



*COORDENAÇÃO GERAL*

Celso Fernandes Campilongo

Alvaro de Azevedo Gonzaga

André Luiz Freire

# ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP

---

**TOMO 2**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL**

*COORDENAÇÃO DO TOMO 2*

Vidal Serrano Nunes Júnior

Maurício Zockun

Carolina Zancaner Zockun

André Luiz Freire

**ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUC-SP**  
DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA**  
**DE SÃO PAULO**  
FACULDADE DE DIREITO

DIRETOR  
*Pedro Paulo Teixeira Manus*  
DIRETOR ADJUNTO  
*Vidal Serrano Nunes Júnior*

**ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP | ISBN 978-85-60453-35-1**

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br>

CONSELHO EDITORIAL

Celso Antônio Bandeira de Mello  
Elizabeth Nazar Carrazza  
Fábio Ulhoa Coelho  
Fernando Menezes de Almeida  
Guilherme Nucci  
José Manoel de Arruda Alvim  
Luiz Alberto David Araújo  
Luiz Edson Fachin  
Marco Antonio Marques da Silva  
Maria Helena Diniz

Nelson Nery Júnior  
Oswaldo Duek Marques  
Paulo de Barros Carvalho  
Ronaldo Porto Macedo Júnior  
Roque Antonio Carrazza  
Rosa Maria de Andrade Nery  
Rui da Cunha Martins  
Tercio Sampaio Ferraz Junior  
Teresa Celina de Arruda Alvim  
Wagner Balera

**TOMO DE DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL | ISBN 978-85-60453-37-5**

Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II (recurso eletrônico)

: direito administrativo e constitucional / coord. Vidal Serrano Nunes Jr. [et al.] - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017

Recurso eletrônico World Wide Web (10 tomos)

Bibliografia.

1. Direito - Enciclopédia. I. Campilongo, Celso Fernandes. II. Gonzaga, Alvaro. III. Freire, André Luiz. IV. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

## CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO

*Rosangela M. Luft*

### INTRODUÇÃO

A Concessão de direito real de uso (CDRU) pode ser conceituada como um direito real tipificado pela legislação nacional, instrumentalizado por meio de um contrato; trata-se de um direito real resolúvel sobre coisa alheia, a qual pode ser bem público ou privado, onde o bem é destinado à utilização privativa, devendo sua utilização se enquadrar nas hipóteses específicas estabelecidas pela legislação.

A expressão *uso especial* é empregada porque, consoante será tratado adiante, os usos para os quais a concessão de direito real de uso poderá ser destinada são legalmente especificados, restringindo as hipóteses de utilização deste instrumento.

Ademais, por ser qualificado como direito real pelo Código Civil, a concessão de direito real de uso apresenta características próprias a este gênero jurídico: a tipicidade, a necessidade de registro no ofício de registro de imóveis e a possibilidade de ser oferecido em garantia em negócios jurídicos.

### SUMÁRIO

Introdução.....	2
1. Base Legal.....	3
2. Teoria jurídica .....	6
2.1. Natureza jurídica .....	6
2.2. Forma .....	8
2.3. Autorização legislativa.....	8
2.4. Licitação .....	9
2.5. Objeto.....	9
2.6. Desafetação .....	10
2.7. Gratuidade ou remuneração .....	10

2.8. Prazo.....	10
2.9. Transmissibilidade .....	11
3. A CDRU na prática .....	11
Referências .....	13

### ***1. BASE LEGAL***

Diferente da concessão de uso, que não possui uma regulamentação geral em lei nacional, sofrendo alterações em suas características em virtude do que disciplinam as leis dos entes federados, a CDRU é direito real e, deste modo, dotado de tipicidade e com condições e hipóteses de aplicação normatizadas em leis editadas pela União (art. 22, I, CF).

A principal lei que disciplina a CDRU é o Decreto-Lei 271/1967, o qual dispõe, entre outros temas, “sobre concessão de uso e espaço aéreo”. Suas normas tratam das seguintes características da CDRU:

- a) Destinada para bens públicos ou particulares (art. 7º);
- b) Remunerada ou gratuita (art. 7º);
- c) Pactuada por tempo certo ou indeterminado (art. 7º);
- d) Se aplica para as seguintes finalidades específicas: “regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas”. A Lei 11.481/2007 ampliou esses objetivos sociais<sup>1</sup> (art. 7º);
- e) Contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo (art. 7º, § 1º);
- f) Inscrita e cancelada em livro especial do registro imobiliário (art. 7º, § 1º);

---

<sup>1</sup> No texto original constavam as seguintes finalidades: “urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social”.

- g) Desde a inscrição da CDRU, o concessionário fruirá do bem para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas (art. 7º, § 2º);
- h) Resolve-se antes do prazo final se o concessionário der ao imóvel uma destinação diversa da estabelecida no contrato, perdendo, neste caso, as benfeitorias (art. 7º, § 3º);
- i) Transfere-se por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, exceto se o contrato dispor de forma diferente (art. 7º, § 4º);
- j) Permitida a concessão de uso do espaço aéreo e da superfície (art. 8º).

O art. 1.225, XII do Código Civil, com redação dada pela Lei 11.481/2007, elenca a CDRU entre as espécies de direitos reais. E, ainda o Código Civil, no art. 1473, IX prevê que a CDRU pode ser objeto de hipoteca, sob a condição de que seja limitada ao prazo fixado para duração da concessão (art. 1473, § 2º, CC). A mesma Lei 11.481/2007 incluiu no art. 22, § 1º, III da Lei 9.514/1997, que o direito real de uso pode ser objeto de alienação fiduciária, limitada esta ao tempo de duração da concessão (art. 22, § 2º, Lei 9.514/1997).

A Lei 6.015/1973 também foi alterada pela Lei 11.481/2007, prevendo-se a isenção de custas para “o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar” (art. 290-A, I). Nesta mesma, lei consta que a CDRU é objeto de registro (art. 167, I, 40) e sua extinção é objeto de averbação (art. 167, II, 29).

Outro diploma normativo importante é a Lei Geral de Licitações (8.666/1993). Nele, foram incluídas hipóteses de dispensa de licitação quando:

- a) A CDRU for utilizada em programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública (art. 7º, f);
- b) A CDRU se destinar a imóveis de uso comercial de âmbito local, com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos nos mesmos programas da alínea f (art. 7º, h);
- c) A CDRU ocorrer de terras públicas rurais da União, na Amazônia Legal, onde incidam ocupações até o limite de 15 (quinze) módulos fiscais ou

1.500ha (mil e quinhentos hectares), para fins de regularização fundiária (art. 7º, i);

- d) Quando o uso se destinar a outro órgão ou entidade da Administração Pública (art. 7º, § 2º, I);
- e) Quando se destinar a pessoa natural que aja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural limitada a quinze módulos fiscais, desde que não exceda a 1.500ha (mil e quinhentos hectares) (art 7º, § 2º, II).

Foi, ainda, previsto na Lei 8.666/1993, no art. 23, § 3º, que, na CDRU, a concorrência é a modalidade de licitação oportuna, qualquer que seja o valor de seu objeto. E, ainda, para a CDRU caberá o emprego do tipo de licitação maior lance ou oferta (art. 45º, § 1º, IV).

O art. 7º da Lei 8.666/1993 não diferencia administração direta e indireta. No entanto, o artigo 6º prevê, que para os fins da lei, ela abarca “a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas”.

A Lei 11.481/2007 acrescenta que a concessão de direito real de uso oferecida em garantia real terá “assegurada sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação – SFH” (art. 13).

Ainda para fins de programas/projetos de habitação de interesse social, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), prevê, e seu art. 48, que:

“Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.”

Outra lei federal mais pontual é a 12.996/2014, que prevê a CDRU com opção de compra para “áreas ocupadas por entidades religiosas de qualquer culto e por entidades

de assistência social que tenham-se instalado até 31 de dezembro de 2006 nos limites do Distrito Federal”.

## 2. TEORIA JURÍDICA

Os autores que analisam o instituto da concessão de direito real de uso, tratam das características que serão elencadas abaixo. Cabe observar que muitos acabam reproduzindo o texto do Decreto-lei 271/1967 para qualificar a CDRU.

### 2.1. Natureza jurídica

A natureza jurídica de direito real resolúvel é atributo que não gera discordâncias na doutrina, até porque a lei prevê isso expressamente (vide Di Pietro, Oliveira, Carvalho Filho, Bandeira de Mello e Meirelles).

Apesar de muitos autores tratarem a CDRU como instituto de direito privado, alguns discordam, como Oliveira<sup>2</sup> e Marques Neto,<sup>3</sup> que o enquadram entre as categorias de concessão, ou seja, de instituto de direito público.

Bandeira de Mello colaciona que a CDRU “diverge da simples concessão de uso pelo fato de que, ao contrário daquela – na qual apenas se compõe de um direito de natureza obrigacional (isto é, pessoal) –, instaura um direito real”.<sup>4</sup> Carvalho afirma que se diferencia da concessão de uso, pois na CDRU é outorgado ao concessionário um direito real e os fins da CDRU são previamente estabelecidos em lei, sendo que a concessão comum nem sempre estarão presentes os fins sociais.<sup>5</sup>

Segundo Ricardo Lira, a CDRU é um direito real administrativo, ou seja, uma categoria híbrida do tipo obrigação real, *obligatio in rem scriptae* ou *propter rem*. Segundo o autor, “nessa espécie, a força vinculante da obrigação toma em consideração especial a situação da pessoa (devedor) em face de determinada coisa (*res*)”.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*, pp. 610-611.

<sup>3</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*, p. 357.

<sup>4</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 960.

<sup>5</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, p. 1222.

<sup>6</sup> LIRA, Ricardo. A concessão do direito real de uso. *Revista de direito administrativo*, v. 163, p. 17.

Na qualidade de direito real, Bandeira de Mello bem destaca as particularidades deste instrumento de utilização privada de bens públicos:

“Possui, então, como características, inerentes sua imediata adesão à coisa e o chamado direito de sequela, que enseja persecução do bem. É exclusivo, vale dizer, sobre o bem em que recai não incidirá outro direito da mesma espécie, e é protegido por ação real, graças ao que ‘prevalece contra qualquer que detenha a coisa’. É oponível *erga omnes*, ou seja, contra todos, pois confere ao titular a prerrogativa de vê-lo respeitado por quaisquer sujeitos, os quais ficam impedidos de opor-lhe qualquer embaraço. Seu exercício independe da colaboração de terceiro; faz-se de per si, diretamente na relação entre sujeito e a coisa, ao contrário dos direitos pessoais”.<sup>7</sup>

Gonçalves explica que uma das vantagens do emprego de um instituto de direito real é que “o titular do direito real tende a conseguir mais crédito que o titular do direito pessoal porque pode oferecer o seu próprio direito real em garantia de pagamento de empréstimo que contraria”.<sup>8</sup>

Marques Neto, por entender que a concessão de uso também confere direito real ao concessionário, qualifica a CDRU como um direito real fortalecido pelas previsões legais de transmissão *inter vivos* ou por sucessão.

A resolubilidade é ressaltada por Oliveira quando afirma que “poderá ser rescindido na hipótese de o concessionário descumprir os termos pactuados”.<sup>9</sup> Bandeira de Mello pormenoriza o caráter resolúvel em duas hipóteses: concessionário distrair a destinação contratualmente estabelecida ou descumprir cláusula resolutória do ajuste.<sup>10</sup> Meirelles, Carvalho Filho e Gonçalves fundamentam que o desrespeito aos objetivos da concessão de uso pode reverter o uso do imóvel para a Administração.

Conforme Marçal, há “impossibilidade de resolução da outorga em virtude de razões de conveniência administrativa (art. 7º, § 3º)”.<sup>11</sup> Tal também é entendimento do

---

<sup>7</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 960.

<sup>8</sup> GONÇALVES, Vitor F. *A concessão de direito real de uso na regularização fundiária do Distrito Federal*, p. 25.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*, p. 611.

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. cit.*, p. 961.

<sup>11</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*, p. 1021.

Professor Ricardo Lira, ao explicar que a CDRU só é resolúvel nas hipóteses expressamente previstas pelo Decreto-Lei 271/1967.<sup>12</sup>

Na qualidade de direito real, sua constituição é objeto de registro no Ofício de Registro de Imóveis (vide Di Pietro, Rafael Oliveira, Carvalho Filho, Lira) e subordinado aos princípios do direito civil (vide Marçal).

Na obra de Meirelles, acrescenta-se que “desde a inscrição o concessionário fruirá plenamente o terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas”.<sup>13</sup>

## **2.2. Forma**

Segundo disciplina a lei e reproduzem muitos autores, a CDRU pode ser outorgada por contrato, público ou particular, ou termo administrativo (vide Gasparini, Di Pietro, Rafael Oliveira, Marques Neto). Carvalho Filho especifica que para bem público será por escritura ou termo administrativo.<sup>14</sup>

Carvalho Filho qualifica a CDRU de bens públicos como contrato administrativo<sup>15</sup> e Ricardo Lira detalha que será contrato de direito administrativo quando a concessão tem por objeto terreno público.<sup>16</sup> Deste modo, por se tratar de contrato, é importante observar que as características de cada CDRU outorgada dependem das pactuações realizadas por meio do negócio jurídico.

## **2.3. Autorização legislativa**

Meirelles, Gasparini e Carvalho Filho afirmam que o uso da CDRU depende de lei autorizadora. Conforme Marques Neto, não é necessária lei autorizadora, exceto se o

---

<sup>12</sup> LIRA, Ricardo. A concessão do direito real de uso. *Revista de direito administrativo*, v. 163, p. 26.

<sup>13</sup> MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 562.

<sup>14</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, p. 1223.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 1221.

<sup>16</sup> LIRA, Ricardo. A concessão do direito real de uso. *Revista de direito administrativo*, v. 163, p. 20.

bem exceder dois mil e quinhentos hectares para fins de reforma agrária, em uma interpretação do que estabelece da Constituição Federal.<sup>17</sup>

#### 2.4. Licitação

Não há desacordos quanto à obrigatoriedade de licitação prévia para firmar uma CDRU, desde que não esteja configurada hipóteses de dispensa (vide Gasparini e Carvalho Filho, Marques Neto). Oliveira e Marques Neto também entendem obrigatoria a prévia licitação, cabendo a utilização da modalidade concorrência, tendo por fundamento o disposto no art. 23, § 3º, da Lei 8666/1993.

#### 2.5. Objeto

Outro aspecto comum à doutrina é que a CDRU se presta apenas às finalidades estipuladas legalmente – *usos especiais* (vide Di Pietro, Gasparini, Marques Neto). Carvalho Filho ressalta que são finalidades eminentemente sociais, como moradia, meio ambiente e proteção de comunidades tradicionais.<sup>18</sup>

O uso pode se aplicar sobre a superfície dos imóveis ou sobre seu espaço aéreo. Bandeira de Mello salienta: “note-se que a referência normativa explícita ao espaço aéreo impõe o entendimento de que seu uso pode ser concedido *autonomamente*, isto é, desligado do solo, e não, portanto, como simples resultante ou consequência da concessão do uso do solo”.<sup>19</sup>

Carvalho Filho acrescenta que a CDRU incide sobre terrenos públicos onde não existam benfeitorias.<sup>20</sup> Gasparini entende que “é instituto que não se aplica a imóveis construídos e a bens móveis”.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*, p. 359.

<sup>18</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, p. 1222.

<sup>19</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, p. 961.

<sup>20</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. cit.*, p. 1222.

<sup>21</sup> GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*, p. 1004.

## 2.6. Desafetação

Gasparini entende necessária a desafetação do bem, quando se tratar de bem de uso comum. Di Pietro entende que institutos de direito privado para transferência de uso privativo somente se aplicam a bens públicos dominicais (p. 844). A restrição da CDRU a bens dominicais é acompanhada por Oliveira, Bandeira de Mello e Ricardo Lira. Marques Neto, ainda que não qualifique a CDRU como instrumento de direito privado, também entende que ela se restringe aos bens dominicais.

## 2.7. Gratuidade ou remuneração

Os autores também reproduzem a previsão legal de que a CDRU pode ser remunerada ou gratuita (vide Gasparini, Di Pietro, Rafael Oliveira). Marques Neto apresenta as mesmas razões apresentadas na concessão de uso para justificar quando a CDRU pode ser gratuita: se o uso envolver desempenho de uma atividade de interesse coletivo que já represente em si uma carga ou ônus e quando a cobrança pelo uso privativo importar afronta à modicidade das tarifas do serviço público que tem o bem como suporte.<sup>22</sup>

## 2.8. Prazo

A legislação estabelece expressamente que a CDRU pode ser por prazo certo ou indeterminado. Corroboram com tal previsão Gasparini e Oliveira. No entanto, há uma contradição entre o caput e o § 3º do art. 7º do Decreto-lei 271/1967 e o art. 57, § 3º, Lei 8.666/1993 – que veda celebração de contrato com prazo de vigência indeterminado. Diante desta previsão, Marques Neto entende que prevalece a lei geral de contratos administrativos, ou seja, o DL 271/1967 deve ser interpretado à luz da Lei 8666/1993<sup>23</sup> – consoante discutido também no verbete *concessão de uso*.

---

<sup>22</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*, p. 359.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

## 2.9. Transmissibilidade

A legislação prevê e os autores unanimemente reiteram que a CDRU pode ser transferida por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária, desde que não haja previsão contratual em contrário. Carvalho Filho ressalta que, ainda assim, é “inafastável a observância dos fins da concessão”.<sup>24</sup>

## 3. A CDRU NA PRÁTICA

Muitos autores fundamentam que a CDRU gera ao particular a faculdade de utilizar um bem. No entanto, a partir do momento que se afirma que as finalidades sociais vinculam o concessionário, a CDRU obriga – não faculta – a efetiva destinação do bem, caso contrário o caráter resolúvel desse instrumento permite à Administração Pública retomar o imóvel.

A autonomia administrativa confere a cada ente federado uma liberdade para regular as possibilidades de gestão e de disposição dos seus bens. Ocorre que grande parte dos Municípios e Estados-membros não mantém um cadastro e o controle efetivo dos seus imóveis, nem tem claramente definidas em suas normas as possibilidades jurídicas de emprego desses bens, notadamente para fins sociais. Muitos ainda preferem alienar os bens – por meio de doação ou compra e venda –, pois a CDRU demanda um serviço administrativo permanente de controle.

Na CDRU, o particular usa o imóvel, mas a titularidade e o controle desse uso ficam nas mãos do Estado. Na obra de Meirelles bem se observa que a CDRU é preferível à venda e à doação, pois assegura o uso para o qual o terreno foi destinado, “evitando prejudiciais especulações imobiliárias dos que adquirem imóveis públicos para aguardar a valorização vegetativa, em detrimento da coletividade”.<sup>25</sup>

Carvalho Filho discorre sobre as utilidades do emprego do instrumento da CDRU:

“A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizadas às vezes sem

---

<sup>24</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, p. 1223.

<sup>25</sup> MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*, p. 562.

qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado e destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso”.<sup>26</sup>

Uma das principais vantagens do emprego da CDRU é, destarte, criar as condições necessárias à implementação das finalidades sociais previstas na legislação, assegurando um monitoramento constante da destinação dos imóveis por parte da Administração Pública. Esta, na qualidade de proprietária-concedente, pode fiscalizar se o concessionário preenche os requisitos legais e contratuais (ex: uso residencial pessoal ou de sua família, único imóvel no nome) e evitar negociações officiosas dos direitos sobre o bem público. E, ainda, em caso de revogação da concessão por descumprimento do acordado pelo concessionário, o mesmo bem pode ser conferido a outro interessado que dê a destinação adequada. Essas providências permitem a proteção do escopo social e reservam os bens para grupos e finalidades específicas de interesse público.

Além das dificuldades que normalmente surgem para a formalização e gestão da posse dos bens públicos, existem outros obstáculos inerentes ao mercado de solo. Sobre isso, R. Rolnik explica que:

“As terras de domínio público seguem sendo uma das fontes potencialmente mais importantes para construir moradias para os pobres, mas persistem obstáculos à utilização dessas terras para os referidos fins (...) A dificuldade consiste em como administrar as terras de maneira que os titulares dos direitos temporais não estejam expostos a uma remoção forçada, nem a abusos, assim como possam obter a segurança da posse a longo prazo. Além disso, ainda que as leis sobre planejamento estabeleçam a regularização dos assentamentos improvisados, subsiste o problema da sustentabilidade em relação ao aumento dos preços da terra e a plena disponibilidade de serviços”.<sup>27</sup>

Por fim, cabe destacar que a CDRU não é instrumento secundário, ela tem a mesma validade jurídica de outros institutos jurídicos, como a propriedade ou o contrato de concessão de serviço público. Consoante citado nas lições acima de Lira, a CDRU não

---

<sup>26</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*, p. 1223.

<sup>27</sup> Tradução livre. ROLNIK, Raquel. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, pp. 19-21.

é resolúvel ao nuto da Administração Pública. Logo, esta somente poderá revogar a concessão nos casos de descumprimento das normas legais e/ou contratuais. Se, por inafastável interesse público, for necessário utilizar o imóvel, a Administração deverá observar as mesmas garantias da desapropriação. Alternativamente ela também poderá propor – não impor – ao concessionário a concessão de imóvel em outra área.

É essencial, deste modo, que os entes federados estabeleçam as condições jurídicas de uso dos seus imóveis para fins sociais, adotando uma postura regulatória que afaste esses bens da pressão do mercado imobiliário e que reconheça a validade dos títulos conferidos em equivalência com o direito de propriedade.

#### **REFERÊNCIAS**

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DALLARI, Adilson Abreu. Uso do espaço urbano por concessionárias de serviços de telecomunicações. *Revista de direito administrativo*, v. 223. Rio de Janeiro, abr., 2015, pp. 29-52. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48311>>. Acesso em: 19.02.2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

\_\_\_\_\_. Função social da propriedade pública. *Revista eletrônica de direito do Estado*, nº 6. Salvador, abr./mai./jun. 2006.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 17. ed. Atual. por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Vitor F. A concessão de direito real de uso na regularização fundiária do Distrito Federal. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, v. 1, nº 5. Brasília, 2011, pp 9-32.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LIRA, Ricardo. A concessão do direito real de uso. *Revista de direito administrativo*, v. 163. Rio de Janeiro, jan. 2015, pp. 16-57. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44806>>. Acesso em: 19.02.2017.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens públicos: função social e exploração econômica: o regime jurídico das utilidades públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

MARRARA, Thiago. *Bens públicos: domínio urbano: infraestruturas*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. Atual. por E. Azevedo, D. Aleixo e J. Burle Filho. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

ROLNIK, Raquel. *Informe de la relatora especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. Conselho de Direitos Humanos. 22 períodos de sessões, temas 3, 24.12.2012, pp. 19-21

\_\_\_\_\_ *et. al. Regularização fundiária plena: referências conceituais*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.