

Abaixo, o inteiro teor do Decreto n.º 5.625, de 27 de dezembro de 1985.

Decreto n.º 5.625 de 27 de dezembro de 1985

DISPÕE sobre o reconhecimento de logradouros.

O Prefeito da Cidade do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais e tendo em vista o que consta do Processo n.º 01/02.524/85,

DECRETA:

Art. 1.º — O reconhecimento de logradouros mediante decreto do Prefeito constitui mero ato de identificação de um elemento fático da Cidade, podendo ser solicitado por qualquer interessado.

Art. 2.º — O ato de reconhecimento de logradouro não importa em transmissão de posse ou propriedade particular para o Município, não gerando direito a indenização, não implica na transferência de qualquer dever do loteador para o Poder Público, não constituindo aceitação de obras, nem dispensa os responsáveis das obrigações previstas na legislação.

Art. 3.º — A prestação de serviços públicos solicitados pela comunidade local e o reconhecimento dos respectivos logradouros independem da regularização urbanística ou registrária.

Art. 4.º — O ato de reconhecimento será precedido de vistoria local do órgão competente da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, comprobatória de existência fática do logradouro e indicativa de seus pontos de referência, extensão, largura e demais características essenciais, que deverão constar do expediente a ser encaminhado ao Prefeito.

Parágrafo único — Tratando-se de loteamento irregular, a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos ouvirá o Núcleo de Regularização de Loteamentos da Procuradoria Geral sobre o pedido de reconhecimento de logradouro e a denominação a ser atribuída a este.

Art. 5.º — Na atribuição de denominações a logradouros públicos, dar-se-á preferência às indicações legislativas e às solicitações das comunidades locais, observada a legislação aplicável.

Art. 6.º — São reconhecidos, na data de vigência deste decreto, todos os logradouros que o tenham sido por decretos anteriores, sob qualquer forma, ficando doravante revogada a distinção entre reconhecimento definitivo, provisório, condicional e excepcional, mantidas as obrigações legais dos loteadores e demais responsáveis.

Art. 7.º — Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 27 de dezembro de 1985 — 421.º de Fundação da Cidade.

**A Concessão
do
Direito Real de Uso**

(Art. 7.º, do Decreto-Lei n.º 271/67)

Ricardo Pereira Lira

Procurador do Estado do Rio de Janeiro

SUMÁRIO

I — ANÁLISE TEÓRICA — Considerações Introdutórias — Conceito — Constituição e Forma — Espécies — Efeitos da Concessão do Direito Real de Uso — Dos direitos das partes — Da extinção da concessão.

II — TENTATIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO INSTITUTO — Centrais Elétricas de São Paulo S/A. - CESP, "Núcleo Residencial de Ilha Solteira" — Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM; Ocupação dos Terrenos da Nova Marabá — Campanha de Regularização Fundiária no Município de Campinas (SP) - Assembléia do Povo — Política Municipal de Desfavelamento e Atuação em áreas públicas ocupadas no Município de Volta Redonda (RJ) — Tentativa de Regularização Fundiária no Estado do Paraná.

III — REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA ÁREA DO PROJETO DE URBANIZAÇÃO DE ILHA DAS COBRAS E PARQUE DA MANGUEIRA, NO MUNICÍPIO DE PARATY. ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS — Lei Municipal n.º 636, de 08 de novembro de 1982 — Fórmula contratual adotada para implementação do dito projeto — Análise Crítica da Lei Municipal n.º 636, de 08 de novembro de 1982 — Análise crítica da aludida fórmula contratual — Sugestão de nova fórmula contratual — Análise da metodologia.

I — ANÁLISE TEÓRICA

Considerações Introdutórias

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

O direito real afirma-se e 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.

1.1 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.º, parágrafo único, da Lei n.º . . 4.591, 16.12.64).

1.2 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” (ORLANDO GOMES **in Obrigações**, 4.ª ed. Forense, 1976, p. 33).

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.
- 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 acima 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 14.07.1965, com a redação do Decreto-Lei n.º 911, de 1.10.1969); direito do promitente-comprador, ou cessionário, do imóvel não-loteado (art. 22, do Decreto-Lei n.º 58, de 10.12.37) e direito do promissário-cessionário de imóvel não-loteado (art. 69, da Lei n.º 4.380, de 21.8.64) 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 de Habitação (art. 22, da Lei . . n.º 4.864, de 29.11.1965), 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 28.02.1967.

Conceito

2. A conceptualização da concessão do direito real de uso de terrenos pode ser extraída do mencionado art. 7.º, do Decreto-Lei n.º 271, de 28-02-1967, 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.º, *caput*, e o § 3.º, 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 resolutive.

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

Constituição e Forma

3. 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.º § 1.º, do Dec.-Lei 271, de 28-02-1967).

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 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 concessão *causa mortis* ("por sucessão legítima ou testamentária") (art. 7.º, § 4.º, do Dec.-Lei 271, de 28-02-1967, mas não a sua *criação*, à qual o texto legal imprimiu feição nitidamente contratual, excludente, por conseguinte, do testamento.

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 Dec.-Lei n.º 271, de 28-02-1967); 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 inexistente, 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 objetivo (art. 145, II, do Código Civil).

4.3 A concessão, enfim, pode ter por objetivo 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 Dec.-Lei n.º 271, de 28-02-1967, 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 à licitação pública, se for o caso.

Além disso, no plano dos efeitos, algumas observações não 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.

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, tem por objeto apenas terrenos, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da 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 06 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 (Dec.-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 Dec.-Lei Federal n.º 271, de 28-02-67, 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 Dec.-Lei n.º 271, de 28-2-67, acima 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 (Vide parecer Prof. CAIO TACITO, *in* R.D.A., v. 150/211).

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.

Efeitos da Concessão do Direito Real de Uso

5. Nos itens acima, já analisou-se o aspecto dinâmico da relação 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.

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

Pertine à intensidade, em face do Poder Público, do direito real gerado pela concessão.

RAIMUNDO NONATO FERNANDES, eminente Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, em artigo sob o título "Da Concessão de Uso de Bens Públicos", publicado na *Revista de Direito Administrativo*, v. 118, pp. 1-11, 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 HAURIUO, 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 estruturas", 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 o próprio do direito real".

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 HAURIUO, porque a concessão resulta um poder de gozo sobre a coisa pública. Assim o qualificou o art. 7.º do Decreto-Lei n.º 271, de 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 permissonário, embora por outro fundamento (defesa de sua liberdade e interesse 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 *im-*

perfeitos (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 Professor CAIO TACITO, 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 28-02-67, não conferindo a extensão que lhe dá o entendimento retro 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, mentre si atpeggia 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 inosservanza degli obblighi del concessionario*, i provvedimenti sanzionatori della legge” (Sandulli, Aldo. *Manuale di diritto amministrativo*, 4.ª ed., p. 343; id. verbete Beni Pubblici in *Enciclopedia del diritto*, v. 5, p. 290). (os grifos são nossos).

Conclui o Professor CAIO TACITO:

“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*” (in *Revista de Direito Administrativo*, v. 150, p. 213).

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 nudo da administração, discricionariamente, mas apenas naquelas hipóteses expressamente previstas no art. 7.º, § 3.º, do Decreto-Lei n.º 271, de 28-02-67: dar o concessionário ao terreno destinação diversa da prevista no título; descumprir o concessionário cláusula contratual cujo inadimplemento tenha por consequência a resolução do ajuste.

Nesses termos deve ser entendida a resolubilidade do direito real de uso prevista no art. 1.º, do Decreto-Lei n.º 271, de 28-02-67, 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.

6. 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 28-02-67, um renascimento do direito de superfície.

A leitura atenta do texto legal não permite, 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 constringido 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 28-02-67.

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" *apud* CLOVIS BEVILÁQUA, *Comentários ao Art. 810*, 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 de direito real de uso de terrenos.

Para que os créditos hipotecários e pignoratícios pudessem ser dados em caução foi preciso sobreviesse o Decreto n.º 24.778, de 14-07-1934 (baixado pelo Governo Provisório, com força de lei).

Em suma, se no art. 7.º, e §§, do Decreto-Lei n.º 271, de 28-02-1967, 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. 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 28-02-67, não tratou substancialmente 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 não 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 de 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 feitos 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 acima.

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 fluidez dos seus efeitos.

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

Por fim, em tela, nessa oportunidade, a fase dinâmica da concessão no que interessa ao momento da sua extinção, do seu fornecimento.

Da Extinção da Concessão

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

a) pelo advento do termo ou condição resolutive, 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 Dec.-Lei n.º 271/67 não fixou prazo relativo à concessão, deve entender-se que o lapso é de dez a vinte anos do 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 Resi-

dencial de Ilha Solteira", adotado o seguinte modelo contratual, referente a lotes comerciais:

"CONTRATO DE CONCESSÃO DE USO DE TERRENO N.º

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 o acionista majoritário, inscrita no Cadastro Geral de Contribuintes sob o n.º 60.903.633, com sede nesta Capital à Av. Paulista 2.086 - 10.º 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.º na Junta Comercial do Estado de São Paulo, inscrita no Cadastro Geral de Contribuintes sob o n.º, 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 artigos 7.º do Decreto-Lei Federal n.º 271, de 28.02.1967 e 2.º item III do Decreto Estadual n.º 51.352 de 03.02.1969, a "CESP" concede à "Contratada" o uso de um terreno, localizado na **Avenida Brasil Norte**, quadra N-2-P-4, Módulo N-22

com **285m² (duzentos e oitenta e cinco) metros quadrados** 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**.

§ único — A "Contratada" se compromete a iniciar sua construção dentro de 10 (dez) dias,

e a concluí-la no prazo máximo de 150 (cento e cinquenta) 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 aprovada.

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) A "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 03.02.69 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 (quinze) cruzeiros por metro quadrado, sendo 20% (vinte) no ato da assinatura do presente contrato e o restante em **60 (sessenta)** 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 (trinta) 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 (dez) anos após o qual será o mesmo prorrogado por tempo indeterminado, deixando então de prevalecer os itens h da Cláusula II e o item a da Cláusula III, respeitadas as normas estabelecidas pela Administração do Núcleo.

§ 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 28-02-67, 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 (trinta) 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 09 (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:

CLAUSULA PRIMEIRA: — A CONCEDENTE é legítima proprietária do lote n.º tipo, com m() de frente e m() 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.

CLAUSULA SEGUNDA: — Possuindo o referido lote livre e desembaraçado de quaisquer ônus judiciais ou extrajudiciais, a CONCEDENTE, pelo presen-

te 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.

CLAUSULA TERCEIRA: — O CONCESSIONÁRIO pagará à **CONCEDENTE**, ou quem suas vezes fizer, pela presente concessão de uso, o preço certo e irredutível de Cr\$ () dividido em 30 (trinta) 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**.

CLAUSULA QUARTA: — Comprovada a morte do **CONCESSIONÁRIO**, a **CONCEDENTE**, ou quem suas vezes fizer, dará quitação das prestações vincendas respeitadas as demais obrigações deste contrato.

CLAUSULA 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.

CLAUSULA SEXTA: — Deixando o **CONCESSIONÁRIO** de pagar 3 (três) prestações consecutivas, ficará este contrato automaticamente rescindido, não lhe cabendo direito algum, nem indenização pelas benfeitorias já realizadas.

CLAUSULA SÉTIMA: — Fica o **CONCESSIONÁRIO** desde já imitado 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.

CLAUSULA OITAVA: — O CONCESSIONÁRIO, ou quem o substituir, obriga-se a, dentro de 30 (trinta)

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 (noventa) dias a partir da sobredita aprovação deste termo.

CLAUSULA 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.

CLAUSULA 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.

CLAUSULA 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**.

CLAUSULA 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**.

CLAUSULA 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, deste que:

a) o pagamento total do preço estipulado na Cláusula Terceira esteja concluído; e

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 27.10.1966 e suas modificações, bem como pelo que dispõe o Decreto-Lei n.º 271 de 28.02.1967, 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 3 (três) vias de igual teor e forma, as partes contratantes e testemunhas.

Belém, de de

CONCEDENTE

CONCESSIONARIO

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 da 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 presente lei:

Artigo 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. 65/66 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 parágrafo primeiro do art. 63 da Lei Orgânica dos Municípios, combinado com o art. 6.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967.

Parágrafo 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.

Parágrafo 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 Subabitação Urbana — FUNDAP.

Artigo 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.

Artigo 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.

Parágrafo 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.

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

Artigo 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.

Artigo 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.

Artigo 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% (cinquenta por cento) dos preços vigentes.

Artigo 7.º — Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, regulamentados os dispositivos julgados necessários, no prazo de 60 (sessenta) dias.

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

Paço Municipal, aos de 1980.

Dr. Francisco Amaral — Prefeito Municipal

Dr. Carlos Soares Junior

Secretário dos Negócios Jurídicos"

A Assembléia do Povo ofereceu um substitutivo ao anteprojeto acima, 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.

PROVIDÊNCIAS

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

Artigo 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 parágrafo primeiro do artigo 63 da Lei Orgânica dos Municípios, combinado com o art. 7.º e parágrafos 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.

Artigo 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.

Artigo 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.

Artigo 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)

Artigo 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 3 (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.

Artigo 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.

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

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

Artigo 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.

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

- a) — caminhos com largura mínima de 6 (seis) metros;
- b) — caminhos sem saída conterão em seu término praças de no mínimo 12 (doze) metros de diâmetro;
- c) — passagens de pedestres e escadas com largura mínima de 3 (três) metros;
- d) — reserva obrigatória de faixa não edificável nos terrenos com cota inferior ao eixo dos caminhos ou passagens de pedestre.

Artigo 10.º — Nas áreas poderão ser construídas moradias isoladas, agrupamentos de moradias ou moradias com no máximo 2 (dois) pisos

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

Artigo 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.

Artigo 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.

Artigo 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 integradas 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 artigo 12.

Artigo 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.

Artigo 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 julgada necessária 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.

Artigo 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% (cinquenta por cento) sobre os preços vigentes em todas essas áreas.

Artigo 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 A.B.N.T.;
- c) — quando forem empregados materiais e procedimentos construtivos novos será exibido, se exigido, análise e ensaios comprobatórios de suas qualidades;
- d) — as moradias deverão ser projetadas observando-se os melhores critérios con-

temporâneos 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 (dois metros e quarenta centímetros).
- f) — toda a moradia deverá dispor de no mínimo 1 (um) compartimento sanitário com acesso independente de dormitórios e cozinha.

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

Artigo 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.

Artigo 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 — Aplica-se à SANASA as disposições contidas no presente artigo.

Artigo 21 — Ficam isentos de pagamento de taxas o exame e aprovação de plantas de construção de 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.

Artigo 22 — Elaborado pela população o plano de urbanização específica da área, através da associação dos moradores, será o mesmo aprovado e re-

gistrado pela Prefeitura Municipal de Campinas no Registro de Imóveis competente, antes da concessão de que cuida a presente lei.

Artigo 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.

Artigo 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 *superavit* financeiro, excesso de arrecadação, redução parcial ou total de dotações orçamentárias vigentes ou operações de crédito.

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

Em 26 de fevereiro de 1981, após sucessivas prorrogações, veio a prevalecer, na Câmara Municipal, um substitutivo da proposição acima, 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 rutura 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. (Para referência mais demorada, vide "Favelas: a urbanização necessária e a sua titulação" relatório de JOSÉ RICARDO PEREIRA LIRA, bolsa de iniciação científica do CNPq, Proc. n.º 123.857/82, ed. 1984, mimeo, pp. 7-14).

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

EMENTA: Institui uma política municipal de desfavelamento e 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:

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 3 (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 a 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 definidas 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 UNICO — 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 (trinta) 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 016/84

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 de agosto de 1984.

O texto desse decreto é o seguinte:

"DECRETO N.º 1.766

EMENTA: 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 artigo 5.º da Lei Municipal n.º 1.885 e no uso de atribuições que lhe confere o artigo 101-I e IX da Lei Complementar Estadual n.º 01/75, e

CONSIDERANDO que a Política Municipal de Desfavelamento e Atuação em Áreas Públicas Ocupadas tem por objetivo o reconhecimento do acesso à terra e à 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 e equipamentos públicos e à infraestrutura de saneamento básico para que possam ser alcançados os objetivos preconizados;

CONSIDERANDO que o processo de desfaveamento não deve ficar restrito tão-somente às ações ou à 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 — IP PU/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, 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.º — 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

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

Artigo 5.º — Os aglomerados referidos no artigo anterior serão considerados como 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.

Artigo 6.º — O relacionamento do Município com as famílias de posseiros que residem efetivamente no local far-se-á sempre através de servidores autorizados ou credenciados.

Artigo 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 (I.P.R.P.), 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

Artigo 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, proibida a cessão e 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 — O instrumento provisório de reconhecimento da posse (I.P.R.P.) 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.º — A transferência ou 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 pela IPPU/VR carentes e em condições de se subrogarem naquele direito.

CAPITULO II

DAS ATRIBUIÇÕES E PARTICIPAÇÕES

Artigo 9.º — Visando à mais cabal e eficaz execução da política municipal de desfavelamento e a 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.º 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 — arrematamento 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 da 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 comunicação 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.

CAPITULO III

SEÇÃO I

DAS TRANSFERÊNCIAS DA TERRA

Artigo 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 3 (três) salários mínimos.

Artigo 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

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

- a) — dotações orçamentárias, em decorrência de recursos incluídos na Lei de Meios Municipais;
- b) — doações obtidas através de campanhas comunitárias, realizadas em caráter permanente;
- c) — captações externas, de natureza vária, junto a órgãos públicos estaduais e federais.

Artigo 13 — A formação do FUNDO COMUNITARIO, bem como a sua gestão, serão definidas por ato do Executivo, sem prejuízo do que dispõe o artigo 14, letra c.

SEÇÃO III

DAS EQUIPES DE TRABALHO

Artigo 14 — Para definição objetiva à 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:
 - 1 (um) representante da SMP;
 - 1 (um) representante da SMS;

- 1 (um) representante da COHAB/VR;
- 1 (um) engenheiro da SMO;
- 1 (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 3 (três) moradores previamente escolhidos ou eleitos pelas famílias ocupantes para representá-las 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 1 (um) engenheiro de obras; 1 (um) consultor jurídico; 1 (um) assistente social e 1 (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.

CAPITULO IV

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 15 — Fica instituído e aprovado, para viabilizar o sistema operacional da POLÍTICA MUNICIPAL PARA ÁREAS OCUPADAS, o fluxograma de atividades, anexo ao presente Decreto.

Artigo 16 — Os casos omissos serão solucionados conjuntamente pelos Secretários Municipais, titulares das Secretarias mencionadas no artigo 9.º e alíneas, pelo IPPU/VR e pelas EQUIPES DE TRABALHO, lavrando-se atas das reuniões realizadas.

Artigo 17 — Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Volta Redonda, 01 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 a Lei Municipal n.º 1.892, de 03 de julho de 1984, estabelecendo e disciplinando o uso do imóvel denominado Fazenda Três Poços, dividida em glebas destinadas ao Distrito Industrial de Volta Redonda, a um programa habitacional-agrícola e a equipamentos públicos, de utilidade pública, de logradouros públicos e a equipamentos sociais ou comunitários.

A mencionada Lei Municipal n.º 1.892, de 03 de julho de 1984, está assim concebida:

"Câmara Municipal de Volta Redonda

Estado do Rio de Janeiro

LEI MUNICIPAL N.º 1.892

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

A Câmara Municipal aprova e eu sanciono a seguinte Lei:

Artigo 1.º — Fica desafetado ao uso industrial, a área do imóvel pertencente ao patrimônio público

municipal, denominado "Fazenda Três Poços", referida na Deliberação n.º 1.088, de 03 de novembro de 1971.

Artigo 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.

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

Artigo 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 (artigo 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.

Artigo 5.º — A discriminação das glebas destinadas a cada uma das finalidades previstas no artigo 2.º é a constante de desenho elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Volta Redonda — IPPU/VR, órgão vinculado à Secretaria Municipal de Planejamento, sob o n.º X-40.601, o qual, com os respectivos memoriais descritivos, integram e complementam a presente Lei.

Artigo 6.º — O Município através do IPPU/VR procederá à elaboração do projeto de parcelamento da Fazenda Três Poços, para as finalidades previstas no artigo 2.º, providenciando o competente registro público imobiliário.

Artigo 7.º — 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 vinte metros quadrados de 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 desenvolvem outros programas habitacionais.

Artigo 8.º — Atendendo ao disposto no artigo 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.

Artigo 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.

Artigo 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.

Artigo 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 (3) salários mínimos;
- e) — prioridade aos que mantenham atividade agrícola;
- f) — prioridade aos que residam há mais tempo no local.

Artigo 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.

Artigo 13 — Fica o Poder Executivo autorizado a transferir para a Fundação Oswaldo Aranha, com sede neste Município, através concessão de direito real de uso, a área mencionada no artigo 2.º da Lei Municipal n.º 1.463, de 03 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.

Artigo 14 — O Chefe do Executivo Municipal, para fiel execução desta Lei, baixará, dentro de 30 (trinta) dias, Decreto Regulamentar.

Artigo 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.

Artigo 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, 03 de julho de 1984

BENEVENUTO DOS SANTOS NETO

Prefeito Municipal

9.5 Finalmente, encerrando este capítulo relativo às tentativas de regularização fundiária através da utilização da concessão do direi-

to 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:

Súmula: 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, taperá, 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 produzível 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, mesmo 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, serão feitos 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 da 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, à medida que que tais áreas, muitas vezes, têm servido “de fato”, para abrigo de trabalhadores que as ocupam e nelas se instalam para habitá-las, vêm-se propostas — 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 jurí-

dica, estimula os ocupantes à paulatina transformação de habitações miseráveis em moradias de melhor qualidade.

Em quarto lugar, de acordo com o estatuído no projeto, liberará 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 mezinhos 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 aso 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.

III — REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA ÁREA DO PROJETO DE URBANIZAÇÃO DE ILHA DAS COBRAS E PARQUE DA MANGUEIRA, NO MUNICÍPIO DE PARATY. ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS

10. Nos termos do Protocolo de Intenções, celebrado em 7 de fevereiro de 1981, entre a Prefeitura Municipal de Paraty, a Secretaria de Economia e Finanças da Secretaria Geral do Ministério da Fazenda, a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico do Ministério da Educação e a Fundação Roberto Marinho, está sendo promovida a regularização fundiária na área do Projeto de Urbanização de Ilha das Cobras e Parque da Mangueira, no referido município, colimando a melhoria das condições sociais e urbanas da população aí residente.

10.1 Os instrumentos jurídicos relativos à mencionada regularização fundiária são a Lei Municipal n.º 636, de 8 de novembro de 1982, e a concessão do direito real de uso, tendo sido oferecido ao autor do presente estudo um exemplar do modelo de concessão que vem sendo usado na espécie.

10.2 O texto da aludida lei municipal é o seguinte:

"LEI MUNICIPAL N.º 636, de 8 NOVEMBRO de 1982

Cria condições para regularização da situação fundiária na área do Projeto de Urbanização de Ilha das Cobras e Parque da Mangueira, e dá outras providências.

O Prefeito Municipal de Paraty,

faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I

DOS OBJETIVOS

Art. 1.º — A presente Lei concede autorização ao Executivo para promover a regularização da situação fundiária na área do Projeto de Urbanização de Ilha das Cobras e Parque da Mangueira, elaborado em decorrência do Protocolo de Intenções celebrado a 7 de fevereiro de 1981, entre a Prefeitura Municipal de Paraty, a Secretaria de Economia e Finanças da Secretaria Geral do Ministério da Fazenda, a Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

do Ministério da Educação e Cultura, e a Fundação Roberto Marinho, e de acordo com as sugestões e recomendações deste Projeto, que visa à melhoria das condições sociais e urbanas da população al residente.

Art. 2.º — Os dispositivos da presente Lei abrangem as áreas desapropriadas pela Prefeitura Municipal, através do Decreto n.º 11/80, de 6 de outubro de 1980, bem como aquelas outras, a elas adjacentes e que lhes vierem a ser anexadas, mediante doação, compra e venda ou desapropriação; e, só terão efeito após o competente registro imobiliário nos termos da Legislação vigente.

CAPÍTULO II

DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

Art. 3.º — Aos ocupantes das áreas referidos no artigo anterior, que se enquadrem nas condições estabelecidas pelo artigo 4.º desta Lei, a Prefeitura Municipal concederá direitos reais de uso sobre os terrenos ocupados.

Parágrafo Primeiro: Às concessões de direito real de uso que vierem a ser estabelecidas, nos termos desta Lei, aplicam-se o disposto nos artigos 7.º e os seguintes do Decreto-Lei Federal n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967.

Parágrafo Segundo: As concessões de direito real de uso serão registradas em livro especial, no Cartório Imobiliário da Comarca de Paraty.

Art. 4.º — As concessões de direito real de uso que vierem a ser estabelecidas, beneficiarão exclusivamente os ocupantes que satisfaçam, cumulativamente, às seguintes condições:

- a — tenham sido registrados no Cadastro Social e Imobiliário do SERPRO, editado em 6 de julho de 1981;
- b — mantenham residência permanente na área do Projeto;
- c — não sejam proprietários de outro imóvel, na área urbana do Município de Paraty.

Parágrafo único: No cumprimento das condições b deste artigo, o locatário terá prioridade de atendi-

mento ante o proprietário, sobre o imóvel alugado. Neste caso, o proprietário deverá ser ressarcido, pelo locatário, pelas benfeitorias realizadas.

Art. 5.º — Os direitos dos ocupantes que não se enquadrem em qualquer das condições estabelecidas no artigo 4.º, bem como os dos imóveis destinados a outros usos não-residenciais, serão regulamentados em legislação complementar à presente Lei. Esta legislação complementar será elaborada em prazo de 90 (noventa) dias após a data da presente Lei.

Parágrafo único: A legislação complementar a que se refere o **caput** deste artigo levará em conta, obrigatoriamente, a regulamentação do uso do solo na área (Zona Especial), a ser estabelecida pela legislação municipal.

CAPÍTULO III

DOS CONTRATOS

Art. 6.º — Dos contratos de concessão de direito real de uso que, nos termos desta Lei, vierem a ser assinados, constarão, obrigatoriamente, cláusulas dispondo no sentido de que:

- I — A concessão é feita a título oneroso, e obedecerá os critérios e tabelas estabelecidos na presente Lei, e a amortização será feita em um prazo de até 50 anos, para os terrenos com área até 375m² (trezentos e setenta e cinco metros quadrados); para os terrenos maiores que 375m² (trezentos e setenta e cinco metros quadrados) o prazo de amortização será de até 25 nos.
- II — O prazo de concessão é de 50 (cinquenta anos), a partir de 6 (seis meses) da data da publicação da presente Lei.

Art. 7.º — A área de terreno sobre a qual incidirá o valor da concessão do direito real de uso é a área de referência, que acentua o caráter social da presente Lei.

Parágrafo Primeiro: A área de referência será calculada através da seguinte fórmula:

$$AR = (AI \times FP) - D$$

onde:

AR = Área de Referência

AI = Área do Imóvel

FP = Fator Progressivo

D = Dedução

Parágrafo Segundo: A área do imóvel (AI) será definida pelo órgão da Prefeitura, responsável pela implantação do Projeto, tomando por base as informações técnicas que dele constar.

Parágrafo Terceiro: O fator progressivo (FP) é o fator de correção que tem por objetivo acentuar o caráter social da presente Lei, modificando a área do imóvel para efeito de cálculo do valor da concessão dos direitos reais de uso.

Parágrafo Quarto: A dedução (D) é uma constante para os lotes de terreno situados na mesma faixa de áreas de imóvel, conforme a tabela que segue:

ÁREA DO IMÓVEL - m ² (AI)	FATOR PROGRESSIVO (FP)	DEDUÇÃO - m ² (D)
Até 125	0,7	—
126-250	0,8	12,5
251-375	1,0	62,5
376-500	1,2	137,5
501-625	1,5	287,5
626-750	2,0	600,0
751-875	3,0	1350,0
876-1000	6,0	3975,0
1001 em diante	10,0	7975,0

Art. 8.º — O valor das prestações mensais, decorrentes do caráter oneroso dos contratos de concessão de direitos reais de uso, será calculado através da seguinte fórmula:

$$VM = AR \times VR$$

onde:

VM = Valor da prestação mensal

AR = Área de referência

VR = Valor de referência

Parágrafo Primeiro: O valor de referência (VR) será sempre igual a 1/1.500 (hum mil e quinhentos avos) do valor de UPC (Unidade Padrão de Capital, instituída pelo Banco Nacional da Habitação) fixado para o trimestre em que ocorrer celebração do contrato.

Parágrafo Segundo: A correção da prestação mensal (VM) obedecerá à mesma periodicidade da alteração do salário mínimo, e entrará em vigor 60 (sessenta) dias após a data da alteração.

Parágrafo Terceiro: O valor da correção da prestação mensal (VM) terá por base a variação da UPC (Unidade de Padrão Capital), na ocasião da alteração do valor do salário mínimo.

Parágrafo Quarto: O valor da prestação mensal (VM) será aplicado a terrenos com benfeitoria. Para os terrenos sem benfeitoria, esse valor sofrerá acréscimo de 50% (cinquenta por cento).

Parágrafo Quinto: O pagamento em prazo reduzido poderá ocorrer, e será beneficiado pela seguinte tabela de descontos:

PRAZO REDUZIDO (ANOS)	DESCONTO (%)
A VISTA	50
5	45
10	40
15	35
20	30
25	25
30	20
35	15
40	10
45	5

Parágrafo Sexto: Os centavos serão desprezados.

Parágrafo Sétimo: A antecipação de prestações poderá ocorrer sempre em grupos de 5 (cinco) anos, obedecendo-se, para efeito de desconto, a tabela apresentada no parágrafo quinto.

Parágrafo Oitavo: O órgão da Prefeitura Municipal, encarregado da implantação do Projeto, ficará

incumbido da preparação das tabelas elucidativas, e sua atualização ficará a cargo da Secretaria de Finanças.

Art. 9.º — Vencida e não paga a prestação, a Prefeitura, num prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, notificará judicialmente o concessionário para que efetue o pagamento.

Parágrafo Único: o contrato será considerado rescindido 30 (trinta) dias após constituído em mora o concessionário, que perderá as importâncias pagas, a título de ocupação.

Art. 10.º — É livre a opção de pagamento em prazo menor que o ajustado no contrato, desde que seja obedecido o disposto no Artigo 6.º (sexto), item I.

Parágrafo Primeiro: Os valores pagos até a alteração da modalidade de pagamento das prestações serão descontados do valor total a pagar, e sobre o saldo devedor incidirão os descontos constantes da tabela do Artigo 8.º (oitavo), Parágrafo Quinto.

Parágrafo Segundo: O ônus da modificação do contrato correrá por conta do concessionário e seu valor corresponderá ao valor da taxa mínima de expediente da Prefeitura, em vigor na data da modificação.

Parágrafo Terceiro: Os recursos provenientes dessa modificação integrarão o Fundo a que se refere o Artigo 15.º (décimo quinto) desta Lei.

Art. 11.º — É livre a rescisão do contrato, durante a sua vigência, por iniciativa do concessionário — do qual, nesse caso, nada poderá ser cobrado a título de multa ou indenização. O concessionário perderá, nesse caso, em favor da Prefeitura, as benfeitorias realizadas no imóvel, assim como o valor das prestações pagas até a data da rescisão do contrato.

Art. 12.º — É livre a transferência da concessão dos direitos reais de uso, estabelecidos com base nesta Lei, a terceiros que cumpram o disposto no Artigo 4.º (quarto) desta Lei, não podendo a ela opor-se a Prefeitura salvo se o candidato à nova concessão não tiver condições financeiras para assumir os encargos contratuais.

Parágrafo Primeiro: Na transferência da concessão dos direitos reais de uso serão mantidas todas as cláusulas do contrato original.

Parágrafo Segundo: A cada transferência da concessão de direitos reais de uso, a Prefeitura cobrará do concessionário que transfere o contrato, uma taxa correspondente a 20% (vinte por cento) do valor venal do imóvel, que houver servido de base de cálculo à cobrança do Imposto Predial ou Territorial Urbano no exercício anterior. Os recursos provenientes dessa taxa integrarão o Fundo a que se refere o Artigo 15.º (décimo quinto) desta Lei.

Parágrafo Terceiro: A taxa a que se refere o parágrafo anterior será dispensada quando a transferência ocorrer entre vizinhos, e desde que dela resulte um único lote, lembrado, de área inferior a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados).

CAPÍTULO IV

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 13.º — Para supervisionar as tarefas relacionadas ao perfeito cumprimento dos objetivos da presente Lei, fica criada uma Comissão de sete membros; indicados, respectivamente, dois pela Prefeitura Municipal, dois pela Câmara de Vereadores, um pelas entidades técnicas e de financiamento vinculadas ao Projeto, e dois moradores da área, indicados pela associação ou associações locais que os congreguem.

Art. 14.º — Para coordenar as tarefas de concessão dos direitos reais de uso, fica automaticamente designado o Departamento de Obras, subordinado à Secretaria correspondente, cuja finalidade é implantar o Projeto de Urbanização da Ilha das Cobras e Parque da Mangueira.

Parágrafo Primeiro: O Departamento de Obras, sob a responsabilidade de seu chefe, deverá preparar a memória de cálculo inicial e submeter à aprovação da Secretaria de Obras.

Parágrafo Segundo: As atualizações posteriores dos valores das prestações mensais ficarão a cargo da Secretaria de Finanças.

Parágrafo Terceiro: A identificação e qualificação do beneficiário e a elaboração do contrato inicial será de responsabilidade do Departamento de Obras.

Parágrafo Quarto: A elaboração dos contratos subseqüentes, finda a fase de implantação do projeto, ficará a cargo da Secretaria de Finanças.

Art. 15.º — Os recursos provenientes das prestações relativas às concessões de direitos reais de uso e das eventuais taxas de modificação ou transferência de contrato, previstas nos Artigos 10.º (décimo), 12.º (décimo segundo) e 17.º (décimo sétimo) desta Lei constituirão o Fundo de Melhoramentos Urbanos da Ilha das Cobras e Parque da Mangueira, a ser obrigatoriamente utilizado em melhoramentos urbanos que beneficiem a área. A utilização desses recursos obedecerá a Plano de Aplicação, que fará parte integrante do orçamento municipal.

Parágrafo Único: Ao Fundo a que se refere este artigo serão adicionados os recursos provenientes de doações de entidades públicas e privadas.

Art. 16.º — Os melhoramentos urbanos que vierem a ser introduzidos na área, através da utilização do Fundo a que se refere o artigo anterior, obedecerão rigorosamente a projetos executivos elaborados a partir das diretrizes e recomendações do Projeto de Urbanização da Ilha das Cobras e Parque da Mangueira, citado no Artigo 1.º (primeiro) desta Lei.

Art. 17.º — É autorizado o desmembramento de lotes, desde que nenhum dos lotes daí resultantes venha a possuir área inferior a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados). Neste caso, o contrato de concessão será substituído por outros, relativos às novas unidades imobiliárias, respeitados proporcionalmente, a quantia e o prazo dos pagamentos já efetuados, e dispensado o pagamento da taxa que se refere o Artigo 12.º (décimo segundo), Parágrafo Segundo, desta Lei.

Parágrafo Único: O ônus da modificação do contrato correrá por conta do concessionário e seu valor será idêntico ao que se refere o Artigo 10.º (décimo), Parágrafo Segundo.

Art. 18.º — Logo após a promulgação da presente Lei, a Prefeitura se empenhará, junto ao Serviço do Patrimônio da União, para que este faça a demarcação da linha de terrenos de marinha. A Prefeitura se empenhará, igualmente, para que o Governo Federal venha a conceder o aforamento dos terrenos de marinha a seus atuais ocupantes.

Art. 19.º — Após a definição, pelo Governo Federal, da linha de terrenos de marinha, a Prefeitura transferirá, àqueles concessionários que assim o desejarem, o domínio dos terrenos alodiais, após a liquidação do contrato de concessão de direitos reais de uso em vigor.

Art. 20.º — A transferência do domínio pleno será onerosa, e seu valor guardará necessária correlação com o valor das concessões de direito real de uso, a saber:

- a — quando o contrato liquidado for o original, para ter o domínio pleno, o concessionário pagará à Prefeitura, o valor correspondente a 30% (trinta por cento) do valor do contrato liquidado.
- b — quando houver ocorrido cessão do contrato original, o detentor dos direitos naquele momento pagará à Prefeitura o valor correspondente a 50% (cinquenta por cento) do valor liquidado.

Art. 21.º — Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Paraty, em 08 de novembro de 1982.

Benedito Domingos Gama
Prefeito Municipal"

10.3 A fórmula contratual da concessão do direito real de uso, adotada para implementação do Projeto, no que tange à regularização fundiária, é a seguinte:

"TERMO DE CONTRATO que entre si celebram, de um lado a Prefeitura Municipal de Paraty, doravante denominada PREFEITURA, neste ato representada pelo Prefeito Municipal, Sr. EDSON DIDIMO LACERDA, e do outro, o Sr. . .

..... doravante denominado CONCESSIONÁRIO, para a concessão de direitos reais de uso relativos a um terreno situado no bairro de Ilha das Cobras e Parque da Mangueira, Município de Paraty.

Aos dias do mês de do ano de mil novecentos e oitenta e, na sede da Prefeitura Municipal de Paraty, à Rua Dr. Samuel Costa n.º 29, e perante o Prefeito Municipal, Sr., compareceu o Sr. (nome, nacionalidade, estado civil, profissão, residência), com o objetivo de firmar o presente contrato, com o qual a PREFEITURA concede-lhe direitos reais de uso sobre um terreno de propriedade dela, PREFEITURA, situado no bairro de Ilha das Cobras e Parque da Mangueira, Município de Paraty, na forma e condições estabelecidas nas cláusulas seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA — DO OBJETIVO

O presente contrato tem por objetivo a concessão, pela PREFEITURA, ao CONCESSIONÁRIO, de direitos reais de uso sobre o terreno de propriedade da PREFEITURA, localizado no bairro de Ilha das Cobras e Parque da Mangueira e que assim se descreve:

CLÁUSULA SEGUNDA — DO PRAZO

Os direitos reais de uso, objeto do presente contrato, são concedidos pelo prazo de 50 (cinquenta) anos contados a partir de sua assinatura.

CLÁUSULA TERCEIRA — DO VALOR DO CONTRATO

Pelos direitos reais de uso que lhe são concedidos pelo presente Contrato, o CONCESSIONÁRIO pagará à PREFEITURA a quantia total de Cr\$, resultante da multiplicação do valor da prestação mensal fixada na cláusula seguinte, pelo número de prestações a serem pagas, observado o disposto na cláusula quinta.

CLÁUSULA QUARTA — DAS PRESTAÇÕES

O valor do Contrato será pago pelo CONCESSIONÁRIO em prestações mensais e

sucessivas, sendo a primeira de Cr\$, vencível em de de 19, e as demais no mesmo dia dos meses subseqüentes.

CLÁUSULA QUINTA — DA CORREÇÃO MONETÁRIA

O valor do Contrato será corrigido monetariamente, sempre que houver alteração do salário mínimo regional, corrigindo-se as prestações na mesma proporção da variação do valor da UPC (Unidade de Padrão Capital). No caso de extinção da UPC, o referido padrão monetário será substituído, a critério da PREFEITURA, por outro assemelhado.

§ 1.º — A primeira correção monetária a incidir sobre as prestações será feita dividindo-se o valor da UPC vigente no mês de alteração do salário mínimo pela UPC vigente no mês de assinatura do contrato, multiplicando o resultado pelo valor da prestação mencionada na cláusula quarta do contrato.

§ 2.º — As demais correções serão feitas, dividindo-se o valor da UPC relativa ao mês de alteração do salário mínimo pela UPC vigente na última correção, multiplicando-se o resultado pela prestação em vigor.

§ 3.º — O valor das prestações corrigidas será devido 60 (sessenta) dias após a entrada em vigor do salário mínimo.

CLÁUSULA SEXTA — DA TRANSFERÊNCIA

A qualquer momento, durante a vigência do presente Contrato, o CONCESSIONÁRIO poderá solicitar da PREFEITURA a sua transferência para terceiros, não podendo a PREFEITURA opor-se a essa transferência.

A PREFEITURA assinará, com o novo CONCESSIONÁRIO, Contrato em tudo semelhante ao presente, prevendo-se, inclusive, a possibilidade de novas transferências, e computando-se necessariamente, para todos os fins, os valores pagos e o tempo decorrido durante a vigência do presente Contrato.

O ônus da modificação do presente Contrato correrá por conta do CONCESSIONÁRIO e seu valor corresponderá a 20% do valor venal do imóvel, que

houver servido como base de cálculo à cobrança do Imposto Predial ou Territorial no exercício anterior, de acordo com o artigo 12.º (décimo segundo), parágrafo segundo.

CLAUSULA SÉTIMA — DA RESCISÃO DO COMUM ACORDO

A qualquer momento, durante a vigência do presente Contrato, poderá o CONCESSIONÁRIO solicitar da PREFEITURA a sua rescisão, não podendo a PREFEITURA a ela opor-se, e nada poderá ser cobrado ao CONCESSIONÁRIO a título de multa ou indenização. O CONCESSIONÁRIO perderá, em favor da PREFEITURA, as benfeitorias realizadas no imóvel, assim como o valor das prestações pagas até a data da rescisão do presente Contrato.

CLAUSULA OITAVA — DOS ATRASOS DE PAGAMENTO

Vencida e não paga uma prestação, o pagamento desta poderá ser efetuado com o valor atualizado para o mês em que se realizar o pagamento, com acréscimo de juros de 1% (hum por cento), a cada mês de atraso.

CLAUSULA NONA — DA RESCISÃO POR FALTA DE PAGAMENTO

Vencida e não paga uma prestação, a PREFEITURA, num prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, notificará judicialmente o CONCESSIONÁRIO para que efetue o pagamento. Este pagamento será realizado conforme disposições da cláusula oitava. O Contrato será considerado rescindido 30 (trinta) dias após constituído em mora o CONCESSIONÁRIO, que perderá as importâncias pagas então, a título de ocupação.

CLAUSULA DÉCIMA — DA TRANSFERÊNCIA DO DOMÍNIO PLENO

Caso o ato do Governo Federal venha, a qualquer momento durante a vigência do presente Contrato, a reconhecer alodialidade do terreno seu obje-

to, o CONCESSIONÁRIO poderá solicitar à PREFEITURA, após o pagamento integral do valor do presente Contrato, a transferência do domínio pleno do terreno, nas condições observadas nos artigos 19 (dezenove) e 20 (vinte) da Lei Municipal n.º 636, de 8 de novembro de 1982, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro a 21 de janeiro de 1983.

CLAUSULA DÉCIMA PRIMEIRA — DO REGISTRO

Concomitante à assinatura do presente Contrato, a PREFEITURA procederá a sua inscrição em livro especial, aberto pela PREFEITURA. Esta se obriga, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados a partir da assinatura do Contrato, a promover a averbação do mesmo à margem da matrícula do imóvel a que pertence a área do terreno, objeto deste instrumento, no Cartório Imobiliário de Paraty.

CLAUSULA DÉCIMA SEGUNDA — DAS TAXAS E IMPOSTOS

O Contratado terá a seu cargo todas as taxas e impostos que incidirem sobre o imóvel, sejam eles de natureza civil, administrativa ou tributária.

CLAUSULA DÉCIMA TERCEIRA — DO FORO

As partes contratantes elegem o foro da Comarca de Paraty, Estado do Rio de Janeiro, com renúncia de qualquer outro, para dirimir as questões judiciais relativas ou resultantes do presente Contrato.

E, por assim haverem acordado, declaram ambas as partes aceitar as disposições estabelecidas nas cláusulas do presente Contrato, bem como observar fielmente outras disposições legais e regulamentares sobre o assunto, firmando-o em 4 (quatro) vias, na presença das testemunhas abaixo assinadas.

Paraty, de de 19

Prefeito Municipal

CONCESSIONÁRIO

Testemunhas:"

11. Ponham-se em tela, agora, as observações que nos ocorrem relativamente às disposições da Lei Municipal n.º 636, de 8 de novembro de 1982, e, em seguida, às cláusulas informadoras do modelo contratual adotado na regularização fundiária das áreas incluídas no Projeto de Urbanização de Ilha das Cobras e Parque da Mangueira, no Município de Paraty.

Veja-se inicialmente o texto legal.

12. A primeira anotação a fazer é quanto à imprecisão do Art. 3.º, § 1.º, do texto legal sob exame, onde se estatui:

"Art. 3.º

§ 1.º As concessões de direito real de uso que vierem a ser estabelecidas, nos termos desta lei, aplicam-se o disposto nos artigos 7.º e os seguintes do Decreto-Lei Federal n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967"

O ponto nodal é o de que as únicas disposições legais do mencionado decreto-lei federal invocáveis para aplicação são as do art. 7.º, e seus §§, não se aplicando à concessão do direito real de uso de terreno as disposições dos artigos seguintes.

O texto do indicado § 1.º, do art. 3.º, da Lei Municipal n.º 636, de 8 de novembro de 1982, deveria obedecer à seguinte formulação:

"Art. 3.º

§ 1.º — As concessões de direito real de uso que vierem a ser estabelecidas, nos termos desta lei, aplica-se o disposto no art. 7.º, e parágrafo, do Decreto-Lei Federal n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967".

12.1 O art. 4.º, *caput*, e alíneas *a*, *b* e *c*, da Lei n.º 636, de 8 de novembro de 1982, prevêem as condições que devem estar atendidas pelos eventuais concessionários, sendo que a alínea *b* erige, como condição, que o beneficiário mantenha residência permanente na área do Projeto.

No parágrafo único, do mencionado art. 4.º, dispõe-se que:

"Art. 4.º

a -
b -
c -

Parágrafo único: No cumprimento das condições *b* deste artigo, o locatário terá prioridade de atendimento ante o proprietário, sobre o imóvel alugado. Neste caso, o proprietário deverá ser ressarcido, pelo locatário, pelas benfeitorias realizadas".

Não nos parece que a solução explicitada corresponda à exata incidência das regras de direito civil na espécie.

Não há dúvida quanto ao fato de que o locatário deve ser o concessionário, por isso que ele é quem está efetivamente utilizando a terra, para fins de moradia na área do Projeto.

O que não nos parece exato é jogar-lhe sobre os ombros o ônus da indenização da acessão (chamada impropriamente de "benfeitoria", imperfeição em que os próprios textos legais incorrem, inclusive o próprio Decreto-Lei n.º 271, de 28-02-67, no art. 7.º, § 3.º, *in fine*), que, afinal, ele não adquire, pois pelo *princípio da acessão* o edificado ou construído pelo locador (chamado defeituosamente de "proprietário" pelo texto legal municipal) é da propriedade da Municipalidade, na qualidade de dona o *solo (dominus soli)*.

O locador não é "proprietário" simplesmente porque não pode ser dono do que construiu ou levantou em solo alheio, já que inexistente, entre nós, o direito de superfície.

Conseqüentemente, ou o locador terá construído ou levantado a acessão de má-fé, não tendo direito a receber indenização alguma, ou não estará de má-fé e a indenização caberá à Municipalidade, que poderá fazer a concessão incluindo o "edificado", e repassando eventualmente o custo da indenização ao concessionário, (art. 547, do Código Civil).

Assim, o parágrafo único, do art. 4.º, da Lei Municipal, poderia receber a seguinte redação:

"Art. 4.º

a —
b —
c —

Parágrafo único — Estando locada a eventual moradia assentada sobre o terreno a ser objeto da concessão, o concessionário será o locatário, regulando-se o direito de indenização do locador pela legislação federal aplicável".

12.2 A finalidade da concessão não está expressa na lei municipal, sendo suscetível de ser inferida do contexto das normas, sobretudo do já referido art. 4.º, alínea *b*, e seu parágrafo único.

Seria conveniente, contudo, ficasse expressa essa finalidade, através de pequeno acréscimo ao art. 3.º, *in fine*, da lei municipal:

"Art. 3.º — Aos ocupantes das áreas, referidos no artigo anterior, que se enquadrem nas condições estabelecidas pelo art. 4.º desta lei, a Prefeitura Municipal concederá direitos reais de uso sobre os terrenos ocupados, *para fins de moradia*"

A parte grifada consubstanciaria o acréscimo alvitrado.

O art. 8.º, § 3.º, da Lei Municipal, determina que:

Art. 8.º —

§ 3.º — o valor da correção da prestação mensal (VM) terá por base a variação da UPC (Unidade de Padrão Capital), na ocasião da alteração do valor do salário mínimo"

Ora, a correção das prestações pela variação da UPC só é contemplada para aqueles contratos especificamente nominados em lei, entre os quais não se encontra o contrato de concessão do direito real de uso de terrenos públicos ou privados.

Conseqüentemente, no rigor da lei federal aplicável, a correção só pode fazer-se em função da variação do valor da ORTN, na conformidade do art. 1.º, da Lei Federal n.º 6.423, de 17 de junho de 1977:

"Art. 1.º — A correção, em virtude de disposição legal ou estipulação de negócio jurídico, da expressão monetária de obrigação pecuniária somente poderá ter por base a variação nominal da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN)".

Acrescenta o art. 1.º, § 3.º, da citada lei federal:

"Art. 1.º —

§ 3.º — Considerar-se-á de nenhum efeito a estipulação, na vigência desta lei, de correção monetária com base em índice diverso da variação nominal da ORTN".

Dúvida não há de que, economicamente, a variação da UPC, trimestralmente, se apura com base na variação mensal da ORTN, mas

esse fato não é suficiente para afastar a conclusão inegável de que se trata inegavelmente de dois índices formalmente diversos, nada assegurando que as autoridades governamentais optem permanentemente por sua paridade quantitativa.

Variação em função de UPC e variação em função de ORTN são variações juridicamente diversas.

Dessa forma, a lei municipal não pode, como faz a Lei Municipal n.º 636, de 8 de novembro de 1982, instituir correção monetária em UPC para negócios jurídicos, relativamente aos quais a legislação não contempla esse tipo de índice, mas sim o índice de variação da ORTN, contemplado na já referida Lei Federal n.º 6.423, de 17 de junho de 1977.

O que tranqüiliza as preocupações que se possam detectar em torno dessa questão é que a doutrina autorizada, sob o peso dos princípios gerais — sobretudo aquele vedatório do enriquecimento ilícito —, tem conferido ao art. 1.º, § 3.º, da Lei n.º 6.423, de 17 de junho de 1977, uma interpretação menos rigorosa, admitindo que prevaleçam os resultados da indexação permitida naqueles negócios em que eventualmente se tenha adotado um índice de variação não consentido.

Summum jus summa injuria: a aplicação cega do dispositivo conduziria à inexistência de correção monetária, privilegiando o **solvens** em detrimento do **accipiens**.

Dentro desse espírito é que devem ser interpretados os dispositivos da lei municipal em tela, dispondo sobre correção monetária em função da variação da UPC.

12.4 O artigo 9.º da Lei Municipal sob exame não é suficientemente claro no tocante aos termos em que o concessionário, para evitar a rescisão do contrato, pode emendar a mora.

É evidente que, constituído em mora, o concessionário terá um prazo para purgá-la, devendo fazê-lo relativamente a todas as prestações que se tenham vencido no interregno.

Esse ponto não está claro no art. 9.º, parágrafo único, da lei municipal, podendo contudo ser suprido na formulação dos contratos.

12.5 A cláusula 12.ª, da lei municipal, é relevantíssima, pois através das restrições à transferência das concessões é que se poderá evitar a intromissão direta ou indireta de incorporadores ou especuladores na área do Projeto, a partir do momento da sua maturação.

O texto limita as transferências àquelas pessoas que satisfaçam as condições do art. 4.º e suas alíneas.

Se por um lado essa limitação é altamente conveniente, considerando que o prazo da concessão é longo, após maturado o pro-

jeto, ela talvez se torne excessivamente restritiva, limitando a possibilidade da transferência aos originalmente cadastrados (em 6 de julho de 1981) e aos que mantenham residência permanente na área do Projeto.

De toda a forma seria conveniente esperar, ao longo de algum tempo, os efeitos da disposição legal, para eventualmente modificá-la.

É preciso também interpretar o dispositivo extensivamente, fazendo-o alcançar não apenas a transferência *inter vivos*, mas também a transferência pela via da sucessão testamentária, deixando a sucessão pela via da sucessão legítima fora do contexto legal municipal, incidindo, nesse caso, o art. 7.º, § 4.º, do Decreto-Lei n.º 271, de 28-02-67.

Em outras palavras, nas transferências *inter vivos* e naquelas operadas por testamentos, seria necessária a prévia aprovação da Prefeitura para verificação do implemento das condições do art. 4.º, e alíneas, da lei municipal, por parte do eventual novo concessionário; nas transferências pela via da sucessão legítima, ter-se-ia a incidência pura e simples do texto da lei federal, realizando-se ela de pleno direito, sem qualquer prévia aprovação da Prefeitura, na conformidade do Art. 1.572, do Código Civil.

12.5 Vale observar, enfim, que a lei municipal não cuida da rescisão do contrato, no caso de o concessionário dar ao imóvel outra finalidade ou transgredir outros dispositivos contratuais com força resolutive, bem como não cuida da responsabilidade do concessionário pelos encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

As lacunas ficam, contudo, supridas pelo art. 3.º, § 1.º da lei municipal, c/c os §§ 2.º e 3.º, do art. 7.º, do Decreto-Lei n.º 271, de 28-02-67.

Por outro lado, embora o art. 6.º, II, da lei municipal, cuide apenas do prazo inicial da concessão com um lapso de 50 (cinquenta) anos, nada impede a prorrogação desse prazo, se as partes assim concordarem.

Essas as observações ocorrentes sobre o texto da lei municipal, nenhuma delas estando a aconselhar qualquer alteração de teor, por isso que vários dos aspectos indicados podem ser suplementados por uma formulação contratual mais adequada.

É o que se passa a analisar, em função do modelo contratual fornecido.

13. A cláusula primeira do contrato deve ter por epígrafe "DO OBJETO E DA FINALIDADE DA CONCESSÃO", sendo de anotar que a versão atual não consigna a finalidade da concessão que é a *moradia* do concessionário.

Deve esclarecer-se que a concessão se faz *ad corpus* e não *ad mensuram*.

13.1 O prazo assinalado na cláusula segunda não obedece à disposição do art. 6.º, II, da Lei Municipal n.º 636, de 8 de novembro de 1982, que prevê, para as concessões nela permitidas, o prazo de 50 (cinquenta) anos, *a partir de 6 (seis) meses da data da publicação da mencionada lei*.

Por via de consequência, os prazos *contratuais* não podem ser de 50 (cinquenta) anos *a partir da assinatura dos contratos, devendo cada prazo específico de contrato ajustar-se ao prazo da lei*.

De outro lado, como exposto na análise crítica da lei municipal, nada impede a existência de dispositivo contratual prevendo a prorrogabilidade, pelo consenso das partes, do prazo da concessão.

13.2 Será mais próprio que a epígrafe da cláusula terceira seja "DA REMUNERAÇÃO", e não "DO VALOR DO CONTRATO".

13.3 Na cláusula quinta, em virtude das razões desenvolvidas quando do exame da lei municipal, a correção monetária das prestações deve ser feita em função da variação da ORTN e não da variação da UPC.

13.4 A cláusula sexta, em que se regula a transferência da concessão, não corresponde ao art. 12, da lei municipal.

Não é fato, em face da lei, que a Prefeitura não possa opor-se à transferência, como ficou explicitado no contrato.

O texto legal pressupõe um exame prévio, por parte da Prefeitura, que só manifestará a sua anuência se o eventual concessionário atender às condições do art. 4.º, alíneas a, b e c da Lei Municipal n.º 636, de 8 de novembro de 1982.

É preciso, por outro lado, distinguir a transferência *inter vivos* ou testamentária, de um lado, e a transferência pela via da sucessão legítima, do outro lado, na linha das considerações expendidas quando do exame das disposições da lei.

É relevante esse controle da Prefeitura sobre as transferências das concessões, para o fim de, maturado o projeto, evitar a possível intervenção na área de especuladores e incorporadores de empreendimentos contrários à finalidade do programa.

13.5 A epígrafe da cláusula sétima não corresponde ao seu conteúdo, pois ela cuida, não de uma rescisão consensual, mas de rescisão por iniciativa do concessionário, no exercício de um direito potestativo a cujos efeitos desconstitutivos a Prefeitura tem de submeter-se.

Será próprio fazer com que a rubrica da cláusula ajuste-se ao seu conteúdo.

13.6 Na cláusula nona, pertinente à rescisão por falta de pagamento, será conveniente assinar prazo, dentro do qual, após a notificação, o concessionário deverá purgar a mora, estabelecendo-se que o pagamento abrangerá, com correção monetária, todas as prestações que, no interregno, se tenham vencido.

13.7 Quanto à cláusula décima, será adequado adaptar o texto da norma contratual aos artigos 18 e 19 da Lei, esclarecendo a natureza do "ato do Governo Federal" de que cuida a mencionada cláusula contratual.

13.8 A cláusula décima segunda, alusiva aos encargos do concessionário, apresenta formulação defeituosa, devendo sua enunciação acompanhar os termos do art. 7.º, § 2.º, do Decreto-Lei n.º 271, de 28-02-67.

13.9 O modelo contratual, por outro lado, não prevê a rescisão pelo uso do terreno para finalidade diversa da contratada, nem regula os direitos do concessionário, finda a concessão.

14. Em face das observações supra, e com alguns aperfeiçoamentos de forma, o contrato de concessão poderia obedecer à seguinte redação:

"TERMO DE CONTRATO que entre si celebram, de um lado a Prefeitura Municipal de Paraty, doravante denominada PREFEITURA, neste ato representada pelo Prefeito Municipal, Sr., e, do outro lado o Sr. doravante denominado CONCESSIONÁRIO, para a concessão de direito real de uso relativo a um terreno situado no bairro de Ilha das Cobras e Parque da Mangueira, Município de Paraty.

Aos dias do mês de do ano de mil novecentos e oitenta e seis, na sede da Prefeitura Municipal de Paraty, na Rua Dr. Samuel Costa n.º 29, perante o Prefeito Municipal, Sr., compareceu o Sr., (qualificar) (nome, nacionalidade, estado civil, profissão, residência), com o objetivo de firmar, como firmado foi, o presente contrato, pelo qual a PREFEITURA lhe concede o direito real de uso sobre um terreno de propriedade dela,

situado no bairro de Ilha das Cobras e Parque da Mangueira, Município de Paraty, na forma e condições estabelecidas nas cláusulas seguintes:

CLÁUSULA PRIMEIRA — DO OBJETO E DA FINALIDADE DA CONCESSÃO

O presente contrato tem por objeto a concessão, pela PREFEITURA, ao CONCESSIONÁRIO, do direito real de uso sobre o terreno de propriedade da PREFEITURA, localizado no bairro de Ilha das Cobras e Parque da Mangueira e que assim se descreve:

.....
.....
.....
perfazendo um total de m2 (.....) de área, concessão que se faz *ad corpus*, sendo meramente enunciativas as referências a metragem.

§ 1.º — A concessão ora contratada tem por finalidade a moradia do CONCESSIONÁRIO e seus familiares.

§ 2.º — Fica o CONCESSIONÁRIO desde já imitado na posse do imóvel, podendo nele realizar as benfeitorias que entender, observados os regulamentos administrativos aplicáveis.

CLÁUSULA SEGUNDA — DO PRAZO

A concessão objeto do presente contrato terá o prazo de (....) anos contados a partir da assinatura deste instrumento (atenção: o prazo deverá ser aquele que complete o de 50 anos após os seis (6) meses da vigência da lei municipal), prorrogável mediante consenso das partes.

CLÁUSULA TERCEIRA — DA REMUNERAÇÃO

Pela concessão de direito de uso que ora lhe é feita, o CONCESSIONÁRIO, a título de remuneração, pagará à PREFEITURA a quantia total de Cz\$ (.....) resultante da multiplicação do valor da prestação mensal fixada na cláusula seguinte pelo número de prestações a serem pagas, observado o disposto na CLÁUSULA QUINTA.

CLÁUSULA QUARTA — DAS PRESTAÇÕES

A remuneração será paga pelo CONCESSIONÁRIO em (.....) prestações mensais e sucessivas, sendo a primeira de Cz\$ (.....), vencível em / / 198..., e as demais no mesmo dia dos meses subseqüentes.

CLÁUSULA QUINTA — DA CORREÇÃO MONETÁRIA

As prestações a que alude a cláusula anterior, sempre que houver alteração no salário mínimo, serão corrigidas na mesma proporção da variação do valor da ORTN (Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional), substituído esse índice, no caso de sua extinção, por outro considerado assemelhado, a critério da PREFEITURA.

§ 1.º — A primeira correção monetária a incidir sobre as prestações será feita dividindo-se o valor da ORTN vigente no mês da alteração do salário mínimo pela ORTN vigente no mês da assinatura deste contrato, multiplicando-se o resultado pelo valor da prestação mencionada na CLÁUSULA QUARTA.

§ 2.º — As demais correções serão feitas dividindo-se o valor da ORTN relativa ao mês de alteração do salário mínimo pela ORTN vigente na última correção, multiplicando-se o resultado pela prestação em vigor.

§ 3.º — O valor das prestações corrigidas será devido 60 (sessenta) dias após a entrada em vigor do salário mínimo.

CLÁUSULA SEXTA — DA TRANSFERÊNCIA DA CONCESSÃO

O CONCESSIONÁRIO poderá a qualquer tempo transferir a concessão, mediante prévia ciência à PREFEITURA, para que esta verifique se o eventual novo concessionário preenche as seguintes condições:

- a — tenha sido registrado no Cadastro Social e Imobiliário do SERPRO, editado em 6 de julho de 1981;
- b — mantenha residência permanente na área do Projeto de Urbanização de Ilha das Cobras e Parque da Mangueira;
- c — não seja proprietário de outro imóvel na área urbana do Município de Paraty.

§ 1.º — Desde que estejam atendidas as condições referidas, a PREFEITURA assinará com o novo CONCESSIONÁRIO contrato em tudo semelhante ao presente, prevendo-se inclusive a possibilidade de novas transferências, observadas as mesmas condições, computando-se necessariamente, para todos os fins, os valores pagos e o tempo decorrido durante a vigência do presente Contrato.

§ 2.º — Os ônus da transferência correrão por conta do CONCESSIONÁRIO transferente e seu valor corresponderá a 20% (vinte por cento) do valor venal do imóvel que houver servido como base de cálculo à cobrança do Imposto Predial ou Territorial no exercício anterior ao da transferência da concessão.

CLÁUSULA SÉTIMA — DA RESCISÃO UNILATERAL PELO CONCESSIONÁRIO

A qualquer momento, poderá o CONCESSIONÁRIO denunciar o presente contrato, a tanto não podendo opor-se a PREFEITURA, nada podendo ser exigido do concessionário a título de multa ou indenização.

Parágrafo único — O CONCESSIONÁRIO perderá em favor da PREFEITURA as benfeitorias realizadas no imóvel, bem como o valor das prestações pagas até a data da rescisão, cabendo-lhe o pagamento daquelas prestações vencidas e não pagas até a mesma data.

CLÁUSULA OITAVA — DOS ATRASOS DE PAGAMENTO

Vencida e não paga uma prestação, o seu pagamento poderá ser efetuado com o valor corrigido para o mês da efetiva liquidação, acrescido de juros moratórios de 1% (hum por cento) ao mês.

CLÁUSULA NONA — DA RESCISÃO DO PAGAMENTO POR FALTA DE PAGAMENTO

Vencida e não paga uma prestação, a PREFEITURA, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias notificará judicialmente o CONCESSIONÁRIO para que efetue o pagamento da prestação ou prestações em atraso, corrigidas na forma da cláusula anterior, dentro do prazo de 30 dias (trinta) contados da notificação, sob pena de a PREFEITURA poder considerar rescindido o presente contrato, perdendo o CONCESSIONÁRIO as benfeitorias realizadas no imóvel e todas as importâncias até então pagas, a título de ocupação, sem prejuízo da exigibilidade das prestações até então vencidas e não pagas.

CLÁUSULA DÉCIMA — DA RESCISÃO POR DESTINAÇÃO DIVERSA

Desde que o CONCESSIONÁRIO dê ao imóvel destinação diversa da prevista na Cláusula Primeira, parágrafo único, a PREFEITURA poderá considerar rescindido o presente contrato, perdendo o CONCESSIONÁRIO as benfeitorias realizadas no imóvel e todas as importâncias até então pagas, sem prejuízo da exigibilidade das prestações até então vencidas e não pagas.

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA — DA TRANSFERÊNCIA DO DOMÍNIO PLENO

Definida a demarcação da linha de terrenos de marinha na área do Projeto, verificada a alodialidade do imóvel objeto da presente concessão, poderá o CONCESSIONÁRIO solicitar a transferência do domínio pleno do terreno, nas condições estipuladas nos artigos 19 e 20, da Lei Municipal n.º 636, de 8 de novembro de 1982.

**CLAUSULA DÉCIMA SEGUNDA — ENCARGOS CIVIS,
ADMINISTRATIVOS e TRIBUTÁRIOS**

O CONCESSIONÁRIO responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que incidem ou venham a incidir sobre o imóvel objeto da concessão e suas rendas.

Parágrafo único — Incumbirão ao CONCESSIONÁRIO todos os reparos, ordinários ou extraordinários, necessários à manutenção do imóvel em pleno estado de habitabilidade.

CLAUSULA DÉCIMA TERCEIRA — Resolução da concessão

Resolvida a concessão pelo advento de seu termo final, o imóvel, com as benfeitorias, voltará ao pleno domínio da PREFEITURA, mediante prévia indenização do CONCESSIONÁRIO relativamente às benfeitorias.

CLAUSULA DÉCIMA QUARTA — Do registro

Concomitantemente com a assinatura do presente contrato, a PREFEITURA procederá à sua inscrição em livro especial, aberto pela PREFEITURA. Esta se obriga, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, contados a partir da assinatura deste contrato, a promover a averbação da concessão à margem da matrícula do imóvel a que pertence a área do terreno, objeto deste instrumento, no Cartório Imobiliário de Paraty.

CLAUSULA DÉCIMA QUINTA — Dos herdeiros e sucessores

O presente contrato obriga as partes por si e seus sucessores.

CLAUSULA DÉCIMA SEXTA — Do Foro

As partes contratantes elegem o foro da Comarca de Paraty, Estado do Rio de Janeiro, com renúncia de qualquer outro, para dirimir quaisquer questões decorrentes do presente contrato.

E, por assim haverem acordado, declaram ambas as partes aceitar as disposições deste contrato, bem como sua obrigação de observar fielmente as disposições legais e regulamentares sobre a matéria, firmando este instrumento em 4 (quatro) vias, na presença das testemunhas abaixo assinadas.

Paraty, de de 198...

Prefeito Municipal

Concessionário

Testemunhas: _____

Quanto à metodologia adotada para a realização da transferência da posse da terra da Prefeitura Municipal para os ocupantes do bairro, parece-nos perfeitamente consentânea com a índole do Projeto, sendo de enfatizar a constante preocupação com a participação comunitária nas várias fases de implementação.

Rio de Janeiro, 6 de fevereiro de 1986