

Regina Célia Corrêa  
Landim

Orientadora:  
Profa. Dra. Maristela Chicharo

# d

## IREITO DE SUPERFÍCIE

200

pós-

### RESUMO

Diante da desigualdade social nas cidades brasileiras, na qual violência, pobreza e desemprego convivem com luxuosos condomínios e carros blindados, o Movimento Nacional da Reforma Urbana exerceu pressão popular visando inserir a função social da propriedade e o direito à cidade na *Carta Magna* de 1988.

O direito de superfície surge como um dos instrumentos urbanísticos do *Estatuto da Cidade* que melhor se ajusta aos princípios constitucionais e às políticas urbanas.

Apresenta-se um comparativo entre as duas normas infraconstitucionais que regem esse instrumento, bem como um breve histórico sobre a evolução do Estado a partir do ideário iluminista e a conseqüente mudança de paradigma por que passaram os direitos individuais, a propriedade, o direito civil e sua interpretação, conforme a Constituição.

Em considerações finais, visando contribuir para o desenvolvimento nacional, apresenta-se uma proposta de utilização do direito de superfície em operação consorciada, adequando a propriedade aos planos de política urbana e interesses sociais.

### PALAVRAS-CHAVE

Direito, superfície, cidade, propriedade.

## RESUMEN

Ante la desigualdad social de las ciudades brasileñas, en las que violencia, pobreza y desempleo conviven con lujosos condominios y carros blindados, el Movimiento Nacional de la Reforma Urbana ha ejercido presión popular con el objetivo de insertar la función social de la propiedad y el derecho a la ciudad en la *Carta Magna* de 1988.

El derecho de superficie surge como uno de los instrumentos urbanísticos del Estatuto de la Ciudad que mejor se adapta a los principios constitucionales y a las políticas urbanas.

Se presenta un paralelo entre las dos normas infraconstitucionales que rigen ese instrumento, así como un breve histórico sobre la evolución del Estado a partir del ideario del iluminismo y el consecuente cambio en el paradigma de los derechos singulares, la propiedad, el derecho civil e su interpretación según la Constitución. En las consideraciones finales, con el objetivo de hacer un aporte para el desarrollo nacional, se presenta una propuesta de utilización del derecho de superficie en operación asociada, de manera a adecuar la propiedad a los planes de política urbana y a los intereses sociales.

## PALABRAS CLAVE

Derecho, superficie, ciudad, propiedad.

### ABSTRACT

In many cities of Brazil, social inequality is illustrated by violence, poverty, and unemployment located next to luxurious residential towers and armored passenger cars. In the face of this situation, the National Movement of Urban Reform encouraged the inclusion of the social function of property in Brazil's new constitution of 1988.

Surface rights represent an urbanistic instrument in the city statute that is best aligned to the constitutional principles and urban policies.

The current article compares two laws that govern the principle of surface rights and provides a brief history of the evolution of the state based on illuminism and the consequent change in paradigm affecting individual rights, including property and civil rights, and their interpretation under the Constitution. The article concludes by suggesting the use of land surface rights in a joint operation, matching the ownership of the property with urban planning policies and social interest.

### KEY WORDS

Law, land surface, city, property.

## INTRODUÇÃO

O modelo de desenvolvimento industrial adotado no Brasil incentivou a migração de trabalhadores da área rural para a urbana, acelerando o crescimento desordenado das cidades, com a conseqüente formação de favelas e loteamentos irregulares, sem a necessária aplicação de investimentos em infraestrutura, habitação, fornecimento de água, saneamento, transporte, escolas, creches e lazer.

Pressionados por movimentos populares, em 1988 os membros da Constituinte inseriram a função social da propriedade na Constituição Federal, que, em seu art. 5º, garante a inviolabilidade do direito à propriedade aos brasileiros e estrangeiros residentes no país. Porém, o preceito que a propriedade atenderá à sua função social limitou a interpretação desse direito o qual, antes, era considerado uma instituição de direito privado, estritamente individual.

O direito de superfície é uma boa alternativa para as políticas habitacionais, pois reduz a aplicação de recursos financeiros em desapropriações, incentiva a construção em terrenos ociosos, fomenta a urbanização e atenua a crise habitacional, a miséria e a violência, além de favorecer a criação de empregos na construção civil. Dessa forma, os proprietários que não possuam condições econômicas para edificar em seu terreno nem pretendam vendê-lo, poderão conceder o direito de superfície, mantendo o domínio do solo, livrando-se das sanções impostas pelos municípios, tais como o IPTU progressivo.

O direito de superfície se encontra disciplinado no *Estatuto da Cidade* e no *Código Civil* de 2002 e pode assumir a natureza de direito de propriedade ou de direito real sobre coisa alheia, conforme seja o enfoque dado ao sujeito da relação superficiária.

## PANORAMA HISTÓRICO DOS DIREITOS INDIVIDUAIS

Na atual Constituição, os valores protegidos são hierarquizados, priorizando-se o direito à vida, o que explica a existência dos demais. A instituição da propriedade como uma garantia fundamental e inviolável do indivíduo não deve ser interpretada como um direito estritamente individual, pois a propriedade atenderá à sua função social. Mas nem sempre houve essa garantia do direito de propriedade, idealizado como direito absoluto natural e imprescritível na *Declaração dos direitos do homem e do cidadão*, em 1789 (FRANÇA, 1999, p. 1).

A noção de respeito mútuo às liberdades individuais provém das idéias iluministas preconizadas por filósofos dos séculos 17 e 18, como John Locke, Kant e Rousseau. Esses e outros pensadores idealizaram um Estado jurídico capaz de preservar a liberdade ilimitada desfrutada pelo indivíduo, titular de direitos inatos, como se aquele fosse um mero servo desse. O Estado de Direito foi concebido como uma armadura de defesa da liberdade individual e do direito

contra o despotismo europeu, que detinha a soberania e o monopólio do poder e da coação.

A Revolução Francesa se caracterizou como a revolução da burguesia, que, aproveitando-se dos ideais de direitos do homem, intentou, com êxito, reduzir os “... *poderes da Coroa e destruir o mundo de privilégios da feudalidade decadente*”. (BONAVIDES, 1996, p. 41-42). Dessa forma, instaurou-se o Estado de Direito, o regime representativo, as liberdades públicas, os direitos individuais, bem como o despertar da consciência da “*majestade da pessoa humana*”, opondo-se à idéia de submissão do povo, sem direitos, liberdades ou participação, ao despotismo de reis e rainhas do século 18 (BONAVIDES, 1996, p. 210-211).

Sob a ótica dos princípios liberais dos iluministas, diz o jurista Paulo Luiz Netto Lobo, “*a plenitude da pessoa dava-se com o domínio sobre as coisas. Livre é quem pode deter, gozar e dispor de sua propriedade, sem impedimentos, salvo os ditados pela ordem pública e os bons costumes, sem interferência do Estado*”. (LÔBO, 2003, p. 202). Essa noção de liberdade, associada ao poder de domínio sobre as coisas demonstra a grande importância dada ao direito de propriedade, tanto sob o ponto de vista político quanto econômico.

Entre o final do século 19 e as primeiras décadas do século 20, a Constituição era considerada mera estruturação do Estado, com caráter programático e natureza declaratória da direção política, sem a força jurídica que caracteriza as leis. As relações privadas eram reguladas no plano infraconstitucional, no qual se estabeleciam as liberdades de sujeitos formalmente iguais, desconsiderando as reais desigualdades, o que favoreceu a exploração das classes menos favorecidas por aqueles que detinham o poder econômico. Crises e desigualdades sociais despertaram ressentimentos contra o sistema capitalista e culminaram com as duas grandes guerras mundiais.

O Estado liberal, impotente para vencer as crises econômicas da classe proletária, sofreu pressões sociais e ideológicas do marxismo, desencadeando sua transformação em Estado social, cuja característica é regular as matérias de ordem econômica e social no próprio texto constitucional, como forma de a burguesia capitalista conceder alguns direitos ao proletariado. O interesse de proteção da sociedade pelo Estado sobrepõe-se à autonomia da vontade e à igualdade formal.

Enquanto, no século 19, os poderes atribuídos ao proprietário eram amplamente reconhecidos pelo Estado liberal e a intervenção estatal na propriedade só cabia em alguns casos, com a respectiva indenização prévia, atualmente, no regime político democrático, o direito de propriedade adapta-se às contingências e procura atender à função social da propriedade, equilibrando os interesses coletivos e individuais.

A tutela da dignidade da pessoa humana e os valores consagrados na Constituição passam a inspirar o legislador a extrapolar os limites tradicionais de ordem exclusivamente patrimonial, impondo o cumprimento de deveres não-patrimoniais. Assim, introduzem dispositivos processuais, tipos penais e princípios interpretativos nas leis especiais e estatutos intitulados *Código de Defesa do Consumidor*, *Estatuto da Criança e do Adolescente*, *Lei de Locações*, *Estatuto da Cidade*, os quais passaram a disciplinar as relações jurídicas, antes reguladas apenas pelo *Código Civil*.

## DIREITO DE SUPERFÍCIE *VERSUS* ENFITEUSE

De origem romana, a superfície é um instituto temporário, um direito real sobre coisa alheia, que permite o desdobramento dos poderes inerentes à propriedade. Por esse instituto, o proprietário concede ao superficiário a prerrogativa de construir ou plantar em seu terreno, mediante contrato por prazo determinado e escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Durante esse prazo, o superficiário terá a propriedade útil do imóvel, exercendo “os poderes de uso e fruição no que tange à edificação ou plantação em terreno alheio e ainda a propriedade plena sobre a coisa incorporada em solo de outrem que se chama fundieiro ou concedente” (MELO, 2002, p. 213). Por constituir-se em um direito real, o superficiário tem acesso às ações possessórias ou reivindicatórias de proteção.

Para Sílvio Rodrigues, a superfície é um direito real com prerrogativa de seqüela e oponível *erga omnes*. Representa uma exceção à regra de direito civil, em que o acessório segue o principal, pois “as coisas construídas ou plantadas pelo superficiário no terreno do concedente a ele pertencem” (RODRIGUES, 2002, p. 275).

Já a enfiteuse, oriunda da Grécia, fundiu-se com o arrendamento público, do direito romano. Naquela época, os arrendamentos perpétuos dos *agri vectigales* foram utilizados para seduzir o lavrador a cultivar terras que pertenciam a um tipo de pessoas, incapaz de explorá-las diretamente, tais como municípios, colégios sacerdotais, corporações, entre outros, os quais possuíam imóveis em países longínquos. O direito enfitêutico surgiu com as invasões bárbaras, pois dizimaram populações rurais e fizeram com que os grandes proprietários, igreja e imperadores, sentissem-se obrigados a atrair lavradores para cultivar suas terras. Para isso, os arrendantes eram forçados a oferecer o arrendamento por prazos bem longos e por menores taxas. Tais arrendamentos se perpetuariam desde que o arrendatário continuasse a pagar a renda convencionada. Esse caráter de perpetuidade da enfiteuse desfavorece a circulação de riquezas e mantém a propriedade do imóvel nas mãos de quem não trabalhava efetivamente na terra, não se coadunando com o princípio constitucional da função social da propriedade.

## ESTATUTO DA CIDADE X CÓDIGO CIVIL DE 2002

O objetivo do *Estatuto da Cidade*, Lei n. 10.257/2001, foi regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, dispondo sobre direito urbano e concessão de superfícies urbanas. Em virtude de ter entrado em vigor antes do *Código Civil* de 2002, surge a questão em torno da hipótese de o novo código, como lei posterior, derogar os princípios do *Estatuto*, em caso de conflito de normas que disciplinam o direito de superfície. Apesar de esse conflito representar um obstáculo à aplicação desse importante instrumento de política habitacional, concordamos com a opinião de Sílvio de Salvo Venosa: o *Estatuto da Cidade* “institui um microssistema, [...] vigorará sobranceiro sobre as demais leis, [...] dirige-se aos imóveis urbanos. O novo Código Civil se aplicará aos imóveis rurais” (VENOSA, 2003, p. 393-394).

Havendo conflito entre normas de mesma hierarquia, o entendimento doutrinário majoritário é no sentido de configurar o *Estatuto da Cidade* como microsistema que regula a propriedade urbana e o *Código Civil* de 2002, como norma geral aplicável à propriedade rural ou agrícola e, subsidiariamente, ao *Estatuto da Cidade*.

Todavia, doutrinadores do porte de Washington de Barros Monteiro (2003, p. 254) entendem que o direito de superfície seria totalmente regulado pelos artigos 1.369 a 1.377 do *Código Civil* de 2002 e o *Estatuto da Cidade* estaria derogado. Convém discordar desse entendimento, o qual não é a melhor interpretação sistemática do direito.

*Estatuto da Cidade* prevê quanto ao instituto da superfície:

“Art. 21. O proprietário poderá conceder a outrem o direito de superfície de seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

§ 1º. O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º. A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

O *Estatuto* dispõe que o prazo do direito de superfície pode ser determinado ou indeterminado e o *Código Civil* de 2002 só admite o prazo determinado.”

“A admissão do prazo indeterminado é inconveniente, mormente porque o *Estatuto* não disciplina o prazo razoável de resilição. Assim, nesse aspecto, temos dois tratamentos diversos para o mesmo instituto em nosso ordenamento. De qualquer forma, quando o direito de superfície for concedido por prazo indeterminado, devem as partes se acautelar prevendo um prazo razoável para a denúncia vazia. Se não o fizerem, haverá querela a ser dirimida pelo Judiciário, que deverá levar em conta o art. 473, parágrafo único do novo *Código*. [...] Conveniente será, portanto, que no instrumento negocial as partes já acordem sobre o destino das benfeitorias e construções.” (VENOSA, 2003, p. 393-394)

“Art. 473. A resilição unilateral, nos casos em que a lei expressa ou implicitamente o permita, opera mediante denúncia notificada à outra parte.”

“Parágrafo único. Se, porém, dada a natureza do contrato, uma das partes houver feito investimentos consideráveis para a sua execução, a denúncia unilateral só produzirá efeito depois de transcorrido prazo compatível com a natureza e o vulto dos investimentos.” (VILLAÇA; VENOSA, 2004, p. 268)

Marco Aurélio B. Melo explica: “a aparente contradição não deve espantar o intérprete, pois o que se tem de importante é que não se admite superfície em caráter perpétuo, para que não se confunda o instituto com a superada enfiteuse.” (MELO, 2002, p. 214). A solução apontada por esse autor, para o caso de contrato de superfície com prazo indeterminado, indica a aplicação do parágrafo único do artigo 397 do *Código Civil*: “não havendo termo, a mora se constitui mediante interpelação judicial ou extrajudicial.” (MELO, 2002, p. 214)

Assim, coordenando os artigos 397 e 473, parágrafo único do *Código Civil*, tem-se: havendo interpelação ou denúncia unilateral para resilição do contrato, em

prazo incompatível com a natureza e vulto dos investimentos, esta não produzirá efeito. Seria conveniente que o *Estatuto da Cidade* retirasse a possibilidade de prazo indeterminado, adequando-se ao *Código Civil*.

Segundo Diana Coelho Barbosa, ambas as legislações não admitem a propriedade da superfície separada da propriedade do solo, pois a lei determina que o objeto da concessão é o direito de superfície do terreno. A autora percebe que, embora não esteja expresso, “... a superfície contemplada pelo *Estatuto também não abrange acessões preexistentes, restringindo-se àquelas resultantes do exercício da concessão*”. (BARBOSA, 2002, p. 147). A proposta de modificação do *Código Civil* inclui o direito de executar benfeitorias em sua edificação, concluindo-se que a superfície poderá compreender as acessões preexistentes.

O *Estatuto* prevê que o direito de superfície abrange o direito de usar o solo, o subsolo e o espaço aéreo. Já o artigo 1.369, parágrafo único do *Código Civil*, restringe o uso de obra no subsolo, “salvo se for inerente ao objeto da concessão”, como explica Venosa:

“Em qualquer situação, deve ser analisado se a utilização do subsolo é essencial ao direito de superfície que foi constituído, mesmo porque, pela própria denominação do instituto, a utilização deve ser da superfície do solo. É claro que as fundações para a edificação devem ser consideradas necessárias para o exercício do direito. Da mesma forma, se foi contratada a construção de garagens ou pavimentos no subsolo, essa utilização deve ser admitida.” (VENOSA, 2003, p. 394-395)

Para sanar essa divergência, há projeto de lei do deputado Ricardo Fiúza propondo a expansão do direito de superfície, incluindo o subsolo e o espaço aéreo.

Enquanto o artigo 1.371 do *Código Civil* de 2002 dispõe que sobre o superficiário recai a responsabilidade pelos encargos e tributos incidentes sobre o imóvel, o § 3º do artigo 21 do *Estatuto da Cidade* responsabiliza o superficiário pelos encargos e tributos incidentes sobre a propriedade superficiária, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva do imóvel:

“[...] O *Estatuto da Cidade* vai mais além, pois além de estipular essa responsabilidade tributária no art. 21, acrescenta:  
§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo. Essa mesma disposição foi sugerida pelo Projeto nº 6.960/2002.” (VENOSA, 2003, p. 394-395)

Entretanto, a *Constituição Federal*, em seu artigo 146, estipula: somente lei complementar poderá estabelecer normas tributárias sobre impostos e contribuintes, que é o caso do IPTU:

“Art. 146. Cabe à lei complementar:  
III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:  
a) definição de tributos e de suas espécies, bem como, em relação aos impostos discriminados nesta Constituição, a dos respectivos fatos geradores, bases de cálculo e contribuintes;”

Assim, não gozando de *status* de lei complementar, infere-se que o *Estatuto da Cidade* não poderá determinar ao fisco fazer dois lançamentos distintos de IPTU – um sobre a propriedade territorial urbana em nome do fundeio e outro sobre a propriedade predial urbana em nome do superficiário.

Ainda em relação aos reflexos tributários, de acordo com o artigo 123 do CTN, não poderão ser opostas à Fazenda Pública as convenções particulares relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos. Havendo contrato de concessão de superfície, conforme o parágrafo 3º do artigo 21 do *Estatuto da Cidade*, o responsável pelo imposto deverá pagar ao Fisco e, posteriormente, cobrar o valor do outro contratante.

*“O artigo 1.371 do Código Civil de 2002 e o artigo 21, §§ 4º e 5º do Estatuto da Cidade dispõem que o direito de superfície pode transferir-se a terceiros e, em caso de morte do superficiário, aos seus herdeiros. Com o intuito de se evitar abusos na sucessão entre vivos, não pode o proprietário estipular nos contratos qualquer pagamento pela transferência (artigo 1.372, parágrafo único). Entretanto, essa proibição não é mencionada no Estatuto da Cidade. Neste caso, Venosa orienta que deverá ser aplicado, supletivamente, o Código Civil no que for omissa a lei especial.”* (VENOSA, 2003, p. 394-395)

Visando consolidar a propriedade em um único titular, há previsão do direito de preferência, tanto no caso de alienação do imóvel, cuja preferência se dará ao superficiário, como no de alienação do direito de superfície, caso em que a preferência será do fundeio, em igualdade de condições com terceiros (artigo 1.373 do *Código Civil* de 2002 e artigo 22 do *Estatuto da Cidade*). O artigo 1.374 do *Código Civil* dispõe que a concessão da superfície resolver-se-á pela destinação diversa dada ao terreno objeto do contratado. O projeto prevê a adequação do artigo 23 do *Estatuto da Cidade*, o qual prevê outras hipóteses de descumprimento das obrigações contratuais pelo superficiário.

Mesmo sendo um direito real, a concessão do direito de superfície será sempre regida por contrato. Entre as causas de extinção da superfície encontram-se: o desaparecimento da coisa; a ocorrência do termo final, caso o contrato seja por prazo determinado; o abandono e deterioração do imóvel pelo superficiário.

Se estiver estabelecido no contrato, a falta de pagamento do cânon é motivo de rescisão, mas mesmo ausente tal previsão, a falta de pagamento do cânon já caracteriza o inadimplemento de obrigação e impõe a rescisão. Resta verificar se é permitido ao superficiário purgar a mora e até quando.

A forma na qual dará tal preferência não está disciplinada no ordenamento privado. Concordamos com a explicação de Venosa sobre a preempção (ou preferência) regulada pelo artigo 513 do *Código Civil* e seguintes. O artigo 516 estipula o prazo de 60 dias após a notificação para o exercício desse direito, no caso de bens imóveis. A desobediência ao preceito de preempção acarretará responsabilidade por perdas e danos àquele que deixou de concedê-la, respondendo, solidariamente, o adquirente que tiver agido de má-fé (art. 518). *“Não existe a possibilidade de o preterido na preempção depositar o preço e haver para si a coisa, como autoriza a lei do inquilinato.”* (VENOSA, 2003, p. 396)

Outra questão é saber se o instituto se prorroga por prazo indeterminado quando findar o contrato por prazo determinado, sem a manifestação das partes e alteração da situação de superfície. Na opinião de Venosa:

*“A melhor solução é entender que no silêncio das partes o contrato passa a vigorar por prazo indeterminado. Enquanto não cancelado o registro imobiliário, o instituto prossegue gerando efeitos erga omnes, O art. 24, § 2º, do Estatuto da Cidade, dispõe que a extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis. Essa extinção também pode decorrer de sentença em processo no qual a matéria é discutida.” (VENOSA, 2003, p. 396)*

Após a extinção da concessão, o proprietário readquire a propriedade plena sobre o terreno, construção ou plantação, independentemente de indenização, salvo se houver cláusula em contrário (art. 1.375 do *Código Civil* e art. 24 do *Estatuto da Cidade*).

*“Caso o superficiário, seus prepostos ou familiares permaneçam no imóvel, caracteriza-se a posse injusta, o que enseja a ação de reintegração de posse. Caso haja desapropriação do imóvel concedido em superfície, caberá indenização ao proprietário e ao superficiário, no valor correspondente ao direito real de cada um, conforme art. 1.376 do Código Civil.” (VENOSA, 2003, p. 397)*

Segundo Marco Aurélio Bezerra de Mello, é importante ter em vista o tempo que falta para o término de vigência do direito real quando da desapropriação, pois isso determinará diretamente o cálculo dos valores da superfície e da propriedade do solo. Tal valor deve ser apurado mediante avaliação por profissional habilitado, considerando o direito real que cada um possua na época da avaliação. Dessa forma, apura-se o valor do terreno e das benfeitorias e determina-se a proporcionalidade do valor das edificações cabidas ao superficiário e ao fundeio, de acordo com o tempo restante para o termo do contrato de superfície. No caso de as obras e benfeitorias pertencerem integralmente ao superficiário, a ele caberá seu respectivo valor.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito de superfície é um dos instrumentos colocados à disposição do governo, para a imediata aplicação de uma política de planejamento urbano eficaz para as áreas mais carentes, independentemente de recursos financeiros para promover as desapropriações, além de fomentar a criação de empregos na área de construção civil.

O *Estatuto da Cidade*, em seu artigo 32, § 1º, sugere modalidades de operações consorciadas, coordenadas pelo poder público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar melhorias sociais e a valorização ambiental. Há a possibilidade de formação de consórcios imobiliários em que o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e recebe como pagamento unidades imobiliárias edificadas. A utilização do direito real de superfície, em consonância com os preceitos legais, poderá significar um importante avanço social, transformando o uso da propriedade e adequando-a aos planos de política urbana a serem elaborados pelos administradores públicos.

Rony Dreger sugeriu o direito de superfície em operação consorciada entre proprietários de áreas, a União, os municípios, as instituições financeiras e os

empresários, visando ao desenvolvimento urbano com melhorias sociais para a população carente e a valorização ambiental de uma região. Assim, o proprietário da referida área cederia o direito de construção sobre seu terreno à determinada associação de moradores em troca de um valor, cânon, a ser pago por um empresário. A União criaria incentivo tributário para as empresas participantes dos projetos de desenvolvimento da região, tais como a execução de infra-estrutura, pavimentação de vias, saneamento, etc. Os municípios poderiam levantar a demanda por moradias com um cadastro de pessoas interessadas, discutindo problemas e potencialidades comuns com os municípios vizinhos. As instituições financeiras, com garantia de um direito real representado pela hipoteca da propriedade superficiária, emprestariam os recursos necessários para a edificação das moradias populares.

A população poderia contribuir com mão-de-obra em regime de mutirão para a construção das moradias, beneficiando-se com o recebimento das mesmas, além da infra-estrutura.

Dessa forma, percebe-se que o instituto de direito real de superfície atende aos interesses de todos os atores envolvidos.

O proprietário da área, principalmente se essa estiver invadida, receberia um valor pela superfície de seu imóvel, sem abrir mão de uma eventual valorização futura de seu bem.

Os municípios de determinada região poderiam articular-se para a gestão das aglomerações urbanas e metropolitanas, elaborando e integrando seus respectivos planos diretores urbanos.

Os empresários seriam beneficiados pela divulgação da boa imagem de suas empresas e por incentivos tributários concedidos pelo governo.

Entendemos o direito de superfície como um importante instrumento para atender à função social da propriedade, pois, em consonância com as exigências constitucionais, atenua a crise habitacional instalada nos centros urbanos do país, favorecendo uma política urbana eficaz, sem a necessidade da utilização de recursos financeiros diretos por parte do poder público.

Outros benefícios serão alcançados por via indireta: fomento de novos empregos na área de construção civil e no comércio e serviços, além da benéfica influência no ordenamento do crescimento das cidades com redução da miséria e das desigualdades sociais.

## BIBLIOGRAFIA

- BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1990.
- BARBOSA, Diana Coelho. *Direito de superfície à luz do Estatuto da Cidade*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2002.
- BARROSO FILHO, José. *Propriedade: A quem serves?* Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=2453>>. Acesso em: 07 jun. 2004.
- BRASIL. *Constituição Federal – Código Civil – Código de Processo Civil*. In: CAHALI, Yussef Said (Org.). 6. ed. atualizada e ampliada. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2004.
- \_\_\_\_\_. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. In: CAHALI, Yussef Said (Org.). *Constituição Federal – Código Civil – Código de Processo Civil*. 6. ed. atualizada e ampliada. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 2004.

- BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios. Denominado Código Tributário Nacional pelo art. 7º do Ato Complementar n. 36, de 13.3.1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 nov. 2004.
- BONAVIDES, Paulo. *Do estado liberal ao estado social*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.
- CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal Carneiro. *Organização da cidade – Planejamento municipal, plano diretor, urbanificação*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito de superfície. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: Comentários à Lei n. 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: Direito das coisas*, 18 ed. São Paulo: Saraiva, v. 4, 2002.
- DREGER, Rony. *O direito real de superfície como instrumento de transformação da propriedade*. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 410, 21 ago. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=5601>>. Acesso em: 06 set. 2004.
- FIUZA, César. Crise e interpretação no direito civil da escola da exegese às teorias da argumentação. In: NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; FIUZA, César; SÁ, Maria de Fátima Freira de (Coord.). *Direito civil: Atualidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Perfil constitucional da função social da propriedade*. Jus Navigandi, Teresina, a. 3, n. 35, out. 1999. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=676>>. Acesso em: 21 ago. 2004.
- GARCIA, José Carlos Cal. *Linhas mestras da constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.
- GONDINHO, André Osório. Função social da propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *Problemas de direito civil – Constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- GRAU, Eros Roberto. Os princípios e as regras jurídicas. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 2. ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1990.
- HORBACH, Carlos Bastide et al. In: MEDAUAR, Odete; ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.). *Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10.07.2001*. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2002.
- HORVATH JÚNIOR, Miguel. Uma análise da autonomia privada e o fenômeno da globalização e seus efeitos no direito constitucional e no direito internacional privado. In: LOTUFO, Renan (Coord.). *Direito civil constitucional*. São Paulo: Max limonad, 1999. Caderno 1.
- LEITE, Carlos Kennedy da Costa. *Direito real de superfície: A ressurreição*. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 61, jan. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=3616>>. Acesso em: 06 set. 2004.
- LÔBO, Paulo Luiz Netto. Constitucionalização do direito civil. In: NAVES, Bruno Torquato de Oliveira; FIUZA, César; SÁ, Maria de Fátima Freira de (Coord.). *Direito civil: Atualidades*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- LOTUFO, Renan. *Direito civil constitucional*. São Paulo: Max Limonad, 1999. Caderno 1.
- MACEDO, Magda Helena Soares. *Manual de metodologia da pesquisa jurídica*. 2. ed. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2001.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MATTOS, Liana Portilho. Limitações urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Novo código civil anotado: Direito das coisas*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, v. V, 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MONTEIRO, Washington de Barros. *Curso de direito civil direito das coisas*. 37. ed. (ver. atualizada, por Carlos Alberto Dabus Maluf). São Paulo: Saraiva, 2003.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. *Estatuto da Cidade: Para compreender (...)*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001. Disponível em: <[http://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/caixacidade/links\\_menu\\_lat\\_esq.asp#item1](http://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/caixacidade/links_menu_lat_esq.asp#item1)>. Acesso em: 08. mar. 2004.

- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil – Direitos reais*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, v. IV, 2004.
- PEDRA, Anderson Sant’Ana. *Interpretação e aplicabilidade da Constituição: Em busca de um direito civil constitucional*. Jus Navigandi, Teresina, a. 7, n. 99, 10 out. 2003. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4266>>. Acesso em: 21 ago. 2004.
- PETRUCI, Jivago. *A função social da propriedade como princípio jurídico*. Jus Navigandi, Teresina, a. 8, n. 229, 22 fev. 2004. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4868>>. Acesso em: 06 set. 2004.
- REALE, Miguel. *O Estado democrático de direito e o conflito das ideologias*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- RODRIGUES, Ruben Tedeschi. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Campinas: Millennium, 2002.
- RODRIGUES, Sílvio. *Direito civil – Direito das coisas*. v. 5. (27. ed. revista e atualizada). São Paulo: Saraiva, 2002.
- TEPEDINO, Gustavo. *Premissas metodológicas para a constitucionalização do direito civil. Temas de direito civil*. 2. ed. atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: Direitos reais*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- VILLAÇA, Álvaro Azevedo; VENOSA, Sílvio de Salvo. *Código Civil anotado e legislação complementar*. São Paulo: Atlas, 2004.

**Obs.:**

Projeto de pesquisa apresentado como exigência final do curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Processual Civil e Direito Civil, Turma 127.

**Nota do Editor**

Data de submissão: outubro 2007

Aprovação: dezembro 2008

---

**Regina Célia Corrêa Landim**

Engenharia civil, mestre em Engenharia Civil (UFF), com especialização em Engenharia de Segurança do Trabalho e Engenharia de Meio Ambiente, e advogada OAB/ES 11.653. Avenida Saturnino de Brito, 1.175, ap 302. Praia do Canto 29055-180 – Vitória, ES (027) 3345-8948 / 9973-8865 rc2l@hotmail.com rc2ladv@yahoo.com.br