



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS**  
**UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD**

**MARIA MAÍRA MANIÇOBA**

**(IR)REGULARIDADE DE IMÓVEIS URBANOS: O CASO DA ENFITEUSE DE  
ALEXANDRIA/RN**

**SOUSA - PB**

**2021**

**MARIA MAÍRA MANIÇOBA**

**(IR)REGULARIDADE DE IMÓVEIS URBANOS: O CASO DA ENFITEUSE DE  
ALEXANDRIA/RN**

Trabalho monográfico apresentado ao curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais - Direito.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Henrique da Fonseca.

**SOUSA - PB**

**2021**



M278i Maniçoba, Maria Maíra.

(Ir) regularidade de imóveis urbanos: o caso da enfiteuse de Alexandria-RN. / Maria Maíra Maniçoba. – Sousa, 2021.

66 f.

Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2021.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Henriques da Fonseca.

1. Direito de propriedade. 2. Enfiteuse. 3. Imóveis urbano. 4. Irregularidade e informalidade fundiária. 5. Instrumento de formalização das enfiteuses. I. Fonseca, Paulo Henriques da. II. Título.

CDU: 347.2(043.1)

**Elaboração da Ficha Catalográfica:**

Marly Felix da Silva

Bibliotecária-Documentalista

CRB-15/855

**MARIA MAÍRA MANIÇOBA**

**(IR)REGULARIDADE DE IMÓVEIS URBANOS: O CASO DA ENFITEUSE DE  
ALEXANDRIA/RN**

Data de Aprovação: 14/05/2021

Banca Examinadora

---

Paulo Henriques da Fonseca.  
Orientador

---

Gerlania Araújo de Medeiros Calixto Formiga  
Examinador (a)

---

Marcela Varejão  
Examinador (a)

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por sua infinita bondade, e estar do meu lado mesmo nos momentos de pouca fé, a Ele que sustentou e guiou meus passos até aqui, e por ter colocado pessoas incríveis ao meu lado durante toda minha vida, gratidão.

Aos meus pais, Maria e Antônio, pelo apoio incondicional durante toda minha vida, por nunca medirem esforços para que eu realizasse os meus sonhos, e por todo amor, cuidado e proteção. Vocês são tudo na minha vida.

Aos meus irmãos, Marrala, Mateus e Milene, por estarem sempre do meu lado, pelo companheirismo, união e amor. Vocês são uma parte de mim.

As minhas sobrinhas, Ana Júlia, Maria Alice, Ester, e Maitê, por serem luz na minha vida, e da nossa família. Tudo ficou melhor depois que vocês chegaram, e eu as amo incondicionalmente.

Ao meu avô, Antônio, e minha avó Corina, in memoriam, cujo amor e desejo de lhes orgulhar sempre foi combustível para seguir. A eles todo meu amor, e minha saudade.

Ao meu noivo, Lucas Petrochelly, por sempre acreditar no meu potencial, e ser o meu grande incentivador na busca pelos meus sonhos. Ele que está do meu lado em todos os momentos, obrigada por todo amor, carinho e cuidado, você tem todo meu amor.

A Ranni, por todos os anos de convivência, nem sempre harmoniosa, mas sempre cheia de respeito, companheirismo, amor e cuidado. Eu não poderia ter dividido minha vida com alguém melhor, a amizade que construímos transcende a graduação.

A Marcela Flávia, como costume dizer, o meu raiozinho de sol, que sempre esteve presente me levantando nos piores momentos, e iluminando os meus dias quando tudo parecia escuro. Você é luz na minha vida. A Marília, por compartilhar comigo os sonhos, medos, dramas familiares e principalmente por me permitir acompanhar mesmo que de longe o crescimento de Marina, que nosso vínculo seja eterno. A Letícia, a primeira amizade que fiz na faculdade, com quem vivi muitos dos meus melhores momentos de universitária. E Beatriz, por todo companheirismo na residência universitária.

A Bianca, e nosso anjinho Pedrinho, por serem minha família escolhida pela vida, por estarem sempre presentes, e entenderem as minhas ausências.

A Mariana Ingrid, por todo companheirismo de todos esses anos que já perdemos as contas, por todos os conselhos e por aturar os meus surtos de desespero.

A dona Conceição, por sempre estar disposta a ajudar no momentos em que precisei, e por ter me proporcionado um segundo lar durante minha estadia em Sousa.

Aos meus amigos, Gustavo e Rylris, verdadeiros presentes de Deus na minha vida. Vocês fizeram a minha graduação mais leve, mais feliz, sou grata por cada momento que vivemos. A vocês, minha gratidão por todo companheirismo de todos esses anos.

Aos meus amigos dos reptilianos, Rafaela, Sofia, Bruno, Samuel, Emanuel, Vinicius Veras, Kaio, e Vinicius veras, por todos os momentos compartilhados.

Aos meus amigos antiéticos, Talyson, Vaclav, e Sarah, por todo companheirismo, risadas, deboches, e momentos compartilhados. Sem vocês nada teria sido tão leve e divertido.

Aos meus amigos do projeto de extensão “casa legal”, Caio, Devyt, Alia e Aprígio, com quem compartilhei momentos de muito aprendizado, diversão e companheirismo.

Ao Institute Lincoln of Land Policy, pela oportunidade única de fazer parte de um projeto de pesquisa tão importante para o meu crescimento pessoal e acadêmico, que tem grande influência neste trabalho. E aos meus companheiros de projeto e amigos, Anderson e JJ.

Por fim, ao meu orientador, Professor Doutor Padre Paulo Henrique da Fonseca, por quem nutro grande sentimento de amizade, admiração e gratidão, por todas as oportunidades e ensinamentos nos projetos que tive a honra de participar, pela orientação deste trabalho, e pelos conselhos que levarei para a vida.

## RESUMO

O direito à propriedade está ligado a diversos outros direitos, como moradia e a dignidade da pessoa humana, dentre outros, e por muitas vezes o legalismo imposto sobre a propriedade acaba por cerceá-los. Existe uma clara cisão entre fato e norma no direito de propriedade, sendo a relação proprietária na vida real, pautada pela confiança entre as partes, oposta das formalidades imposta pelo mundo das leis. Dito isto, o presente trabalho busca responder ao seguinte questionamento: A taxatividade das normas realmente abrange todos os aspectos da propriedade? Para responder o questionamento pode-se citar a enfiteuse como instituto jurídico em vias de extinção no ordenamento jurídico e sua eficácia no mundo dos fatos, analisa-se o caso da cidade de Alexandria/RN, que é uma enfiteuse particular e leiga, onde grande parte dos imóveis encontram-se irregulares perante a lei, mas a relação consensual entre senhorio e foreiros faz com que haja um conforto dentro dessa informalidade, comprovada pela ausência de conflitos. Com o estudo realizado se traz propostas de instrumentos de formalização para as enfiteuses da cidade. O trabalho utilizou-se do método hipotético-dedutivo, através de uma abordagem qualitativa. Trata-se de estudo de caso onde o procedimento adotado foi a pesquisa no campo de estudo junto aos órgãos competentes e a população, pesquisa bibliográfica e documental, com referencial teórico disposto na legislação pátria, livros, artigos e mapas, e contato direto com os foreiros. Pode-se concluir com o estudo que o direito de propriedade perpassa o legalismo imposto pela lei.

**Palavras-chave:** Propriedade. Enfiteuse. Irregularidade. Alexandria/RN

## ABSTRACT

The right to property is linked to several other rights, such as housing and the dignity of the human species, among others, and often the legalism imposed on property ends up encircling them. There is a clear split between fact and rule in the right to property, with the proprietary relationship in real life, guided by trust between the parties, as opposed to the formalities imposed by the world of laws. That said, the present work seeks to answer the following question: Does the taxativeness of the rules really cover all aspects of the property? In order to answer the question, the emphyteusis can be cited as an endangered legal institute in the legal system and its effectiveness in the world of facts. part of the properties are irregular according to the law but the consensual relationship between landlord and foreiros means that there is comfort within this informality, evidenced by the absence of conflicts. With the study carried out, it proposes formalization instruments for the city's emphyteuses. The work used the hypothetical-deductive method, through a qualitative approach. This is a case study where the procedure adopted was research in the field of study with the competent bodies and the population, bibliographic and documentary research, with a theoretical framework laid down in national legislation, books, articles and maps, and direct contact with foreiros. It can be concluded with the study that the right of property goes beyond the legalism imposed by the law.

**Keywords:** Property. Enfiteuse. Irregularity. Alexandria/RN



## **LISTA DE FIGURAS**

LISTA DE FIGURAS FIGURA Nº 1 - Patrimônio enfitêutico de Alexandria, RN.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 A PROPRIEDADE COMO FENÔMENO JURÍDICO, SOCIAL E ECONÔMICO ...</b>	<b>13</b>
2.1 A POSSE E A DETENÇÃO COMO MANIFESTAÇÃO EXTERNA DA PROPRIEDADE: REALIDADE E PROTEÇÃO DELAS.....	14
<b>2.1.1 Conceitos: posse, detenção e propriedade.....</b>	<b>15</b>
<b>2.1.2 A usucapião .....</b>	<b>20</b>
<b>2.1.3 A proteção legal e jurisprudencial da "propriedade de fato" .....</b>	<b>24</b>
2.2 PROPRIEDADE COMO DIREITO REAL: O CÓDIGO CIVIL E A CONSTITUIÇÃO .....	26
<b>2.2.1 A propriedade na Constituição.....</b>	<b>27</b>
<b>2.2.2 A propriedade no Código Civil .....</b>	<b>28</b>
2.3 A PROPRIEDADE PARA FINS DE MORADIA, DOMICÍLIO E RESIDÊNCIA .	29
2.4 A FORMA LEGAL DA PROPRIEDADE E OS CUSTOS E DIFICULDADES DE ACESSO A ELA.....	31
<b>3 O CONTEXTO E CENÁRIO DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE EM ALEXANDRIA, RN.....</b>	<b>33</b>
3.1 O INSTITUTO JURÍDICO DA ENFITEUSE .....	33
3.2 A ENFITEUSE EM ALEXANDRIA E O ACESSO À PROPRIEDADE: HISTÓRICO E DIMENSÕES GEOGRÁFICAS .....	36
3.3 A FRAGILIZAÇÃO DA ENFITEUSE E SEUS EFEITOS EM ALEXANDRIA: A IRREGULARIDADE E INFORMALIDADE FUNDIÁRIA .....	41
<b>3.3.1 As mudanças legislativas e constitucionais .....</b>	<b>41</b>
<b>3.3.2 A precariedade das informações registrais .....</b>	<b>42</b>
<b>3.3.3 As dificuldades de gestão do patrimônio .....</b>	<b>43</b>
<b>4 PROPOSTAS DE INSTRUMENTOS DE FORMALIZAÇÃO DAS ENFITEUSES EM ALEXANDRIA .....</b>	<b>45</b>
4.1 DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS.....	45
4.2 OS REGISTROS DE IMÓVEIS E NOTAS (CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS) 50	
<b>4.2.1 Escrituras Públicas.....</b>	<b>54</b>
<b>4.2.2 Escrituras particulares .....</b>	<b>55</b>
4.3 OS CADASTROS GERAIS DE SERVIÇOS RELACIONADOS A LOCALIZAÇÃO DE IMÓVEIS .....	58
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>59</b>

<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>61</b>
-------------------------	-----------

## 1 INTRODUÇÃO

A propriedade é um fenômeno que está amplamente presente na humanidade. Ao longo do tempo, tanto a propriedade, como o direito a esta sofreram diversas transformações, tornando-se um instituto multifacetado. Existe uma clara cisão entre norma e fato no direito de propriedade, pois a forma que esta é apresentada no mundo das leis, revestida de legalismos e formalidades nem sempre condiz com a realidade do mundo dos fatos. Legalmente, o proprietário é somente aquele que registra, que detém um documento confirmando a sua condição, enquanto no mundo de fatos, essa se externaliza por meio da posse e funciona pautada pela confiança entre as partes, assim, as relações de propriedade perpassam o legalismo imposto pelo mundo das normas.

Neste trabalho o foco é a propriedade fundiária e imobiliária urbana, aquela incidente sobre o solo e edificações. Especifica-se assim a abordagem de "propriedade" em sentido mais amplo. Ademais, não desprezando outras facetas da propriedade como a colonial, a indígena, quilombola, a tradicional e campesina, bem como os direitos de moradia dos ocupantes ilegais de terras públicas e privadas. O trabalho deteve-se na situação jurídica das enfiteuses.

Na cisão entre a propriedade formal e a propriedade de fato, ocorre um forte fenômeno de irregularidades, onde cerca de 50% dos imóveis do país se encontram nessa situação. Nesse cenário, a enfiteuse, instituto de direitos reais já extinto do ordenamento jurídico brasileiro se mostra eficaz na regularização das relações de propriedade na cidade de Alexandria/RN, onde praticamente todo centro urbano encontra-se sobre uma enfiteuse particular e leiga, e as relações proprietárias estão além do legalismo imposto para a propriedade formal, sem que ocorra conflitos entre foreiros e senhorio, levantando-se a seguinte questão: A taxatividade das normas realmente abrange todos os aspectos da propriedade ?

O presente trabalho tem como objetivo analisar a cisão entre fato e norma nas relações de propriedade e como a permanência de modelos tradicionais de gestão como a enfiteuse e como esse instituto já extinto pelo Código Civil se mostra eficiente na gestão do solo em Alexandria/RN, sendo um facilitador do acesso à propriedade e todos os direitos que desta decorrem, assim como fazer um comparativo do conceito já consolidado do que é ser proprietário, em detrimento da realidade encontrada na cidade de Alexandria, demonstrando assim a cisão entre o

mundo dos fatos e mundo das leis, e demonstrar como as relações de propriedade pautada na confiança entre as parte decorrente da enfiteuse na cidade são determinantes para a ausência de conflitos, e apresentar possíveis soluções de formalização da enfiteuse no campo de estudo.

Com a finalidade de cumprir com os objetivos pretendidos, foi utilizado, o método hipotético-dedutivo, através de uma abordagem qualitativa. Trata-se de estudo de caso onde o procedimento adotado foi a pesquisa no campo de estudo junto aos órgãos competentes e a população, pesquisa bibliográfica e documental, com referencial teórico disposto na legislação pátria, livros, artigos e mapas, e contato direto com os foreiros.

Quanto à estruturação do trabalho, foi dividido em três capítulos, partindo de aspecto mais amplo sob ponto de vista jurídico-normativo, depois especificando a abordagem no contexto normativo da enfiteuse em Alexandria, RN, apresentando depois propostas de solução, na sequência abaixo detalhada.

O primeiro capítulo vai abordar a propriedade em seu aspecto jurídico, social, e econômico, assim como trazer o seu conceito, juntamente com os de posse e detenção. Também será disposto sobre como a propriedade é tratada no Código Civil e na Constituição Federal, assim como a proteção jurisprudencial, e sobre o importante instituto da usucapião. Será feita uma abordagem da propriedade para fins de moradia, domicílio e residência demonstrando que a propriedade influencia em vários aspectos da vida humana, e mais adiante a dificuldade do acesso a propriedade formal, principalmente pela população mais carente.

O segundo capítulo inicialmente tratará sobre a enfiteuse, seu conceito, principais aspectos, e como o instituto é tratado no ordenamento pátrio, posteriormente passa a descrever o campo de estudo, traçando o histórico do patrimônio enfitêutico de Alexandria e demonstrando como foi importante para o acesso a propriedade. Trata ainda da fragilização do instituto e seus efeitos em Alexandria.

Por fim, o terceiro capítulo traz propostas de formalizações das enfiteuses em Alexandria através de instrumentos fornecidos pelo poder público municipal, registros em cartórios extrajudiciais de títulos e notas, e os cadastros gerais de imóveis como água e luz, que são importantes para demonstrar quem de fato exerce o domínio útil do imóvel.

O presente trabalho é fruto de pesquisas, estudos e discussões sobre a temática da propriedade realizadas pelo grupo de pesquisa PRODIH, o projeto de extensão “casa legal: regularização de imóveis e acesso ao Direito em Sousa/PB”, e pesquisa realizada para o *Lincoln Institute of Land Policy*, sobre as enfiteuses no Brasil partindo do exemplo de algumas cidades, incluindo-se Alexandria. Trata-se de pesquisa destinada a resolver problemas reais das cidades, buscando dar praticidade aos ensinamentos da graduação, aplicando-se a realidade fática, mostrando-se de grande importância para a academia e para a sociedade em geral.

## 2 A PROPRIEDADE COMO FENÔMENO JURÍDICO, SOCIAL E ECONÔMICO

A propriedade é fenômeno amplo presente na humanidade, o ser proprietário é algo inerente à pessoa humana, que vai de possuir itens básicos a sua subsistência, até o acúmulo de grandes posses. Segundo Manuel Hespanha:

A propriedade é um direito natural, anterior à ordem jurídica positiva, decorrente da própria natureza do homem, como ser que necessita de se projetar exteriormente nas coisas para se realizar. A propriedade é a origem do próprio direito. O objetivo é a distinção entre o “meu” e o “teu” (HESPANHA, 1979, p. 211)

Ao longo do tempo, e em diversos lugares, a propriedade e o direito à propriedade sofreram grandes transformações, tornando-se assim um instituto multifacetário. A sua evolução está totalmente ligada com a estrutura de sociedade que se tem nos dias atuais, visto ser a propriedade um fenômeno social capaz de moldar as estruturas societárias, esse processo de transformação começa com aqueles que antes eram povos nômades e foram se tornando sedentários, foi-se percebendo a necessidade de trabalhar à terra para que pudesse manter à sobrevivência de todos.

Têm-se, então, a agricultura como forte influenciadora do processo de transformação do direito de propriedade. Ao se fixar em um lugar, os indivíduos criavam uma identidade com a propriedade e nela exerciam seu domínio absoluto. Esse processo fez com que os povos tivessem a necessidade de se organizar, surgindo à sociedade civil, passando todo o processo de transformação da propriedade, onde antes era necessário apenas uma posse temporária, surgiu a necessidade de um domínio permanente e absoluto.

Nesse sentido dispõe William Blackstone :

Necessidade gerou propriedade; e, a fim de assegurar essa propriedade, teve lugar a sociedade civil, que trouxe consigo um longo conjunto de concomitantes inseparáveis, estatutos, governo, leis, punições e o exercício público de deveres religiosos. (BLACKSTONE, 1893, n.p)<sup>1</sup>

Como visto, a propriedade está totalmente ligada com a estrutura da sociedade, e com os processos de transformações sociais que foram surgindo houve

---

<sup>1</sup> A referência é um documento eletrônico em formulário contínuo que reconstitui uma obra antiga (1893) e não há paginação

a necessidade de uma regulamentação legal para esta, através de institutos jurídicos que passam a regular as formas de aquisição, transferência, e perda da posse e propriedade. De acordo com Coutinho et al (2018) a propriedade encarna, portanto, um conjunto de relações sociais juridicizadas, isto é, formalizadas e mediadas por normas e instituições jurídicas.

A propriedade como fenômeno jurídico é tratada de maneira predominante formal, engessando-se nesse formalismo e assim dificultando uma compreensão mais ampla.

Nesse sentido, dispõe Paulo Henrique da Fonseca:

A propriedade como instituto jurídico teve um notável desenvolvimento, mas a definição jurídico-legislativa da codificação liberal do direito civil não acompanhou isso. A dupla possibilidade de evolução jurídica está na mudança da norma e mudança da função, e são mutuamente condicionantes. (FONSECA, 2016. p. 61).

A propriedade sempre conferiu status e prestígio, a condição de proprietário tornou-se sinônimo de riqueza, visto que esta é essencial para atender as necessidades individuais e coletivas dos indivíduos, e isto está ligado ao seu devido aproveitamento econômico.

Trata-se de um importante vetor econômico e gerador de riqueza, e isto faz com que o interesse sobre ela por muito esteja voltado exclusivamente para esse aspecto, deixando de lado outras questões. O aspecto econômico deve estar ligado à função social da propriedade, considerando que esta é a expressão da sociedade à medida que as suas ações giram em torno dela. Tem-se buscado através do Estado a socialização dos meios a fim de diminuir as discrepâncias econômicas-sociais e garantindo direitos fundamentais, e por meio da proteção da função social da propriedade indiretamente, assegura-se o acesso a tais direitos.

## 2.1 A POSSE E A DETENÇÃO COMO MANIFESTAÇÃO EXTERNA DA PROPRIEDADE: REALIDADE E PROTEÇÃO DELAS

A posse e a detenção das coisas estão no mundo dos fatos, mas tem uma consolidada proteção no mundo das normas, ao passo que se é exigido todo um formalismo para o reconhecimento e proteção da propriedade, a própria norma assegura proteção a institutos como a posse e a detenção, além da usucapião, onde



a Lei reconhece uma situação fática como a posse, que pode se transformar em propriedade formal.

### 2.1.1 Conceitos: posse, detenção e propriedade

A posse, a detenção e a propriedade são institutos que têm como característica comum o poder sobre a coisa. Sendo a posse e a detenção as formas externas da propriedade, pois são o que se vê no mundo dos fatos, sendo facilmente identificado quem é possuidor e detentor de determinado bem, ao passo que a propriedade está mais atrelada ao legalismo, onde somente se pode definir o real proprietário de um bem por meio de documentos que comprovem a sua condição de proprietário.

A posse é a situação de fato, ou seja, é aquilo que está externo para todos, onde quem detém a posse, aparenta ser o proprietário e goza de direitos semelhantes ao de proprietário. Por exemplo, se um indivíduo mora em determinada residência, este tem a sua posse, não se fazendo necessário nenhum documento que comprove, pois apenas o fato de se residir no imóvel já configura a sua posse, e esta situação está amparada pelo Direito. Segundo Gonçalves (2017) a posse é protegida para evitar a violência e obter a paz social, pois tal situação de fato se apresenta como uma situação de direito, e sendo assim é protegida pelo legislador.

Foram duas grandes correntes que inicialmente buscaram definir a posse, sendo elas a teoria subjetiva de Savigny e a objetiva de Ihering. A teoria subjetiva apresenta a posse como “o poder direto ou imediato que tem a pessoa de dispor fisicamente de um bem com a intenção de tê-lo para si e defendê-lo contra a intervenção ou agressão de quem quer que seja.” (DINIZ, 2014, p. 48). Percebe-se que na teoria de Savigny a posse se dá com a junção de dois elementos, o poder físico sobre o objeto (*corpus*) e a intenção de exercer a posse sobre este (*animus domini*). Sem esses elementos, não haveria posse.

A teoria objetiva de Ihering vai de encontro a subjetiva no tocante ao *animus domini*, para esta, somente o poder físico sobre o objeto já basta para se definir a posse, estando o *animus domini* já implícito no fato de um indivíduo exercer poder sobre o objeto.

Esta teoria prega a destinação econômica e sócio econômica do bem como forma de se reconhecer a posse, para Ihering se um objeto mesmo que não tenha

alguém no momento exercendo poder sobre ele, mas este esteja de maneira que ao vê-lo consegue-se perceber que um indivíduo teve a intenção de dar uma destinação aquele objeto, fica implícito que sobre este, alguém exerce posse. Resta claro que Ihering define a posse como “a exteriorização ou visibilidade da propriedade, ou seja, a relação exterior intencional, existente normalmente entre proprietário e sua coisa.” (DINIZ, 2014, p.52).

Ambas as teorias citadas foram de suma importância para se esmiuçar o conceito de posse, que até hoje causa divergência entre os doutrinadores, no entanto é de consenso geral que trata-se de uma situação de fato, onde um indivíduo que não é proprietário legalmente, tem o interesse de proteger o objeto de sua posse, e o direito de usufruir deste como se dono fosse. Vejamos o que dispõe Caio Mário da Silva Pereira, citado por Carlos Alberto Gonçalves:

“em todas as escolas está sempre em foco a ideia de uma situação de fato, em que uma pessoa, independentemente de ser ou de não ser proprietária, exerce sobre uma coisa poderes ostensivos, conservando-a e defendendo-a. É assim que procede o dono em relação ao que é seu; é assim que faz o que tem apenas a fruição juridicamente cedida por outrem (locatário, comodatário, usufrutuário); é assim que se porta o que zela por coisa alheia (administrador, inventariante, síndico); é assim que age o que se utiliza de coisa móvel ou imóvel, para dela sacar proveito ou vantagem (usufrutuário). Em toda posse há, pois, uma coisa e uma vontade, traduzindo a relação de fruição.” (PEREIRA s.d, p.17, apud GONÇALVES, 2017, p. 57).

Resta claro que a posse se exterioriza como uma situação de fato, ao passo que a propriedade se exterioriza mediante o legalismo documental. A posse é fática, empírica, é um fato tão importante, que mesmo despida do legalismo mereceu forte proteção por parte do legislador.

O Código Civil Brasileiro de 2002 normatiza a posse no seu artigo 1.196, dispondo que: “considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.” (BRASIL, 2002). Nota-se que não existe um conceito direto do que seja posse dentro do ordenamento jurídico, mas partindo da definição de possuidor dada pelo Código Civil, pode-se inferir que a posse está ligada aos poderes que são conferidos aos proprietários, que podem ser exercidos por quem tenha a posse do objeto, mesmo que não tenha documentos que o definam como proprietário, sendo assim, pode-se dizer que esta é a manifestação externa da propriedade.

A detenção é um instituto diverso da posse, mas que gera discussão por sua

semelhança. Tal instituto, também é uma manifestação externa da propriedade, pois aquele que é detentor não tem a propriedade do bem, mas encontra-se no momento exercendo poderes que são conferidos ao proprietário, com limitação no poder de dispor.

A diferença entre os institutos está na relação de subordinação entre o detentor e o proprietário do bem, pois cabe ao detentor, apenas a detenção para fins de conservação do bem, e não sua posse em si. Para Gonçalves (2017) a grande distinção está no fato de que somente a posse gera efeitos jurídicos e a possibilidade de pretensões possessórias, ao passo que a detenção seria uma posse degradada, a qual a lei rebaixa em detenção.

As teorias supramencionadas ao tentarem conceituar a posse também se debruçam sobre a detenção. Para a teoria subjetiva de Savigny a posse física sem o *animus domini* era detenção, pois para que se configurasse posse, era necessário a intenção de possuir o objeto, enquanto que para Ihering a detenção ocorre quando o próprio texto legal desqualifica aquela relação possessória para de detenção.

O Código Civil no seu artigo 1.198 dispõe sobre o conceito de detentor “considera-se detentor aquele que, achando-se em relação de dependência para com outro, conserva a posse em nome deste e em cumprimento de ordens ou instruções suas.” (BRASIL, 2002). Logo, tem-se que a detenção é a situação de fato onde um indivíduo encontra-se na “guarda” de um objeto para o fim de conservá-lo para o seu proprietário, mantendo uma relação subordinação para com este.

Disposto sobre os institutos da posse e da detenção, passamos ao instituto da propriedade, que em muito se assemelha com os supracitados, todavia, a propriedade está revestida de legalismo documental, só sendo possível prová-la por meio destes. São conferidos direitos ao proprietário, limitados apenas pelo interesse público, ao passo que a posse e detenção são meras situações de fato que geram direitos semelhantes ao do proprietário, no entanto sem que seja conferido plenos poderes sobre a coisa.

Para se chegar ao conceito de propriedade é importante levantar um pouco do seu histórico. Ao longo do tempo, a propriedade, assim como o direito à propriedade, foram sofrendo diversas transformações, se adequando ao momento histórico que estava inserida, outras vezes resistindo, reagindo às mudanças e sendo atropelado por elas, a propriedade mais resistiu às mudanças do que se adaptou, fazendo com que esta venha ter várias concepções.

A história da propriedade está totalmente ligada com o desenvolvimento da humanidade, pois como já mencionado, a primeira noção de propriedade se fortifica com o surgimento da agricultura no período pré-histórico. Os povos que eram nômades começaram a se fixar em determinados locais para ali cultivar, sendo a sua primeira ideia ligada ao trabalho e a família. O modelo de propriedade coletiva que vigorava nesse período foi responsável pelo surgimento das primeiras civilizações, que na concepção de Fachin (1988), foi a primeira forma de propriedade, a qual era intimamente ligada à família.

Aos poucos a concepção de propriedade coletiva foi se transformando e ganhando fortes traços de individualismo, como assevera Monteiro (2003, p. 80), "à propriedade nos primórdios da civilização, começou por ser coletiva, transformando-se, todavia, paulatinamente, em propriedade individual."

A propriedade assume essa natureza individualista no Direito Romano, onde segundo Pagani (2009) a propriedade revestiu-se de um carácter absoluto, individual e dogmático. Nesse período, o uso da propriedade era absoluto, destinado ao seu proprietário, tendo este o direito de usar, gozar, fruir e dispor do bem como lhe fosse mais conveniente, excluindo qualquer outro, não podendo ser exercido por mais de uma pessoa.

Esse caráter individual que a acompanhou por muito tempo ganha destaque com a civilização grega, a qual lhe confere um caráter até sagrado. Para os gregos a propriedade era essencialmente familiar, indivisível, individual e sagrada, sendo a religião usada como uma forma de proteção da propriedade antes mesmo que existissem leis que a conferissem (PAGANI, 2009).

Durante a idade média vai se perdendo essa característica de individual e indivisível, surgindo as ideias de domínio direto e domínio útil, as quais se perpetuaram ao longo do tempo e ainda estão presentes atualmente. Nesse sentido, trazemos os ensinamentos de Orlando Gomes:

A propriedade medieval caracteriza-se pela quebra desse conceito unitário. Sobre o mesmo bem há concorrência de proprietários. A dissolução revela-se através do binômio *domínio eminente* + *domínio útil*. O titular concede o direito de utilização econômica do bem e recebe, em troca, serviços ou rendas. Quem tem o domínio útil permanente, embora suporte encargos, possui, em verdade, uma propriedade paralela. (GOMES 2004, p. 115).

Como já mencionado, a civilização grega tinha a propriedade como um valor

sagrado e a religião era usada como maneira de proteção desta. Na idade média a religião ganha grande destaque, e o cristianismo muito influenciou na concepção de propriedade desse período, destacando-se os ensinamentos de São Tomás de Aquino, que discordava do individualismo que acompanhou a noção de propriedade por muito tempo, pregando que esta deveria atender aos interesses coletivos. Pode-se dizer que o pensamento de São Tomás de Aquino introduziu a ideia de função social da propriedade que viria mais tarde a fazer parte do conceito de propriedade.

A quebra do unitarismo que aconteceu na idade médias através das ideias de uma propriedade que atendesse ao interesse coletivo se perde na revolução francesa, com o advento do Código Civil Napoleônico é restaurado o individualismo, onde o proprietário tinha o direito de usar a coisa, sem qualquer contraprestação para com a sociedade, passando aí a configurar um “Direito Civil absoluto, natural e imprescritível de seu titular.” (PAGANI, 2009, p. 42), retrocedendo ao conceito de propriedade do Direito Romano.

Posteriormente, o movimento socialista trouxe mais uma reviravolta na concepção de propriedade, que buscava, segundo Pagani (2009, p. 10) “a superação do paradigma de que o direito de propriedade é um direito perpétuo, absoluto e natural, e ainda, na sobreposição da natureza função social sob a natureza de um direito subjetivo”, voltando a tona a ideia da função social da propriedade.

Por fim, temos a propriedade no estado democrático de direito, que tem por objetivo a efetivação da justiça social, e a propriedade nesse contexto tem grande importância. Esta deve atender não somente ao seu proprietário, mas sim as necessidades da sociedade como um todo, devendo o proprietário, para ter seu direito resguardado atender a função social da propriedade.

Importante ressaltar que no Brasil, a concepção de propriedade está atrelada a função social desde a Constituição de 1934, indo a legislação tomando contornos sociais na busca de cada vez mais diminuir as desigualdades, tendo a propriedade importante papel.

Sobre o estado democrático de direito e as transformações que este trouxe à concepção de propriedade é de grande importância os ensinamentos de Ivan Ramon Chemeris:

No Estado social e democrático de Direito, opera-se uma completa

mudança na concepção de propriedade, visando desvinculá-la do liberalismo individualista, que a orientava desde o nascimento do Estado liberal, da revolução francesa. O direito individual não pode ser exercido ou mesmo concebido em prejuízo da coletividade. O pluralismo suplanta o individualismo, considerado axiologicamente. (CHEMERIS, 2002, p. 40)

Como podemos observar, no estado democrático de direito, a propriedade rompe as amarras com o individualismo que a acompanhou por tanto tempo, deixando de ser um direito considerado absoluto, e por ser um dos pilares da sociedade, essa evolução na sua concepção é muito importante para que não ocorra a supressão de direitos e se busque diminuir as desigualdades sociais.

Visto o histórico em que está inserido o conceito de propriedade e sua evolução histórica, é importante analisar como o instituto é conceituado na doutrina pátria. Para Diniz (2014, p.134), é “O direito que a pessoa natural ou jurídica tem, dentro dos limites normativos de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha”. Portanto, pode-se dizer que a propriedade é o mais amplo dos direitos reais, sendo está a que confere mais poderes sobre a coisa, trata-se de um direito subjetivo que confere ao proprietário usar, gozar e dispor da coisa como melhor lhe for mais conveniente, limitado apenas pelo interesse social, pois o direito de propriedade é amplo, porém não é absoluto, este encontra limitação na função social da propriedade.

### **2.1.2 A usucapião**

A realidade da posse longa, contínua e sem oposição pode ser transformada em propriedade formal. O direito e as leis reconhecem a força da situação fática e consagraram várias formas e requisitos da usucapião, por meio da qual se confere propriedade para aquele que por meio do decurso do tempo se torna legítimo proprietário, transformando-se tal situação fática em uma situação jurídica.

Podem ser objeto da usucapião os bens móveis e imóveis, sendo este último o mais comum, do qual trataremos. São três as formas de usucapião de bens imóveis: a extraordinária, a ordinária e a especial. A modalidade mais comum é a usucapião extraordinária, que está disciplinada no artigo 1.238 do Código Civil e os seus requisitos são que haja a posse contínua, mansa e pacífica por 15 (quinze) anos com o ânimo do dono. O prazo de 15 anos é reduzido para 10, caso o possuidor resida no imóvel ou tenha realizado neste obras, assim dispõe o artigo

1.238, parágrafo único, do Código Civil “O prazo estabelecido neste artigo reduzir-se-á a dez anos se o possuidor houver estabelecido no imóvel a sua moradia habitual, ou nele realizado obras ou serviços de caráter produtivo.” (BRASIL, 2002).

A segunda modalidade de usucapião é a ordinária, que está disciplinada no artigo 1.242, do código Civil. Para tal, é necessário que o possuidor exerça posse contínua, mansa e pacífica por 10 (dez) anos, com o ânimo do dono, e ainda justo título de boa-fé, assim como na usucapião citada anteriormente, o prazo em anos pode diminuir de 10 (dez) para 05 (cinco), caso o possuidor tenha adquirido o imóvel onerosamente, neste tenha estabelecido sua moradia ou realizado investimentos.

Além das duas modalidades supramencionadas, existe uma terceira, que é a usucapião especial, também conhecida como usucapião constitucional, tendo em vista que foi introduzida pela Constituição Federal, dividindo-se em duas formas: a usucapião especial rural, e usucapião especial urbana.

A usucapião especial rural está voltada para quem que não seja proprietário de imóvel, seja rural ou urbano, e ocupe área rural de até 50 hectares, no decurso de tempo de 5 (cinco) anos ininterruptos e sem oposição, como disposto no artigo 1.239, do Código Civil:

Art. 1.239 Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como sua, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra em zona rural não superior a cinquenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia, adquirir-lhe-á a propriedade. (BRASIL, 2002).

De acordo com o dispositivo, para que ocorra a usucapião especial rural, é imprescindível a produtividade da terra, não bastando apenas ser possuidor, mas sim com seu trabalho tornar a terra produtiva e necessária à subsistência do possuidor e de sua família, pode-se dizer que essa modalidade está voltada a quem de fato pretende se estabelecer no campo. Observa-se a forte presença do princípio ruralista, de que a terra deve pertencer a quem nela estabeleça a sua morada, e de sua família, e que venha a frutificar este solo com o seu suor (MONTEIRO, sd, apud GONÇALVES, 2017). Logo, a usucapião especial rural quando exige a produtividade da terra para que se possa usucapir, assim, busca dar uma destinação social à terra entregando-a a quem de fato queira se estabelecer no campo.

Similar à anteriormente citada, a usucapião especial urbana tem um grande interesse social atrelado a si, tendo em vista que seu foco é trazer segurança e

moradia ao possuidor. Para essa modalidade se faz necessário que o possuidor da área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, exerça a posse por pelo menos 5 (cinco) anos ininterruptos e sem oposição, e que este não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, assim dispõe o artigo 183, da Constituição Federal de 1988:

Art. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 1988).

Além dos requisitos supracitados, o dispositivo deixa claro que o imóvel deve ser utilizado para a moradia, logo essa hipótese não se aplica a área que não seja construída, pois a utilização do imóvel para moradia é um requisito.

Importante ainda destacar que o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), traz duas espécies de usucapião especial urbana, a individual e coletiva. Sendo aquela nos moldes supramencionados, onde um determinado possuidor, ao preencher os requisitos para tal modalidade pode usucapir o imóvel, e assim ter o domínio deste para si, e a inovação está na usucapião coletiva que não está prevista no Código Civil.

Vejamos o que dispõe o artigo 10 da Lei 10.257, Estatuto da Cidade:

Art. 10 As áreas urbanas com mais de 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por 5 (cinco) anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (BRASIL, 2001).

Como a própria denominação já diz, essa modalidade de usucapião é coletiva, quando não se consegue determinar qual parte do terreno é ocupado por cada morador. Dá-se com os mesmos requisitos já mencionados, no entanto a área de duzentos e cinquenta metros quadrados não tem seu domínio repassado a um único possuidor, mas sim a todos os indivíduos que estejam alojados nesta com fim de moradia. Para Gonçalves (2017), essa modalidade de usucapião veio para facilitar a regularização de áreas de favela e aglomerados residenciais que devido às condições de localidade, e em geral ser habitado por população de baixa renda não



teriam uma regularização do domínio.

Resta clara uma grande importância social desta modalidade, pois ela traz a resolução para situações fáticas que são muito comuns no cenário brasileiro, como as favelas e os problemas com o direito de propriedade enfrentados pela população que está inserida nesse contexto.

Importante também mencionar acerca da usucapião familiar que foi introduzida pela Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2011, e trata-se de uma nova modalidade de usucapião urbana que segue substancialmente os mesmos critérios da citada anteriormente. Todavia, difere ao exigir que o imóvel tenha sido dividido anteriormente com ex-cônjuge, e este tenha abandonado o lar espontaneamente e sem motivo justificado por 2 (dois) anos.

Por último, trataremos de mais uma inovação que é a usucapião extrajudicial introduzida na Lei n. 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos) pelo novo Código de Processo Civil. Essa modalidade de usucapião acontece fora do âmbito judiciário, sendo processada diretamente no cartório de registro de imóveis da comarca em que o imóvel esteja localizado. Para Gonçalves (2017, p. 300) “o reconhecimento extrajudicial da usucapião será efetivado perante o Registro de Imóveis, com apresentação de documentos e uma ata notarial lavrada pelo tabelião de notas”. Trata-se de nova e interessante modalidade de usucapião, pois é mais uma alternativa de resolver lides fora do âmbito do judiciário que já é um sistema tão sobrecarregado.

Disposto sobre as modalidades de usucapião, passa-se aos seus pressupostos, que são: Coisa hábil, posse, decurso do tempo, justo título e boa-fé. Para se usucapir um bem este tem que ser suscetível, pois existem aqueles que não podem ser objeto desta ação, como os bens públicos, que são os pertencentes à união, e por força de Lei está convencionado que não pode ser adquirido por usucapião, e os bens fora de comércio, aqueles que naturalmente estão fora do alcance e controle do homem, como o ar, raios solares, e etc. Assim como os bens que são legalmente inalienáveis, como exemplo os de incapazes, e os bens que pela vontade do homem assim se tornam, aqueles que são repassados com cláusulas de inalienabilidade.

O segundo pressuposto indispensável é a posse, sem a qual não há usucapião, no entanto, conforme Gonçalves (2017), não é qualquer forma de posse que poderá ensejar a usucapião, pois para que seja válida, deverá respeitar

determinados requisitos. A posse tem que ser exercida com o animus domini, que como já foi mencionado anteriormente, é a intenção que o possuidor tem de ter a coisa como se fosse de fato proprietário desta.

Além do animus domini, essa posse deve ser mansa e pacífica, ou seja, tem que ser exercida sem que haja contestação do legítimo possuidor, nas palavras de Diniz (2014. p 186) “para que se configure a usucapião é mister a atividade singular do possuidor e a passividade geral do proprietário”. Logo, se houver interferência, faltará um requisito para a usucapião. Ademais, essa posse também deverá ser contínua, sem intervalos de tempo de uso e gozo, e justa, ou seja, sem vícios de violência e clandestinidade.

Tem-se o decurso do tempo como pressuposto essencial, pois este é que transforma a situação fática da posse em propriedade originária, seu prazo varia para cada modalidade de usucapião, e é definido pelo legislador, os quais já foram mencionados anteriormente.

São requisitos ainda o justo título e a boa-fé, ambos não são exigidos em todas as modalidades. O justo título é um documento hábil a transferir o domínio ao possuidor, trata-se de pressuposto indispensável para a usucapião ordinária. Quanto à boa-fé, esta é a presunção que de fato pertence ao seu possuidor, sendo esta convicção tão absoluta de que não está ofendendo direito de terceiro, e por isso ignora qualquer vício ou obstáculo que possa interferir na sua aquisição e domínio do bem, (DINIZ, 2014).

Diante de todo exposto, resta claro que a usucapião é uma forma proteção das situações de fato, como a posse, em detrimento ao legalismo enraizado na propriedade, visto que tal instituto transforma aquele que é mero possuidor em legítimo proprietário.

### **2.1.3 A proteção legal e jurisprudencial da "propriedade de fato"**

A propriedade de fato recebe ampla proteção legal, e uma das formas de efetivá-la é através do critério da melhor posse, que em caso de disputa onde ambas as partes alegam ser possuidores busca-se assegurar a posse daquele que de fato desempenhe a melhor posse. Sobre o tema versa o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Amapá.

POSSE. AMBAS AS PARTES COM JUSTO TÍTULO. CRITÉRIO DA MELHOR POSSE. 1) Nos casos em que há dúvidas sobre a relação existente sobre o imóvel, máxime quando as duas partes sustentam possuir justo título (instrumento que conduz um possuidor a iludir-se por acreditar que ele lhe outorga a condição de proprietário), a proteção recai em favor daquele que detém a melhor posse. .

(TJ-AP - APL: 00232767720158030001 AP, Relator: Desembargadora SUELI PEREIRA PINI, Data de Julgamento: 04/12/2018, Tribunal

Sendo assim, a posse recebe proteção tanto quanto a propriedade, visto que não basta apenas alegar a posse, mas devendo atender a critérios que comprovem que seja de fato possuidor, e a melhor posse vem exatamente para dirimir conflitos onde dois indivíduos que alegarem ser possuidores, precisam comprovar de fato tal condição, sendo protegido o direito daquele que atenda melhor aos critérios da posse.

A usucapião, citada anteriormente também é um mecanismo de proteção da posse, pois legitima aquele possuidor que atende aos seus critérios como proprietário, rompe-se totalmente o vínculo com o anterior, e aquele é legitimado, impedindo assim que sua posse/propriedade possa ser contestada, e assim resguardado o direito desse possuidor que pelo decurso de tempo necessário desempenhou posse mansa e pacífica sobre o bem. Vejamos um recente julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo.

APELAÇÃO – USUCAPIÃO JULGADA PROCEDENTE – COMPROMISSÁRIA COMPRADORA – JUSTO TÍTULO – ALEGAÇÃO DE INADIMPLEMENTO CONTRATUAL POR UM DOS HERDEIROS DO ALIENANTE. Recurso em face de sentença que julgou procedente a ação de usucapião, considerando exercício de posse desde 1997, por ocasião de compromisso de venda e compra – Insurgência recursal de um dos filhos do alienante falecido, que com ele não vivia, que se desacolhe – Alegação de inadimplemento contratual, sem a mínima comprovação, que não afasta a consumação do prazo prescricional aquisitivo, porque permanece justo título – Eventual inadimplência que se comprova com documentos, sendo inviável prova oral para tal fim. Recurso desprovido.

(TJ-SP - AC: 00084304920118260100 SP 0008430-49.2011.8.26.0100, Relator: Costa Netto, Data de Julgamento: 19/11/2020, 6ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 23/11/2020)

Logo, mesmo com a insurgência de um terceiro a respeito da posse, aquele que era possuidor de justo título e exercia a posse pelo decurso de tempo suficiente teve seu direito resguardado e sua ação de usucapião julgada procedente, passando

de possuidor a proprietário.

Importante ainda mencionar a súmula 487 do Supremo Tribunal Federal, a qual se aplica nos casos em que a posse é discutida baseada no domínio, ou seja, ambas as partes alegam ter o domínio do bem, e ainda quando houver dúvidas sobre o direito das partes. Assim dispõe a súmula 487 do STF. “Será deferida a posse a quem, evidentemente, tiver o domínio, se com base neste for ela disputada.” (BRASIL, 1969). Tem-se que no caso de ambas as partes alegarem ter o domínio, a posse será concedida a aquele que comprovar ter o melhor título.

Vejamos a seguir o que dispõe a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

O atual Código Civil e a redação atribuída ao art. 923 do Código de Processo Civil impedem a apreciação de questões envolvendo a *jus petitorium* em juízo possessório. No entanto, a doutrina de Pontes de Miranda esclarece ser possível a *exceptio dominii* nos casos em que duas pessoas disputam a **posse** a título de proprietários ou quando é duvidosa a **posse** de ambos os litigantes. Dessa forma, “a exceção do domínio somente é aplicável quando houver dúvida acerca da **posse** do autor e do réu ou quando ambas as partes arrimarem suas respectivas posses no domínio, caso em que a **posse** deverá ser deferida àquela que tiver o melhor título, ou seja, ao verdadeiro titular, sem, contudo, fazer coisa julgada no juízo petitário”.<sup>10</sup> Por fim, a questão debatida nos autos encontra respaldo na Súmula STF 487, *in verbis*: (...) Silvio de Salvo Venosa adverte que “somente se traz à baila a súmula se ambos os contendores discutirem a **posse** com base no domínio, ou se a prova do fato da **posse** for de tal modo confusa que, levadas as partes a discutir o domínio, se decide a **posse** em favor de quem evidentemente tem o domínio. Todavia a ação não deixa de ser possessória, não ocorrendo coisa julgada acerca do domínio”.

[ACO 685, rel. min. Ellen Gracie, red. p/ o ac. min. Marco Aurélio, P, j. 11-12-2014, DJE 29 de 12-2-2015.]

Como visto, a posse é um instituto que não goza das mesmas exigências formais que a propriedade, mas recebe ampla proteção legal e jurisprudencial, sendo esta de extrema importância para a segurança do direito atrelado a este instituto que tem uma ímpar importância social.

## 2.2 PROPRIEDADE COMO DIREITO REAL: O CÓDIGO CIVIL E A CONSTITUIÇÃO

Importância da propriedade faz com que ela apareça mencionada na Constituição brasileira e no Código Civil.

### 2.2.1 A propriedade na Constituição

Como citado anteriormente, a propriedade por certo tempo vestiu-se de um caráter de Direito absoluto, onde o proprietário tinha a faculdade de usar e gozar desta como lhe fosse conveniente, sem precisar dar uma resposta para a sociedade. No entanto, o seu conceito sofreu grandes transformações no decurso do tempo, e com isto foi perdendo o absolutismo, não sendo mais uma prerrogativa do proprietário usar e gozar da propriedade como bem entender, devendo obedecer às diretrizes legais que orientam o seu uso para que esta desempenhe o seu papel social, tendo grande importância nessa evolução a Constituição Federal, que trouxe em 1934 a função social da propriedade.

Na constituição de 1988, o termo propriedade aparece 26 vezes, em diversos segmentos. Em seu artigo 5º trata dos direitos e garantias fundamentais, dentro dos quais está inserida a propriedade, sendo garantia fundamental a sua inviolabilidade. vejamos o que dispõe o referido artigo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes. (BRASIL, 1988).

Entre outros direitos descritos no artigo, é garantido ao indivíduo a inviolabilidade da sua propriedade. Ademais, ao passo que a inviolabilidade é garantida, o mesmo artigo, em seu inciso XXIII vem limitar este direito através da função social da propriedade, aduzindo que “a propriedade atenderá a sua função social”. (BRASIL, 1988).

Logo, ao passo que é garantido o direito à propriedade e a sua inviolabilidade, também se faz necessário que esta atenda os interesses sociais, e não seja apenas objeto dos desmandos do proprietário. A função social da propriedade tem importância social ímpar, visto que impõe uma obrigação ao titular de dar uma resposta à sociedade em prol do interesse da coletividade.

Ademais, a propriedade e a função social também são tratadas no título acerca da ordem econômica e financeira, como princípios. Vejamos o que dispõe o artigo 170, da CF/88:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e

na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:  
II - propriedade privada;  
III - função social da propriedade; (BRASIL, 1988).

Como o aludido dispositivo ilustra, a propriedade privada é nesse caso um meio de assegurar a todos a existência digna através da observância dos princípios elencados. É mais uma vez a ideia de propriedade está atrelada ao princípio da função social, afinal, esta e os direitos que dela decorrem são um dos meios mais eficazes de se assegurar efetivamente uma vida digna e a justiça social, e para isso a função social desempenha importante papel, limitando o direito à propriedade para que essa cumpra o seu papel social e atenda ao interesse coletivo.

Ademais, em seu capítulo III, que trata da “política agrícola e fundiária e da reforma agrária”, em seu artigo 185, o legislador veda a desapropriação de pequenas e médias propriedades rurais, desde que esta seja a única propriedade do possuidor, para este fim, assim como as propriedades rurais produtivas, garantindo tratamento especial e no artigo 186 fixa os requisitos para o cumprimento da sua função social.

Ainda sobre as propriedades rurais, a Constituição em seu artigo 5º, XXVI, estende às pequenas propriedades rurais familiares a mesma proteção dada às residências familiares de não penhora para o pagamento de dívidas, desde que esta seja trabalhada pela família.

### **2.2.2 A propriedade no Código Civil**

No âmbito do Código Civil, o termo propriedade aparece 88 vezes, em diversos aspectos, no livro III, do Direitos das Coisas a propriedade é retratada no título I, onde se dispõe sobre a posse, instituto já abordado anteriormente. É disposta no título II, como um direito real sobre bens e coisas, sendo então a relação homem com a coisa que define a propriedade. Assim dispõe, artigo 1225 da Lei nº 10.406/02: "São direitos reais: I – a propriedade." (BRASIL, 2002)

Ademais, o código conta com título próprio destinado a propriedade, cabendo destacar o disposto no Artigo 1.228, do Código Civil brasileiro: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.” (BRASIL, 2002). O

dispositivo traz dois elementos intrínsecos do proprietário que são a faculdade que este tem de usar, gozar e dispor do bem, e o direito de reivindicá-lo no momento que a posse ou detenção seja injusta.

Importante ainda se destacar o disposto pelo artigo 1.228, parágrafo 3º: "O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente." (BRASIL, 2002). O dispositivo trata de modalidade de extinção da propriedade que a desapropriação, como fica claro no que aduz o artigo, ocorre por necessidade pública ou interesse social, ficando nítido como o direito da propriedade se limita em detrimento do interesse coletivo.

Ademais, o Código Civil no seu artigo 1.231 reforça o caráter exclusivista da propriedade, vejamos o que dispõe o artigo: "A propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário." (BRASIL, 2002), esse dispositivo mostra a propriedade como direito absoluto.

Nos artigos que vão do 1.228 ao 1.274, trata-se a respeito das formas de aquisição da propriedade, imóveis e móveis, seguido do capítulo IV, onde dispõe sobre as formas de perda da propriedade nos artigos 1.275 e 1.276. O termo também tem bastante incidência no título que trata dos Direitos de vizinhança.

Como visto, a propriedade é tema de alta incidência no Código Civil, demonstrando ainda mais a sua importância, e suas multifacetadas para o ordenamento jurídico.

### 2.3 A PROPRIEDADE PARA FINS DE MORADIA, DOMICÍLIO E RESIDÊNCIA

A Emenda nº 26, de 14 de fevereiro de 2000 inseriu o direito à moradia no rol dos direitos sociais. O seu conceito perpassa o mero aspecto físico de uma propriedade onde se habita, está totalmente ligada com a dignidade da pessoa humana e seu bem estar.

Conceito interessante de moradia é o apresentado do por Souza (2013, n.p), para este "Consiste em bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, a qual permite a sua fixação em lugar determinado, bem como a de seus interesses naturais na vida cotidiana". Ao falar-se de moradia é importante diferenciá-la da habitação que seria, em linhas gerais, o exercício do direito à moradia, ou seja, este seria o direito subjetivo e aquela seria a aplicação

prática.

É interessante notar, ainda, que a habitação toma uma dimensão de sujeito-coisa, ou seja, a coisa (o imóvel) é que se torna o objeto de direito. Já na moradia o sujeito é o objeto de direito, tendo em vista que terá que ser considerado além de sua fixação em um local determinado a fixação dos seus “interesses naturais na vida cotidiana”. Pode-se dizer que a habitação é caracterizada pela temporalidade, e a moradia pela definitividade.

A moradia é comumente citada na legislação infraconstitucional nas formas de domicílio e residência. O Código Civil aduz no seu artigo 70 que “o domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo.” (BRASIL, 2002). Ou seja, a residência tem um caráter de permanência, é onde o indivíduo estabelece a sua moradia, enquanto o domicílio é onde se estabelece sua residência, podendo uma pessoa ter vários domicílios, como por exemplo o do seu local de trabalho.

No código penal a moradia traz consigo uma carga de benefícios ao acusado, vejamos o que dispõe Paulo Henrique da Fonseca:

A moradia regular segundo o conceito de “residência fixa” e “conhecida” é mencionada no Código de Processo Penal, artigos 319, inciso V; 352, inciso IV; 365, inciso II e artigo 514, sempre agregando a esse fato benefícios e tratamento mais favorável ao acusado ou sentenciado na ação penal. A moradia certa, conhecida e estável irradia seus efeitos benéficos inclusive aí. A estabilidade e localização certa da pessoa induz a importância da moradia como fato e direito inclusive nessa esfera dada a integralidade do direito no tocante a sua aplicação e ocorrência ainda que em variados campos em que se subdivide e especializa. A prisão domiciliar, prevista no artigo 317 do mesmo CPP por motivos de idade, saúde e família também se escora nessa situação jurídica de posse estável (e conhecida) de um lugar para residir, interferindo diretamente no status civitatis da pessoa alcançada pela Lei Penal.(FONSECA, 2015, n.p).

É interessante observar que o autor traz a importância da “residência fixa” no âmbito do Direito Penal, restando claro que a importância da moradia se expande por diversos ramos do direito, sendo uma garantia fundamental que é essencial para a dignidade da pessoa humana, seja pelo fato de se ter um lugar para morar e desenvolver seus interesses da vida cotidiana, ou os benefícios conferidos em caso de acusado em ação penal.



## 2.4 A FORMA LEGAL DA PROPRIEDADE E OS CUSTOS E DIFICULDADES DE ACESSO A ELA

Para efeitos legais pode-se dizer que é dono somente quem registra e possui documento comprovando sua condição de proprietário, sendo o documento mais comum o registro de propriedade. Todavia, a situação dos imóveis do país anda longe da realidade utópica que é a propriedade totalmente regular. Segundo matéria do jornal Correio Braziliense de julho de 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional estimava que 50% dos imóveis do país, tinham algum tipo de irregularidade, dentre 60 milhões de imóveis urbanos, estima-se que 30 milhões não possuem escritura.

Mas a que se deve tamanha porcentagem de imóveis irregulares? Podemos citar dois principais fatores, primeiramente a complexidade do procedimento de escrituração de um imóvel, e em especial o alto custo que afasta quase que totalmente a possibilidade de regularização da população de baixa renda. Em matéria do mesmo jornal citado, o advogado Renato Góes, presidente da Comissão de Regularização Fundiária da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de São Paulo atribui tal situação a equivocada e antiga premissa de que o direito de propriedade é absoluto, irrestrito e ilimitado, e o excesso de normas e conflito de competências entre os entes federativos.

Para se registrar um imóvel é necessário que ele possua a escritura, documento que confere o uso o do imóvel, mas não o domínio, pois como já foi citado anteriormente, só é considerado dono quem tem o registro. Ocorre que o procedimento para se adquirir a escritura por muito pode ser um processo moroso na justiça, caso quem pretenda a documentação não tenha como solicitar com os antigos proprietários ou não possua qualquer documento que comprove a aquisição do bem. Nessa situação, se faz necessário ingressar com ação de usucapião.

Além do desgaste que é adentrar ao aparato judicial, os custos de regularização são exorbitantes. Vejamos como exemplo o valor da escritura de um imóvel no Estado do Rio Grande do Norte, conforme os dados da tabela de custas cartoriais da Associação de Notários e Registradores do RN (ANOREG/RN) neste ano de 2021, para um imóvel de até 150 mil reais, o custo é de 3.696,01 R\$, enquanto o valor do registro é de 1.804,63 R\$.

Somando-se esses valores, as custas com demais taxas cartorárias e em

casos onde se faça necessária a judicialização, as custas com advogado, a regularização fica impraticável para a população de baixa renda, que de fato é quem é mais atingida com o problema. Dados do IBGE revelam que 60% da população brasileira recebe menos de um salário mínimo. Logo, resta claro que a regularização da propriedade é uma realidade bem distante da maioria da população brasileira.

### **3 O CONTEXTO E CENÁRIO DOS DIREITOS DE PROPRIEDADE EM ALEXANDRIA, RN**

A enfiteuse é fenômeno presente em muitas cidades brasileiras. O instituto foi de grande importância para o povoamento do país e formação de várias cidades, dentre elas, Alexandria, localizada no interior do Rio Grande do Norte, tratando-se de um caso raro de enfiteuse cujo domínio eminente pertence a um espólio privado e não à Igreja, situação largamente predominante.

Este capítulo irá tratar do instituto da enfiteuse em seus aspectos gerais, com enfoque na sua fragilização e os seus efeitos na cidade de Alexandria, assim como será feita uma descrição do quadro enfitêutico na cidade, abordando seu histórico de constituição, dimensões geográficas e gestão do patrimônio.

#### **3.1 O INSTITUTO JURÍDICO DA ENFITEUSE**

A enfiteuse é um direito real sobre coisa alheia por meio do qual um proprietário cede o domínio útil da sua propriedade para um foreiro se estabelecer e torná-la produtiva. Pode ser na modalidade rural, onde se tem a obrigação de plantar, ou urbana, que o enfiteuta deve edificar. Ambas as modalidades eram tratadas pelo Código Civil de 1916, e seus conceitos por muito se misturam, pois tanto a rural como a urbana tiveram importante papel no surgimento das cidades, pois áreas que eram de enfiteuses rurais, foram se tornando urbanas. A enfiteuse também pode ser pública, que são pertencentes à união, os conhecidos terrenos de marinha, e as privadas, que podem ser eclesiásticas, sendo a maioria dos casos, ou particulares, pertencentes a famílias, essas sendo as mais raras, e o caso da cidade de Alexandria.

Trata-se de uma forma de acesso a propriedade que está presente em vários países, em alguns estando em pleno vigor, em outros sendo reincorporada ao ordenamento, enquanto sofre uma marginalização em países como o Brasil. Para Gonçalves (2017), trata-se do “mais amplo dos direitos reais sobre coisas alheias”, isso porque a enfiteuse proporciona uma verdadeira cisão do domínio, segmentando em domínio útil, que é aquele desempenhado pelo enfiteuta, e o domínio direto, que pertence ao senhorio.

O senhorio, transfere ao enfiteuta todos os direitos da propriedade de usar,

gozar e dispor do bem, podendo alienar e transmitir como herança, em contrapartida, este paga anualmente a taxa de foro. O foreiro detém praticamente todo o direito sobre a propriedade, sendo limitados ao senhorio o recebimento do foro e a porcentagem do laudêmio nos casos de alienação, onde é repassado o domínio direto. Pode-se dizer que na enfiteuse ocorre uma dupla propriedade, tanto do foreiro como do senhorio, isso conseqüentemente vem a mitigar o caráter absolutista e exclusivista da propriedade.

Para Paulo Henriques da Fonseca existem três elementos importantes para se explicar a enfiteuse:

Os conceitos-chave para desvelar a questão enfiteutic são basicamente três: o duplo domínio (dominium divisum ou duplex dominium) que quebra a unidade proprietária, o incremento produtivo (*emponemata*) da propriedade e a perpetuidade ou estabilidade. (FONSECA, 2016, p. 14).

O duplo domínio é exatamente a cisão em domínio direto e domínio útil, “a divisão” dos direitos de propriedade entre enfiteuta e senhorio, a perpetuidade é o que traz segurança e estabilidade ao instituto, e pode-se dizer que o ponto principal da questão enfiteutic é a *emponemata*, o pressuposto de que será dada uma utilidade a propriedade, tornando-a produtiva, sendo o principal ponto do pacto enfiteutic, pois “obriga” o foreiro a dispor da propriedade de forma a torná-la produtiva.

Observa-se que o conceito da *emponemata* no instituto da enfiteuse em muito se assemelha com o princípio da função social da propriedade que hoje é um limitador de abusos deste direito, determinando que a propriedade deve atender a sua função social para que o proprietário possa continuar exercendo seu domínio.

Nesse sentido dispõe Ricardo Aronne:

A análise histórica dos regimes de enfiteuse e superfície revela o cunho eminentemente funcionalizante da propriedade pública ou privada, desde a *ratio* de sua criação, em diferentes períodos históricos, atendendo a distintas necessidades sociais. [...] há íntima ligação entre a funcionalização de um instituto de direito real e sua obrigacionalização – pois a inserção de obrigações na titularidade é instrumento de função social e, conseqüentemente, da dignidade da pessoa humana. (ARONNE, 2001, p 209)

É interessante observar que o autor busca mostrar como a enfiteuse desde a sua concepção tem a característica de dar uma destinação social a propriedade,

pois a partir do momento que para ter o domínio útil, o foreiro precisa tornar a propriedade produtiva, ele estaria fazendo com que esta cumpra sua função social, e assim podendo desempenhar os seus direitos de proprietário do domínio útil, logo resta claro que a enfiteuse está ligada e atende ao princípio da função social da propriedade, como também a dignidade da pessoa humana, como bem cita o autor.

Em se tratando da enfiteuse, instituto que gera grande discussão, é interessante trazer o pensamento de Melo (2010), o qual vai de encontro com o de Arrone, de que haja ligação do instituto com o princípio da função social da propriedade, este assevera que a enfiteuse está totalmente “divorciada” de tal princípio, visto que confere os direitos de foro e laudêmio ao senhorio que não está diretamente dando a propriedade uma destinação social.

Todavia, por se tratar de um domínio compartilhado, onde o senhorio cede os direitos de proprietário ao enfiteuta a fim de que este torne-a produtiva, ambos estão desempenhando seu papel para que aquela propriedade desempenhe a sua função social, não se podendo falar em “divórcio” entre ambos.

Em igual posição ao pensamento de Aronne, dispõe Paulo Henriques da Fonseca:

Por ser de fato afeta ao direito à moradia e ao trabalho, a enfiteuse ingressa na complexidade da discussão jurídica dos direitos fundamentais. No centro conflitivo de transição de modelos jurídicos, políticos, econômicos e sociais da revolução moderna, a enfiteuse desafia os direitos humanos como teoria crítica, pois paradoxalmente se baseia na finalidade ou função social da propriedade e foi/é vetor de acesso a ela. (FONSECA, 2016, p. 19).

Como forma de acesso à propriedade, a enfiteuse está ligada aos diversos âmbitos da vida em sociedade, como o direito à moradia e trabalho, assim bem cita o autor, e logo, diretamente conectada a dignidade da pessoa humana.

No cenário brasileiro, a enfiteuse foi muito importante para o desenvolvimento e povoamento do país, o instituto estava regulado em normas no período colonial e consolidou-se no Código Civil de 1916 nos artigos 678 a 694. Estes dispunham sobre os modos de constituição, extinção e os direitos e obrigações do enfiteuta e senhorio. Assim dispõe o artigo 678 do Código Civil de 1916:

Art. 678 Dá-se a enfiteuse, aforamento ou emprazamento quando por ato entre vivos, ou de última vontade, o proprietário atribui a outrem o domínio útil do imóvel, pagando a pessoa, que o adquire, e assim se constitui enfiteuta, ao senhorio direto uma pensão, ou foro, anual, certo e invariável. (BRASIL, 1916).

No atual cenário do ordenamento jurídico brasileiro, a enfiteuse foi extinta, com o advento do novo Código Civil (Lei 10.406/02), assim dispõe o seu artigo 2.038 “fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, e leis posteriores.” (BRASIL, 2002). Ressalta-se que essa extinção se deu no sentido da proibição de instituir-se novas enfiteuses e subenfiteuses, não extinguindo as já existentes, e tais regras não se estenderam às enfiteuses públicas e de terrenos de marinha, que são regidas por lei especial.

A extinção do instituto teve a oposição de juristas, como Aronne (2001), este alega que tal o projeto de extinção da enfiteuse seria de contramão da história. Surgem também questionamentos sobre essa extinção ferir a Constituição Federal. É interessante trazer à discussão o pensamento de Marco Aurélio Bezerra de Melo:

Apesar de ser absolutamente interessante a extinção do instituto sem que ele deixasse nenhum rastro de eficácia, tal decisão legislativa afrontaria a Constituição da República, malferindo o direito adquirido do senhorio direto, uma vez que o artigo 679 do Código Civil de 1916 estabelecia que o contrato de enfiteuse é perpétuo, não sendo lícito, portanto, a retroatividade da lei. (MELO, 2003, n.p)

O autor já mencionado anteriormente acredita em uma dissociação da enfiteuse e o princípio da função social da propriedade, logo, como menciona, defende ser interessante a extinção do instituto. Todavia, o mesmo questiona a constitucionalidade dessa extinção, pois fere o direito adquirido do senhorio.

### 3.2 A ENFITEUSE EM ALEXANDRIA E O ACESSO À PROPRIEDADE: HISTÓRICO E DIMENSÕES GEOGRÁFICAS

Alexandria é um município brasileiro localizado no interior do Estado do Rio Grande do Norte, região nordeste do país, fundado em 07 de novembro de 1930. O município possui uma dimensão territorial de 381,2 km, dos quais 2,774 km são de área urbana, e sua população é de 13.854 habitantes, segundo informações do

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE, no censo de 2010.

O histórico da povoação do lugar é datado no ano de 1759, sendo o documento mais antigo um livro de tombo encontrado pelo historiador Dr. Antonio Fernandes Mousinho, que faz referência a José da Costa, escravo alforriado que contava com a idade de 63 anos e morava na Fazenda Barriguda, primeira denominação do local, em alusão a serra, que tem formato de uma mulher grávida.

Na cidade de Alexandria encontra-se um caso atípico e não convencional de enfiteuse privada e “leiga”. A esmagadora maioria os contratos de enfiteuse se davam através de doações feitas por grandes proprietários em favor da igreja em nome dos santos, e sobre essa propriedade pertencente a igreja iam se formando as cidades, daí vem o termo bastante conhecido para se denominar as propriedades foreiras que é “terra do santo”. Um exemplo é a cidade de Pau dos Ferros, RN, que grande parte do seu território é enfiteuse eclesiástica, tendo sido constituída no ano de 1759 por uma doação à paróquia de Nossa Senhora da Conceição, que administra o patrimônio até os dias de hoje.

A formação do patrimônio de Alexandria para chegar ao seu atual cenário foi marcada por várias transferências de domínio direto, sendo o comum na enfiteuse a transferência do domínio útil. O patrimônio foi adquirido por doação feita à diocese de Olinda e Recife, Pernambuco, pois ainda não existia a do Rio Grande do Norte, sendo constituída apenas no ano de 1909, os documentos<sup>2</sup> não precisam da data e nome do doador, sendo até este momento uma enfiteuse eclesiástica.

Posteriormente o patrimônio toma um caminho inverso, o que torna a enfiteuse de Alexandria tão peculiar. O patrimônio, que ao tempo já se encontrava gerido pela diocese de Natal, é alienado a Leôncio Barreto, passando a ser uma enfiteuse particular. A transferência de domínio direto se deu em 16/01/1914, por meio de escritura de compra e venda lavrada sob o número de ordem 175, do livro nº 3, as folhas 169/170<sup>3</sup>, no cartório de Martins, RN. Na ocasião, o primeiro bispo da diocese, Dom Joaquim Antônio de Almeida, representado por influente coronel da cidade de Martins, RN, transferiu o domínio direto do patrimônio ao senhor Leôncio Barreto, pelo valor de 1:000000\$ (um conto de réis). O senhorio, segundo o

---

<sup>2</sup> Em contato com a arquidiocese de Olinda e Recife para informações sobre a doação recebida, foi informado que não seria possível repassar, pois existe uma grande escassez documental dos patrimônios que saíram do domínio daquela arquidiocese.

<sup>3</sup> Dados retirados de cópia da escritura fornecida pelo gestor do patrimônio





indicando que as delimitações seriam da rua Luiz de Oliveira, localizada na parte central, até a rua Padre Carlos, no bairro do Cascalho.

É interessante ressaltar que as informações repassadas pelo cartório da cidade indicariam que somente o bairro do cascalho estaria inserido dentro do patrimônio. Todavia, a escritura deste, a qual se teve acesso, confirma a descrição feita pelo senhorio e assim foi possível se traçar qual parte da cidade está inserida em terreno foreiro. A área hoje encontra-se totalmente situada em solo urbano, mas na época da transferência do domínio direto para Evaristo Cavalcante encontrava-se quase que totalmente na forma de propriedade rural.

Partindo de dados coletados junto a empresa de abastecimento de água e a prefeitura do município, estima-se que atualmente existem cerca de 8.000 (oito mil) imóveis edificadas sobre o patrimônio. Junto a empresa, obteve-se a informação de quantas unidades habitacionais estariam registradas, apurando-se que existem 3.975 casas com registro ativo, dado esse de 2015, tendo em vista o fornecimento de água na cidade ter sido interrompido em janeiro de 2015 e retornado apenas em agosto de 2018. Sendo então 3.975 casas registradas até janeiro de 2015 mais 42 novos pedidos de ligações, totalizando 4.017 registros.

Na prefeitura Municipal, junto a secretaria de tributação foi coletado os dados de quantos imóveis efetuavam o pagamento do IPTU, as informações foram que somando estes aos isentos totalizam 5.189 imóveis. Sendo ainda repassado pelo assessor que nesse dado se supõe ter uma defasagem de 3 mil imóveis, segundo o mesmo acredita que sejam cerca de 8.000 a totalidade.

Tais dados se fazem importantes para demonstrar como a enfiteuse foi um fenômeno de grande relevância na formação do núcleo urbano de Alexandria e no acesso à propriedade, levando em consideração a quantidade de famílias que são hoje assentadas sobre a área enfitêutica.

Faz-se importante trazer à discussão as questões envolvendo conflitos entre senhorio e enfiteutas, que são de certa forma comuns diante da complexidade do tema e o desconhecimento por parte de alguns. Na busca por possíveis conflitos judiciais através das ferramentas disponibilizadas pelo poder judiciário não se obteve resultados, confirmando assim o que havia sido apurado junto ao senhorio e no contato com alguns foreiros, os quais ao serem questionados acerca de possíveis conflitos não tinham recordações de ter vivenciado ou tido conhecimento acerca de questões envolvendo a enfiteuse da cidade.

Atualmente a gestão do patrimônio é feita pelo senhor Eldimar João de Figueiredo, filho do já falecido Evaristo Cavalcante de Figueiredo, a quem foi transferido o domínio direto em 1974. A atual gestão não demonstra traços de organização, o senhorio relata que a cobrança regular do foro deixou de ser efetuada desde o falecimento do seu pai, relata ainda que apesar de não haver mais a cobrança anual ainda há o recebimento de alguns foreiros que efetuam o pagamento anualmente.

Ademais a cobrança é feita de maneira arcaica se utilizando do sistema de palmos, sendo cobrado o valor de 50 centavos por palmo de frente do terreno, que equivale a 0,2286 metros, ao contrário de outros patrimônios que hoje em dia já se modernizaram e fazem sua cobrança pelo sistema métrico, como exemplo a enfiteuse eclesiástica da cidade de Pau dos Ferros, RN.

Outro ponto importante na discussão é o engessamento na questão da propriedade em Alexandria diante da atual situação<sup>4</sup> do patrimônio, que é de muitos herdeiros. Segundo relatos do senhorio, por mais que esteja sob a gestão de um dos herdeiros, precisa da anuência de todos os outros para que houvesse a transferência do domínio direto, o que segundo o gestor não vem sendo possível por vários problemas envolvendo os outros herdeiros.

Essa situação não tem gerado conflitos, é o que se observa pelo contato com alguns foreiros, que demonstram sentir total segurança em seus imóveis, enfatizando-se que muitos não têm sequer conhecimento do termo enfiteuse, sendo a relação de propriedade em Alexandria consensual, despida de formalismo, e ao mesmo tempo dotada de segurança, com base na confiança entre senhorio e foreiros.

Diante de todo exposto, resta claro que a enfiteuse de Alexandria foi de fato um importante vetor para a formação da cidade, o acesso à propriedade e a efetivação do direito à moradia, com estabilidade e segurança para os foreiros, e que estes encontram-se em sua situação de formalidade, dentro da informalidade.

---

<sup>4</sup> Atualmente o patrimônio encontra-se em processo de inventário.

### 3.3 A FRAGILIZAÇÃO DA ENFITEUSE E SEUS EFEITOS EM ALEXANDRIA: A IRREGULARIDADE E INFORMALIDADE FUNDIÁRIA

Com a vedação da constituição de novas enfiteuses, o instituto vai caindo em desuso e sendo fadado ao esquecimento, o que o leva a um colapso pela grande defasagem de registros e uma efetiva política de gestão, em especial no caso de enfiteuses privadas, como é o caso da cidade de Alexandria.

#### 3.3.1 As mudanças legislativas e constitucionais

O processo de marginalização da enfiteuse teve seu início na Constituição Federal de 1988, no artigo 49 do ato das disposições constitucionais transitórias, esse dispositivo constitucionalizou o instituto do Direito Civil, e a partir disso “chamou atenção” para o tema que se encontrava pacificado.

Para Fonseca (2016. p, 19), essa constitucionalização “revelou uma tensão e carga de interesses envolvendo atores sociais, políticos e especialmente econômicos”. Como cita o autor, existe um forte interesse econômico por trás da “pressão” para a extinção da enfiteuse, porque para o segmento de comércio de imóveis, o instituto não é tão interessante, pelo fato do duplo domínio dificultar a transmissibilidade.

O artigo 49 do ADCT dispõe sobre a desconstituição das enfiteuses:

Art. 49. A lei disporá sobre o instituto da enfiteuse em imóveis urbanos, sendo facultada aos foreiros, no caso de sua extinção, a remição dos aforamentos mediante aquisição do domínio direto, na conformidade do que dispuserem os respectivos contratos. § 1º - Quando não existir cláusula contratual, serão adotados os critérios e bases hoje vigentes na legislação especial dos imóveis da União. § 2º - Os direitos dos atuais ocupantes inscritos ficam assegurados pela aplicação de outra modalidade de contrato. § 3º - A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima. § 4º - Remido o foro, o antigo titular do domínio direto deverá, no prazo de noventa dias, sob pena de responsabilidade, confiar à guarda do registro de imóveis competente toda a documentação a ele relativa.

Esse dispositivo merece algumas considerações quanto às suas disposições. Primeiramente, em seu §1º, torna o resgate muito mais oneroso, visto que era de 2,5%, e ao se aplicar a base dos imóveis da união passa a ser de 17% sobre o valor da propriedade. Em seu § 2º o dispositivo rebaixa o foreiro a mero

ocupante, situação que em pouco se assemelha à condição de foreiro, pois este tem largos poderes de proprietário. Importante ressaltar que o dispositivo transfere o direito dos foreiros para outra modalidade, sendo o direito de superfície que não lhes confere as mesmas vantagens que o instituto da enfiteuse.

Enquanto o Código Civil de 1916 dispunha amplamente sobre enfiteuse, dedicando-lhe 17 artigos em Capítulo próprio, o Código Civil de 2002, no artigo 2.038 extingue o instituto do rol dos direitos reais ao proibir a constituição de novos contratos enfiteúticos, pode-se considerar que de certa forma, isso foi guiado por uma má interpretação do artigo 49 do ADCT. Nesse sentido dispõe Paulo Henriques da Fonseca:

No texto normativo denota abstratamente uma inconstitucionalidade material do artigo 2.038 do Código Civil, pois na técnica redacional do artigo 49 da Constituição se optou pela facultatividade da desconstituição da enfiteuse, que o dispositivo do Código grava com a extinção.

A extinção da enfiteuse introduz os foreiros em uma semi-informalidade, uma vez que a segurança jurídica formal de fato se abala quando um título ou documento sobre o exercício/direito de uma modalidade de propriedade é fragilizado. Além disso, pode-se considerar um retrocesso nos direitos fundamentais, afinal, se extingue uma das formas de acesso a propriedade mais eficiente, menos onerosa e que confere segurança ao detentor do domínio útil, atingindo então o direito à moradia de milhares de famílias.

Com a extinção, o instituto cai em desuso e entra em limbo de esquecimento que fragiliza as enfiteuses que ainda se encontram em vigor, gerando nos foreiros o desconhecimento do seu próprio título sobre o imóvel.

### **3.3.2 A precariedade das informações registrais**

A fragilidade dos documentos privados em relação à propriedade é uma realidade, com a extinção e o caimento em desuso da enfiteuse tende a intensificar ainda mais a questão da fragilidade documental.

A falta de informações e registros da enfiteuse de Alexandria começa pela ausência deles na Arquidiocese de Natal indicada na escritura pública como vendedora do patrimônio. Na verdade existe um verdadeiro desconhecimento da alienação por parte da atual administração da Arquidiocese, pois na buscas em seus

registros nada encontraram a respeito, constando, que a escritura de compra e venda foi registrada no cartório da cidade de Martins, RN, sob o número de ordem 175, do livro nº 3, as folhas 169/170. Apesar da exata descrição de onde se encontra tal registro, as burocracias cartorárias impediram o acesso ao mesmo, dificultando que seja traçado um panorama mais concreto das transmissões de domínio. Tal situação denota como a situação registral é defasada, visto que sequer o próprio alienante que no caso foi a arquidiocese tem registro de tal alienação.

A mesma situação ocorreu com a arquidiocese de Olinda e Recife, que foi a primeira beneficiária da doação do terreno. Apesar da arquidiocese ter um inventário dos documentos de suas igrejas que encontra-se disponível para o público, não foram encontrados registros da doação do patrimônio de Alexandria no inventário e no arquivo Dom Lamartine.

A precariedade dos registros é obstáculo para que se possa mensurar a questão enfiteuticista, a dificuldade encontrada em Alexandria de se traçar o histórico da enfiteuse na cidade pela falta de registros documentais é realidade em várias outras cidades brasileiras.

### **3.3.3 As dificuldades de gestão do patrimônio**

Como citado anteriormente, o caso da enfiteuse de Alexandria foge ao convencional por se tratar de uma enfiteuse privada gerida por um particular, o que pode explicar a falta de cautela administrativa que comumente está presente nas enfiteuses geridas pelo poder público e entidades eclesiais, pode-se dizer que a perda do conhecimento do termo “enfiteuse” pela população e até do senhorio emerge a ambos de um completo desconhecimento a respeito do seu domínio sobre a propriedade, sendo comum alguns foreiros pagarem o foro anualmente sem ao menos entender o motivo de tal pagamento.

A falta de conhecimento e até interesse na gestão do patrimônio decorrente da fragilização do instituto gera uma série de irregularidades fundiárias, como exemplo a forma de transferência de imóveis relatada pelo senhorio, que estão sendo realizadas de forma avulsa, sem transmissão do domínio, muitas vezes não chegando ao seu conhecimento, sem qualquer ato de formalizações mais elaborado que possa dar mínima segurança.

No entanto, é interessante ressaltar que apesar da ingerência e

“irregularidade” que se encontra a situação do patrimônio, os seus foreiros de Alexandria sentem total segurança em suas moradias, mostrando que a situação de fato está além da situação jurídica, tornando-se uma formalidade dentro da informalidade, tendo em vista a ausência de conflitos.

Seria de grande importância uma política de qualificação dos gestores de patrimônios enfiteuticos, pois apesar da proibição de se constituir novas, as que ainda se encontram vigentes estão aptas a democratizar o acesso à propriedade e o desconhecimento do instituto e a precariedade nas suas gestões são um entrave.

## 4 PROPOSTAS DE INSTRUMENTOS DE FORMALIZAÇÃO DAS ENFITEUSES EM ALEXANDRIA

Como já foi mencionado anteriormente, só é proprietário quem registra, logo a formalização da propriedade é o ato de registrá-la perante os órgãos competentes. Magalhães (2007, p. 110) dispõe que “a formalização consistiria na escrituração da propriedade por meio de procedimentos instituídos, reconhecidos, validados e protegidos pelo Estado”. Ademais, veremos outros instrumentos além do registro do imóvel, que apesar de não conferirem o título de proprietário, servem de maneira eficaz como meio de formalizar e assegurar a posse, e o direito à moradia.

No que pese não terem sido identificados conflitos com relação à posse na cidade de Alexandria, faz-se importante que busquem-se mecanismos para tornar a moradia juridicamente segura. O presente capítulo abordará possíveis instrumentos de formalização dos imóveis inseridos no patrimônio enfiteutico de Alexandria, sendo eles: a existência de documentos administrativos junto a administração municipal, os registros junto aos cartórios de notas, e registro de imóveis, e os cadastros gerais de imóveis junto aos fornecedores dos serviços essenciais de energia elétrica e água.

### 4.1 DOCUMENTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPAIS

A atividade estatal de tributação sendo vinculada a estritos parâmetros legais é regida por normas constitucionais protetivas do contribuinte e se dá com adoção de práticas de formalização e descrição oficial dos bens tributados e outros elementos documentais destinados a conferir segurança jurídica ao ato de tributar.

A Constituição Federal em seu artigo 156 dispõe sobre a competência tributária dos municípios:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:  
I - propriedade predial e territorial urbana;  
II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;  
III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.  
(BRASIL, 1988).

Dentre estes, focaremos no imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU). Que nas palavras de Abraham (2018, n.p) é “imposto dotado de função fiscal e extrafiscal”. a função fiscal é a exercida pela maioria dos tributos, que é onerar o contribuinte, e assim arrecadar para os cofres do estado, enquanto a extrafiscal é a que vai além de arrecadar, mas sim voltada para que através dos tributos se possa atingir questões sociais. Sendo assim, tributos que são de competência dos municípios podem ser administrados de tal maneira a se atingir objetivos diversos dos fiscais.

A competência para a tributação conferida pela Constituição Federal é irrenunciável, não podendo o município deixar de arrecadar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), visto não ser uma faculdade, mas sim obrigação, podendo vir a ser responsabilizado, caso deixe de efetuar a cobrança do tributo de forma injustificada. Nesse sentido dispõe Celina Gontijo Leão e Lincoln Frias:

Apesar da não obrigatoriedade de plano diretor para todos os municípios, é obrigatória a instituição do IPTU para que o município possa receber repasses voluntários dos Estados e da União, conforme dispõe o art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LEÃO E FRIAS, 2018, p.29)

Observa-se que o IPTU serve não somente como uma fonte de receita própria do município, mas também para que este possa receber os repasses dos Estados e da União, visto que para recebê-los é obrigatório a instituição do imposto, sendo de grande importância para a receita municipal.

Outra função que pode ser atribuída a instituição do IPTU é a obrigatoriedade que o município passa a ter de cadastrar e descrever o mobiliário urbano, sendo uma função urbanística de grande relevância, pois o Estatuto da Cidade traz a demarcação urbanística como um instrumento importante para atender aos fins de uma possível regularização fundiária urbana.

O Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo 32, também fixa a competência do município para a cobrança do IPTU, assim aduz o dispositivo legal:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município. (BRASIL, 1966).



Tem-se como fato gerador do IPTU a propriedade, o domínio útil ou a posse. A propriedade está ligada à titularidade do imóvel, quem possui o seu registro, nesse caso o contribuinte é o proprietário do imóvel, enquanto a posse é aquela exercida por quem no momento se encontra com as faculdades de uso e gozo do imóvel, sem que tenha havido transferência de domínio, sendo o contribuinte do imposto o possuidor.

O terceiro fato gerador é o domínio útil, que nas palavras de Abraham (2018. n.p) “é a outorga a terceiro (enfiteuta) dos poderes de uso, gozo e disposição, guardando o proprietário o domínio direto (recebendo o foro e o laudêmio)”, sendo então o responsável pelo imposto o detentor do domínio útil. Assim dispõe o artigo 34, do CTN: “Contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título.” (BRASIL, 1966).

É importante ressaltar que em se tratando do possuidor, o imposto só pode ser imputado a este, se houver o animus domini sobre o imóvel. Nesse sentido expõe Marcus Abraham:

“para que o possuidor seja reputado contribuinte, é necessária a posse ad usucapionem, com animus domini, e não a mera posse sem animus domini, decorrente de contratos como locação e comodato.” (ABRAHAM, 2018. s.p)

O STJ também tem entendimento firmado acerca da necessidade do animus domini. Vejamos:

TRIBUTÁRIO. EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. CONTRATO DE PROMESSA DE COMPRA E VENDA DE IMÓVEL. LEGITIMIDADE PASSIVA DO POSSUIDOR (PROMITENTE COMPRADOR) E DO PROPRIETÁRIO (PROMITENTE VENDEDOR). 1. Segundo o art. 34 do CTN, consideram-se contribuintes do IPTU o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. 2. A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que tanto o promitente comprador (possuidor a qualquer título) do imóvel quanto seu proprietário/promitente vendedor (aquele que tem a propriedade registrada no Registro de Imóveis) são contribuintes responsáveis pelo pagamento do IPTU. [...] 3. “Ao legislador municipal cabe eleger o sujeito passivo do tributo, contemplando qualquer das situações previstas no CTN. Definindo a lei como contribuinte o proprietário, o titular do domínio útil, ou o possuidor a qualquer título, pode a autoridade administrativa optar por um ou por outro visando a facilitar o procedimento de arrecadação” (REsp 475.078/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 27.9.2004). 4. Recurso especial provido. Acórdão sujeito ao regime do art. 543-C do CPC e da Resolução STJ 08/08 (STJ - REsp: 1110551 SP 2008/0269892-3, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 10/06/2009, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: 20090618 --> DJe 18/06/2009)

Observa-se que o legislador distingue propriedade e domínio útil para fins de cobrança do IPTU, devendo o município ter um mapeamento dos imóveis, e qual fato gerador está incidindo sobre eles, se é a propriedade, ou domínio útil.

É importante ainda discorrer sobre o disposto no artigo 123 do CTN:

Art. 123. Salvo disposições de lei em contrário, as convenções particulares, relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos, não podem ser opostas à Fazenda Pública, para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias correspondentes. (BRASIL, 1966).

O dispositivo legal expressa que as situações entre os particulares não influem sobre quem é o contribuinte, não sendo alterável o que está disposto no CTN. Como exemplo pode-se citar os contratos de locação em que o proprietário e inquilino acordam que este será o responsável pelo pagamento do IPTU, porém, perante o poder público, o contribuinte continua sendo o proprietário, e caso o inquilino não efetue o pagamento, este nada sofrerá, pois a obrigação perante a Fazenda Pública é do proprietário.

Outra norma legal que dispõe acerca do IPTU, e de como este pode ser um importante instrumento facilitador da gestão municipal é o Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257/01. O termo IPTU aparece no diploma legal 06 (seis) vezes. No artigo 1º, parágrafo único, o estatuto estabelece que a propriedade urbana deve ser utilizada de modo a propiciar o bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, como exemplo pode-se citar o IPTU progressivo que se dá quando o titular do imóvel utiliza-se do seu bem de forma a violar a sua função social, ou outras normas contidas no plano diretor da cidade e assim, fere os direitos e bem estar da coletividade. Como forma de punição a violação feita pelo contribuinte, a alíquota do imposto será progressivamente aumentada enquanto persistir a situação. Na parte do Estatuto que trata dos instrumentos da política urbana, o IPTU está disposto no artigo 4º, inciso IV, alínea a.

Um aspecto importante a ser mencionado é a base de cálculo do IPTU, que se dá pelo valor venal do imóvel. Fraga (2010), citado por Serafim (2011), aduz que o cálculo do IPTU deve ser feito por uma “Planta Genérica de Valores”, tratando-se de um documento utilizado pelo poder público para referenciar os valores dos imóveis através de critérios como localização e estrutura.

Resta claro que IPTU se mostra um importante instrumento para a gestão municipal, tanto em seu aspecto fiscal, com as arrecadações, como o extrafiscal, e

como pode impactar diretamente na melhoria da cidade, conseqüentemente no direito à cidade, que vai muito além de apenas ter acesso aos recursos urbanos, pois como preconiza Lefebvre (1968) o fato dos problemas urbanos serem vistos como uma questão meramente administrativa, técnica e científica, tornam os cidadãos mais objetos, do que sujeitos do espaço social.

Diante o exposto, vejamos como através do IPTU pode-se criar um instrumento de formalização dos imóveis em Alexandria. Como foi mencionado, o município tem o poder-dever de cobrar o IPTU, e faz-se necessário uma descrição do imóvel contendo sua dimensão, localidade, quem é o contribuinte, dentre outras características.

Partindo disso, deve então o município, fazer um acervo descritivo de todos os imóveis contendo tais informações, distinguindo em cada imóvel se o contribuinte é detentor do domínio útil, ou proprietário, o que facilitaria um mapeamento dos imóveis foreiros, além disso, haveria um documento que toda população teria acesso por meio de certidões emitidas pela gestão municipal, sendo esse uma forma de comprovar quem está de fato exercendo o domínio útil sobre aquele imóvel, e assim, trazendo mais segurança jurídica, assegurando-se o direito à moradia, a uma cidade justa, democrática, e ordenada, e assim a efetividade dos Direitos Humanos.

Apesar da marginalização sofrida pela enfiteuse com a proibição da constituição de novos contratos enfiteúticos, o instituto ainda goza de legalidade, eficácia e oficialidade, isso fica claro quando o CTN trata expressamente deste ao trazer o domínio útil como fato gerador do IPTU, tendo, portanto, a enfiteuse da cidade de Alexandria fundamento legal no CTN, e gozando de validade jurídico-tributária.

É importante ressaltar que o desconhecimento sobre o instituto é um entrave para que o município efetive a questão de registros claros e formais dos titulares, visto que em contato com servidores da própria secretaria de tributação do município ficou claro a falta de conhecimento acerca da enfiteuse quando ao se questionar sobre os imóveis foreiros da cidade, foi afirmado que “a enfiteuse não existia mais”, confundindo-se a proibição de novos contratos com a extinção do instituto.

Todavia, resta clara a validade jurídico-tributária das enfiteuses de Alexandria, e o poder-dever do município de realizar a sua tributação fazendo a

distinção do fato gerador sobre o domínio útil e o domínio direto, e a constituição de um acervo de registros claros e formais, capaz de trazer maior segurança jurídica aos proprietários, pois os documentos emitidos pelo município gozam de fé pública.

#### 4.2 OS REGISTROS DE IMÓVEIS E NOTAS (CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS)

Atualmente existe uma forte tendência de centralização de dados, em especial quando se trata do sistema imobiliário, por isso se faz importante a distinção entre cadastro, e registro de imóveis, sendo este tratado com mais enfoque neste trabalho.

As duas modalidades, se complementam, seus dados usados de forma coordenada possibilitam um referenciamento mais eficaz dos imóveis. Todavia, tem objetivos totalmente distintos. O cadastro está voltado à gestão territorial, sendo utilizado por entes públicos para facilitá-la, podendo-se citar a importância para a receita tributária do município, pois os cadastros são feitos para vincular os imóveis situados na área urbana ao IPTU, enquanto o registro define os direitos reais sobre os bens imóveis.

Vejamos o que dispõe Frederico Guimarães em artigo intitulado "Registro x Cadastro: quando a gestão territorial invade a seara do Direito", da revista "cartórios com você", publicado no site da ANOREG:

Enquanto o Registro de Imóveis é organizado como um serviço público, delegado a particulares e com atuação jurídica independente, sendo subordinado ao Poder Judiciário, o Cadastro normalmente é subordinado hierarquicamente a órgãos públicos que administram arrecadação tributária e realizam o gerenciamento territorial. (GUIMARÃES, 2017, p.42).

O autor trata de mais uma diferença entre cadastro e registro, levando em consideração a sua estrutura orgânica, onde como pode-se observar, o cadastro como já mencionado está mais ligado aos entes públicos, enquanto o registro tem uma relação maior com os particulares, este sendo geridos por cartórios extrajudiciais, assim como disposto no artigo 236 da Constituição Federal "os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público".

Percebe-se um certo desmerecimento em relação aos cadastros quando estes são colocados como ligados apenas aos entes públicos e com uma função meramente tributária, como se não trouxesse benefícios a população em geral. No

mesmo artigo, o autor descreve o pensamento de Lorrueane Matuszewski Machado que dispõe:

O cadastro não é um fim em si mesmo. Como dito, o cadastro existe para tributação e para servir de instrumento para o desenvolvimento de melhores políticas públicas. E para que queremos melhores políticas públicas? Vivemos em uma sociedade capitalista, e o que queremos ao final e ao cabo é o desenvolvimento econômico e social. Subordinar ou vincular o registro em função do cadastro é um erro, algo que compromete o desenvolvimento econômico (MACHADO, 2017. apud GUIMARÃES, 2017, p.42)

A autora menospreza o cadastro afirmando que este de certa forma só serve para melhores políticas públicas, e ainda rebaixa a importância destas, afirmando que por sermos uma sociedade capitalista só interessaria o desenvolvimento econômico. Porém, apesar da sociedade ser regida por um regime econômico capitalista, antes de tudo, se vive em um estado democrático de direito, regidos por uma Constituição cidadã com um grande viés de direitos sociais que para serem alcançados dependem das políticas públicas.

Além da questão social, esse menosprezo afeta também o devido respeito que se deve dar aos atos jurídicos oficiais dos entes públicos. A boa fé e validade desses cadastros são regidos por razões de ordem pública e só provando que são inexatos ou fraudulentos é que perdem seu caráter documental e de validade formal.

Ademais, para o contexto de Alexandria, os cadastros podem de fato ser utilizados como forma de conferir maior segurança à propriedade, visto que os cadastros públicos geram certidões/declarações públicas tendo validade por serem documentos públicos, como por exemplo as certidões de quitação de IPTU.

O registro de imóveis no Brasil data do ano de 1850 com a Lei 601, e com o decreto 1.318 de 1854 que regulamentou tal lei, mais conhecida como o registro do vigário, pelo fato da posse ser reconhecida pelo vigário, servindo basicamente para distinguir o domínio público, do particular. Até 1850, a posse se dava sem que constasse nenhum título, e a transferência de propriedade se dava pela tradição do bem, e não pela transcrição de um título.

Um importante marco foi a Lei nº 1.237 que instituiu o Registro Geral, em 1864, substituindo a forma de transferência do bem por tradição, pela transcrição. Todavia, esse registro não servia como prova de propriedade. Posteriormente, o Registro Geral foi substituído pelo registro de imóveis, pelo código civil de 1916, que

regulamentou a matéria de forma minuciosa, passando a partir daí a servir como prova de propriedade (MELO, 2006).

Em 1973, com o advento da Lei 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos), o sistema registral, que até então era regulado apenas no Código Civil, ganha sua autonomia (ERPEN e PAIVA, 1998). Este diploma legal foi revolucionário para o sistema imobiliário do país, reunindo todos os princípios norteadores do registro de imóveis e reduzindo a quantidade de livros através da centralização em um só em virtude da instituição da matrícula do imóvel. Segundo Melo (2006, p.9) a referida Lei “procurou esgotar a matéria relativa a registros públicos, disciplinando a matéria de forma exaustiva, dividindo os atos praticados no Registro de Imóveis em dois grandes grupos: registro e averbação”. Tendo a mesma, a mais completa e rica disposição sobre os registros públicos.

Importante mencionar que a Lei 6.015/73 trata da enfiteuse, e do seu registro, dispondo claramente no seu artigo 167 que traz um rol taxativo das atividades que serão realizadas pelo registro de imóveis, dentre as quais, no seu inciso I, 10 está disposto que será realizado o registro da enfiteuse. Dispõe ainda no artigo 220, tratando das figuras de credor e devedor para os fins de escrituração, sendo na enfiteuse, o senhorio e o enfiteuta, respectivamente, e no 243 sobre a matrícula de imóvel foreiro, a qual sendo promovida pelo titular do domínio direto, ou pelo detentor do domínio útil, aproveita-se por ambos.

O artigo 258 aduz sobre o direito que o foreiro tem de renunciar o seu direito, sem consentimento do senhorio, afinal, o detentor do domínio útil pode dispor da propriedade como lhe for conveniente sem precisar de autorização do senhorio, sendo a clara a cisão do direito de propriedade, e a independência de um para com o outro. Resta claro que o Instituto da enfiteuse se encontra fortemente disciplinado e tem grande amparo legal na Lei de Registros Públicos.

Por último, o Código Civil de 2002, que manteve de forma geral as disposições do seu antecessor, no entanto, deu uma maior importância ao registro de imóveis, sendo incisivo no seu artigo 1.227, quando disciplina que os direitos reais sobre imóveis só são de fato adquiridos com seu efetivo registro no Cartório de Registro de Imóveis. vejamos o que dispõe Marcelo Augusto Santana de Melo:

Com o advento do Código Civil e alterações efetuadas pela Lei de Registros Públicos, o Registro de Imóveis passou a ter função essencial para o direito brasileiro, de maneira que a maioria das relações patrimoniais envolvendo

imóveis passaram a ser controladas por ele, criando e aperfeiçoando o cadastro da propriedade imobiliária. (MELO, 2006,. pág 10)

A Lei 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos), no que pese ser o diploma legal mais completo em relação ao tema, não traz uma definição do que seja o registro público, no entanto, em seu artigo 1º define o que são os serviços de nota e registros, oferecidos pelos cartórios extrajudiciais como sendo serviços "de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos".

Vejamos a definição de registro Ferreira de Almeida, citado por Santana de Melo:

Registro público é o assento efetuado por um oficial público e constante de livros públicos, do livre conhecimento, direto ou indireto, por todos os interessados, no qual se atestam fatos jurídicos conformes com a lei e referentes a uma pessoa ou a uma coisa, fatos entre si conectados pela referência a um assento considerado principal, de modo a assegurar o conhecimento por terceiros da respectiva situação jurídica, e do qual a lei faz derivar, como efeitos mínimos, a presunção do seu conhecimento e a capacidade probatória. (ALMEIDA, 1966. pág 97 apud MELO, 2006. pág 06)

Diante a definição do autor, pode-se definir registros de imóveis, como sendo o registro que é efetuado por oficial público, e traz aos títulos públicos e privados publicidade acerca da situação dos imóveis, sendo pressuposto relativo à propriedade do bem, tendo por objetivo assegurar as relações jurídicas que envolvam imóveis, trazendo segurança ao proprietário.

O principal objetivo do registro do imóvel, sem dúvida é a segurança jurídica, por isso o ato está revestido de um estrito formalismo. A atividade cartorária de registro de imóveis é guiada por diversos princípios que visam atingir a segurança jurídica. Vejamos o que dispõe Serpa Lopes, citado por Santana de Melo:

Um princípio devem todos ter em vista, quer o Oficial do Registro, quer o próprio Juiz: em matéria de Registro de Imóveis toda a interpretação deve tender para facilitar e não para dificultar o acesso dos títulos ao Registro, de modo que toda a propriedade imobiliária, e todos os direitos sobre ela recaídos fiquem sob o amparo de regime do registro imobiliário e participem de seus benefícios" (LOPES, 3º Ed. pág 346, apud MELO, 2006. pág 14)

Vejamos que o autor reputa ser tão importante o registro de imóveis que deve haver uma facilitação do acesso a este registro, para que toda propriedade

possa estar amparada e possa usufruir dos benefícios de uma propriedade regular. Todavia, como já foi mencionado em tópico anterior, esse acesso se torna difícil devido principalmente aos altos custos das taxas cartorárias.

#### **4.2.1 Escrituras Públicas**

Passemos a outro mecanismo que visa proteger os negócios jurídicos envolvendo imóveis que são as escrituras, tanto públicas, como particulares. Ao passo que o registro confere o título de proprietário, e é feito no cartório de registro de imóveis, a escritura apenas formaliza e torna público a transferência destes, e pode ser feita perante um cartório de notas, ou somente entre as partes, tendo a opção de registrá-la para que se possa ter mais segurança jurídica.

A escritura pública é o documento lavrado em um cartório de notas, na responsabilidade de um notário que “oficializa” a transação de um imóvel, sendo essencial a validade do negócio jurídico para evitar problemas futuros com relação à titulação sobre o bem. Para Araújo (2010. n.p): “A Escritura Pública é o instrumento jurídico de declaração de vontades celebrado entre uma ou mais pessoas perante um Tabelião, que tem a responsabilidade legal e formal para a sua lavratura”. Existem diversos tipos de escrituras referentes a negócios imobiliários, como a escritura de compra e venda, de doação, inventários e partilhas, e etc.

Na legislação, a Escritura Pública está disposta na Lei 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos), Lei 7.433/85 (Lei das Escrituras Públicas), e no Código Civil de 2002.

A Lei 7.433/85 trata especificamente das Escrituras Públicas de modo geral e dispõe acerca dos requisitos da mesma. Em seu artigo 2º traz os requisitos das referente aos imóveis, sendo a que interessa a esse trabalho, vejamos dispositivo mencionado:

Art 2º - Ficam dispensados, na escritura pública de imóveis urbanos, sua descrição e caracterização, desde que constem, estes elementos, da certidão do Cartório do Registro de Imóveis

§ 1º - Na hipótese prevista neste artigo, o instrumento consignará exclusivamente o número do registro ou matrícula no Registro de Imóveis, sua completa localização, logradouro, número, bairro, cidade, Estado e os documentos e certidões constantes do § 2º do art. 1º desta mesma Lei. (BRASIL, 1985).

Na Lei 6.015/73 (Lei dos Registros Públicos), o termo Escritura



Pública/Escrituras Públicas aparece 06 vezes nos artigos 90; 213, § 9º; 261 e 262, do quais destacamos o 261, que trata dos bens de família, vejamos o que dispõe o artigo mencionado:” A instituição do bem de família far-se-á por escritura pública, declarando o instituidor que determinado prédio se destina a domicílio de sua família e ficará isento de execução por dívida.” (BRASIL, 1973). O dispositivo traz um importante papel da escritura pública com relação ao bem de família que só poderá ser instituído através desta, sendo de grande importância para a proteção do Direito à Moradia.

No Código Civil, o termo aparece 20 vezes, das quais dá-se destaque ao artigo 108:

Art. 108 Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País. (BRASIL, 2002).

O Código Civil deixa clara a importância da Escritura Pública quando aduz que esta é essencial à validade dos negócios jurídicos, e nos seus dispositivos que trata desses, menciona sempre que estes se fazem mediante Escritura Pública.

#### **4.2.2 Escrituras particulares**

Outro instrumento de validade do negócio jurídico são as escrituras particulares, conhecidas também como instrumento particulares, as quais são desprovidas de formalismo, pois não estão sujeitas ao poder público, visto não serem realizadas em cartórios. Para se celebrar a escritura particular só se faz necessário que as partes sejam capazes, e que o documento seja assinado por eles, e por pelo menos duas testemunhas.

Apesar de não ser realizada no cartório de notas, é importante que a formalização se dê diante de um notário, o qual irá reconhecer a autenticidade dos documentos e das assinaturas, fazendo assim com que o instrumento seja dotado de maior segurança jurídica. Ressalta-se que o conteúdo disposto na Lei das escrituras públicas, também se aplica às escrituras particulares.

O termo instrumento particular aparece no Código Civil 11 vezes, destacando-se o artigo 221, o qual dispõe que:

Art. 221 O instrumento particular, feito e assinado, ou somente assinado por quem esteja na livre disposição e administração de seus bens, prova as obrigações convencionais de qualquer valor; mas os seus efeitos, bem como os da cessão, não se operam, a respeito de terceiros, antes de registrado no registro público. (BRASIL, 2002).

O dispositivo mencionado, assim como os demais que tratam do instrumento particular deixam clara a validade destes, e de como podem ser um meio de oficializar diversos negócios jurídicos.

Outros dispositivos trazem disposições sobre situações em que os instrumentos particulares suprem a necessidade de Escritura Pública. Inicialmente podemos citar o artigo 108 do Código Civil, o qual dispõe que imóveis que custem até 30 vezes o valor do salário mínimo, não se faz necessária a Escritura Pública, podendo o instrumento particular ser utilizado quando se trata de imóveis nessa faixa de valor.

A Lei 4.380/64 que versa sobre o sistema financeiro de habitação, em seu artigo 61, parágrafo 5º, expressamente trata do instrumento particular em situações que “forem parte o Banco Nacional de Habitação ou entidades que integrem o Sistema Financeiro de Habitação.” (BRASIL, 1964), podendo ser celebrados os negócios por meio de instrumento particular, o qual é conferido a mesma validade da Escritura Pública. Nesse mesmo sentido, também pode-se citar a Lei 9.514/97, que trata sobre o sistema financeiro imobiliário.

Outros dispositivos que tratam da mesma questão são A Lei 6.766/79 (Lei do Parcelamento do solo urbano), em seu artigo 26, a qual admite que nos parcelamentos populares a cessão da posse se dar por instrumento particular, e que este terá força de Escritura Pública, assim como também aduz a Lei 10.257/01, em seu artigo 48 que trata das políticas urbanas, onde os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis também terão a mesma “força”. Pode-se citar ainda o Decreto Lei 2.375/87, e a Lei 10.188/01.

Pode-se observar que os instrumentos particulares além de serem legitimados pelo Código Civil, ainda o são por diversos dispositivos legais que conferem a estes grande relevância jurídica.

É interessante traçar um paralelo entre os instrumentos particulares e a Lei 13.874/19 (Lei de Liberdade Econômica), que veio para trazer uma desburocratização para as relações e atividades econômicas, alterando dispositivos em diversos campos do Direito, como o Direito Civil, empresarial, trabalhista, dentre

outros. A LLE em seu artigo 1º, parágrafo 2º, dispõe que todas as normas sobre atividade econômica devem ser interpretadas de maneira que possa favorecer a liberdade econômica, a boa-fé, o respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade, tornando os indivíduos protagonistas nas relações, em detrimento de um maior “afastamento” do estado.

Uma modificação importante, e que mais interessa para esse trabalho é alteração do artigo 421, do Código Civil, que inseriu o parágrafo único, que assim dispõe: “A liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato. Parágrafo único. Nas relações contratuais privadas, prevalecerá o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual.” (BRASIL, 2002). A parte inserida no dispositivo traz maior liberdade sobre os contratos entre as partes, com a mínima intervenção do estado. Com essa maior liberdade sobre os contratos, a Lei de Liberdade econômica amplia o rol do artigo 129, Lei dos Registros Públicos que são os instrumentos particulares e contratos que podem ser registrados no Registro de Títulos e Documentos.

É importante ainda ressaltar a modificação feita na Lei de Registros Públicos em seu artigo 1º, com o acréscimo do parágrafo 3º que passa a dispor que: “os registros poderão ser escriturados, publicitados e conservados em meio eletrônico, obedecidos os padrões tecnológicos estabelecidos em regulamento.” (BRASIL, 1973). Essa alteração é de grande importância para a desburocratização que está impregnada no sistema cartorário do País.

Observa-se que a Lei de Liberdade econômica busca de fato simplificar as relações econômicas, e como bem menciona no seu artigo 1º, parágrafo 3º, as normas devem ser interpretadas de maneira a favorecer a liberdade dos contratos e a propriedade. Nesse sentido, a LLE traz uma possibilidade de contratualização do direito de propriedade, podendo o indivíduo dispor da sua propriedade por meio de contratos. Aplicando ao cenário de Alexandria, e levando em consideração que existe uma efetividade do domínio útil pelos foreiros, e que existe entre a população um reconhecimento consensual e pacífico da condição enfitêutica, tal condição é possível de ser levada a registro pelo senhorio, que poderia fazer um levantamento dos imóveis foreiros e registrar em cartório um documento descritivo que constasse as informações da propriedade, e do detentor do domínio útil.

Temos que, tanto os registros, como as escrituras públicas e particulares

são instrumentos que dão validade e segurança aos negócios jurídicos relacionados a imóveis, e são formas de proteger direitos tão importantes como a posse, a propriedade e a moradia, sendo então uma opção de instrumentos de formalização dos imóveis na cidade de Alexandria, e regularização da enfiteuse.

#### 4.3 OS CADASTROS GERAIS DE SERVIÇOS RELACIONADOS A LOCALIZAÇÃO DE IMÓVEIS

As diferentes entidades têm cada qual a sua base de dados acerca dos imóveis em determinado território. O Município faz o seu controle de acordo com o número de imóveis cadastrados para a cobrança do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), os cartórios através dos registros de imóveis, e na esfera privada, se dá pelas concessionárias de prestação de serviços de água e luz, através da quantidade de unidades consumidoras, é de grande importância a interação entre esses setores para que haja uma maior precisão de dados sobre a propriedade. Vejamos o que dispõe Alfonso Erba:

Assim como as instituições públicas, as empresas de telefonia, água e eletricidade precisam de informações territoriais atualizadas. O interesse comum em manter os bancos de dados atualizados faz com que os cartórios e as empresas de serviços públicos trabalhem juntos e compartilhem investimentos, além de buscar formas de padronizar as informações e definir identificadores comuns para as parcelas. (ERBA, 2004. s.p)

Os serviços de água e luz são fornecidos pelas concessionárias que recebem do Estado a incumbência de prestar tais serviços à população. O setor privado, desenvolve importante papel para se fazer a ligação do imóvel a pessoa, visto que os serviços essenciais como água e luz são procurados com mais prioridade pelos titulares do domínio, em detrimento a formalização do imóvel juntos aos cartórios, que muitas vezes não chega a de fato acontecer, tendo em vista que 50% dos imóveis do país se encontram com alguma irregularidade, como já mencionado em tópico anterior.

Diante das irregularidades, se faz necessário que os moradores tenham em mãos instrumentos que possam comprovar a efetividade do seu domínio útil sobre o imóvel, e os serviços de água e energia elétrica contratados no nome do morador faz

a ligação do imóvel com o seu titular, comprovando que este de fato desempenha o domínio útil sobre a propriedade, sendo instrumento de formalização eficiente.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante o exposto ao longo deste trabalho é possível concluir que a propriedade formal é uma realidade ainda em processo de construção, pois os custos e dificuldades de acesso a ela estão acima das condições da maioria da população. Ademais, a propriedade formal está mais voltada a interesses econômicos sobre o imóvel, em contraponto com outros aspectos mais importantes, como o direito à moradia, e dignidade da pessoa humana, dentre outros que a ela estão atrelados.

Tomando por base as relações de propriedade em Alexandria, RN, fica evidente que estas perpassam o legalismo imposto pela legislação, e que as relações consensuais, pautada na confiança entre as partes de fato superam as formalidades e garantem mais facilmente o acesso ao direito de propriedade, e todos os benefícios que deste decorrem, evidenciando-se a cisão entre o mundo das normas e o mundo dos fatos, tendo em vista que a cidade está constituída sobre um regime enfiteutico particular e a maioria dos seus imóveis não estão formalizados, no entanto não se identificou a presença de conflitos, seja judiciais, ou pessoais entre enfiteutas e senhorio.

Pelos dados coletados em Alexandria, o instituto da enfiteuse, em vias de extinção no ordenamento jurídico, se mostra como importante vetor de acesso à propriedade e gestão de solo, tendo em vista a quantidade de imóveis assentados sobre a propriedade enfiteutica.

Pode-se afirmar ainda que o instituto encontra-se em pleno vigor na cidade, pois este não se transformou em posse ou detenção, que apesar de formas externas da propriedade que não são revestidas do mesmo legalismo, não se aplica em Alexandria, uma vez a enfiteuse na cidade resiste e goza de elementos de formalidade que apesar do desuso, existem e são aptos a proteger o direito dos foreiros. Ademais, as relações de posse e detenção supõe-se que existe uma relação de propriedade que as sobrepõem, enquanto em Alexandria ocorre uma verdadeira cisão da propriedade dos imóveis, em uma relação consensual entre senhorio e enfiteutas.

Observou-se que existe falha na gestão pelo senhorio, fruto do desconhecimento do próprio instituto que pode ser atribuída a marginalização e esquecimento que este vem decaindo desde o início do seu processo de extinção pelo Código Civil de 2002. Porém, essa desorganização na gestão não influencia para que ocorram problemas decorrentes da enfiteuse da cidade.

Pode-se concluir que os imóveis de Alexandria se encontram de certa forma em situação de irregularidade fundiária as vistas do ordenamento jurídico que é exigente e burocrático nas questões de propriedade, todavia encontra-se em um patamar aceitável de segurança jurídica que é fornecida por outros meio, que não o disposto na lei, como os cadastros, e instrumentos de formalização tratados neste trabalho. Outro aspecto importante da relação de propriedade na cidade é a consensualidade nessa relação jurídica, uma vez que apesar do legalismo imposto pela Lei, se as partes estão inertes e satisfeitas com a situação, de certa forma a regularidade sugerida por essa relação. podendo-se dizer que os moradores de Alexandria, RN se encontram em uma formalidade dentro da informalidade.

Conclui-se que embora não atendendo aos quesitos de formalidades impostos pela lei, através das relações consensuais entre senhorio, detentor do domínio direto, que se pode dizer que tem poderes apenas nominais sobre a propriedade, e os foreiros com sua obrigação de edificar e torná-la útil, está garantido o acesso a propriedade, o direito à moradia e dignidade da pessoa humana, que são garantidos constitucionalmente, e que por muito o legalismo imposto nas questões proprietárias acabam por cercear, ficando evidente a necessidade de olhar o direito à propriedade por olhares mais humanos, do que jurídicos.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2017

ALMEIDA, Washington Carlos de. **Direito de propriedade**. Barueri, São Paulo: Manole, 2006. 115 p.

ARAÚJO, Eliane Tereza S. O.. **A importância da escritura pública nas aquisições de imóvel**. 2010. Disponível em: <http://www.portaldeconfins.com.br/seu-direito/a-importancia-da-escritura-publica>. Acesso em: 19 fev. 2021.

ARONNE, Ricardo. **Por uma nova hermenêutica dos direitos reais limitados**. Das raízes aos fundamentos contemporâneos. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BLACKSTONE, Sir William, **Commentaries on the Laws of England in Four Books**. Notes selected from the editions of Archibald, Christian, Coleridge, Chitty, Stewart, Kerr, and others, Barron Field's Analysis, and Additional Notes, and a Life of the Author by George Sharswood. In Two Volumes. (Philadelphia: J.B. Lippincott Co., 1893). Vol. 1 - Books I & II. 16/11/2017. Disponível em: . Acesso em: 09/11/2017

BRASIL, **DECRETO-LEI Nº 2.375, DE 24 DE NOVEMBRO DE 1987**. República Federativa do Brasil. Disponível [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2375.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2375.htm). Acesso em: 15 fev. 2021

BRASIL, **Lei nº 7.433, de 18 de dezembro de 1985**. República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7433.htm). Acesso em: 15 fev. 2021

BRASIL, **LEI Nº 10.188, DE 12 DE FEVEREIRO DE 2001**. República Federativa do Brasil. Disponível em:[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10188.htm). Acesso em: 15 fev. 2021

BRASIL, **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**. República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 15 fev. 2021

BRASIL, **LEI Nº 3.071, DE 1º DE JANEIRO DE 1916**. República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm). Acesso em:15 fev. 2021

BRASIL, **LEI Nº 4.380, DE 21 DE AGOSTO DE 1964**. República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm). Acesso em: 15 fev. 2021

BRASIL, **LEI Nº 6.766, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1979**. República Federativa do Brasil. Disponível em:[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 15 fev. 2021

BRASIL, **LEI Nº 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850**. República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l0601-1850.htm#:~:text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais.&text=1%C2%BA%20Ficam%20prohibidas%20as%20acqui%C3%A7%C3%B5es,n%C3%A3o%20seja%20o%20de%20compra..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm#:~:text=LEI%20No%20601%2C%20DE,sem%20preenchimento%20das%20condi%C3%A7%C3%B5es%20legais.&text=1%C2%BA%20Ficam%20prohibidas%20as%20acqui%C3%A7%C3%B5es,n%C3%A3o%20seja%20o%20de%20compra..) Acesso em: 15 fev. 2021

BRASIL, **LEI Nº 9.514, DE 20 DE NOVEMBRO DE 1997**. República Federativa do Brasil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm). Acesso em: 15 fev. 2021

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 24 de fevereiro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 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. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm) Acesso em 28 de Fevereiro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). Acesso em 25 de fevereiro de 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado [...]. Brasília, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em 02 de março de 2021.

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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.html). Acesso em: 24 de fevereiro 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de Dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em 01 de março de 2021.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.110.551**. Município de São Bernardo do Campo. Getúlio Barella. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 10 de junho de 2009. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4298831/recurso-especial-resp-1110551-sp-2008-0-269892-3/inteiro-teor-12207630>. Acesso em: 25 fev. 2021.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 487**. Será deferida a posse a quem, evidentemente, tiver o domínio, se com base neste for ela disputada. Brasília, Distrito Federal. 03 de Dezembro de 1969. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2576&termo=Posse> Acesso em: 21 de Janeiro de 2021.

BRASIL. **Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Cível 0008430-49.2011.8.26.0100**. 6ª Câmara de Direito Privado. Apelação, usucapião julgada procedente, compromissária compradora, justo título, alegação de inadimplemento contratual por um dos herdeiros do alienante [...]. Apelante: Marcelo Nunes Varçal. Apelado: Maria Gomes de Alencar Souza. Relator: Costa Netto. 19 de Novembro de 2020. Disponível em: [https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJ-SP/attachments/TJ-SP\\_AC\\_00084304920118260100\\_d9fea.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1619644302&Signature=XvMON0TIQvfZcjOzj1I%2FwjzJyqk%3D](https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJ-SP/attachments/TJ-SP_AC_00084304920118260100_d9fea.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1619644302&Signature=XvMON0TIQvfZcjOzj1I%2FwjzJyqk%3D). Acesso em 22 de fevereiro de 2021.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Amapá. Apelação 00232767720158030001**. Civil e processo civil. apelação. ação de reintegração de posse. ambas as partes com justo título. critério da melhor posse. [...]. Relatora: Sueli Pereira Pini, 04 de Dezembro de 2018. Disponível em: <https://tj-ap.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/656888032/apelacao-apl-232767720158030001-ap> Acesso em 23 de fevereiro de 2021.

COUTINHO, Diogo R. *et al.* **PROPRIEDADES EM TRANSFORMAÇÃO**: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil. São Paulo: Edgard Blücher Ltda., 2018.

DEMO, Alcenir José. **Direito de propriedade e acesso à justiça: possibilidade da exceção de domínio na perspectiva da jurisdição no Estado Constitucional**. Editora Dialética, 2020. 360 p.

DINIZ, Maria Helena. **Direito das coisas**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/47686106/maria-helena-diniz-curso-de-direito-civil-brasileiro-volume-4-direito-das-coisas>. Acesso em: 09 dez. 2020.

ERBA, Diego Alfonso. **Catastros en América Latina**: logros y problemas sin resolver. Logros y problemas sin resolver. 2004. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/pt-br/publications/articles/catastros-en-america-latina>. Acesso em: 26 mar. 2021.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988. p. 14--16.

FONSECA, Paulo Henrique da. Moradia, Direito e hermenêutica constitucional no Brasil: as textualidades legais e a produção de sentido, **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, n. 29 (julio-septiembre 2015). Disponível em:

<http://www.eumed.net/rev/cccss/2015/03/direitos-fundamentais.html>. Acesso em 15 fev. 2021.

FONSECA, Paulo Henrique da. **Além do feudo e do burgo: a enfiteuse como instituto mutante, suas possibilidades e limites**. 2016. 252 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 19. ed. Atualizada por Luiz Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GONÇALVES, Carlos Alberto. **Direito das coisas**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

GUIMARÃES, Frederico. Registro x Cadastro: quando a gestão territorial invade a seara do Direito. **Cartórios Com Você**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 40-47, out. 2017. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/revistas/cartorios/Cartorios-Com-Voce-09.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2021

HESPANHA, António Manuel. **Análise Social: O jurista e o legislador na construção da propriedade burguesa liberal em Portugal**. Segunda Série, Vol. 16, No. 61/62, O Século XIX em Portugal: comunicações ao colóquio organizado pelo Gabinete de Investigações Sociais (Novembro de 1979) (1980), pp. 211-236

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo demográfico 2010. Disponível em: . Acesso em: 23 de mar. 2018.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL. **Panorama Histórico do Registro de Imóveis no Brasil**. Porto Alegre. 1988

LEÃO, Celina Gontijo; FRIAS, Lincoln. A IMPORTÂNCIA SOCIAL DO IPTU E OS PROBLEMAS EM SUA GESTÃO. **Qualitas Revista Eletrônica**, [S.l.], v. 19, n. 1, p. 23-42, june 2018. ISSN 1677-4280. Disponível em: <<http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/3637>>. Acesso em: 28 fev. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.18391/req.v19i1.3637>.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. É possível equacionar o problema da pobreza via economia de mercado? A política de formalização da propriedade imobiliária em Hernando de Soto. **Cadernos Ippur**: Publicação semestral do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 99-130, jul. 2007.

MELO, Marcelo Augusto Santana de. Breves anotações sobre o Registro de Imóveis. **Boletim Irib em Revista**, São Paulo, v. 1, n. 327, p. 1-30, jul./ago. 2006. Mensal. Disponível em: <https://anoreg.org.br/images/arquivos/parecerrr.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2021.

MELO, Marco Aurélio Bezerra. Anotações sobre os aspectos intertemporais do direito das coisas no Novo Código Civil. In: **Revista EMERJ** v.6, n. 24, 2003, p 292-304

**METADE DOS IMÓVEIS NO PAÍS SÃO IRREGULARES, SEGUNDO MINISTÉRIO: Ministério do Desenvolvimento Regional calcula que dos 60 milhões de domicílios urbanos, 30 milhões não têm escritura.** Correio Braziliense, Brasília, 28 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2019/07/28/interna-brasil,774183/imoveis-irregulares-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 24 fev. 2021.

MONTEIRO, Washington de Barros. **curso de Direito Civil**. V. 3: Direito das coisas. 37. ed. rev e atualizada por Carlos Alberto Dabus Maluf. São Paulo: Saraiva. 2003.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. EDIPUCRS, 2009

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: Edipucrs, 2009. 284 p.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **Reflexões sobre o direito à propriedade**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2008. 207 p.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade**. - 3.ed. Rev., atual ampl. - São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2013.