

**DIREITO DE SUPERFÍCIE COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA NO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS (GO)**

**SURFACE RIGHT AS A URBAN POLICY INSTRUMENT IN THE COUNTY OF ANÁPOLIS (GO)**

**Idelmar da Silva Ribeiro<sup>1</sup>**

**Janes Socorro da Luz<sup>2</sup>**

**Milena D'ayala Valva<sup>3</sup>**

**Resumo**

O presente artigo tem o intuito de tecer considerações sobre a utilização do Direito de Superfície, além de verificar a sua aplicação no município em análise. Inicialmente fez-se uma discussão sobre o desenvolvimento das políticas urbanas no Brasil e o seu potencial de utilização na garantia da função social da propriedade. Para tanto, foram pesquisadas bibliografias disponíveis sobre o assunto que subsidiassem uma avaliação do uso do Direito de Superfície, no âmbito público e privado, bem como as vantagens que o uso adequado desse instrumento proporciona para proprietários e para os detentores desse Direito. Posteriormente, fez-se uma análise do uso desse instrumento na zona urbana do município de Anápolis (GO), por meio do estudo do seu Plano Diretor e outras legislações pertinentes, além de consultas a Procuradoria do município. Ao final, percebe-se que apesar das recentes iniciativas de planejamento

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências Sociais e Humanidades pela Universidade Estadual de Goiás - UEG, é Especialista em Gestão Universitária (UEG) e possui MBA executivo em Administração: Qualidade e Processos (FGV). Possui graduação em Administração pela UEG (2001). Atualmente é Gestor Fazendário - Secretaria de Estado da Fazenda do Estado de Goiás. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Gestão da Qualidade e Produtividade, e docência atuando principalmente nos seguintes temas: Qualidade no serviço público, administração pública, gestão de processos (BPM), educação e planejamento territorial. Instituição: Universidade Estadual de Goiás (UEG). Brasil. E-mail: idelmarribeiro5@gmail.com

<sup>2</sup> Possui graduação em GEOGRAFIA pela Universidade Estadual de Goiás (1989), mestrado em Geografia pela Universidade de Brasília (2001) e doutorado em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (2009). Atualmente é efetivo da Universidade Estadual de Goiás, lotado na Unidade Universitária de Ciências Sócio-Econômicas e Humanas, onde desenvolve atividades no curso de Geografia e no Programa de Mestrado "Território e Expressões Culturais do Cerrado", além desenvolver pesquisa de pós doutoramento pela Universidade Federal de Uberlândia, realizando o estágio pós-doutoral na Universidade de Lisboa. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase na Gestão do Território e Análise Regional. Instituição: Universidade Estadual de Goiás (UEG). Brasil. E-mail: jnsluz@hotmail.com

<sup>3</sup> Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Católica de Goiás (1995), mestrado em Arquitetura pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001) e doutorado em Projeto, Espaço e Cultura pela Universidade de São Paulo (2011) com estágio no IUAV-Veneza (2008-2009). Atualmente é professora e pesquisadora da Universidade Estadual de Goiás no curso de Arquitetura e Urbanismo e no Mestrado Interdisciplinar em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER). Instituição: Universidade Estadual de Goiás (UEG). Brasil. E-mail: midayala@gmail.com

urbano no Brasil terem ganhado visibilidade, o arcabouço legal ainda é recente e pouco utilizado pela maioria dos municípios brasileiros, em especial, no que se refere ao uso do Direito de Superfície para a regularização fundiária urbana.

**Palavras-chave:** Função social da propriedade, políticas públicas, Estatuto das Cidades, plano diretor, direito de superfície.

#### Abstract

The present article intends to make considerations about the use of the Surface Law, besides verifying its application in the city under analysis. Initially, a discussion was held on the development of urban policies in Brazil and their potential for use in guaranteeing the social function of property. In order to do so, bibliographies were available on the subject that subsidized an evaluation of the use of the Surface Law, in the public and private sphere, as well as the advantages that the proper use of this instrument provides for owners and holders of this Right. Later, an analysis was made of the use of this instrument in the urban area of the city of Anápolis (GO), through a study of its Master Plan and other relevant legislation, in addition to consultations with the Municipal Attorney's Office. At the end, it can be seen that, although recent urban planning initiatives in Brazil have gained visibility, the legal framework is still recent and little used by most Brazilian municipalities, especially with regard to the use of Surface Law for urban land regularization.

**Keywords:** Social function of property, public policies, City Statute master plan, Surface Law.

#### INTRODUÇÃO

Anápolis, localizada no interior do estado de Goiás, entre as capitais Goiânia e Brasília, é considerada a segunda cidade em importância econômica do estado, atrás apenas da capital. Consolidou-se como polo comercial e industrial tendo o Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA) como o maior distrito industrial do estado. Por sua localização privilegiada no centro do país, cortada por importantes rodovias como BR 153, 414 e 060, além de se situar entre dois grandes centros urbanos, atrai um grande número de migrantes, contando hoje com 370.875 habitantes, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016). O crescimento trouxe consigo, além dos benefícios os problemas inerentes ao

crescimento urbano, exigindo ação do poder público, principalmente em relação à política de desenvolvimento urbano.

Neste sentido, o presente estudo propõe-se a analisar o uso dos instrumentos de política urbana, em especial do Direito de Superfície, como mecanismo de ordenação do desenvolvimento urbano. Para tanto faz-se necessário um breve histórico sobre o desenvolvimento da política urbana no país.

### CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE POLÍTICA URBANA

A necessidade de se tratar o planejamento urbano nasce com o crescimento e desenvolvimento das cidades, a urgência do tema justifica-se pela necessidade premente de que o poder público assuma um papel de organizador da vida social urbana, mediando os diversos interesses existentes de forma a preservar o núcleo organizacional da cidade.

O Brasil, como muitos outros países ocidentais, viveu ao longo do século XX uma intensa urbanização, sendo que em muito pouco tempo deixou de ser um país rural para se tornar um país essencialmente urbano, principalmente em função da industrialização ocorrida a partir dos anos 1950. Fato esse que atraiu um grande contingente de pessoas para a cidade em busca de melhores condições de vida, porém as políticas urbanas não acompanharam esse crescimento. Com essa nova realidade, tornou-se necessário a ênfase na discussão e estabelecimento de uma política urbana que contemplasse os instrumentos legais necessários para melhoria da condição de vida da população e desenvolvimento social e econômico do município.

Nesse sentido, entre os anos 1950 a 1970, surgem nos grandes centros urbanos os primeiros esforços dos municípios no sentido de racionalizar o uso do espaço urbano, como o Plano Urbanístico de São Paulo (1969). Porém, apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 os municípios brasileiros ganham destaque no que diz respeito à função de ordenar o território com a introdução da Política Urbana (Ferreira, 2010).

Para tanto, foi necessário num primeiro momento redefinir o conceito de propriedade que, conforme estabelecido no artigo 5º, caput e inciso XXII, da Constituição Federal de 1988 (CF/88), trata-se de um direito individual inviolável e constitui princípio geral da atividade econômica (conf. art. 170, inciso III da CF/88). Entretanto, segundo Moraes (2011), a Constituição Federal de 1988, mesmo reconhecendo a propriedade como direito individual e fundamental para a ordem econômica, introduz um novo

entendimento de propriedade ao destacar a sua função social, conceito esse que conforme explica Jelinek (2006), tem origem na teoria de Leon Duguit:

A teoria de Duguit não é fundamentada em normas jurídicas, mas numa análise sociológica, que parte da concepção do direito como resultado constante e espontâneo dos fatos e não como mera obra do legislador. Assim, ainda que leis e códigos permaneçam intactos, as necessidades surgidas na vida em sociedade acabam por formar constantemente novas instituições jurídicas. Nesse contexto, foi a necessidade de superar as concepções individualistas do direito privado, nas quais o homem é tomado isoladamente, que resultou na consagração da noção de função social da propriedade. Influenciado pela filosofia positivista de Augusto Comte, Leon Duguit chegou à conclusão de que a propriedade não tem mais um caráter absoluto e que nem o homem nem a coletividade têm direitos, mas cada indivíduo tem uma função a cumprir na sociedade. Estes seriam os fundamentos da regra de direito que impõe deveres a todos, inclusive ao Estado. (Jelinek, 2006, p.10)

A partir desse entendimento, inicia-se um novo o debate sobre política urbana e da função dos entes públicos e privados na promoção da função social da propriedade e da cidade, além da sobreposição do interesse comum ao particular. Em relação a esse tema, o primeiro obstáculo se refere ao fato de que ainda “não há uma definição precisa do conceito de função social, salvo em relação a determinadas matérias” (Nicodemos, 2013) como por exemplo, em relação aos imóveis rurais, onde artigo 186 da Constituição federal, faz expressamente uma definição.

E, no que se refere à propriedade urbana, o artigo 182, parágrafo 2º da Constituição Federal explicita que sua função social será atendida quando o imóvel cumprir as exigências fundamentais de ordenação expressas no plano diretor e suas limitações. Esse entendimento pode gerar dificuldades na definição precisa do que se entende por função social da propriedade urbana (Nicodemos, 2013), ao mesmo tempo em que fortalece a função reguladora e fiscalizadora do poder público municipal, dando liberdade para que o mesmo defina tais critérios de acordo com as especificidades de cada município.

Também o Código Civil de 2002, em seu artigo 1228, estabelece que o direito de propriedade deve ser exercido “em consonância com a sua finalidade econômica e social e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”. Dessa forma, esse dispositivo passou a reforçar a função social da propriedade (Nicodemos, 2013), em consonância com o disposto na Constituição Federal.

Formatado: Fonte: (Padrão) Calibri Light, 11 pt,

Assim, pode-se dizer que a função social da propriedade consiste em considerar a propriedade para a promoção do bem-estar social, por meio da sua melhor utilização, inaugurando um período de maior ênfase na discussão da política urbana no Brasil. Inclusive, a partir dessa discussão sobre a propriedade foi possível se construir um aparato legal, como é o caso do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), para reger todo o processo de planejamento e desenvolvimento das cidades.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) cita entre outros dispositivos, o Plano Diretor, que deve conter os instrumentos urbanísticos necessários para a instrumentalização da reforma urbana nos municípios. O Plano Diretor também, tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante algumas diretrizes gerais, que em sua essência busca garantir o direito a uma cidade mais sustentável, através da participação popular na sua elaboração e fiscalização, configurando-se no elemento mais importante para a política de desenvolvimento urbano no período de sua vigência, precisando se revisado a cada dez anos (Estatuto da Cidade, art. 40 §3º).

Conforme dito anteriormente, o Estatuto da Cidade apresenta normas gerais do direito urbano, para que a propriedade cumpra a sua função social. Cabe, então, aos municípios a elaboração de leis específicas e do Plano Diretor para a efetivação de tais instrumentos, sendo ele, obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, cidades turísticas, históricas ou de relevante interesse nacional e deve ser aprovado pela Câmara Municipal, conforme previsão do art. 41, III, do Estatuto da Cidade, após a consulta a população por meio das audiências públicas.

É nesse plano que o município irá especificar sua política de desenvolvimento, ou seja, o Plano Diretor tem a função de orientar a atuação do poder público e as obrigações da iniciativa privada no que se refere ao uso dos espaços urbanos, com o objetivo de oferecer melhores condições de vida à população, através da utilização do zoneamento e dos demais instrumentos de intervenção definidos no Estatuto da Cidade. Porém, cabe aqui destacar que o Plano Diretor não pode se resumir ao estabelecimento de diretrizes para ocupação e uso do solo e zoneamento(zoneamento), pois trata-se de um dispositivo bem mais amplo, conforme salienta Villaça (2005, p. 9):

O importante é reter duas ideias: a primeira é que, para significativos setores da sociedade brasileira, Zoneamento e Plano Diretor são coisas diferentes, sendo este último um instrumento bem mais abrangente e poderoso que o primeiro. A segunda é a que esses mesmos setores apoiam uma concepção bastante abrangente de Plano Diretor, segundo a qual ele vai muito além do Zoneamento.

**Formatado:** Fonte: (Padrão) Calibri Light, Cor da fonte: Automática

**Formatado:** Fonte: (Padrão) Calibri Light, 11 pt,

Portanto, o Plano Diretor tem como função precípua estabelecer e adequar os instrumentos de política urbana com o objetivo de promover o desenvolvimento do município.

Porém, no contexto atual se observa uma dificuldade dos municípios no estabelecimento e aplicação dos instrumentos de política urbana, conforme destaca Rolnik (2011):

A incorporação dos instrumentos de políticas urbanas é o aspecto mais problemático. De maneira geral, nota-se que sua aplicabilidade a partir do plano diretor é bastante insuficiente e limitada, mesmo em relação àqueles que o Estatuto da Cidade não exige regulamentação por meio de lei específica, como o direito de superfície e o EIV (estudo de impacto de vizinhança).

Nesse sentido, traçaremos considerações sobre o Direito de Superfície, e sua aplicação como mecanismo para influenciar na ordenação e desenvolvimento urbano dos municípios.

## O DIREITO DE SUPERFÍCIE

O Direito de Superfície tem sua origem no direito romano; e, segundo Barbosa (2002, p. 4), pode ser assim definido:

Em linhas gerais, em que pese as particularidades previstas em algumas legislações que o contemplam, o direito de superfície pode ser definido como o direito real, perpétuo ou temporário, de ter como sua, separadamente da propriedade do solo, uma construção ou uma plantação erguida sobre terreno alheio, sejam estas preexistentes ou resultantes do exercício de uma concessão para construir (ad edificandum) ou para plantar (ad plantandum).

Na legislação brasileira o Direito de Superfície, como atualmente conhecemos, foi introduzido pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) em seus artigos 21 a 24 e, depois, também pelo Código Civil (Lei 10.406/2002) nos artigos 1369 a 1377. Porém, tal instrumento há muito tempo é utilizado em outros países. Conforme Resende (2009, p.10):

O Direito Real de Superfície é o instituto jurídico que afrontando o princípio romano do “superfícies solo cedit” possibilita que se construa ou plante em solo alheio, sem contudo, acarretar que o dono do terreno seja considerado proprietário das acessões (grifos do autor).

De acordo com Silva (2011, P. 5), no Brasil este instituto tem suas raízes no de Direito Real de uso, como descreve a seguir:

Todavia, tal direito, a nosso ver [o direito de superfície], veio a ser ressuscitado pelo Decreto-lei nº 271, de 28.02.1967, com a denominação imprópria de “direito real de uso”, para designar espécie de direito real de edificar, cultivar e utilizar, que adere ao bem, alienável por ato inter vivos e transferível por sucessão legítima ou testamentária, podendo ser concedido para o fim exclusivo de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social (art. 7º). Posteriormente, voltou a surgir com a denominação de “direito de superfície” pela Lei nº 10.257, de 10.07.2001 (Estatuto da Cidade). Finalmente, absorvido com mudanças pelo Código Civil (Lei 10.406/2002).

Nesse sentido, o Direito de Superfície possibilita segurança jurídica, tanto ao proprietário que tem garantido o seu direito à propriedade, quanto ao superficiário<sup>4</sup>, que tem a posse para que faça melhor uso daquele solo urbano. Outro ponto a se destacar é o Direito de preempção ou preferência<sup>5</sup>, que objetiva justamente reforçar esta segurança, ao prever a uma das partes a continuidade no imóvel, em caso de desistência da outra parte.

Para Paixão (2012) o Direito de Superfície é um direito real, em que o superficiário age como se fosse proprietário da superfície do terreno, obrigando-se a arcar com todos os encargos e tributos incidentes, bem como explorar e dispor da superfície, podendo transferi-la a terceiros e, quando da sua morte, aos seus herdeiros, fato este que diferencia o Direito de Superfície de um aluguel ou arrendamento comercial.

o direito real de superfície também configura-se como um instrumento viável para solucionar problemas referentes à má utilização e distribuição da propriedade, principalmente a imobiliária, pois

<sup>4</sup> Trata-se daquele que adquiriu o direito de superfície.

<sup>5</sup> Preempção ou Preferência é o instituto jurídico que dá o direito de preferência de compra tanto ao superficiário, no caso de alienação do imóvel, como ao proprietário, no caso de cessão do direito de superfície (art. 1.373 do Código Civil; art. 22 do Estatuto da Cidade), tal direito tem por finalidade consolidar a propriedade em um único titular, quando possível.

**Formatado:** Fonte: (Padrão) Calibri Light, Cor da fonte: Preto

**Formatado:** Fonte: (Padrão) Calibri Light

**Formatado:** Fonte: (Padrão) Calibri Light

**Formatado:** Fonte: (Padrão) Calibri Light, Cor da fonte: Verde

permite aos interessados em investir a exploração do imóvel sem ter que desembolsar grandes valores para a aquisição do terreno e, por outro lado representa vantagem aos proprietários, pois além de obter uma renda com a cessão do imóvel, ainda consegue cumprir as obrigações de utilização do imóvel. (Pires, 2013).

Portanto, observa-se que o Direito de Superfície se configura em importante instrumento jurídico, principalmente devido as suas múltiplas funcionalidades, conforme destaca Rezende (2009, p. 32):

O Direito Real de Superfície, indiscutivelmente, se apresenta como um admirável instituto jurídico de cunho político, econômico, social e jurídico. Político, na medida em que, conforme disposições do Estatuto da Cidade, é instrumento de política urbana, capaz de proporcionar à Administração a melhor utilização dos espaços citadinos, possibilitando que a Pessoa Jurídica de Direito Público Interno impute à sua propriedade uma função comunitária, sem, contudo, afrontar seus interesses privados. Econômico, pois o Direito de Superfície pode ser a sonhada solução aos proprietários de imóveis não-edificados que suportam enormes ônus em razão da inutilidade, como a tributação elevada ou a perda da posse em razão de invasão por terceiros. (2009, p. 32).

E continua ao concluir que:

Sobretudo, o Direito Real de Superfície possui um caráter social, justamente porque é instituto jurídico com viés político e econômico, capaz de proporcionar grandes avanços, ao induzir maior arrecadação tributária, geração de empregos, organização urbana, produção agrícola, comercial e industrial, enfim, um verdadeiro instrumento de interesse social. (Rezende, 2009, p. 13)

Dessa análise, observar-se a ampla gama de possibilidades para o uso do instituto do Direito de Superfície como forma de otimizar a ocupação do espaço urbano. A seguir, iremos analisar o uso deste instituto como instrumento de Política Urbana no município de Anápolis-~~GO~~.

#### O USO DO DIREITO DE SUPERFICIE NO MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS (GO)

Anápolis, consolidou-se como importante polo comercial e industrial de Goiás e da região Centro-Oeste, atraindo grande número de migrantes. O crescimento da cidade representa um desafio para o poder público municipal, que tem a responsabilidade de ordenar esse crescimento, priorizando o interesse público e o bem estar da população.

Formatado: Fonte: (Padrão) Calibri Light

Formatado: Fonte: (Padrão) Calibri Light, Cor da fonte: Preto

Formatado: Fonte: (Padrão) Calibri Light

Formatado: Fonte: (Padrão) Calibri Light, 11 pt

Formatado: Fonte: (Padrão) Calibri Light

Formatado: Fonte: (Padrão) Calibri Light, 11 pt

Em relação ao uso do Direito Superfície, o Plano Diretor do município (Lei Complementar nº 349/16) cita explicitamente este instrumento no art. 196 e mais especificamente em seu art. 260, ao elencá-lo como um dos dispositivos a serem utilizados pelo município para o reconhecimento dos assentamentos precários, das posses urbanas, e dos parcelamentos irregulares do solo, ilegais ou clandestinos, com o objetivo de regularização fundiária e urbanística.

Também a Lei Orgânica do Município reforça esse instrumento ao estabelecer em seu art. 11, inciso XXXVI que a concessão de área pública é competência privativa do poder executivo municipal.

Dessa forma, observa-se que o município possui um aparato jurídico, com relação ao Direito de Superfície e utiliza amplamente este instrumento, sob a forma de concessões e permissões de uso precárias<sup>6</sup>, principalmente com o intuito de organizar a atividade comercial no município, a exemplo as bancas de comércio no Mercado Municipal Carlos de Pina, nos centros comerciais de ambulantes (popularmente conhecidos como camelódromos) e no Mercado do Produtor.



Figura 1: Vista da entrada principal do Mercado Municipal Carlos de Pina. Fonte: Trabalho de Campo (2017)

O Mercado Municipal Carlos de Pina (Figura 1), fundado em 1951, foi tombado como patrimônio histórico do município, esse tornou um local tradicional de compras e ponto de encontro para os Anapolinos, oferecendo os mais diversos tipos de produtos e serviços (Silva, 2010). As suas bancas foram

<sup>6</sup> Tratam-se de contratos de concessão ou permissão de uso realizados diretamente entre a prefeitura municipal e o concessionário ou permissionário. Os mesmos possuem um caráter menos formal do que a Concessão do Direito Real de Uso, propriamente dita, que segundo a lei orgânica do município só poderá ser dada mediante aprovação de lei complementar (art. 125).

Formatado: Fonte: (Padrão) Calibri Light

Formatado: Fonte: (Padrão) Calibri Light, Tachado

Formatado: Fonte: (Padrão) Calibri Light, 11 pt,

Formatado: Fonte: (Padrão) Calibri Light, 11 pt,

cedidas por meio de termos de permissão remunerada, onde o permissionário<sup>7</sup>, adquire o direito de explorar a área pública mediante o pagamento de uma taxa ocupação (Preço Público de Ocupação e Uso de Área Pública). Neste caso, observa-se o uso do direito de superfície para a manutenção do comércio tradicional do centro da cidade.



Figura 2: fachada de um dos Centros Comerciais de Ambulantes do centro de Anápolis. Fonte: Trabalho de Campo (2017)

Em relação aos Centros Comerciais de Ambulantes (Figura 2), observa-se que os mesmos são espaços criados pelo poder público, no intuito de regular o comércio de rua retirando os ambulantes que ocupam de forma irregular e desorganizada as ruas do centro da cidade, destinando-lhes um espaço específico e com infraestrutura adequada. Os espaços reservados para esse fim foram construídos na região central da cidade e os comerciantes são regidos por termos de permissão nos mesmos moldes dos permissionários do mercado municipal.

<sup>7</sup> Termo jurídico utilizado para qualificar aquele que alcançou ou conseguiu permissão e/ou licença.



Figura 3: Vista interna da Central de Abastecimento Regional de Anápolis. Fonte: Trabalho de Campo (2017)

Similarmente, a Central de Abastecimento Regional de Anápolis (CEARANA), conhecida como Mercado do Produtor (Figura 3), localizada na região sul da cidade, é um mercado destinado ao comércio atacadista de hortifrutigranjeiros, atualmente conta com cerca de 100 boxes, onde estão instalados os comerciantes, além de contar com a tradicional “pedra”, denominação popularmente dada ao espaço reservado para que os produtores rurais exponham os seus produtos e negociem diretamente seus produtos. Esse mercado atende mais de 50 municípios goianos, além de exportar para outros estados, principalmente do norte e nordeste (Anápolis, 2015 e Mereb, sd). A área destinada ao Mercado do produtor é de propriedade do município, e da mesma forma que os exemplos anteriores é cedida por meio de termos de permissão de uso.



Figura 4: Terminal Urbano de Anápolis. Fonte: Trabalho de Campo (2017)

Sobre uso do Direito de Superfície no Município de Anápolis, também é possível citar a concessão de uso do “Terminal Urbano de Anápolis” (Figura 4). Esse terminal localiza-se na região central do município e tem como finalidade promover a integração do transporte urbano do município. Neste caso, a concessão se deu por meio de uma licitação maior que objetivava gerir o transporte urbano do município, e a empresa ganhadora tem o direito de usar o terminal e inclusive sublocar os espaços reservados para atividade comercial dentro do terminal.

Com relação ao uso do Direito de Superfície para a regularização de assentamentos precários e situados em Área Especial de Interesse Social (AEIS) estabelecido na lei complementar nº 130/2006 e no Plano Diretor (lei complementar nº 349/2016), não foi evidenciado a aplicação deste instrumento pelo município, apesar da previsão legal, ficando clara por parte do poder público municipal a opção de utilizar a doação direta para regularização destes imóveis, principalmente devido às dificuldades encontradas na operacionalização desse instituto para fins de regularização fundiária urbana, assim como identificado por Silva e Renteria (2011) ao estudar o Direito de Superfície no município do Rio de Janeiro.

Outro exemplo do uso do Direito de Superfície na cidade de Anápolis, agora regulamentado pelo código civil, são os contratos para concessão de terrenos para as indústrias instaladas no Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA).



Figura 5 – Vista Aérea do DAIA. Fonte: Laboratório de Geografia Urbana e Regional (LAGUR) UNUCSEH/UEG

O DAIA (Figura 5) é administrado pela Companhia de Distritos Industriais de Goiás (CODEGO), que é a responsável por vários distritos industriais espalhados no Estado. E uma das formas de incentivo à instalação de indústrias nesses distritos é a concessão de terrenos por meio de contratos de compra e venda a preços subsidiados<sup>8</sup> (5) e com cláusulas específicas que permitem a retomada do terreno caso a empresa não concretize a instalação, o que resguarda a propriedade do terreno ao Estado para futuras concessões em caso de quebra de contratos por parte do empreendedor.

Dessa forma, as empresas instaladas nos distritos, juridicamente são as proprietárias do terreno, porém o Estado, por meio da CODEGO, reserva-se o direito de em caso de não aproveitamento de forma produtiva do terreno, retomar o mesmo e concedê-lo a outro interessado, no intuito de evitar o comércio especulativo de terrenos localizados no distrito e garantir a sua utilização para fomentar a atração e manutenção de atividades produtivas no município.

Portanto, todas as empresas instaladas atualmente no DAIA adquiriram o terreno por meio de contratos que permitem as mesmas a utilização sua para atividades produtivas, sem grandes desembolsos financeiros.

Além dos exemplos aqui citados existem várias outras formas de concessão pública que podem se caracterizar uso do direito de superfície, como as bancas de jornais e revistas, quiosques em parques e estádios, dentre outros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, pode-se concluir que o Direito de Superfície representa um poderoso instrumento para a promoção da função social da propriedade, ao permitir que um terceiro tenha o direito de uso de um terreno, sem que tenha a propriedade do mesmo. Tal possibilidade contribui para a utilização adequada do solo tanto no âmbito público quanto no privado.

Nesse sentido, observa-se no ambiente público, que este instrumento é mais utilizado com um viés econômico (cessão de terrenos públicos como incentivo a instalação de indústrias, regularização de comércio irregular) sendo que, no que se refere a utilização do mesmo para a promoção da função social da propriedade, o Direito de Superfície poderia ser amplamente utilizado na regularização de áreas de invasão de terrenos públicos, preservando a propriedade pública da terra e ao mesmo tempo, de certa

---

<sup>8</sup> De acordo com a CODEGO o valor do metro Quadrado varia de 0,25 a 0,64 UFIR de acordo com o porte da empresa (CODEGO, 2016).

forma, inibindo o comércio ilegal de habitações de interesse social localizadas em áreas estratégicas para o município.

Porém, faz-se necessário aqui destacar, que da mesma forma que o uso deste instituto tem por principal objetivo facilitar a implementação de políticas de desenvolvimento urbano, há ainda muitos questionamentos quanto a sua eficácia e aplicação, principalmente devido as dificuldades que o poder público encontra quando se precisa retomar o imóvel.

Dessa forma, destacamos que a potencialização da aplicação do Direito de Superfície representa um desafio para o poder público, que deve instituir formas legais e jurídicas para melhor aplicação desse instrumento de política urbana, sempre visando o interesse comum em detrimento do privado, com o objetivo de promover a melhoria das condições de vida da população.

#### REFERÊNCIAS

ANÁPOLIS. **Lei Orgânica do município de Anápolis.** In: <http://www.leis.anapolis.go.gov.br/leis/page/leisComplementares.jsf#>.

ANÁPOLIS. **Lei Complementar Nº 349, de 07 de julho de 2016.** Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Anápolis. Anápolis, 2016. In: <http://www.leis.anapolis.go.gov.br/leis/page/leisComplementares.jsf#>.

ANÁPOLIS. **Lei Complementar N° 130, de 31 de outubro de 2006.** Dispõe sobre o Parcelamento do solo para fins urbanos. Revoga as leis ordinárias 2.078/92, N° 2.080/92, N° 2.591/98, N° 2.634/99, N° 2.681/2000, N° 2.963/2003 e a lei Complementar N° 106/05, e dá outras Providências. In: <http://www.leis.anapolis.go.gov.br/leis/page/leisComplementares.jsf#>.

ANÁPOLIS. **Mercado do Produtor impulsiona o desenvolvimento econômico de Anápolis, afirma prefeito João Gomes.** 20/03/2015. In: <http://www.anapolis.go.gov.br/portal/multimedia/noticias/ver/prefeito-joao-gomes-visita-mercado-do-produtor-de-anaipolis>

BARBOSA, Diana Coelho. **O Direito de Superfície no novo Código Civil Brasileiro.** Biblioteca Digital ALESP, São Paulo: 2002. In: [www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/359\\_arquivo.pdf](http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/359_arquivo.pdf).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm).

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei Nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do Loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília, 1967. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm).

\_\_\_\_\_. **Código Civil: Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade: 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. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm).

FERREIRA, Mariana Carnaes. Das políticas urbanas criadas para garantir a função social da propriedade. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 79, ago 2010. In: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?nlink=revistaartigos\\_leitura&artigo\\_id=8166](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?nlink=revistaartigos_leitura&artigo_id=8166).

GOIÁS. Companhia de Distritos Industriais do Estado de Goiás – CODEGO. **Regulamento para venda e cessão de terrenos industriais**. In: [http://www.goiasindustrial.com.br/w4\\_temp/images/downloads/regulamento\\_gi.pdf](http://www.goiasindustrial.com.br/w4_temp/images/downloads/regulamento_gi.pdf).

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **CIDADES, 2016**. In: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/go/anapolis/panorama>.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código civil**. Porto Alegre. 2006. In: [www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf](http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf)

MEREB, Wanessa. **Mercado movimenta quase 300 toneladas/dia**. CONTEXTO. S/D. In: <http://www.jornalcontexto.net/mercado-movimenta-quase-300-toneladas-dia>.

MORAES, André Luís. **O IPTU como instrumento de Política Urbana na busca pela efetividade da função social da propriedade**. 2011. In: <http://institutosoma.org.br/o-iptu-como-instrumento-de-politica-urbana-na-busca-pela-efetividade-da-funcao-social-da-propriedade/>.

NICODEMOS, Erika. **Limitações ao direito de propriedade**. 2013. In: <https://jus.com.br/artigos/25762/limitacoes-ao-direito-de-propriedade>.

PAIXÃO, Sérgio Luiz de Carvalho. **Direito de Superfície é alternativa para alugar imóveis**. 2012. In: <http://www.conjur.com.br/2012-dez-21/sergio-paixao-direito-superficie-alternativa-alugar-imoveis#author>.

PIRES, Sandra Regina. **O direito real de superfície entre particulares no Código Civil Brasileiro**. 2013. In: <https://jus.com.br/artigos/26116/o-direito-real-de-superficie-entre-particulares-no-codigo-civil-brasileiro>.

REZENDE, Élcio Nacur (2009). **O direito de superfície no microsistema de direito público e no macrosistema de direito privado: uma abordagem comparativa à luz do princípio da sociabilidade**. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Direito. Belo Horizonte. In: [http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito\\_RezendeEN\\_1r2.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_RezendeEN_1r2.pdf).

ROLNIK, Raquel (2011). **As dificuldades na aplicação dos instrumentos de política urbana em nossas cidades**. In: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2011/01/05/as-dificuldades-na-aplicacao-dos-instrumentos-de-politica-urbana-em-nossas-cidades/>.

SILVA, Américo Luís Martins da. **O Regime de Concessão do Direito de Superfície**. Revista AGU, V. 8, N. 20, p. 43–77, abr./jun., 2009. In: [www.agu.gov.br/page/download/index/id/580102](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/580102).

SILVA, Priscilla Regina; RENTERIA, Pablo. **Direito de Superfície e regularização fundiária urbana**. Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC. Rio de Janeiro: 2011. In: [http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio\\_resumo2011/relatoriosccsDireito.html](http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2011/relatoriosccsDireito.html).

SILVA, Rosenilda Rodrigues da. **Breve descrição dos Patrimônios históricos de Anápolis**. Museu Histórico de Anápolis “Alderico Borges de Carvalho” **Caderno de Pesquisas** – Ano 2, nº. 1. Anápolis, Go, 2010. In: [www.anapolis.go.gov.br/portal/arquivos/files/Caderno%20de%20Pesquisas%202.pdf](http://www.anapolis.go.gov.br/portal/arquivos/files/Caderno%20de%20Pesquisas%202.pdf)

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. 2005. In: [www.Flavioillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.Flavioillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf).

Trabalho enviado em 30 de julho de 2018

Aceito em 01 de fevereiro de 2019