

**SOLO URBANO E GESTÃO:
as enfiteuses urbanas remanescentes em três cidades do Nordeste¹**

Paulo Henriques da Fonseca
paulo.henriques@professor.ufcg.edu.br

Deyvit de Sousa dos Anjos
adv.deyvitanjos@gmail.com

Palavras-chave: Gestão. Solo urbano. Enfiteuse. Planejamento urbano.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento e desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras enfrenta peculiar situação jurídica dos remanescentes enfiteúticos, propriedade do solo dividida em dois domínios *útil e direto*. A gestão operacional desses solos “afetados” acentua limites de competências e atribuições de agentes públicos e privados envolvidos no mercado de solos, não raro colocando em oposição cartórios e corretores de imóveis, setor de urbanismo e fiscalização municipais, moradores e senhorios. Estando em desuso a “enfiteuse” com ampla aplicação na formação das cidades, como gerir operacionalmente os seus efeitos remanescentes para moradores que buscam a segurança documental de seus imóveis?

Também conhecida como “aforamentos” existem nas modalidades públicas e privadas, rural e urbana. Os “senhorios” privados detentores do domínio direto são predominantemente entes ligados à Igreja Católica, chamados “patrimônios”, e alguns espólios familiares, como o da família Jales em Jales, São Paulo, ou da família imperial em Petrópolis, Rio de Janeiro; os senhorios públicos são a União, Estados e Municípios, com destaque para União que “afora” toda a faixa costeira e a margem dos rios navegáveis.

Os detentores do domínio útil, ou foreiros, são particulares, pessoas físicas e jurídicas que efetivamente ocupam esses solos e têm a aparência de proprietários plenos, pelo desconhecimento jurídico dos solos onde residem ou cultivam. Apesar de terem direitos limitados “sobre coisa alheia”, quanto ao protagonismo econômico e uso efetivo do imóvel têm quase todos os direitos inerentes à propriedade.

O problema proposto é sobre em que medida as soluções de questões relativas à

¹ Trabalho apresentado no Eixo 1 - Gestão para o Desenvolvimento e Regionalidade do ENGECE, realizado de 25 a 27 de outubro de 2021.

titularidade, regularização e mercado de solos urbanos dependem mais de ações de gestão direta pelos envolvidos que fundamentação jurídica abstrata de direitos de propriedade. É problema de gestão operacional ou fundamentação normativo-racional as enfiteuses remanescentes em grande número nas cidades brasileiras? O cenário específico desta problematização são os remanescentes enfiteuticos em Alexandria e Pau dos Ferros (RN) e Picos (PI) pesquisados em orientações acadêmicas de graduação e pós-graduação cujo tema eram os fundos territoriais urbanos afetados pela enfiteuse.

O instituto jurídico da enfiteuse, um direito real “sobre coisa alheia”, cujos efeitos persistem apesar da vedação do Código Civil a constituição de novas enfiteuses (Art. 2.038), mas garantindo as enfiteuses anteriormente constituídas, desafiando ações e procedimentos de gestão pelos entes públicos e privados interessados: Prefeituras, cartórios, Igreja, corretores de imóveis.

Dão relevância a este trabalho a importância existencial e patrimonial dos interesses e bens envolvidos, imóveis e edificações em situação de quase irregularidade fundiária formal. Também a presença de atores institucionais e pessoas afetadas pela questão que envolve direitos de propriedade e direito social de moradia, insurgindo a necessidade de explicar e propor linhas de solução a gestão de imóveis e formação de consensos entre os segmentos envolvidos.

2. METODOLOGIA

Trata-se de aplicação combinada do método analítico e pesquisa bibliográfica sobre resultados de pesquisa empírica em trabalhos acadêmicos de graduação e pós-graduação em Alexandria, Pau dos Ferros e Picos disponíveis em acervo público. A pesquisa é qualitativa, pois avalia razões e causas de consensos estabelecidos nas três cidades, é ainda de objetivo explicativo partindo das descrições consolidadas nos documentos referentes às três situações em que se procedeu a investigação.

A analítica jurídica do instituto da enfiteuse se estabeleceu como eixos da análise da posição jurídica dos atores na gestão dos remanescentes enfiteuticos, combinando um aspecto mais estático da “situação jurídica” com a dinamicidade e operacionalidade da “gestão”. A dimensão abstrata-normativa de fundamentação presentes nos projetos de IC e monografias constitui a base documental da pesquisa, cujo resultado pretendido é uma apresentação da síntese do estudo de caso das três cidades.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nas cidades de Alexandria, Pau dos Ferros e Picos há presença de grande extensão solo urbano afetado. Em Alexandria, os senhorios são leigos (um espólio familiar), em Pau dos Ferros uma Paróquia, em Picos a enfiteuse é pública municipal. A enfiteuse constitui um “direito real sobre coisa alheia” que se assemelha à propriedade plena, tem uma dimensão polêmica e de desconhecimento abordadas por diversos autores e obras (ARONNE, 2014; FRIDMAN, 2017; TEIXEIRA, 2009; MARX, 1991). Além dessas cidades, centenas de outras têm essa situação na gestão do solo urbano.

Nas três cidades o consenso dos senhorios e moradores impede disputas judiciais. A estabilidade jurídica dos direitos de propriedade conferida pela enfiteuse aos foreiros pode explicar essa “calmaria”. Mas os instrumentos e formas de gestão adotados costumeiramente podem estar na base desse consenso, apesar das diferenças entre os três casos. Até no emprego de terminologias essa diferença aparece, sendo conhecida em Sousa como “laudêmio” e em Picos “aforamento”.

Em Alexandria, há um quadro de absenteísmo proprietário pelo senhorio, um quase abandono da gestão operacional. Fica a cargo de pessoa já idosa que gere interesses de outros herdeiros. Em Pau do Ferros, a gestão da paróquia local organizou espaço, equipamentos e pessoal de apoio com tarefas de gestão e comunicação com outros agentes locais, cartórios e corretores de imóveis, contando com plantas e mapas. Já em Picos, os cerca de 5.700 contratos de aforamento são gerenciados pela Secretaria de Planejamento. Em todos os casos, a experiência e a continuidade da atribuição dos gestores são a chave da tranquilidade e do consenso nas relações com os foreiros e moradores.

Os conceitos de “gestão” são muitos e podem ser abertos demais. “Gestão significa gerenciamento, administração, onde existe uma instituição, uma empresa, uma entidade social de pessoas, a ser gerida ou administrada” (GOOGLE, 2021) E ainda na mesma consulta Google para “captar” a ideia-noção mais ampla

A gestão é um dos pilares da administração. Nesse sentido, sua função é garantir que todos os processos sejam executados conforme o previsto, evitando falhas e desvios de percurso. A gestão possui caráter mais operacional. Ela dá os direcionamentos sobre onde e como chegar a determinado objetivo. (GOOGLE, 2021)

Importante nessas definições é o acento nas pessoas envolvidas de modo prático e operacional, não na “coisa” gerida, mas os processos e objetivos. A questão da gestão de solos urbanos em regime de enfiteuses públicas e privadas como tarefa de gestão adota

padrões, procedimentos e instrumentos operacionais e gerenciais, preterindo a racionalidade jurídico normativa em termos abstratos.

Por atos de gestão, entende-se a emissão de recibos de pagamento de laudêmio válidos, registros e averbação das enfiteuses em cartório, demarcação e descrição dos imóveis pela prefeitura, regularização edilícia e tributária, organização do acervo de registros e documentos privados pelos senhorios e corretores de imóveis, presença e supervisão de advogados nos negócios com imóveis, uso efetivo das novas formas e prerrogativas contratuais trazidas pela Lei de Liberdade Econômica (Lei nº 13.874/19) dentre outros.

A gestão enfiteuticada em Picos é feita pela Secretaria de Obras e Urbanismo, sendo notável que naquela edilidade a gestão é designada aos servidores mais experientes por vezes com mais de 20 anos como servidor. No mencionado município, o último contrato de enfiteuse do ano de 2002 recebe o número de 5.755, inclusive, um bairro da cidade teve o início de sua formação intimamente ligada ao instituto, onde no ano de 1994 foram concedidos 500 lotes para moradia através de enfiteuse.

A formação do bairro começou ainda no ano de 1993, quando a Lei Municipal 1.765/93 nomeava a faixa de terra antes denominada Morro do Urubu como Bairro Morada do Sol, o terreno utilizado era oriundo de uma doação particular ao município. A vivência da enfiteuse em Picos evidencia um instituto adaptável e um forte aliado à função social da propriedade, que exige dos gestores experiência para gerir diversos contratos em grandes áreas, pois não raras são as ocasiões de comunidades, bairros e até mesmo cidades que tem sua formação ligada ao instituto.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Direito, há distinções entre atos de disposição e administração, além de processos e procedimentos ligados ao “Direito de ação” no aspecto prático-operacional. Essa dimensão é importante e envolve expedientes e instrumentos concretos e próprios dos contratos, registros, protocolos distintos das operações de cognição e fundamentação abstrata dos direitos, sendo carente a formação jurídica dessa dimensão prático-operacional.

A gestão direta e singular de cada situação referente aos imóveis enfiteuticados seja de compra e venda, desmembramento entre herdeiros, doação, resgate é a mais adequada. A utilização de registros e cadastros com referência aos imóveis pelos órgãos públicos municipais, cartórios, corretores de imóveis e senhorios, são responsáveis pelos consensos jurídicos e formalização ainda que parcial dos imóveis. A presença e disponibilidade de

instrumentos acessíveis e simples de documentação privada, dá suporte à segurança jurídica sendo complementada pelo efetivo uso e zelo com o imóvel.

O comprometimento de órgãos públicos e privados na gestão desses remanescentes implica um diálogo institucional que protejam as competências e atribuições de cada. Mas sobretudo a proteção dos direitos fundamentais das pessoas envolvidas: moradia, propriedade, cumprimento de obrigações tributárias e edificações pelos municípios e acesso às informações e documentações sobre bens e direitos, permitindo o exercício da cidadania, da segurança jurídica e da dignidade da pessoa humana preconizados no ordenamento pátrio.

REFERÊNCIAS

ARONNE, Ricardo. **Propriedade e domínio:** a titularidade e direitos reais nos fractais do Direito civil-constitucional. 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.

FRIDMAN, Fânia. **Donos do Rio em nome do rei:** uma história fundiária do Rio de Janeiro. 3 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.

MARX, Murillo. **Cidade no Brasil, terra de quem?** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

TEIXEIRA, Rubenilson Brazão. **Da cidade de Deus à cidade dos homens.** A secularização do uso, da forma e da função urbana. Natal: Edufrn, 2009.