingue o domínio público, constituindo-se em fruição qualificada de interesse social. Oponível a terceiros, guarda perante a administração, proprietária do bem, cujo domínio subsiste íntegro, *o vínculo da condição resolutiva de destinação à finalidade pública estipulada, sob pena de perecimento do direito."*[4]

É de ver, por conseguinte, que o direito real gerado pela concessão de uso de terreno público, ainda quando possa ser considerado um direito real administrativo, não é resolúvel ao nuto da administração, discricionariamente, mas apenas naquelas hipóteses expressamente previstas no art. 7.°, § 3.°, do Decreto-lei n.° 271, de 28 de fevereiro de 1967: dar o concessionário ao terreno destinação diversa da prevista no título; descumprir o concessionário cláusula contratual cujo inadimplemento tenha por conseqüência a resolução do ajuste.

Nesses termos deve ser entendida a resolubilidade do direito real de uso prevista no art. 1.°, do Decreto-lei n.° 271, de 28 de fevereiro de 1967, cuja intensidade não se amplia pelo só fato de ter a concessão por objeto um terreno público.

O concedente — senão naquelas hipóteses já mencionadas, tenha a concessão por objeto um terreno público ou privado — não pode dar por extinta a concessão antes do prazo ajustado ou antes do prazo razoável dentro do qual possa cumprir-se a finalidade social da concessão, no caso de prazo indeterminado.

[4] Tácito, Caio. op. cit. p. 213.

6. *Da hipotecabilidade*

6.1 O segundo ponto que merece ser considerado, quando se inicia a análise dos efeitos da concessão do direito real de uso, é o da hipotecabilidade do *quid* que o concessionário agrega ao terreno público ou privado.

Já tivemos a oportunidade, alhures, de manifestar a nossa fundada discordância com aqueles estudiosos que pretendem ver na concessão do direito real de uso de terrenos públicos ou privados, instituída pelo Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, um renascimento do direito de superfície.

A leitura atenta do texto legal não permite, de longe sequer, o entendimento de que a concessão, prevista no mencionado decreto-lei, afaste o princípio da acessão, consagrado no art. 547, do Código Civil brasileiro:

Estabelece o art. 547 do Código:

"Art. 547. Aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em proveito do proprietário, as sementes, plantas e construções, mas tem direito a indenização. Não o terá, porém, se procedeu de má fé, caso em que poderá ser constrangido a repor as coisas no estado anterior e pagar os prejuízos."

Esse o princípio, que incide no ordenamento jurídico brasileiro, com todo o peso da sua força, e que só pode ser afastado por norma legal que inequivocamente lhe suspenda ou interrompa os efeitos.

Isso não acontece com as normas do art. 7.º, e seus §§, do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967.

Neles se institui *um direito real de uso,* como se extrai do *nomen iuris* da categoria criada, estendido até *a fruição plena do terreno.*

Nada existe além de um usar e fruir o terreno alheio, a título de direito real, para as finalidades explicitadas: fruição social qualificada, sem que, em momento algum, se tenha limitado a incidência do princípio da acessão.

Se não se forma uma propriedade separada do domínio do terreno — o que só seria possível com o direito de superfície — não há, em favor do concessionário, a hipotecabilidade do *plus* que ele faça acrescentado ao terreno.

Não se diga que seria hipotecável o direito real de uso do terreno.

São suscetíveis de hipoteca os bens enumerados no art. 810, do Código Civil brasileiro, não havendo margem para dúvidas quanto ao fato de que quando esse artigo, no inciso I, alude a imóveis, está referindo "imóveis materiais",[5] não abrangendo genericamente todos os imóveis, como, por exemplo, os imóveis para os efeitos legais, entre eles, os direitos reais sobre imóveis (art. 44, II, do Código Civil brasileiro), e entre esses a concessão do direito real de uso de terrenos.

[5] Apud Beviláqua, Clóvis. Comentários ao art. 810.

Para que os créditos hipotecários e pignoratícios pudessem ser dados em caução foi preciso sobreviesse o Decreto n.º 24.778, de 14 de julho de 1934 (baixado pelo governo provisório, com força de lei).

Em suma, se no art. 7.º, e §§, do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, não se afastou o princípio da acessão (art. 547, do Código Civil brasileiro), tudo aquilo que o concessionário semeia, planta ou edifica, no terreno concedido, perde em proveito do concedente, não se criando uma propriedade distinta da do terreno, não sendo, por conseguinte, hipotecável, pelo concessionário, esse *quid novum* agregado ao terreno objeto da concessão.

7. *Dos direitos das partes*

7.1 Deduzidas essas considerações iniciais no plano dos efeitos, passemos ao enfoque concreto dos direitos das partes.

O texto do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, não tratou substantivamente dos direitos e obrigações das partes, impondo-se conseqüentemente o recurso à analogia, com as retificações e ajustes impostos pelas normas expressas da lei especial.

O direito real sobre a coisa alheia estruturalmente mais próximo da concessão é indiscutivelmente o usufruto, cujos princípios hão de ser recolhidos com a ressalva já estabelecida.

Fixada a premissa, vejamos quais são os direitos do concessionário em uma concessão do direito real de uso de terreno público ou particular:

a) o concessionário é titular de um direito real sobre a coisa alheia, limitante do domínio do proprietário do terreno;

b) tem ele direito à posse, uso, administração e fruição do terreno, durante o prazo da concessão, para os fins constantes do título, um daqueles fins específicos configuradores da fruição social de que trata a lei.

Importa considerar que, mesmo entre particulares, pervasa o instituto da concessão a carga dominante do interesse social. A atribuição do direito real ao concessionário se faz sempre em nome desse interesse, ainda quando a concessão tenha por objeto terreno particular;

c) salvo direito adquirido de outrem, o concessionário faz seus os frutos naturais pendentes ao começar a concessão, sem encargo de pagar as despesas de produção, sendo certo que aqueles pendentes ao tempo em que finda a concessão cabem ao dono do terreno, igualmente sem ressarcimento das despesas de custeio;

d) os frutos civis, vencidos ao início da concessão, são do dono do terreno, pertencendo ao concessionário os vencidos na data em que cessa a concessão;

e) o concessionário pode fruir pessoalmente ou mediante arrendamento, sempre observada a finalidade específica da concessão e as disposições do título;

f) o concessionário não tem direito à parte do tesouro achado por outrem, nem ao preço pago pelo vizinho, para obter meação em parede, cerca, muro, vala ou valado;

g) salvo disposição contratual em contrário, o concessionário pode transferir a concessão de uso por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, e, quando assim não seja, suceder-lhe-ão os herdeiros legítimos;

h) salvo disposição contratual em contrário, finda a concessão por qualquer outra causa que não seja uma daquelas previstas no art. 7.º, § 3.º, do Decreto-lei n.º 271/67, o concessionário tem o direito de ser indenizado pelas acessões e benfeitorias realizadas no imóvel concedido, para o recebimento da qual, conforme as regras reguladoras dos efeitos da posse, tem o direito de retenção;

i) tem o direito de fazer com que o concedente receba o imóvel com a configuração com que se encontra finda a concessão, desde que resultante do exercício regular dos seus direitos.

Fixem-se, agora, as obrigações do concessionário:

a) pagamento da remuneração prevista, se a concessão não for gratuita, devendo presumir-se, na falta de disposição expressa, que a concessão seja dessa última espécie;

b) incumbe-lhe responder por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas, cabendo-lhe, assim, todas as reparações, ainda que extraordinárias, qualquer que seja o custo, que devam ser feitas no imóvel, contrariamente ao que acontece com o usufrutuário;

c) restituir o imóvel ao concedente, finda a concessão, com as benfeitorias e acessões indenizáveis ou não, na dependência dos motivos da cessação da concessão, como visto antes.

Os direitos e obrigações do concedente se inferem dos direitos e obrigações que vêm de ser enumerados com relação ao concessionário.

Fica exaurida, dessa maneira, a visão da concessão de uso na sua fase estática, que é a da fluição dos seus efeitos.

Já abordamos, ao início deste trabalho, a fase dinâmica da relação no que é pertinente aos aspectos ligados à sua criação.

Ponha-se, em tela, nessa oportunidade, a fase dinâmica da concessão no que interessa ao momento da sua extinção, do seu fenecimento.

8. *Da extinção da concessão*

8.1 Extingue-se a concessão do direito real de uso sobre terreno público ou particular:

a) pelo advento do termo ou condição resolutivos, sendo que, quando tenha sido ela avençada por prazo indeterminado, há de presumir-se tenham as partes anuído pelo menos no prazo razoável para que se cumpra a finalidade específica de interesse social para que foi instituída;

b) pelo perecimento do objeto;

c) pela consolidação, quando, por exemplo, o concessionário compre o imóvel objeto da concessão;

d) pela prescrição, não-uso do direito pelo concessionário (como, a exemplo do Código Civil com relação ao usufruto, o Decreto-lei n.º 271/67 não fixou prazo relativo à concessão, deve entender-se que o lapso é de 10 a 20 anos de não-uso — art. 177, do Código Civil —, como faz ver Clóvis Beviláqua nos seus Comentários ao art. 739, inciso VI, do Código, com relação ao usufruto);

e) pela resolução (rescisão), desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste (art. 7.º, § 3.º, do Decreto-lei n.º 271/67).

Se a concessão de uso for constituída em favor de dois ou mais indivíduos, não se aplica a norma do art. 740, do Código Civil brasileiro, pertinente ao usufruto, por isso que, na concessão real do uso de terreno, a regra é a da transmissão do direito aos herdeiros (art. 7.º, § 4.º, do Decreto-lei n.º 271/67).

O interesse social, que penetra todo o instituto da concessão, não aconselha, por outro lado, a incidência, na matéria, do art. 741, do Código Civil brasileiro, não sendo razoável qualquer limitação no prazo pelo só fato de que a concessionária seja uma pessoa jurídica.

II

TENTATIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO INSTITUTO

9. Será não apenas ilustrativo, mas também valioso, se registrem concretamente, neste estudo, até a extensão com que tenham chegado ao seu autor, algumas tentativas de implementação do instituto da concessão do direito real de uso.

É o que se passa a fazer.

9.1 A concessão de uso, como direito real, foi utilizada pelas Centrais Elétricas de São Paulo S A. (Cesp), no Núcleo Residencial de Ilha Solteira, adotado o seguinte modelo contratual, referente a lotes comerciais:

"Contrato de concessão de uso de terreno n.°...

Contrato celebrado entre as Centrais Elétricas de São Paulo S. A. (Cesp) e...

Pelo presente instrumento particular de contrato, de um lado, Centrais Elétricas de São Paulo S. A. (Cesp), sociedade anônima em que o estado de São Paulo é acionista majoritário, inscrita no Cadastro Geral de Contribuintes sob o n.° 60.903.633, com sede nesta capital à Av. Paulista 2.086, 10.° andar, neste ato representada por seus diretores *in fine,* assinados, de ora em diante designada simplesmente 'Cesp', e de outro lado ..., sociedade comercial devidamente registrada sob o n° ... na Junta Comercial do estado de São Paulo, inscrita no Cadastro Geral de Contribuintes sob o n.° ..., com sede na cidade de Ilha Solteira, estado de São Paulo, na Rua ..., neste ato representada pelo sócio ..., e aqui chamada simplesmente 'contratada', têm ajustado e contratado o que se contém nas cláusulas e condições seguintes:

Do objeto

Cláusula I. Na qualidade de proprietária e administradora do Núcleo Residencial de Ilha Solteira, situado no município e comarca de Pereira Barreto, deste estado, e nos termos do disposto nos arts. 7.° do Decreto-lei federal n.° 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.°, item III, do Decreto estadual n.° 51.352, de 3 de fevereiro de 1969, a Cesp concede à contratada o uso de um terreno, localizado na *Avenida Brasil Norte, quadra N-2-P-4, Módulo N-22,* com *285 m²,* conforme planta de locação a este anexada, no referido Núcleo Residencial de Ilha Solteira, para que a contratada aí construa, às suas expensas, um prédio destinado à instalação de um bazar.

Parágrafo único. A contratada se compromete a iniciar sua construção dentro de 10 dias e a concluí-la no prazo máximo de 150 dias, a contar da data de assinatura do presente contrato.

Das obrigações

Cláusula II. a) fica a contratada obrigada a utilizar o prédio que vier a construir, exclusivamente para a finalidade especificada na cláusula I;

b) a contratada obedecerá, na construção, as plantas e demais especificações técnicas necessárias, fornecidas pela Cesp ou por ela aprovadas;

c) fica a contratada obrigada a sujeitar o prédio à fiscalização final da Cesp, que determinará se este está em condições de ser ocupado;

d) obriga-se a contratada a cumprir todas as posturas, normas, instruções e determinações que a Cesp, através da administração da cidade, expedir;

e) a contratada se obriga a conservar devidamente o prédio a ser construído, e, em especial, a fachada externa, que deverá ser mantida em bom estado de conservação, não podendo ser alterada;

f) nos casos de futuras reformas, deverá a contratada sempre submeter as plantas à aprovação da administração da cidade;

g) a Cesp se obriga a fornecer à contratada todos os elementos técnicos necessários à elaboração das plantas para construção do prédio, objeto deste contrato;

h) qualquer alteração na destinação do prédio, construído na área cujo uso é cedido por este contrato, deverá ser previamente aprovada pela Cesp e constar de aditamento ao presente contrato.

Dos direitos

Cláusula III. a) a contratada poderá transferir a terceiros os direitos deste contrato, mediante prévio e expresso assentimento da Cesp, e desde que seja apresentada uma declaração de anuência do futuro usuário às normas e condições estabelecidas neste contrato;

b) à Cesp assiste o direito de praticar todos os atos necessários à administração do Núcleo Residencial de Ilha Solteira, nos termos do Decreto estadual n.º 51.352, de 3 de fevereiro de 1969, e até que o Núcleo seja integrado na estrutura administrativa do estado.

Cláusula IV. a) a contratada pagará à Cesp, pelo uso do referido terreno, a importância de Cr$ 15,00 por metro quadrado, sendo 20% no ato da assinatura do presente contrato e o restante em 60 prestações mensais, tabela price juros de 12% a.a., reajustáveis, na mesma proporção do aumento do salário mínimo vigente na capital do estado de São Paulo, vencendo-se a primeira 30 dias após a assinatura do presente contrato;

b) a contratada pagará à administração especial de Ilha Solteira, ou a quem a suceder na administração do Núcleo, os preços correspondentes aos serviços

públicos por ela prestados e que sejam estabelecidos, em caráter geral, para todo o Núcleo;

c) os reajustes das prestações referidas no item *a* desta cláusula serão aplicados no mês seguinte ao da decretação do salário mínimo.

Cláusula V. O presente contrato terá duração de 10 anos, após o que será o mesmo prorrogado por tempo indeterminado, deixando então de prevalecer o item *h* da cláusula II e o item *a* da cláusula III, respeitadas as normas estabelecidas pela administração do Núcleo.

Parágrafo único. Na prorrogação, não haverá mais remuneração pelo uso do terreno cedido.

Cláusula VI. Todos os encargos tributários que venham a incidir sobre o terreno e o prédio recairão sobre a contratada, nos termos do § 2.º do art. 7.º do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, independentemente do disposto na cláusula V.

Cláusula VII. Caso a Cesp venha a alterar o regime de concessão de uso, passando a alienar suas áreas, a importância fixada na cláusula IV corresponderá ao preço de venda da área objeto do presente contrato; neste caso, se a contratada estiver em dia com o cumprimento de suas obrigações contratuais e concordar que prevaleçam os mesmos dispositivos do presente contrato, poderá receber a escritura (de compromisso ou definitiva) de compra e venda, valendo as prestações ou o total pago como pagamento parcial ou total do preço ora estipulado para o imóvel.

Da rescisão

Cláusula VIII. Resolve-se a concessão de uso, ora outorgada, antes do prazo estipulado na cláusula V, caso a contratada destine o prédio a finalidade diversa da estipulada no presente instrumento ou deixe de cumprir qualquer das condições ora estipuladas, como ainda se infringir qualquer das cláusulas contratuais. Na ocorrência dessas hipóteses, perderá a contratada as benfeitorias que tiver executado, após notificação por carta ou judicialmente, ao seu representante legal, com prazo de 30 dias para sanar o descumprimento contratual.

Do foro

Cláusula IX. Fica eleito o foro da comarca desta capital do estado de São Paulo para dirimir qualquer questão em decorrência deste contrato, com renúncia expressa de qualquer outro por mais privilegiado que seja.

E por estarem assim justos e contratados firmam o presente em nove vias de igual teor, para um só efeito.

São Paulo, 11 de setembro de 1970."

9.2 A Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) utilizou a concessão de uso, como direito real, na ocupação dos terrenos da Nova Marabá, obedecendo o respectivo termo à seguinte formulação:

"Processo n.º 01390/76

Contrato n.º ...

Termo de concessão de uso como direito resolúvel

Pelo presente instrumento de contrato particular, firmado na presença das testemunhas abaixo, de um lado a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), autarquia federal, com sede e foro na cidade de Belém, Pará, sita à Av. Almirante Barroso n.º 426, representada neste ato por ..., e de outro lado o senhor ..., doravante denominados simples e respectivamente concedente e concessionário, têm entre si justo e contratado o seguinte, que outorgam e aceitam:

Cláusula primeira. A concedente é legítima proprietária do lote n.º ..., tipo ..., com ... metros de frente e ... metros de fundo, situado na Folha da Quadra n.º ... do loteamento localizado no Núcleo de Expansão Urbana da Cidade de Marabá, Pará, lote esse desmembrado da área constante da escritura pública lavrada às fls. 208 do Livro das Transmissões n.º 31, transcrito sob o n.º 2.123, em 15 de junho de 1973, do Cartório do 1.º Ofício do Registro Geral de Imóveis da aludida cidade.

Cláusula segunda. Possuindo o referido lote livre e desembaraçado de quaisquer ônus judiciais ou extrajudiciais, a concedente, pelo presente instrumento de contrato, dá o seu uso, como direito real e resolúvel, nos termos do art. 7.º e seus parágrafos do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, ao citado concessionário, que passará a utilizá-lo plenamente, respeitadas as limitações e exigências ora contratadas.

Cláusula terceira. O concessionário pagará à concedente, ou quem suas vezes fizer, pela presente concessão de uso, o preço certo e irreajustável de Cr$ ..., dividido em 30 prestações mensais, iguais e sucessivas no valor de Cr$ ..., vencendo-se a primeira no último dia do mês seguinte ao da aprovação deste contrato pelo Conselho Deliberativo da concedente.

Cláusula quarta. Comprovada a morte do concessionário, a concedente, ou quem suas vezes fizer, dará quitação das prestações vincendas, respeitadas as demais obrigações deste contrato.

Cláusula quinta. O concessionário se obriga, a partir da vigência deste contrato, a depositar no Banco da Amazônia S. A., agência de Marabá, em nome da concedente, ou quem suas vezes fizer, as prestações a que se refere a cláusula terceira.

Cláusula sexta. Deixando o concessionário de pagar três prestações consecutivas, ficará este contrato automaticamente rescindido, não lhe cabendo direito algum, nem indenização pelas benfeitorias já realizadas.

Cláusula sétima. Fica o concessionário desde já imitido no uso e gozo do lote acima descrito, podendo nele realizar as benfeitorias que entender, respeitadas as limitações constantes deste instrumento, ficando sob sua exclusiva responsabilidade todos os encargos civis e administrativos, bem como os impostos, taxas e contribuições de qualquer natureza que passem a incidir a partir da entrada em vigência deste contrato, sobre o lote ora cedido, inclusive as despesas com o registro da presente concessão.

Cláusula oitava. O concessionário, ou quem o substituir, obriga-se a, dentro de 30 dias contados da aprovação deste contrato pelo Conselho Deliberativo da concedente, solicitar à Prefeitura Municipal de Marabá a necessária licença para construção de um imóvel residencial, devendo promover o início físico da mesma em prazo não superior a 90 dias a partir da sobredita aprovação deste termo.

Cláusula nona. O concessionário, através deste instrumento e a partir de sua vigência, autoriza a concedente, ou quem suas vezes fizer, a demolir as benfeitorias de sua propriedade, localizadas em terreno próprio ou não, situadas na área do Varjão.

Cláusula décima. Em caso de desabamento, destruição total ou parcial do prédio de que trata a cláusula oitava, qualquer que seja o motivo, fica o concessionário obrigado a realizar nova construção, obedecidas as exigências urbanísticas vigentes à época da realização da nova obra.

Cláusula décima-primeira. O concessionário somente poderá usar o lote de terreno, objeto deste instrumento, para o fim estabelecido na cláusula oitava, não podendo empregá-lo em qualquer outro fim ou transferi-lo a qualquer título, salvo sucessão *mortis causa.*

Cláusula décima-segunda. A não observância por parte do concessionário, de quaisquer das obrigações estipuladas neste contrato, acarretará, de imediato, sua rescisão, perdendo o concessionário, ou quem o substituir, independentemente de interpelação judicial ou extrajudicial, as importâncias pagas e as benfeitorias de qualquer natureza, retornando o imóvel, sem encargos, ao patrimônio da concedente.

Cláusula décima-terceira. Respeitado o disposto na cláusula anterior, a presente concessão cessará definitivamente, chegando a seu término, ficando a concedente obrigada a dar ao concessionário, ou a seus substitutos legais, a propriedade plena do lote e construções ou benfeitorias nele realizadas, desde que:

a) o pagamento total do preço estipulado na cláusula terceira esteja concluído;

b) tenha sido dado habite-se legal à edificação prevista na cláusula oitava, dentro do prazo fixado pela concedente.

Cláusula décima-quarta. Este contrato é regido pelos termos da Lei n.º 5.173, de 27 de outubro de 1966, e suas modificações, bem como pelo que dispõe o Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, devendo ser aprovado pelo Conselho Deliberativo da concedente, a partir de quando entrará em vigor.

E, por estarem de acordo, assinam o presente termo, em três vias de igual teor e forma, as partes contratantes e testemunhas.

Belém, ... de ... de ...

Concedente

Concessionário

Testemunhas."

9.3 Os favelados de Campinas, organizados em Assembléia do Povo, desenvolveram a partir de 1979 intensa campanha pela melhoria das condições de vida nos seus locais de morada.

Entre as reivindicações, despontava como ponto central a titulação de posse, surgindo a concessão do direito real de uso como instrumento preferido para essa titulação.

Chegou a ser elaborado pelo então prefeito municipal um anteprojeto de lei, com a seguinte redação:

"Projeto de lei n.º ...

Dispõe sobre casos de concessão de direito real de uso de terrenos públicos e dá outras providências.

A Câmara Municipal aprovou, e eu, prefeito do município de Campinas, sanciono e promulgo a seguinte lei:

Art. 1.º Os terrenos públicos municipais, assim considerados os da categoria de uso comum do povo, os de uso especial e os de natureza dominical, tais como definidos nos arts. 65 e 66 do Código Civil brasileiro, e os que vierem a ser desapropriados para os fins e efeitos da Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962, poderão ser objeto de concessão de direito real de uso, nos termos do § 1.º do art. 63 da Lei Orgânica dos Municípios, combinado com os arts. 6.º e segs. do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967.

§ 1.º Em quaisquer dos casos previstos neste artigo prevalecerá a condição de uso ao bem-estar social na forma do disposto no art. 153, § 22, da Constituição brasileira, dispensada a concorrência pública.

§ 2.º A desafetação dos bens públicos de uma classe para outra e sua declaração de utilização de interesse social para os fins colimados, far-se-ão por ato do prefeito municipal, precedido de procedimento seletivo elaborado pelo Fundo de Apoio à População de Sub-Habitação Urbana (Fundap).

Art. 2.º A concessão de uso de terrenos públicos municipais, sempre restrita à utilização para moradia residencial, será gratuita, por tempo determinado e como direito real resolúvel.

Parágrafo único. Resolve-se a concessão antes do seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida neste artigo ou descumpra cláusula resolutiva do ajuste.

Art. 3.º A concessão de que cuida a presente lei, observado o disposto no § 2.º *in fine* do art. 1.º, será devidamente formalizada através de simples termo administrativo em livro próprio da Secretaria de Administração — Serviço de Administração Patrimonial —, tirando-se cópia que será entregue ao interessado para sua inscrição em livro próprio do registro de imóveis competente.

§ 1.º A partir do termo administrativo mencionado neste artigo, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no ajuste e responderá por todos os encargos que venham a incidir sobre o imóvel.

§ 2.º A concessão de uso transfere-se por sucessão legítima, mediante simples requerimento dos interessados acompanhado do respectivo documento comprobatório.

Art. 4.º Somente poderão ser objeto de concessão de direito real de uso, os imóveis mencionados no art. 1.º, situados na zona de expansão urbana e núcleos de expansão urbana, como definidos em lei municipal.

Art. 5.º A demarcação e demais especificações das áreas que venham a ter seu uso condicionado ao bem-estar social deverão obedecer a planos capazes de estimular o sentido comunitário da população, notadamente através da instituição do Centro Social.

Parágrafo único. O Centro Social, cuja preocupação principal é a família como unidade de trabalho, deve constituir-se em uma construção simples, hospitaleira, agradável e familiar.

Art. 6.º Na hipótese de ser levada infra-estrutura correspondente a saneamento básico nas áreas objeto da presente lei, a Sanasa somente cobrará tarifas de consumo e de utilização aplicando o diferencial igual a 50% dos preços vigentes.

Art. 7.º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, regulamentados os dispositivos julgados necessários, no prazo de 60 dias.

Art. 8.º Revogam-se as disposições em contrário.

Paço Municipal, ... de ... de 1980. — *Dr. Francisco Amaral,* Prefeito Municipal. *Dr. Carlos Soares Junior,* Secretário dos Negócios Jurídicos."

A Assembléia do Povo ofereceu um substitutivo ao anteprojeto, nos seguintes termos:

"Assembléia do Povo

Substitutivo

Projeto de lei n.º ...

Dispõe sobre a concessão de direito real de uso de terrenos públicos por interesse social e dá outras providências.

A Câmara Municipal aprovou, e eu, prefeito do município de Campinas, sanciono e promulgo a presente lei:

Art. 1.º Os terrenos públicos municipais e os que vierem a ser desapropriados para os fins e efeitos da Lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962, poderão ser objeto de concessão de direito real de uso, nos termos do § 1.º do art. 63 da Lei Orgânica dos Municípios, combinado com o art. 7.º e §§ do Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967.

Parágrafo único. Em qualquer dos casos previstos neste artigo prevalecerá a condição de uso subordinada ao bem-estar social na forma do disposto no art. 160, III, da Constituição Federal, dispensada a concorrência pública.

Art. 2.º Fica assegurado o direito dos atuais invasores ou possuidores (favelados) à concessão do direito real de uso, previsto na presente lei, sobre os terrenos invadidos ou possuídos.

Parágrafo único. Excepcionalmente, com a anuência prévia do possuidor ou invasor, o direito à concessão poderá ser transferido para outra área, desde que os moradores da área de destino estejam de acordo.

Art. 3.º As associações de moradores terão assegurada a concessão do direito real de uso, previsto na presente lei, em cada uma das áreas, para a construção de sua respectiva sede.

Art. 4.º Ficam desincorporadas da classe de bens públicos de uso comum do povo e transferidas para a de bens patrimoniais, as áreas de terrenos abaixo descritas de propriedade da Prefeitura Municipal de Campinas, a saber:

a) ...;

b) ...

(Descrição total das praças atualmente ocupadas pelas favelas.)

Art. 5.º A concessão do direito real de uso de terrenos públicos municipais será outorgada por termo administrativo, obedecendo às seguintes condições gerais e uniformes:

a) utilização do terreno exclusivamente para moradia residencial;

b) em caráter gratuito;

c) por tempo indeterminado;

d) como direito real resolúvel;

e) com cláusula de impenhorabilidade e inalienabilidade;

f) responsabilidade do concessionário pelos tributos que venham a incidir sobre o imóvel;

g) transferência por sucessão legítima, assegurando-se igual direito à concubina e filhos ilegítimos, desde que a situação seja comprovada por três testemunhas;

h) realização em casos de desvio de finalidade, com reversão do imóvel ao patrimônio municipal.

Parágrafo único. A concessão do direito real de uso a ser outorgada às associações de moradores subordina-se às condições acima estabelecidas, no que couber, e terá como finalidade a construção da sede.

Art. 6.º Não se aplicam às áreas dadas em concessão de direito real de uso as normas constantes do Código de Obras e Urbanismo do Município de Campinas, Lei n.º 1.993, de 20 de janeiro de 1959, e demais alterações posteriores.

Art. 7.º A divisão e demais especificações das áreas a ter seu uso condicionado ao bem-estar social serão efetuadas pelos moradores da terra invadida ou possuída, através de suas associações, obedecidas as condições estabelecidas na presente lei.

Parágrafo único. A deliberação dos moradores será traduzida em plano de urbanização específica da área.

Art. 8.º O plano de urbanização específica definirá a melhor apropriação da topografia e densidade populacional, caracterizando na singularidade de cada área variações de forma e dimensões de terrenos.

Art. 9.º O plano de urbanização específica deverá conter as seguintes diretrizes mínimas:

a) caminhos com largura mínima de seis metros;

b) caminhos sem saída conterão em seu término praças de no mínimo 12 metros de diâmetro;

c) passagens de pedestres e escadas com largura mínima de três metros;

d) reserva obrigatória de faixa não-edificável nos terrenos com cota inferior ao eixo dos caminhos ou passagens de pedestre.

Art. 10. Nas áreas poderão ser construídas moradias isoladas, agrupamentos de moradias ou moradias com no máximo dois pisos.

Parágrafo único. O terreno não poderá ter, em qualquer dos casos previstos neste artigo, mais de uma moradia.

Art. 11. As moradias deverão ter no mínimo duas fachadas, frente e fundos, orientadas para a área livre do terreno e caminho, passagem de pedestre, escada ou via pública.

Art. 12. O plano de urbanização específica da área será apresentado em uma única via, contendo os seguintes elementos técnicos:

a) planta geral, com curvas de nível, indicando todos os caminhos, passagens de pedestre, escadas e divisão da área em terrenos;

b) perfis longitudinais e transversais de todos os caminhos;

c) memorial descritivo.

Art. 13. As áreas remanescentes não ocupadas pelas moradias, terrenos, sede da associação dos moradores e outros equipamentos comunitários julgados necessários pela população da localidade continuarão integrados na classe de bens disponíveis do município.

§ 1.º A ocupação futura das áreas remanescentes dependerá da anuência prévia dos moradores, através da respectiva associação dos moradores.

§ 2.º O plano de urbanização específica pode ser alterado, a qualquer tempo, pela população da área, respeitados os direitos adquiridos e as condições previstas nesta lei, observado, no que couber, o art. 12.

Art. 14. Ficam isentos do pagamento de taxas o exame e aprovação de planos de urbanização específica a serem executados nas áreas de concessão de direito real de uso.

Parágrafo único. A isenção abrange as importâncias devidas à Sanasa.

Art. 15. A municipalidade dotará as áreas a serem dadas em concessão de direito real de uso dos seguintes serviços e melhorias:

a) ensaios mecânicos do solo para a justificação de taxa de trabalho do mesmo;

b) terraplenagem e drenagem de terrenos pantanosos, para possibilitar o aproveitamento total da área;

c) levantamentos topográficos plani-altimétricos necessários à locação do plano de urbanização específica elaborado pela população;

d) locação dos terrenos onde serão construídas as moradias;

e) canalização de cursos d'água julgados necessários para a perfeita conservação dos caminhos marginais;

f) construção de galerias para permitir a captação de águas pluviais;

g) construção de pontes, escadas, galerias ou bueiros que os caminhos traçados venham a exigir;

h) pavimentação de todos os caminhos traçados;

i) instalação de rede de luz pública e domiciliar.

Parágrafo único. Os serviços e melhoramentos executados pela prefeitura não onerarão os concessionários dos terrenos a qualquer título.

Art. 16. A Sanasa levará infra-estrutura correspondente a saneamento básico a todas as áreas a serem dadas em concessão de direito real de uso.

§ 1.º A instalação de redes de água e esgotos necessárias, bem como as ligações domiciliares não onerarão os concessionários de direito real de uso.

§ 2.º Os preços públicos de consumo serão cobrados com um desconto de 50% sobre os preços vigentes em todas essas áreas.

Art. 17. Na construção das moradias serão obedecidas as seguintes condições gerais e específicas:

a) a solução estrutural adotada no projeto de cada moradia deverá comprovadamente garantir sua perfeita estabilidade, através de desenhos, cálculos e memoriais descritivos;

b) quando as moradias forem construídas com materiais e técnicas convencionais, será exigido o cumprimento das normas e especificações da ABNT;

c) quando forem empregados materiais e procedimentos construtivos novos, serão exibidos, se exigido, análise e ensaios comprobatórios de suas qualidades;

d) as moradias deverão ser projetadas observando-se os melhores critérios contemporâneos de insolação, ventilação e iluminação natural e artificial, devendo todos os compartimentos terem aberturas diretas para espaços de uso comum ou para espaços livres do próprio terreno;

e) será obrigatória a observância de um pé-direito de no mínimo 2,40m;

f) toda a moradia deverá dispor de no mínimo um compartimento sanitário com acesso independente de dormitórios e cozinha.

Art. 18. Serão permitidas nas moradias obras de acréscimo, reconstrução parcial ou reforma, desde que obedeçam as condições estabelecidas na presente lei, no que couber.

Art. 19. Os concessionários são obrigados a conservar as moradias e respectivas dependências em bom estado de estabilidade e higiene para não comprometer a segurança e saúde dos ocupantes, vizinhos e transeuntes.

Art 20. Aprovado o projeto de um determinado tipo de moradia, a reprodução de seu similar dispensará o respectivo exame, sendo automaticamente considerado aprovado.

§ 1.º Os projetos serão aceitos em qualquer tipo de cópia e em uma única via que será devolvida ao interessado devidamente aprovada.

§ 2.º Aplicam-se à Sanasa as disposições contidas no presente artigo.

Art. 21. Ficam isentos de pagamento de taxas o exame e aprovação de plantas de construção e moradia.

§ 1.º A isenção abrange as importâncias devidas à Sanasa.

§ 2.º A expedição do habite-se também se processará sem qualquer ônus para o concessionário.

Art. 22. Elaborado pela população o plano de urbanização específica da área, através da associação de moradores, será o mesmo aprovado e registrado pela Prefeitura Municipal de Campinas no registro de imóveis competente, antes da concessão de que cuida a presente lei.

Art. 23. A concessão de direito real de uso, de que trata a presente lei, será devidamente formalizada através de simples termo administrativo, lavrado em livro próprio da Secretaria de Administração — Serviço de Administração Patrimonial —, tirando-se cópia que será entregue ao interessado para sua inscrição em livro próprio do registro de imóveis.

Parágrafo único. A partir do termo administrativo mencionado neste artigo, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no ajuste.

Art. 24. Fica o prefeito autorizado a abrir os créditos necessários à satisfação das despesas decorrentes desta lei, valendo-se para tanto dos recursos decorrentes de superávit financeiro, excesso de arrecadação, redução parcial ou total de dotações orçamentárias vigentes ou operações de crédito.

Art. 25. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário."

Em 26 de fevereiro de 1981, após sucessivas prorogações, veio a prevalecer, na Câmara Municipal, um substitutivo da proposição transcrita, para desencanto dos favelados, pois o texto aprovado modificava sensivelmente o art. 1.º, limitando a aplicação da concessão aos "terrenos patrimoniais".

A partir desse momento surgiram inúmeros incidentes político-legislativos, evidenciando significativa ruptura entre a comunidade e o poder público, sofrendo solução de continuidade a política de regularização fundiária que se

desenhava vitoriosa em Campinas, através do instituto da concessão do direito real sobre terrenos públicos.[6]

9.4 Em Volta Redonda, a partir de meados de 1984, iniciou-se uma política municipal de desfavelamento e atuação em áreas públicas ocupadas, utilizando-se como instrumento de apoio a Lei municipal n.º 1.885, de 11 de junho de 1984.

Eis o teor integral dessa lei municipal de Volta Redonda:

"Prefeitura Municipal de Volta Redonda

Lei municipal n.º 1.885

Institui uma política municipal de desfavelamento a atuação em áreas públicas ocupadas.

A Câmara Municipal aprova e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1.º A política municipal relativa a desfavelamento e atuação em áreas públicas ocupadas a ser instituída e executada pelo poder executivo atenderá aos seguintes objetivos, critérios, atribuições e instrumentos:

Dos objetivos. A política municipal de desfavelamento e atuação em áreas públicas ocupadas tem como objetivo reconhecer o direito do acesso à terra ou à moradia, por parte das famílias carentes, observadas as condições técnico-jurídicas de cada caso.

Dos critérios. A partir da constatação prévia dessas ocupações, as mesmas serão classificadas em:

a) quanto aos aglomerados:

1. aglomerados a serem urbanizados;

2. aglomerados a serem removidos;

3. lotes semi-urbanizados para receberem as remoções;

b) quanto aos ocupantes:

1. posseiros para fins habitacionais;

2. posseiros para fins habitacionais e agrícolas.

Das atribuições. Para o desenvolvimento da política municipal de desfavelamento e atuação em áreas ocupadas ficam definidas as seguintes atribuições e participações:

[6] Para referência mais demorada, ver: Lira, José Ricardo Pereira. Favelas: a urbanização necessária e a sua titulação. Relatório, ao CNPq, de bolsa de iniciação científica. 1984. p. 7-14. mimeogr.

1. Secretaria Municipal de Planejamento e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano: estudos, pesquisas, planejamento e condução da política de desfavelamento e atuação em áreas públicas ocupadas.

2. Secretaria Municipal de Governo: apoio na condução e na coordenação da referida política.

3. Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, Secretaria Municipal de Saúde e Promoção Social, Secretaria Municipal de Administração e Companhia de Habitação de Volta Redonda: ação física, social, patrimonial e apoio ao planejamento.

Dos instrumentos. Os instrumentos de apoio à política municipal de desfavelamento e atuação em áreas ocupadas são:

a) transferência da terra mediante concessão de direito real de uso aos posseiros que atendam às seguintes condições:

— residir efetivamente no local;

— não serem proprietários de imóvel no município;

— renda familiar até três salários mínimos;

b) transferência da terra mediante escritura de compra e venda nos casos em que a área passa a ser objeto de transferência à Cohab/VR para projeto de urbanização, e favorecendo aos posseiros que atendam às mesmas condições do item *a*;

c) fundo comunitário constituído mediante captação, armazenamento e alocação de recursos materiais, medicamentos, financeiros e alimentícios entre outros, para um eficaz atendimento. A formação do fundo comunitário bem como sua gestão serão definidos através de ato do Executivo;

d) equipe de relacionamento constituída de membros técnicos e especialistas da PMVR e/ou autarquias, responsável pelo cadastramento das famílias, pesquisa sócio-econômica, levantamentos e projetos físicos, assistência social e orientação;

e) equipe de apoio constituída por membros de associação do bairro e/ou moradores do local, eleitos pelos próprios posseiros para representá-los junto aos órgãos públicos que participam da política municipal para áreas ocupadas;

f) equipe de implantação constituída por técnicos das Secretarias envolvidas na política municipal para áreas ocupadas com a responsabilidade de implantação física dos projetos necessários, a cada caso, gerindo o fundo comunitário em entrosamento com as equipes de relacionamento e de apoio.

Art. 2.º As áreas públicas de preservação paisagística e ecológica, de interesse do desenvolvimento econômico e social e as destinadas a equipamento

público de educação e saúde que não possam ser substituídas por outras que atendam à mesma finalidade não poderão ser objeto de urbanização.

Parágrafo único. Nesses casos, após a constatação prévia das ocupações pela equipe de relacionamento, os posseiros serão obrigatoriamente transferidos para outras áreas, mediante projeto próprio, na forma do regulamento e atendidas as demais disposições da presente lei.

Art. 3.º Fica o poder executivo autorizado a transferir aos posseiros ocupantes das áreas definidas como 'aglomerados a serem urbanizados', obedecidos os critérios desta lei, as áreas que ocupem, as quais serão consideradas de uso habitacional para fins de parcelamento e registro público imobiliário.

§ 1.º O instrumento contratual da transferência será a escritura pública ou particular de concessão de direito real de uso.

§ 2.º Enquanto não se efetivarem as obras de urbanização e perfeita identificação das áreas parceladas, o poder executivo emitirá título provisório de ocupação que garanta aos posseiros os direitos da presente lei.

Art. 4.º Fica o poder executivo autorizado a transferir à Cohab/VR as áreas públicas que possam ser urbanizadas através do Sistema Financeiro da Habitação — BNH, segundo critérios estabelecidos para cada caso.

Art. 5.º Para fiel execução desta lei, o poder executivo baixará dentro de 30 dias, decreto regulamentar.

Art. 6.º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Volta Redonda, 11 de junho de 1984. — Benevenuto dos Santos Neto, Prefeito Municipal.

Mensagem n.º 16/84. Autor: prefeito municipal."

A Lei municipal de Volta Redonda n.º 1.885, de 11 de junho de 1984, foi regulamentada pelo Decreto municipal n.º 1.766, de 1.º de agosto de 1984.

O texto desse decreto é o seguinte:

"Decreto n.º 1.766

Regulamenta a Lei n.º 1.885, de 11 de junho de 1984, que dispõe sobre a política municipal de desfavelamento e atuação em áreas públicas ocupadas.

O prefeito municipal de Volta Redonda, tendo em vista o que dispõe o art. 5.º da Lei municipal n.º 1.885, e no uso de atribuições que lhe confere o art. 101, I e IX, da Lei Complementar estadual n.º 1/75, e

Considerando que a política municipal de desfavelamento e atuação em áreas públicas ocupadas tem por objetivo o reconhecimento do acesso à terra e a morada às famílias carentes, o estabelecimento de uma postura concreta e firme da parte do Executivo municipal frente ao problema, mobilizando,

globalmente, todos os seus órgãos, da administração direta e indireta, mediante atendimento sistemático e coordenado a essas famílias, visando a promover sua integração física e social no contexto urbano;

Considerando que é fundamental a instrumentação legal, que permita o acesso dessas famílias à propriedade da terra, acompanhada de acesso, aos serviços e equipamentos públicos e à infra-estrutura de saneamento básico para que possam ser alcançados os objetivos preconizados;

Considerando que o processo de desfavelamento não deve ficar restrito tão-somente às ações ou a atuação do poder público mas se exercitará ainda no sentido de que as famílias realmente possam ser integradas no processo de cidadania, em face da mobilização da sociedade como um todo.

Decreta:

Capítulo I
Das ocupações das áreas públicas

Seção I
Dos aglomerados

Art. 1.º As áreas públicas ocupadas por posseiros serão, sem exceção, cadastradas pela Secretaria Municipal de Planejamento, através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPU/VR), observados os seguintes aspectos de cada aglomerado:

a) número de famílias;

b) condições físicas das ocupações;

c) acesso à infra-estrutura de saneamento;

d) acesso aos serviços e equipamentos públicos;

e) situação fundiária.

Art. 2.º Após o cadastramento completo de todas as áreas públicas porventura ocupadas, proceder-se-á a estudos e definição de cada aglomerado, segundo os seguintes critérios mínimos:

a) aglomerados a serem urbanizados, os quais só serão considerados desde que apresentem:

a.1) condições físicas de topografia favorável e possibilidade viável de integração com a malha urbana e infra-estrutura existente;

a.2) condições sócio-econômicas das respectivas famílias;

a.3) condições jurídicas que possibilitem a regularização necessária junto ao registro de imóveis;

a.4) tempo de existência do aglomerado e de permanência, ali, de cada qual;

b) aglomerados a serem removidos, os quais só serão considerados desde que:

b.1) estejam situados caracterizadamente em zonas de preservação paisagística e/ou ecológica do município;

b.2) englobem áreas de interesse para a implantação de equipamentos públicos e que não possam ser substituídas por outras;

b.3) estejam situados em áreas definidas ou destinadas à implantação de projetos de desenvolvimento do município;

b.4) estejam situados em áreas onde a possibilidade de implantação de infra-estrutura venha a ser considerada tecnicamente difícil e/ou demasiado onerosa;

b.5) estejam, finalmente, situados em áreas que coloquem em risco a permanência das famílias no local.

Art. 3.° Para atendimento das famílias que ocupem os aglomerados que devam ser removidos, o município promoverá, em áreas do seu patrimônio, loteamentos semi-urbanizados.

Parágrafo único. Tais famílias terão, também, como opção, a possibilidade de compra de imóvel para sua moradia, através dos programas existentes na Companhia de Habitação de Volta Redonda (Cohab/VR).

Seção II

Dos projetos de urbanização

Art. 4.° Os projetos de urbanização, relativos aos aglomerados que devam ser urbanizados, observarão sempre as divisas e os caminhos preexistentes na área.

Art. 5.° Os aglomerados referidos no artigo anterior serão considerados zonas especiais dentro da Lei de Zoneamento, nelas possibilitando-se parcelamento e edificações especiais, que atendam as peculiaridades de cada aglomerado, não podendo tal possibilidade ser estendida às demais áreas residenciais do município.

Parágrafo único. Desde que possível, parcelar-se-ão as áreas das zonas especiais em lotes individuais e na impraticabilidade dessa hipótese, procedida a delimitação dos contornos, aplicar-se-á a legislação que rege o condomínio horizontal.

Art. 6.° O relacionamento do município com as famílias de posseiros que residem efetivamente no local far-se-á sempre através de servidores autorizados ou credenciados.

Art. 7.º As famílias cadastradas na forma deste regulamento, ocupantes de áreas nos aglomerados definidos como 'a serem urbanizados', receberão instrumento provisório de reconhecimento de sua posse (IPRP), segundo critérios a serem fixados pelo Executivo, atendendo-se às condições físicas, jurídicas e sociais de cada aglomerado, assegurando-se, assim, o seu direito de permanência ou fixação no local, até que o projeto de urbanização seja aprovado e levado ao registro público, após o que será expedido o 'título definitivo', de conformidade com a legislação pertinente.

Seção III

Dos posseiros

Art. 8.º Os ocupantes das áreas públicas, após cadastramento promovido pelo IPPU/VR, ficam classificados, tendo em vista a razão de sua fixação na área, nas seguintes categorias:

a) os que a utilizarem única e exclusivamente para sua moradia;

b) os que ocuparem a área para moradia e para plantio de qualquer natureza com a finalidade comercial ou produtiva.

§ 1.º Serão admitidos os usos de áreas de terra, por parte de posseiros, para fins de exploração de comércio vicinal, em conjunto com a moradia, após regularmente autorizada pela Secretaria Municipal de Planejamento, sendo, entretanto, proibidas a cessão e a transferência a qualquer título do direito à atividade, a terceiros.

§ 2.º Nos casos de ocupação de glebas públicas acima de 5.000m², por uma mesma família, para outorga do título definitivo a gleba será reduzida àquela área (5.000m²), sendo o restante do imóvel, a critério da Secretaria de Planejamento, destinado a:

a) comodato para a própria família, nos casos em que a área esteja totalmente plantada;

b) comodato para outras famílias residentes no local, que, embora manifestado o desejo de plantar, não o façam por ocuparem pequenos lotes;

c) parcelamento da área para ocupação de outras famílias, cujo objetivo exclusivo seja a ocupação para sua residência.

§ 3.º Nos casos de remoção ou mesmo de urbanização, o poder público municipal não indenizará benfeitorias consistentes em plantações e árvores existentes na área.

§ 4.° O instrumento provisório de reconhecimento da posse (IPRP) possibilitará ao ocupante respectivo a construção, ampliação ou melhoria de sua moradia, após consulta ao IPPU/VR, que estabelecerá os critérios e condições a serem obedecidos.

§ 5.° A transferência ou a alienação — a qualquer título — do direito à posse será feita a famílias previamente cadastradas no IPPU/VR e caso inexistam interessados entre essas, a terceiros que se cadastrem e sejam considerados pelo IPPU/VR carentes e em condições de se sub-rogarem àquele direito.

Capítulo II

Das atribuições e participações

Art. 9.° Visando à mais cabal e eficaz execução da política municipal de desfavelamento e atuação em áreas públicas ocupadas, envolver-se-ão nela todos os órgãos da administração direta e indireta do município, de acordo com a seguinte discriminação:

a) Secretaria Municipal de Planejamento (SMP) e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPU/VR), mediante:

a. 1) coordenação geral da política preconizada na Lei n.° 1.885/84 e neste decreto regulamentador;

a.2) levantamentos cadastrais e planejamento das ações necessárias, com as prioridades devidamente assinaladas;

a.3) articulação com outros órgãos governamentais do estado e da União, bem como com entidades públicas e privadas;

a.4) arregimentação permanente e gerenciamento de recursos, que atendam à política municipal empreendida;

a.5) elaboração de projetos e estudos, que objetivem a atualização da legislação fundiária do município;

a.6) elaboração de projetos de urbanização e de viabilidade para loteamentos;

b) Secretaria Municipal de Governo (SMG), mediante:

b.1) apoio logístico à política empreendida, tendo em vista mobilização de recursos humanos, técnicos, financeiros e de camunicação e divulgação;

b.2) regularização fundiária das ocupações nas fases provisórias e definitivas, através da sua Consultoria Jurídica;

b.3) apoio ao planejamento e à implantação da política prevista, através da Cohab/VR, que funcionará como agente financeiro nos casos em que sejam reclamados recursos do Sistema Financeiro da Habitação;

c) Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SMO), mediante:

c.1) implantação das obras de infra-estrutura, inclusive as de água e esgoto, através do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Volta Redonda (Saae/VR);

c.2) apoio nas remoções e transferências de famílias, sempre que necessário;

c.3) execução de loteamentos semi-urbanizados, desde que definida a sua participação;

c.4) execução de serviços de topografia;

c.5) construção de equipamentos e prestação de serviços públicos, quando estabelecida a sua participação;

d) Secretaria Municipal de Saúde e Promoção Social (SMSPS), mediante:

d.1) levantamentos sócio-econômicos;

d.2) acompanhamento social;

d.3) ação em favor do desenvolvimento das comunidades;

d.4) apoio nas remoções e transferências das famílias, em ação conjunta;

d.5) execução ou prestação de serviços de saúde, necessários e vinculados a cada projeto;

e) Secretaria Municipal de Administração (SMA), mediante:

e.1) medidas e providências que, relativamente a cada projeto, digam respeito ou interessem ao patrimônio do município;

e.2) colaboração no cadastramento e atividades afins.

Capítulo III

Seção I

Das transferências da terra

Art. 10. Para que tenham acesso legal à terra que, eventualmente, ocupam, ou sejam fixados em outro local, os atuais posseiros deverão satisfazer as seguintes condições:

a) residirem efetivamente no local;

b) não serem proprietários de imóveis no município, mediante comprovação;

c) estarem devidamente cadastrados no IPPU/VR.

Parágrafo único. Nos casos de conflito ou divergências, dar-se-á prioridade ao posseiro que perceba renda familiar de até três salários mínimos.

Art. 11. Observadas as condições mínimas do artigo anterior, a transferência da terra poderá ocorrer sob uma das seguintes modalidades:

a) concessão de direito real de uso;

b) compra e venda, através de escritura pública ou particular, nos casos de projetos sociais do Sistema Financeiro da Habitação, depois de transferido o bem para a Cohab/VR.

Seção II

Do fundo comunitário

Art. 12. Para a implantação da política preconizada na Lei n.º 1.885/84, será constituído um fundo comunitário mediante captação de recursos diversificados, financeiros e materiais, assim discriminados:

a) dotações orçamentárias, em decorrência de recursos incluídos na Lei de Meios Municipal;

b) doações obtidas através de campanhas comunitárias, realizadas em caráter permanente;

c) captações externas, de natureza vária, junto a órgãos públicos estaduais e federais.

Art. 13. A formação do fundo comunitário bem como a sua gestão serão definidos por ato do Executivo, sem prejuízo do que dispõe o art. 14, letra *c*.

Seção III

Das equipes de trabalho

Art. 14. Para definição objetiva da implantação da política proposta, ficam constituídas equipes de servidores dos diversos órgãos municipais, bem como de moradores das áreas ocupadas, a saber:

a) equipe de relacionamento, integrada por: um representante da SMP; um representante da SMS; um representante da Cohab/VR; um engenheiro da SMO; um arquiteto do IPPU/VR, tendo a equipe as atribuições de:

a.1) cadastramento das famílias;

a.2) pesquisas sócio-econômicas;

a.3) acompanhamento social;

a.4) elaboração de projetos físicos atualizados;

a.5) mobilização permanente da comunidade;

a.6) participação na definição dos aglomerados a serem urbanizados ou removidos;

b) equipe de apoio para cada aglomerado, integrada por três moradores previamente escolhidos ou eleitos pelas famílias ocupantes para representá-los ou pela associação respectiva, se houver, quando devidamente regularizada na PMVR, tendo essa equipe o objetivo de acompanhar e participar das propostas de solução, juntamente com o poder público, nas diversas fases do projeto;

c) equipe de implantação, tendo atribuições definidas de implantação física dos projetos, atentando para seus aspectos sociais, econômicos e financeiros, além de promover a gestão de todos os recursos alocados, inclusive do fundo comunitário, e se entrosando, ainda, com as demais equipes de trabalho, a qual será constituída de um engenheiro de obras; um consultor jurídico; um assistente social e um gestor do fundo comunitário.

Parágrafo único. A Secretaria Municipal de Planejamento disciplinará o funcionamento das diversas equipes, anteriormente referidas, baixando os atos necessários que serão divulgados no órgão oficial do município.

Capítulo IV

Das disposições finais

Art. 15. Fica instituído e aprovado, para viabilizar o sistema operacional da política municipal para áreas ocupadas, o fluxograma de atividades, anexo ao presente decreto.

Art. 16. Os casos omissos serão solucionados conjuntamente pelos secretários municipais, titulares das secretarias mencionadas no art. 9.º e alíneas, pelo IPPU/VR e pelas equipes de trabalho, lavrando-se atas das reuniões realizadas.

Art. 17. Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Volta Redonda, 1.º de agosto de 1984; 30.º de fundação da cidade."

Ainda em Volta Redonda, outro exemplo de utilização da concessão real de uso como instrumento de regularização fundiária é o da Lei municipal n.º 1.892, de 3 de julho de 1984, estabelecendo e disciplinando o uso do imóvel denomi-

nado Fazenda Três Poços, dividida em glebas destinadas ao Distrito Industrial de Volta Redonda, a um programa habitacional-agrícola e a equipamentos púbicos, de utilidade pública, de logradouros públicos e a equipamentos sociais ou comunitários.

A mencionada Lei municipal n.º 1.892, de 3 de julho de 1984, está assim concebida:

"Câmara Municipal de Volta Redonda

Estado do Rio de Janeiro

Lei municipal n.º 1.892

Estabelece e disciplina a utilização e o uso do imóvel denominado Fazenda Três Poços.

A Câmara Municipal aprova e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1.º Fica desafetada ao uso industrial, a área do imóvel pertencente ao patrimônio público municipal, denominado Fazenda Três Poços, referida na Deliberação n.º 1.088, de 3 de novembro de 1971.

Art. 2.º A Fazenda Três Poços será dividida em glebas que se destinarão:

a) ao Distrito Industrial de Volta Redonda (DI/VR);

b) a um programa habitacional-agrícola;

c) a equipamentos:

— públicos;

— de utilidade pública;

— de logradouros públicos;

— sociais ou comunitários.

Art. 3.º O Distrito Industrial de Volta Redonda abrigará indústrias de pequeno porte que atendam às diretrizes alinhadas, nesta lei ou no seu regulamento.

Art. 4.º O programa habitacional-agrícola intenta dar solução à desordenada ocupação de áreas da Fazenda Três Poços, bem como resolver outros problemas de ordem habitacional do município, para cuja consecução serão adotadas as seguintes providências:

a) levantamento físico para determinação de glebas (art. 2.º) já ocupadas;

b) delimitação dos lotes que constituem a posse de cada um dos ocupantes;

c) cadastramento sócio-econômico que defina as condições de vida das famílias dos posseiros.

Art. 5.° A discriminação das glebas destinadas a cada uma das finalidades previstas no art. 2.° é a constante do desenho elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda (IPPU/VR), órgão vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento, sob o n.° X-40601 o qual, com os respectivos memoriais descritivos, integra e complementa a presente lei.

Art. 6.° O município, através do IPPU/VR, procederá à elaboração do projeto de parcelamento da Fazenda Três Poços, para as finalidades previstas no art. 2.°, providenciando o competente registro público imobiliário.

Art. 7.° O poder executivo fica autorizado, após proceder ao registro imobiliário do parcelamento da Fazenda Três Poços, a transferir a terceiros os lotes das áreas destinadas ao Distrito Industrial de Volta Redonda e ao Programa Habitacional-Agrícola, atendidas, no mínimo, as seguintes exigências e diretrizes básicas:

I — Áreas industriais:

a) alienação por concorrência pública;

b) prioridade para empresas locais e regionais;

c) prioridade para atividades de prestação de serviços e fornecimento à siderurgia;

d) prioridade para empreendimentos que garantam geração de empregos na proporção de um para cada 20m² da área construída;

e) valor de alienação proporcional ao custo das obras de infra-estrutura;

f) prazo mínimo para a implantação da indústria.

II — Áreas habitacionais-agrícolas:

a) atendimento prioritário das famílias que estejam radicadas no local;

b) preservação da finalidade de ordem social do programa;

c) instituição de projeto específico que leve em conta a titulação provisória, o projeto de urbanização e a titulação definitiva;

d) transferência dos posseiros que ocupem as áreas destinadas ao Distrito Industrial e à construção de equipamentos para as glebas reservadas ao Programa Habitacional-Agrícola, que se efetivará pela prefeitura municipal ou mediante ressarcimento das edificações existentes;

e) opção de mudança, das famílias que ocupem as áreas destinadas ao Distrito Industrial e aos equipamentos públicos, para locais onde se desenvolvam outros programas habitacionais.

Art. 8.º Atendendo ao disposto no art. 3.º da Lei n.º 1.842, de 14 de setembro de 1983, fica estabelecido que a transferência dos lotes em que forem divididas as glebas destinadas ao Distrito Industrial de Volta Redonda e ao Programa Habitacional-Agrícola, far-se-á através de concessão de direito real de uso, instituída e disciplinada pelo Decreto-lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, e de acordo com cláusulas e condições que forem fixadas, em cada caso, pelo poder executivo.

Parágrafo único. Atendendo ao relevante alcance social do Programa Habitacional-Agrícola, a transferência dos lotes aos concessionários será feita com dispensa de concorrência e sem qualquer remuneração.

Art. 9.º Fica o Executivo municipal autorizado a delegar ao IPPU/VR e à Companhia de Habitação de Volta Redonda (Cohab/VR) a gerência dos empreendimentos relativos ao Distrito Industrial de Volta Redonda e ao Programa Habitacional-Agrícola.

Art. 10. O regulamento estabelecerá outros critérios de seleção e escolha das indústrias interessadas em instalar-se no DI/VR, dispondo, obrigatoriamente, sobre a apresentação de todos os dados e informações que assegurem o mais amplo atendimento das diretrizes traçadas pela presente lei, inclusive a possibilidade de expansão da atividade, dados sobre o mercado consumidor e, ainda, indicações sobre a ocupação do solo e grau ou intensidade de interferência ambiental.

Art. 11. O regulamento também disporá sobre as condições que devam ser atendidas pelos interessados na aquisição dos lotes habitacionais-agrícolas, em especial as seguintes:

a) não serem proprietários de outro imóvel no município;

b) residirem efetivamente no local;

c) serem cadastrados no IPPU/VR;

d) prioridade aos que auferirem renda familiar até três salários mínimos;

e) prioridade aos que mantenham atividade agrícola;

f) prioridade aos que residam há mais tempo no local.

Art. 12. Fica concedida prioridade de aquisição de áreas do Distrito Industrial de Volta Redonda (DI/VR) aos concessionários já instalados, que disponham de autorização conferida pela Câmara Municipal.

Art. 13. Fica o poder executivo autorizado a transferir para a Fundação Oswaldo Aranha, com sede neste município, através de concessão de direito real de uso, a área mencionada no art. 2.º da Lei municipal n.º 1.463, de 3 de janeiro de 1978, e que havia sido objeto de cessão de uso sem o caráter de direito real, mediante as condições que forem estabelecidas no respectivo instrumento.

Art. 14. O chefe do Executivo municipal, para fiel execução desta lei, baixará, dentro de 30 dias, decreto regulamentar.

Art. 15. Fica revogada, em todos os seus termos, a Lei municipal n.º 1.820, de 10 de maio de 1983, que criou a Coden/VR.

Art. 16. Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas todas as disposições em contrário, especialmente as da Deliberação n.º 1.088, de 1971, e seu Decreto regulamentar n.º 884, de 27 de janeiro de 1976.

Volta Redonda, 3 de julho de 1984. — Benevenuto dos Santos Neto, Prefeito Municipal."

9.5 Finalmente, encerrando este item relativo às tentativas de regularização fundiária através da utilização da concessão do direito real de uso, vale referir o Anteprojeto de Lei n.º 101/83, apresentado à Assembléia Legislativa do estado do Paraná, em agosto de 1983, vazado nos seguintes termos:

"Anteprojeto de Lei n.º 101/83

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná

Decreta:

Estabelece a concessão de direito real de uso para terras públicas urbanas e regulamenta o procedimento.

Art. 1.º Todo aquele que, não tendo propriedade imóvel alguma, instalar sua moradia habitual, por um ano, em construção de qualquer espécie, como barraco, tapera, edificação de alvenaria ou alguma outra, em terra estadual, pública, urbana, baldia e não aplicada a qualquer uso público, adquirirá sobre ela, até o limite de 200m², direito real de uso perpétuo e gratuito.

§ 1.º O poder público expedirá, a requerimento do interessado, o competente título recognitivo do direito em tela, que se perfaz, *ipso jure*, com o só cumprimento dos requisitos previstos no artigo.

§ 2.º A comprovação de moradia pelo prazo referido se fará por qualquer meio de prova em direito admitido e a inexistência de outra propriedade é presumida até prova em contrário produzida por autoridade pública ou qualquer do povo.

Art. 2.º Quem preencher, em ocasiões sucessivas, os requisitos do art. 1.º, em diferentes locais, perderá automaticamente, com a aquisição ulterior, o direito real de uso precedentemente adquirido, msmo que isso ocorra em município diverso.

§ 1.º Perderá o direito real de uso aquele que vier a adquirir imóvel a qualquer título, mesmo por sucessão hereditária.

§ 2.º O direito real de uso adquirido na forma estabelecida por esta lei é intransferível por ato *inter vivos*.

Art. 3.º O poder público manterá registro de concessões de direito real de uso obtidas pela forma disposta nesta lei e providenciará a expedição dos títulos previstos no § 1.º do art. 1.º, bem como os cancelamentos cabíveis por força do previsto no art. 2.º.

Art. 4.º Nas terras públicas de que trata esta lei onde estiverem sediadas pelo menos 10 famílias que preencham os requisitos aquisitivos da concessão de direito real de uso, a implantação de equipamentos e melhoramentos públicos, inclusive os serviços públicos de ligação domiciliar, será feita como se tratara de áreas regularmente urbanizadas.

Art. 5.º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, em ... — Roberto Requião de Mello e Silva.

Justificativa. O art. 160, III, da Carta Constitucional do país, consagra como princípio de ordem econômica e social a 'função social da propriedade'. Trata-se, pois, de preceito obrigatório, particularmente para o poder público.

As terras públicas urbanas, enquanto baldias e não aplicadas a qualquer uso público — numa época de grave crise habitacional e em que a população carente não tem meios para fixação de moradia —, estão manifestamente contrariando a função social da propriedade. De outra parte, na medida em que tais áreas, muitas vezes, têm servido 'de fato', para abrigo de trabalhadores que as ocupam e nelas se instalam para habitá-las, vêem-se prepostas — à margem de qualquer decisão jurídica do poder público — à função social que poderiam cumprir.

É sabido que ao redor de 80% das ocupações irregulares de terra, convertidas em favelamento, se efetuam sobre estes terrenos públicos.

Consagrar juridicamente tais situações e dar o aval do direito a instalações de moradia, tal como previsto no anteprojeto, é medida proveitosa por diferentes razões.

Em primeiro lugar, assegura o cumprimento do princípio da função social da propriedade.

Em segundo lugar, minora um grave problema social.

Em terceiro lugar, na medida em que estabiliza situações precárias, afiançando-lhes proteção jurídica, estimula os ocupantes à paulatina transformação de habitações miseráveis em moradias de melhor qualidade.

Em quarto lugar, de acordo com o estatuído no projeto, libera o poder público para a instalação de equipamentos e melhoramentos públicos capazes de propiciar condições de vida mais humanas para os residentes nestas áreas, permitindo, destarte, urbanização de aglomerados caóticos e inteiramente marginalizados. É dizer, proporciona tratar como 'existentes' núcleos habitacionais que na atualidade, estão na estranha situação de serem havidos inexistentes.

Com efeito, sua realidade é desconsiderada, na prática, tal como se inexistissem, porquanto persistem desassistidos dos mais comezinhos equipamentos urbanos.

A aprovação do anteprojeto ora proposto ensejará o cumprimento do art. 160, III, do texto constitucional, e contribuirá para o realístico tratamento de um problema social concreto, cuja existência não irá desaparecer mediante a atitude irrealista de ignorá-lo. Sobremais, dará azo a que se inicie um processo de urbanização destas áreas — hoje verdadeiros quistos urbanos — segundo padrões consentâneos com nossa situação real. Trata-se de dar-lhes o tratamento possível, que pode não ser o ótimo, mas será certamente melhor do que não lhes dar qualquer espécie de tratamento, como hoje ocorre e persistirá ocorrendo se não forem adotadas as soluções propostas.

Por derradeiro, importa notar que a concessão de direito real de uso é procedimento cauteloso que proporcionará ao poder público controle da situação, ensejará menores oportunidades de desviado manejo comercial na utilização do instituto e é perfeitamente bastante para cobrir os objetivos sociais do anteprojeto. Ainda mais que mesmo o herdeiro só manterá a titularidade do direito enquanto não-proprietário de outro imóvel, e se evita a repetição sucessiva do exercício do direito no mesmo município."

Essas as formulações que nos foi possível identificar, contemplando a concessão do direito real de uso como instrumento jurídico a ser utilizado em uma política de regularização fundiária.