

**MORADIAS IRREGULARES EM ÁREAS DE ENFITEUSE: UM ESTUDO ACERCA  
DA POSSIBILIDADE DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E REGISTRAL**

**IRREGULAR HOUSING IN AREAS OF EMPHITEUSE: A STUDY ABOUT THE  
POSSIBILITY OF LAND AND REGISTRY REGULARIZATION**

**Maria Isabel Santana Pomaroli<sup>1</sup>**

**RESUMO:** Os deslizamentos de terra sobre imóveis localizados em áreas de risco em Petrópolis no início de 2022, que lamentavelmente resultaram na morte de dezenas de pessoas, trouxeram à tona uma discussão relacionada à política habitacional em áreas enfiteuticas. Nesse cenário, o fim da prestação pecuniária do laudêmio foi apresentado como a grande solução para os entraves fundiários da região, não sendo considerado que as construções irregulares, de forma geral, sequer possuem vínculo enfiteútico ou subenfiteútico para se falar em foro e laudêmio. Deixando de lado as bravatas mágicas, o presente artigo pretende analisar a possibilidade de regularização fundiária e registral de imóveis irregulares construídos em áreas enfiteúticas a favor da concretização do direito à moradia.

**PALAVRAS-CHAVE:** Enfiteuse; Propriedade; Regularização Fundiária; Registro Imobiliário; Direito à Moradia.

**ABSTRACT:** The landslides on properties located in risk areas in Petrópolis in early 2022, which unfortunately resulted in the death of dozens of people, brought up a discussion related to housing policy in emphyteutic areas. In this scenario, the end of the pecuniary payment known as “laudêmio” was presented as the great solution to the land barriers in the region, not considering that irregular constructions, in general, do not even have a lease or sub-lease to speak of forum and laudêmio. Leaving aside the magical bravado, this article intends to analyze the possibility of land and registry regularization of irregular properties built in emphyteutic areas in favor of the realization of the right to housing.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Advogada e Servidora do Senado Federal.

**KEYWORDS:** Emphyteusis; Property; Land regularization; Real Estate Registry; Right to Housing.

## 1. INTRODUÇÃO

A tragédia que resultou na morte de centenas de vidas no município de Petrópolis no início de 2022, causada em boa medida por deslizamentos e enchentes após fortes chuvas que atingiram a cidade, trouxe à baila uma grande discussão, por vezes superficial e politicamente oportunista, acerca do pagamento de laudêmio, também popularmente conhecido como a “taxa do príncipe”. Em meio à polêmica, em muitos momentos, o debate acerca do direito real de enfiteuse, que dá causa ao pagamento do laudêmio enquanto prestação pecuniária, sequer foi objeto de discussão.

Fato é que tragédias humanas relacionadas a períodos de fortes chuvas no Brasil, em geral, acendem o farol sobre outra tragédia, que é a catástrofe fundiária nacional. Nesse momento, há quem olhe para ela e tenha soluções “geniais”: a extinção do laudêmio ou o repasse de tal prestação pecuniária ao poder público para aplicação em políticas habitacionais.

Infelizmente, tal farol se acende e brevemente se apaga, sem que se perceba que a maior parte dos imóveis afetados durante períodos chuvosos são aqueles construídos de forma irregular, fora do alcance da regularidade registral imobiliária e, por conseguinte, dos desdobramentos enfiteúticos como o foro e o laudêmio. Isso porque -diante da falta de acesso à propriedade oferecida pelo mercado formal nas zonas consolidadas e adequadamente urbanizadas- o enredo da habitação popular no Brasil é o da autoprodução irregular da moradia, seja ela em propriedade pública ou privada, seja ela em área enfiteútica ou não.

Nesse cenário, considera-se que a discussão relacionada à manutenção ou não da cobrança do laudêmio nos dias atuais é ínfima perto dos concretos entraves fundiários brasileiros e de possíveis soluções de moradia e de regularização fundiária muito mais palpáveis, como é o caso do estudo acerca do procedimento registral da regularização fundiária de imóveis irregulares em áreas de enfiteuse. Diante disso, o presente escrito pretende debater a possibilidade de intercessão entre a regularização fundiária, o instituto da enfiteuse e o registro imobiliário brasileiro.

## 2- A ENFITEUSE ENQUANTO HISTÓRICO INSTITUTO DE CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL

Como asseverava o professor Caio Mário da Silva Pereira, o instituto da enfiteuse pode ser conceituado como “um direito real e perpétuo de possuir, usar e gozar de coisa alheia e de empregá-la na sua destinação natural sem lhe destruir a substância, mediante o pagamento de um foro anual invariável”<sup>2</sup>. Nesse ponto, ressalta-se que a enfiteuse retira do proprietário quase todas as faculdades inerentes ao domínio, tanto que os direitos enfitêuticos são identificados como “domínio útil”, restando ao proprietário a “nua propriedade”.

Frisa-se que a enfiteuse, também denominada de aforamento, pode ser constituída por meio de testamento ou por contrato. Contudo, independentemente da forma adotada, sua inscrição no registro de imóveis é essencial para a constituição de direito real.

É preciso lembrar que, como bem ponderam Hirata e Neto da Silveira<sup>3</sup>, a figura jurídica da enfiteuse foi trazida do direito romano por conta da necessidade do cultivo de terras até então improdutivas. Logo, tratava-se de “forma de beneficiar quem cultivasse de forma adequada a terra que lhe fora concedida”<sup>4</sup>.

Ocorre que a existência do instituto da enfiteuse no Brasil tornou-se extremamente controversa. Ante o fato de outorgar a posse, o uso e o gozo do imóvel aforado, bem como de ser possível sua transmissão por sucessão hereditária, a enfiteuse atribui ao beneficiário uma situação jurídica análoga à propriedade, contudo, o direito de propriedade permanece sendo do dono do imóvel, em caráter perpétuo. Nesse sentido, Pontes de Miranda entendia o instituto como “um dos cânceres da economia nacional, fruto, em grande parte, de falsos títulos que, amparados pelos governos dóceis a exigências de poderosos, conseguiram incrustar-se nos registros de imóveis”<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições do Direito Civil*, 21ª Edição. Rio de Janeiro, Forense, 2013, p. 217.

<sup>3</sup> HIRATA, Alessandro; NETO DA SILVEIRA, Laudevino Bento dos Santos. *A Origem Greda do Direito de Enfiteuse*. Revista Duc In Altum, Cadernos de Direito, vol. 12, nº 28, set-dez de 2020, p. 558.

<sup>4</sup> HIRATA, Alessandro; NETO DA SILVEIRA, Laudevino Bento dos Santos. *A Origem Greda do Direito de Enfiteuse*. Revista Duc In Altum, Cadernos de Direito, vol. 12, nº 28, set-dez de 2020, p. 558

<sup>5</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado, Parte Especial, Direito das Coisas: Direitos Reais Limitados, Enfiteuse e Servidões*. Tomo XVIII, 3ª ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971.

O professor Paulo Henrique da Fonseca<sup>6</sup> pondera que o instituto da enfiteuse serviu aos colonizadores como meio de induzir o povoamento e o aproveitamento do solo brasileiro. Para ele, em alguma medida, se desconsidera a proximidade teleológica do instituto com a função social da propriedade:

*Grande número de cidades no Brasil se levanta sobre Patrimônios “de Santos”, áreas de terra destacadas das fazendas por doações antigas feitas à Igreja, a principal detentora de domínios diretos e concedente de domínios úteis. (...) Em torno da ermida ou da capela barroca rural nasceu grande parte das cidades brasileiras (...) O sítio urbano é liberado da Fazenda mediante doação ao “Patrimônio do Santo”, isso cai no conhecimento de todos e começa a ocupação gradativa de parcelas desses Patrimônios, formando a grande Praça em torno da Matriz ou da ermida. Aí está o embrião de muitos centros urbanos, principalmente nas áreas de colonização mais antigas no Brasil e outros países que adotaram um direito proveniente das mesmas bases romano-germânicas. A doação original que constituía o fundo enfiteutico liberava do domínio do Senhor privado, do fazendeiro, a área em torno das ermidas e capelas, abria a possibilidade de instalação de relações proto-urbanas, relativamente livres do fazendeiro e sob a direção do Cura ou Pároco. Em certo sentido, tem-se aí o embrião de uma cidadania urbana com o exercício do poder local numa ambiência mais aberta, não estritamente vinculada às lealdades clientelísticas das relações com o fazendeiro ou coronel, sob o contraponto do poder da Igreja paroquial <sup>7</sup>.*

Entretanto, Fonseca não deixa de salientar que diversos entraves cercam o instituto da enfiteuse, como a concorrência registral entre as secretarias das Paróquias que titularizavam os aglomerados urbanos chamados “Patrimônios” (“Registros do Vigário”) e os Cartórios de Imóveis, onde se registravam também os atos formais relacionados à propriedade imobiliária, porém, de difícil acesso à população. Nesse ponto, ressalta-se que a Lei nº 6.015/1973, também conhecida como a Lei de Registros Públicos, foi o marco legal determinante da unicidade da matrícula imobiliária no Brasil. Isto é, para cada imóvel deve ser aberta uma única matrícula, visto que a matrícula ou o “fólio real” é o eixo central do sistema brasileiro de registro de imóveis<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> FONSECA, Paulo Henrique da. *A enfiteuse e função social do solo urbano: a regularização local e popular*. In Anais do XX Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (pp. 1717-1741). Manaus: CONPEDI, 2011.

<sup>7</sup> FONSECA, Paulo Henrique da. *A enfiteuse e função social do solo urbano: a regularização local e popular*. In Anais do XX Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (pp. 1717-1741). Manaus: CONPEDI, 2011, p. 1723-1724.

<sup>8</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 11 Ed. Salvador: Editora Juspodvm, 2021.

À luz do artigo 2.038 do Código Civil de 2002, o Direito Civil brasileiro atual veda a constituição de novas enfiteuses, permanecendo válidas as existentes até o início da entrada em vigor do Código Civil de 2002. Nesse ponto, lembra-se que tais enfiteuses se subordinam ao regime jurídico disposto no Código Civil de 1916.

Conforme artigo 681 do Código Civil de 1916, o enfiteuta ou foreiro possui a posse direta do imóvel aforado, podendo aproveitá-lo de acordo com seu interesse, contudo, sem causar a destruição da substância. Nesse sentido, o foreiro poderia, por exemplo, instituir uma subenfiteuse como negócio jurídico autônomo, sem interferência nas relações entre o enfiteuta e o senhorio<sup>9</sup>.

Importa frisar que o enfiteuta sujeita-se ao pagamento anual de uma importância financeira, a título de pensão ou foro<sup>10</sup>. Isto é, uma contraprestação paga ao senhorio para o exercício da posse direta do imóvel.

Um exemplo corriqueiro da relação entre foreiro e senhorio é o visto no primeiro distrito do Município de Petrópolis/RJ. Tal localidade, anteriormente denominada Corrego Seco, foi adquirida por D. Pedro I em 1830 e, posteriormente, passou a se chamar Fazenda Imperial<sup>11</sup>. Após o estabelecimento de regras para a ocupação territorial e para o aforamento, houve o parcelamento enfiteutico da propriedade. Nesse sentido, o geógrafo Júlio César Ambrozio, em sua destacável tese sobre o território petropolitano, considera que o regime de enfiteuse estipulado pela Casa Imperial “revela o caráter fundiário citadino na origem do município”<sup>12</sup>.

A Lei de Terras de 1850 manteve o regime enfiteutico do primeiro distrito de Petrópolis e, até os dias atuais, os herdeiros de D. Pedro II ainda possuem direitos enfiteuticos sobre o local. Nesse sentido, cabe à Companhia Imobiliária de Petrópolis, entidade jurídica que mantém o controle rentista da propriedade, administrar os interesses fundiários dos referidos herdeiros,

---

<sup>9</sup> PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições do Direito Civil*, 21ª Edição. Rio de Janeiro, Forense, 2013, p. 222.

<sup>10</sup> PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições do Direito Civil*, 21ª Edição. Rio de Janeiro, Forense, 2013, p. 222.

<sup>11</sup> AMBROZIO, J. C. G. *O Presente e o Passado no Processo Urbano da Cidade de Petrópolis (Uma História Territorial)*. 2008, 376 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo: 2008, p. 169

<sup>12</sup> AMBROZIO, J. C. G. *O Presente e o Passado no Processo Urbano da Cidade de Petrópolis (Uma História Territorial)*. 2008, 376 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo: 2008, p. 213.

como o recolhimento de foros e laudêmios, a popularmente chamada “taxa do príncipe”. Lembra-se que tal direito foi ratificado pelo artigo 2.038 do Código Civil de 2002.

No que diz respeito ao laudêmio, trata-se de prestação pecuniária permitida pela legislação e é devida quando o enfiteuta, no caso de o senhorio renunciar ao direito de preferência de consolidar o domínio sobre sua propriedade, transfere os direitos enfiteúticos a outro. Logo, embora a figura da enfiteuse tenha contribuído historicamente para o cumprimento da função social da propriedade no país, trata-se de instituto também gerador de renda para o senhorio.

Importa destacar, porém, que não só particulares possuem a prerrogativa de utilizarem-se da enfiteuse. Na verdade, a enfiteuse administrativa constituída sobre imóveis dominiais da União, como sobre os conhecidos terrenos de marinha, também é permitida pela legislação nacional. Nesse caso, como preceitua o § 2º do artigo 2.038 do Código Civil de 2002, o aforamento dos terrenos de marinha e acrescidos é regulado por lei especial, *in casu*, Decreto-Lei nº 9.760/1946 e Lei nº 9.636/1998.

Salienta-se que, no caso da enfiteuse em imóveis da União, quando permitida, ocorre mediante contrato de aforamento, nos termos do artigo 14 da Lei nº 9.636/1998 ou contrato enfiteútico, conforme artigo 109 do Decreto Lei nº 9.760/1946, firmado entre a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e o particular, ocorrendo a transmissão do domínio útil do imóvel em favor do enfiteuta. No que tange ao Direito Registral, menciona-se que o referido contrato deverá ser lavrado em livro próprio da SPU, em que deverão constar as condições estabelecidas e as características do terreno aforado, características essas que deverão corresponder às características constantes na matrícula do imóvel, como dispõe o artigo 176, § 1º, I, II, 3, b, da Lei nº 6.015/1973.

Nesse ponto, cabe lembrar que os imóveis públicos não ingressam, em regra, no cadastro imobiliário do Registro de Imóveis. É entendimento da doutrina majoritária que o domínio público não necessita da proteção assegurada pelo registro de imóveis, por não ser objeto de negócios jurídicos particulares, ou seja, são normalmente inalienáveis, impenhoráveis e imprescritíveis<sup>13</sup>. Além disso, como bem destaca o professor Luiz Guilherme Loureiro, a

---

<sup>13</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 11 Ed. Salvador: Editora Juspodvm, 2021.

publicidade da propriedade imobiliária pública já é garantida pela norma constitucional ou pela norma legal que a cria, modifica ou extingue<sup>14</sup>.

Ocorre que os imóveis públicos suscetíveis de negociação com particulares e os imóveis particulares transmitidos ao Poder Público devem ser necessariamente inscritos no Registro de Imóveis, a fim de que se dê cumprimento aos princípios registrais da continuidade e da especialidade<sup>15</sup>. Logo, os contratos de aforamento ou enfiteuse devem ser registrados na matrícula do imóvel público para a constituição do direito real de enfiteuse, isto é, do repasse do domínio útil da propriedade ao particular.

Observa-se que, embora seja possível vislumbrar a importância do instituto da enfiteuse para a regularização fundiária e desenvolvimento das cidades durante os períodos colonial e imperial brasileiros, a partir do desenvolvimento urbano e do crescimento desordenado dos grandes centros, tornou-se por vezes inviável identificar a área enfitêutica em muitas propriedades e, por conseguinte, absurda a cobrança de foro ou laudêmio.

Mesmo em propriedades que possuem senhorios estruturalmente organizados, como é o caso do primeiro distrito de Petrópolis e da SPU, com a falta de planejamento urbano da cidade, diversas áreas enfitêuticas passaram a ser ocupadas por moradias irregulares. Diante disso, maior que a problemática que envolve a cobrança perpétua de foro e laudêmio é a condição precária de habitação em que vivem muitas famílias que residem em moradias irregulares. Famílias essas que muitas vezes ocupam regiões marginalizadas de risco e, além de viverem em meio a deficiência de infraestrutura, transporte, saúde, policiamento, ainda são lamentavelmente as primeiras a serem afetadas por tragédias oriundas de fortes chuvas e deslizamentos, como a ocorrida em Petrópolis em fevereiro de 2022.

---

<sup>14</sup> “Portanto, não ingressam no registro imobiliário, por exemplo, as ilhas fluviais ou oceânicas, as terras devolutas indispensáveis para a defesa das fronteiras e as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, que são considerados bens da União (art. 20, II, IV e XI, da Constituição)”. LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 11 Ed. Salvador: Editora Juspodvm, 2021.

<sup>15</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 11 Ed. Salvador: Editora Juspodvm, 2021.

### **3- IMÓVEIS IRREGULARES EM ÁREAS ENFITÊUTICAS: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA ENQUANTO POSSIBILIDADE DE POLÍTICA HABITACIONAL**

O direito de propriedade é um direito fundamental resguardado pelo artigo 5º, XXII da Constituição Federal de 1988. Contudo, também é preciso se lembrar que, além de direito a propriedade também constitui deveres constitucionais, como a necessidade de cumprimento de sua função social a favor da coletividade.

Nesse contexto, o cumprimento da função social da propriedade está diretamente relacionado ao fato de os interesses do titular do domínio precisarem ser compatíveis com os da coletividade. Ademais, a observância do princípio da função social da propriedade não compete apenas ao proprietário, mas também ao poder público, responsável pelo planejamento urbano, bem como por ordenar o uso do solo. Nesse sentido, conforme artigos 182 e 183, a Constituição Federal estabeleceu a competência municipal para executar a política de desenvolvimento urbano, nos moldes do Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257/2001.

Ocorre que o imenso arcabouço normativo relacionado ao planejamento urbano brasileiro não corresponde à realidade. Em verdade, a cultura de omissão do poder público e de pouca eficiência de políticas públicas relacionadas à moradia prevalecem, fazendo com que o crescimento das cidades ocorra não só de forma desordenada, mas também de maneira desconforme ao registro imobiliário.

Cumprir reconhecer que o registro da titularidade de uma propriedade ou de um direito real imobiliário trazem segurança jurídica ao adquirente, além de estimular a economia formal e possibilitar, por exemplo, o acesso da população de baixa renda ao crédito. Nesse âmbito, a promoção da regularização fundiária e registral contribui para induzir a melhoria de vida por meio do acesso à moradia digna e da inclusão socioeconômica e, por consequência da regularização, diminuir as possibilidades de que catástrofes ambientais venham a ceifar vidas daqueles que residiam em habitações de risco.

Importa destacar que as construções irregulares em áreas de enfitêuse podem contribuir para descaracterizar a constituição enfitêutica ou subenfitêutica. Ora, a partir do momento em que tais construções irregulares se estabelecem ao longo do tempo, sem a cobrança e o pagamento das prestações pecuniárias atinentes ao instituto e sem qualquer questionamento do

senhorio ou do enfiteuta, é possível – em um primeiro momento e em caso de propriedade privada – se pensar na possibilidade de usucapião.

É importante destacar que o estudo do histórico fundiário de áreas enfiteúicas, elaborado por tabelião ou entidades auxiliares em processos de regularização fundiária, é de suma importância para se comprovar se a constituição enfiteúica ou subenfiteúica ainda permanece válida ou não. Em um caso marcante ocorrido no Município do Rio de Janeiro, por exemplo, a Associação de Moradores e Amigos de Botafogo (AMAB) conseguiu comprovar que determinada área do bairro de Botafogo não mais constituía uma enfiteuse. Em decisão de 2019 nos autos da Ação Civil Pública nº 0199645-72.1998.8.19.0001, ajuizada contra família Silva Porto, foi decidido que tal família não conseguiu comprovar por meio de provas documentais consistentes o senhorio sobre o local<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA. SUBENFITEUSE SILVA PORTO. INEXISTÊNCIA. REPASSE INDEVIDO DO ÔNUS ENFITEÚICO. 1- Ação declaratória de inexistência de direito real de subenfiteuse instituída em favor da família Silva Porto gravada em imóveis localizados no bairro de Botafogo. 2- Preliminar de ilegitimidade passiva que merece ser afastada, uma vez que a apelante confessa ser a pessoa encarregada pela cobrança e recebimento do laudêmio decorrente da subenfiteuse questionada. 3- Afastamento da preliminar de prescrição extintiva da pretensão autoral, que é voltada à emissão de provimento declaratório e, tratando-se de relação jurídica de trato sucessivo, a lesão ao direito postulado é renovada periodicamente. 4- Impossibilidade de prescrição aquisitiva, uma vez que a enfiteuse incidia sobre imóveis públicos e não se admite no ordenamento jurídico usucapir bem pertencente a ente público. 5- Desnecessidade de suspensão do feito em razão da ação civil pública que aguarda julgamento perante o Superior Tribunal Justiça, pois a ação coletiva não retira do litigante individual o direito de ação. 6- Laudo técnico realizado nos autos da Ação Civil Pública que atestou que os imóveis localizados no bairro de Botafogo pertenciam a Sesmaria de Clemente Martins Mattos e foram indevidamente incluídos na enfiteuse constituída sobre a Fazenda Olaria e, apesar disso, posteriormente, foram dados em subenfiteuse à família Silva Porto. 7- Ônus enfiteúico que foi passado à família Silva Porto de forma indevida e, inexistindo o ato originário de enfiteuse, não subsiste o ato derivado da subenfiteuse. 8- Estado da Guanabara, que convocou os titulares de subenfiteuses para sua regularização dos imóveis foreiros e, diante da inércia dos interessados, o Decreto-Lei nº 319/1970 estabeleceu a extinção daquelas, já que os titulares não atenderam à convocação. 9- Ausência de ilegalidade ou inconstitucionalidade no referido Decreto-Lei, que não legislou sobre matéria de competência da União ou criou nova modalidade de extinção da enfiteuse. O senhorio direto apenas chamou os enfiteutas omissos para regularizar os imóveis foreiros, considerando a ausência deles como abandono do domínio que resultou na extinção das subenfiteuses. 10- Se o senhorio direto extingue a enfiteuse, o foreiro da subenfiteuse também está livre do encargo, não havendo amparo jurídico para o argumento da apelante de que se o subenfiteuta o promove resgate ou remição diretamente perante o senhorio, deve-se entender que o fez em favor do enfiteuta, que terá passado assim à condição de senhorio, assumindo o subenfiteuta a condição de enfiteuta. O acessório não subsiste sem o principal. 11- Foro dos imóveis supostamente pertencentes a Subenfiteuse Silva Porto que não são pagos ao senhorio direto, atualmente o Município do Rio de Janeiro, desde a época do Decreto-Lei 319-1970, incorrendo em comisso, que é uma das formas de extinção da enfiteuse. 12- Portanto, por qualquer ângulo em que se analise a questão, não há como se dar guarida à apelação da parte ré, devendo ser mantida, na íntegra, a bem fundamentada sentença. 13- Recurso que se conhece e a que se nega provimento. (APL 0288021-67.2017.8.19.0001, TJRJ. 20ª Câmara Cível. Des. Ricardo Alberto Pereira. Data do Julgamento: 04/12/2019).

No que diz respeito à regularização fundiárias em terrenos de marinha, isto é, imóveis públicos pertencentes à União, a Lei nº 13.465/2017 flexibilizou a alienação de tais imóveis públicos por particulares, o que facilitou a venda direta ao ocupante por meio de dispensa de licitação. Ademais, também passou a isentar do pagamento pela remição pessoas de baixa renda (artigo 93), além de permitir que a remissão do foro e a consolidação do domínio pleno passassem a ser realizadas de forma parcelada, permitida a utilização do FGTS para pagamento total, parcial ou amortização das parcelas do saldo devedor.

Insta consignar que, em que pese a impossibilidade legal<sup>17</sup> e jurisprudencial<sup>18</sup> de aquisição de bens públicos por meio de usucapião, é possível também se usucapir o domínio útil do bem público que foi concedido por meio de enfiteuse a um particular, sendo tal entendimento pacífico após análise do tema no Supremo Tribunal Federal<sup>19</sup>. Nesse caso, o pedido deverá ser formulado contra o particular que detém o direito real de aforamento, sendo que o domínio direto da União não será afetado.

Entende-se que a figura jurídica da enfiteuse não impede nem pode impedir a regularização fundiária de construções irregulares quando tanto o senhorio quanto o enfiteuta são omissos em relação à gestão ou ao cumprimento da função social da propriedade. À luz do artigo 15 da Lei nº 13.465/2017, diversos institutos jurídicos poderão ser empregados no âmbito da Reurb, dentre eles, a já mencionada usucapião. Além disso, a fim de estabelecer políticas públicas de acesso à moradia em áreas de enfiteuse, também existe a possibilidade da desapropriação por interesse social (art. 15, VI).

Pondera-se que, em relação aos legitimados para requerer a regularização fundiária, o artigo 14 da Lei 13.465/2017 trouxe um amplo rol de atores: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; os seus beneficiários, individual ou coletivamente, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano

---

<sup>17</sup> Artigo 183, §3º da CRFB de 1988.

<sup>18</sup> “Súmula nº 340 STF: Desde a vigência do código civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião.”

<sup>19</sup> “Usucapião de domínio útil de bem público (terreno de marinha). (...) O ajuizamento de ação contra o foreiro, na qual se pretende usucapião do domínio útil do bem, não viola a regra de que os bens públicos não se adquirem por usucapião...”. (STF, RE 218.324 AgR/PE, Rel. Min. Joaquim Barbosa).

ou regularização fundiária urbana; os proprietários ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes e o Ministério Público. Nesse sentido, os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

É importante mencionar que a Reurb deverá ser instaurada por decisão administrativa do Município, por meio de requerimento de um dos legitimados. E, após instaurada, compete também ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, com o estabelecimento de responsabilidades das partes.

Sendo assim, o procedimento administrativo para a regularização fundiária se inicia com o requerimento dos legitimados e, posteriormente, é processado administrativamente. No âmbito administrativo, será estabelecido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel, bem como dos confrontantes e, em seguida, se dará a elaboração do projeto de regularização fundiária.

Por meio de decisão da autoridade competente, se dará a aprovação ou não do requerimento de Reurb. Em caso de aprovação, é expedida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município, sendo que o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado são realizados perante o oficial do Cartório de Registro de Imóveis onde se situam os imóveis regularizados.

#### **4- PROCEDIMENTO REGISTRAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SOBRE ÁREA ENFITÊUTICA**

A partir da Lei nº 6.015/1973, a Lei de Registros Públicos brasileira, um novo sistema de registro imobiliário foi instituído no país. A referida legislação deu fim ao sistema de transcrição e criou um registro imobiliário por meio do qual cada imóvel possui uma matrícula própria, também denominada fôlio real. Isto é, à luz do princípio da especialidade, todo imóvel que seja objeto de registro deve estar perfeitamente individualizado.

Conforme artigo 167, I, 10, para que seja juridicamente válida e produza seus efeitos, a enfiteuse deve ser registrada no Registro de Imóveis. Isso porque, de acordo com o princípio registral da concentração, todos os fatos, atos ou situações jurídicas que envolvam um imóvel

no país devem ser tornados públicos na matrícula do imóvel, a fim de que possam ser oponíveis contra o terceiro de boa-fé que adquira a propriedade ou algum direito real imobiliário<sup>20</sup>. Como bem discorre o Professor Luiz Guilherme Loureiro, “sem que o interessado cumpra o ônus da inscrição, não poderá se valer da posição jurídica de vantagem em face do titular registral”<sup>21</sup>.

Menciona-se, ainda, a importância do princípio registral da continuidade, segundo o qual os registros devem ser perfeitamente encadeados, a fim de que exista uma cadeia de titularidade entre assentos pertinentes a um dado imóvel e as pessoas nele interessadas<sup>22</sup>.

Como já ressaltado, moradias irregulares em áreas enfitêuticas podem ser objeto tanto de regularização fundiária quanto, por conseguinte, da regularização registral. Para tanto, um dos institutos mais comuns é a usucapião. O instituto pode ser conceituado como “a aquisição da propriedade ou de outro direito real pelo decurso do tempo estabelecido e com a observância dos requisitos previstos em lei”<sup>23</sup>. Ou seja, trata-se da aquisição do domínio pela posse prolongada.

Nesse contexto, lembra-se que, como pondera o professor Fredie Didier Junior, a posse prolongada pode ser considerada instrumento de concretização do dever constitucional de observância da função social da propriedade:

*Afinal, o proprietário, para cumprir a função social da propriedade, precisa, obviamente, possuir a coisa; ou seja, a posse é o principal instrumento de exercício do direito de propriedade, que, como visto, deve observar os deveres fundamentais decorrentes daquela cláusula geral constitucional. A posse é, pois, o instrumento da concretização do dever constitucional de observância da função social da propriedade<sup>24</sup>.*

Todavia, não é qualquer posse que possibilita o acesso ao instituto. É preciso que se estabeleça a posse *ad usucapionem*, aquela em que se tem a intenção de tornar dono<sup>25</sup>. Além

<sup>20</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 11 Ed. Salvador: Editora Juspodvm, 2021.

<sup>21</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 11 Ed. Salvador: Editora Juspodvm, 2021.

<sup>22</sup> FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente; KUMPEL, Vitor Frederico. *Registro de Imóveis Brasileiro* – São Paulo: YK, 2020, p. 44-45.

<sup>23</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 11 Ed. Salvador: Editora Juspodvm, 2021.

<sup>24</sup> DIDIER JUNIOR, Fredie. *A função social da propriedade e a tutela processual da posse*. Revista de Processo. São Paulo, RT, vol. 33, n. 161, p. 9-20, 2008.

<sup>25</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 11 Ed. Salvador: Editora Juspodvm, 2021.

disso, é necessário que tal posse seja mansa e pacífica, exercida sem oposição do senhorio ou enfiteuta titulares do registro de propriedade e de domínio útil respectivamente.

O Código Civil estabelece três tipos de usucapião, sendo elas a extraordinária, a ordinária e a especial. Resguardadas as especificidades de cada tipo, é preciso mencionar que o instituto, em especial a usucapião especial, buscam tutelar o direito fundamental de moradia. Lembra-se que o Estatuto da Cidade também introduziu, por meio de seu artigo 10, a usucapião coletiva, a fim de que as famílias que possuírem de boa-fé um imóvel urbano de forma contínua e sem oposição por pelo menos cinco anos possam adquirir a propriedade de tal imóvel por meio de sentença declaratória.

É preciso destacar, ainda, que o artigo 1.071 do Código de Processo Civil de 2015 acrescentou à Lei de Registros Públicos o artigo 216-A possibilitando o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, sem prejuízo da via jurisdicional. Posteriormente, a partir da Lei nº 13.465/2017, o texto sofreu alteração, a fim de estabelecer um novo procedimento em relação à manifestação dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo, determinando um prazo máximo de quinze dias para manifestação, interpretando-se o silêncio como concordância. Tal alteração foi necessária por conta dos diversos entraves práticos que o texto original causava. Como aborda o oficial de Registro de Imóveis de Minas Gerais Marcelo Couto:

*(...) após mais de um ano de vigência deste dispositivo, o resultado pretendido não foi alcançado, em razão da exigência legal de que houvesse anuência do titular registral para que o pedido tivesse êxito. Em Minas Gerais (MG), apenas 37 procedimentos haviam chegado à fase de publicação de edital, enquanto vigorava a presunção de recusa no caso de inércia do titular registral, conforme pontua o Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais (CORI-MG)<sup>26</sup>.*

Cumprido reconhecer que a usucapião extrajudicial facilita a obtenção do título formal de propriedade a quem já possui o domínio de fato do imóvel. No entendimento do professor Luiz Guilherme Loureiro, “a nova norma legal tem a finalidade de permitir que o titular de uma ‘propriedade informal’ possa regularizar sua situação jurídica de modo mais

---

<sup>26</sup> COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. *Usucapião Extrajudicial*. Salvador: Juspodivm: 2018, p. 25.

célere, simples e até mesmo menos oneroso do que aquele representado pela ação judicial de usucapião”.<sup>27</sup>

Logo, conforme inteligência da norma legal, o procedimento da usucapião extra oficial se inicia no Tabelionato de Notas com a lavratura da Ata Notarial para reconhecimento da posse. Por conseguinte, no Registro de imóveis, se protocola o requerimento assinado por Advogado ou Defensor Público objetivando o registro da usucapião sobre o imóvel pretendido.

A Lei nº 13.465/2017 estabelece que o projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter a indicação, dentre outros pontos, de áreas já usucapidas. Ademais, tal projeto deve indicar as áreas ocupadas, as subdivisões dos lotes ou frações ideais vinculadas à unidade regularizada, obras infraestruturais essenciais, bem como equipamentos urbanos necessários às necessidades locais e às características regionais.

No que diz respeito ao registro da regularização fundiária, após o término do procedimento administrativo perante o Município e a emissão da Certidão de Regularização Fundiária, tanto o projeto de regularização quanto a lista de ocupantes são levadas ao Registro de Imóveis a fim de que se inicie o procedimento de regularização fundiária imobiliário.

Diante disso, a partir do recebimento da Certidão de Regularização Fundiária, o Oficial do Cartório de Registro de Imóveis deve prenotar a certidão, autuá-la e instaurar o procedimento registral, tendo quinze dias para emitir eventual nota de exigências ou processar o registro. Após a aprovação do registro do projeto de Reurb, serão abertas matrículas para individualizar cada lote a partir da “matrícula-mãe”, lembrando-se que o registro da Certidão de regularização fundiária dispensa a comprovação do pagamento de tributos por parte dos legitimados.

Frisa-se que o procedimento registral deve ser concluído no prazo de sessenta dias, prorrogáveis por igual período, desde que a prorrogação seja devidamente justificada pelo registrador. No âmbito do procedimento interno, desde que não existam exigências nem impedimentos, o oficial deverá efetuar o registro da Certidão de Regularização Fundiária na matrícula do ou dos imóveis total ou parcialmente atingidos.

Ocorre que, principalmente em se tratando de posses longas, não raras vezes os dados relacionados à transcrição ou à matrícula da área atingida pela regularização fundiária estão incorretos ou faltantes. Diante disso, na falta de identificação da matrícula, o oficial do Cartório

---

<sup>27</sup> LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 11 Ed. Salvador: Editora Juspodvm, 2021.

de Registro Imobiliário abrirá uma matrícula com a descrição exata da área, de acordo com as considerações estabelecidas em Certidão de Regularização Fundiária e, então, devidamente efetuar o registro e, se for o caso, iniciará a abertura de matrículas individualizadas para cada unidade imobiliária regularizada.

Evidencia-se, pois, que a regularização registral relaciona-se diretamente à regularização fundiária, visto que, por meio da publicidade registral oferecida pelos Cartórios de Registro de Imóveis é que é garantida a segurança jurídica da titularidade sobre a propriedade. Dessa forma, o Registro de Imóveis tanto efetiva o direito à moradia quanto consolida o novo ordenamento urbano do solo implementado.

## 5- CONCLUSÃO

Como demonstrado, engana-se quem pensa que o processo de regularização fundiária é atingido com facilidade. Em verdade, trata-se de uma complexa e sequencial cadeia de procedimentos detalhados para a obtenção não só de títulos, como também do ordenamento territorial urbano.

Embora a celeridade seja almejavável, é essencial lembrar que a regularização fundiária lida com um dos institutos mais enfatizados e resguardados pelo arcabouço normativo nacional: a propriedade. Entretanto, a *via crucis* da regularização fundiária pode ser amenizada se políticas públicas voltadas à moradia digna forem desenvolvidas e praticadas com afincamento especialmente pelo poder público municipal.

No contexto de imóveis irregulares em áreas de enfiteuse, como no caso petropolitano, entende-se que bravatas relacionadas ao fim do laudêmio são repugnantes por serem expressas em momentos de comoção humana e insuficientes para resolver os entraves relacionados ao acesso à moradia. Até mesmo porque o laudêmio é prestação pecuniária ligada à transação onerosa de imóvel e sua cobrança se relacionada diretamente à imóveis regulares, com partes devidamente qualificadas em Cartório de Registro de Imóveis.

Ainda que árduo, o caminho da regularização fundiária de imóveis irregulares em áreas de enfiteuse, seja por meio da usucapião ou de outro instrumento jurídico aplicável ao caso concreto, é forma viável de se levar à população de baixa renda o direito à moradia digna e,

ainda, o acesso à infraestrutura básica e essencial de saúde, educação e saneamento básico. Por fim, o Registro de Imóveis possui o importante papel de fechar com chave de ouro a regularização fundiária, viabilizando a regularização registral do imóvel ao dar publicidade registral à regularização fundiária, garantindo os direitos reais dos novos titulares do domínio, conferindo segurança jurídica ao adquirente do imóvel.

## 6- REFERÊNCIAS

AMBROZIO, J. C. G. *O Presente e o Passado no Processo Urbano da Cidade de Petrópolis (Uma História Territorial)*. 2008, 376 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo: 2008.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. *Usucapião Extrajudicial*. Salvador: Juspodvm: 2018.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *A função social da propriedade e a tutela processual da posse*. Revista de Processo. São Paulo, RT, vol. 33, n. 161, p. 9-20, 2008.

FIGUEIREDO NETO, Manoel Valente; KUMPEL, Vitor Frederico. *Registro de Imóveis Brasileiro* – São Paulo: YK, 2020.

FONSECA, Paulo Henrique da. *A enfiteuse e função social do solo urbano: a regularização local e popular*. In Anais do XX Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (pp. 1717-1741). Manaus: CONPEDI, 2011.

HIRATA, Alessandro; NETO DA SILVEIRA, Laudevino Bento dos Santos. *A Origem Greda do Direito de Enfiteuse*. Revista Duc In Altum, Cadernos de Direito, vol. 12, nº 28, set-dez de 2020.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. *Registros Públicos: teoria e prática*. 11 Ed. Salvador: Editora Juspodvm, 2021.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições do Direito Civil*, 21ª Edição. Rio de Janeiro, Forense, 2013.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Tratado de Direito Privado, Parte Especial, Direito das Coisas: Direitos Reais Limitados, Enfiteuse e Servidões*. Tomo XVIII, 3ª ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1971.