

DIREITO DE SUPERFÍCIE: TRADIÇÃO CIVILISTA E PERSPECTIVAS FUTURAS

Lucas Melo Rodrigues de Sousa¹

RESUMO: O presente estudo analisa o Direito de Superfície como instrumento de efetivação da função social e ambiental da propriedade no constitucionalismo brasileiro contemporâneo. A partir de uma abordagem dedutiva, comparada e empírica, investiga-se a gênese histórica do instituto, sua consolidação no bi-regime normativo formado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e pelo Código Civil de 2002, e as evidências práticas de sua aplicação no Brasil e em ordenamentos estrangeiros. Os resultados demonstram que, apesar do potencial reconhecido para a racionalização do uso do solo, a promoção da habitação de interesse social e a sustentabilidade urbana (ODS 7 e 11), o instituto ainda enfrenta barreiras estruturais, como a burocracia registral, a ausência de políticas públicas específicas e a escassez de jurisprudência consolidada. A análise empírica, com base em dados de custos de registro, programas municipais e experiências estrangeiras, evidencia que o Direito de Superfície permanece subutilizado, em razão de entraves institucionais e culturais que privilegiam a propriedade plena. Conclui-se que sua efetiva consolidação depende da difusão técnica, da simplificação procedural e da integração sistemática às políticas públicas de habitação, requalificação urbana e transição energética, reafirmando o instituto como elo entre tradição civilista, governança fundiária e sustentabilidade socioambiental.

Palavras-chave: Direito de superfície; Função social da propriedade; Sustentabilidade; Política urbana; Governança fundiária.

¹ Especialista em Direito do Trabalho e Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais . Graduado em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9718-8075>. E-mail: lucasrmelo@yahoo.com.

RIGHT OF SUPERFICIES: CIVIL LAW TRADITION AND FUTURE PERSPECTIVES

ABSTRACT: The present study examines the Right of Superficies as an instrument for enforcing the social and environmental function of property within the contemporary Brazilian constitutional framework. Using a deductive, comparative, and empirical approach, it explores the historical evolution of the institute, its consolidation under the dual legal regime formed by the City Statute (Law No. 10.257/2001) and the Civil Code of 2002, and its practical application in Brazil and foreign jurisdictions. The findings indicate that, despite its potential to promote rational land use, social housing, and urban sustainability (SDGs 7 and 11), the institute remains underused due to structural barriers such as bureaucratic registration, lack of public policies, and scarce jurisprudence. Empirical evidence based on registration costs, municipal programs, and international experiences shows that the Right of Superficies is hindered by institutional and cultural factors favoring full ownership. The study concludes that its full consolidation requires technical dissemination, procedural simplification, and systematic integration into public housing, urban renewal, and energy transition policies, reaffirming the institute as a link between civil law tradition, land governance, and socio-environmental sustainability.

Keywords: Right of Superficies; Social function of property; Sustainability; Urban policy; Land governance.

INTRODUÇÃO

O Direito de Superfície, tradicionalmente concebido como exceção ao princípio clássico da acessão (*superficies solo cedit*) (Mota, 2021), vem adquirindo relevância crescente no cenário jurídico contemporâneo, à medida que o direito de propriedade é reinterpretado à luz da função social e ambiental. De instituto marginal no direito romano, evoluiu para um mecanismo sofisticado de mediação entre interesses públicos e privados, apto a responder às transformações urbanas, ambientais e tecnológicas que marcam o século XXI.

No Brasil, a reintrodução do instituto após quase cento e quarenta anos de ausência legislativa decorre de uma nova leitura constitucional da propriedade. A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer a função social da propriedade (arts. 5º, XXIII; 170, III; 182 e 186) (Brasil, 1988), rompeu com o paradigma liberal e legitimou figuras jurídicas destinadas a compatibilizar titularidade privada e interesse coletivo (Grau, 2008). Nesse contexto, o Direito de Superfície surge como instrumento de concretização da função social e ambiental, permitindo a utilização de terrenos ociosos para construção, cultivo ou requalificação urbana, sem alienação da propriedade do solo.

O interesse renovado pelo instituto resulta também da urgência em enfrentar desafios estruturais do espaço urbano brasileiro: déficit habitacional, especulação imobiliária, expansão desordenada e desigualdade fundiária (Fundação João Pinheiro, 2024). A superfície oferece uma alternativa juridicamente segura e economicamente viável para dissociar o domínio do solo da exploração construtiva, permitindo que o Estado e os particulares cooperem na realização de políticas de uso sustentável do território. Observa-se que essa dissociação vertical do domínio não é mera técnica civilista, mas expressão de uma racionalidade jurídica orientada pelo princípio da função social (Tepedino, 2004).

No plano normativo, a consolidação do chamado bi-regime jurídico da superfície formado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) (Brasil, 2001), de natureza especial e urbanística, e pelo Código Civil de 2002 (Brasil, 2002), de caráter geral e subsidiário, conferiu ao instituto uma estrutura híbrida e adaptável. Enquanto o Estatuto enfatiza a função social e urbana (Fernandes, 2008), o Código reforça sua natureza de direito real transmissível e temporário (Farias; Rosenvald, 2018). Essa dualidade assegura flexibilidade e coerência sistêmica, mas também gera tensões interpretativas, especialmente quanto à duração indeterminada e à transmissibilidade inter vivos e causa mortis.

A pesquisa parte da hipótese de que, embora o Direito de Superfície disponha de potencial para fomentar políticas de habitação de interesse social, regularização fundiária e requalificação de áreas ociosas, sua aplicação prática no Brasil é incipiente. Essa constatação foi confirmada por levantamento empírico que identificou três barreiras estruturais principais: (i) a burocracia registral e o custo elevado de formalização do direito, que desincentivam sua adoção em larga escala; (ii) a escassez de jurisprudência consolidada sobre sua constituição, transmissibilidade e extinção; e (iii)

a ausência de políticas públicas consistentes que integrem o instituto às estratégias urbanas e ambientais. Tais entraves perpetuam um cenário em que a propriedade plena permanece como paradigma dominante, em detrimento de figuras jurídicas mais dinâmicas e socialmente orientadas.

Por outro lado, experiências internacionais evidenciam a eficácia do instituto quando articulado a políticas públicas estruturadas. O *Erbbaurecht* alemão, o *droit de superficie* francês e o modelo espanhol da *Ley del Suelo* demonstram que a dissociação entre solo e acessões pode viabilizar projetos de habitação social, requalificação urbana e infraestrutura energética de longo prazo (Zanini, 2016). Essas experiências reforçam a necessidade de maturidade institucional e segurança registral para a “bancabilidade” dos projetos baseados em direitos reais limitados, algo ainda incipiente no Brasil.

A relevância científica do tema reside, portanto, em reconstruir criticamente o papel do Direito de Superfície no sistema jurídico brasileiro, ampliando o diálogo entre dogmática civil, políticas urbanas e sustentabilidade. O estudo busca demonstrar que o instituto, longe de ser figura marginal, representa instrumento de governança fundiária essencial à efetivação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS 7 e 11) (ONU, 2015), à racionalização do uso do solo e à construção de cidades inclusivas e resilientes.

Metodologicamente, adota-se uma abordagem dedutiva, comparada e empírica. Parte-se da análise histórico-dogmática do instituto e de seu fundamento constitucional, avançando para o exame normativo e funcional, e incorporando evidências empíricas sobre custos de transação, barreiras registrárias e práticas municipais. A comparação com modelos estrangeiros consolidados permite identificar estratégias de aprimoramento normativo e institucional no Brasil. Assim, a pesquisa combina a profundidade teórica da tradição civilista com o rigor metodológico da investigação empírica, propondo um redesenho crítico e propositivo do instituto.

O artigo estrutura-se em seis partes principais. A primeira examina a gênese histórica e os fundamentos constitucionais do Direito de Superfície. A segunda analisa a consolidação do biregime normativo entre o Estatuto da Cidade e o Código Civil. A terceira explora o cenário empírico brasileiro e suas barreiras institucionais. A quarta aborda as aplicações práticas e a relação com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A quinta desenvolve o estudo comparado com os modelos estrangeiros. Por fim, a sexta apresenta as críticas, desafios e perspectivas para a consolidação do instituto no contexto jurídico e urbano contemporâneo.

1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA E FUNDAMENTOS NORMATIVOS DO DIREITO DE SUPERFÍCIE

O Direito de Superfície remonta ao Direito Romano clássico, no qual se consolidou como a primeira exceção ao princípio da acessão. Esse princípio, sintetizado na máxima *superficies solo cedit*, determinava que toda construção ou plantação incorporava-se de pleno direito ao solo e, portanto, ao patrimônio do proprietário (Mota, 2021). O instituto da superfície nasceu como mecanismo de flexibilização dessa regra rígida, permitindo que o direito de construir ou cultivar em terreno alheio fosse concedido a outrem, de forma temporária, mediante remuneração ou concessão gratuita. Com o tempo, o instituto evoluiu de mera relação obrigacional para verdadeiro direito real, dissociando juridicamente a propriedade do solo da propriedade das acessões.

Essa transformação teve expressão paradigmática no *Erbbaurecht* alemão e no *droit de superficie* francês, nos quais o instituto foi incorporado como instrumento de política fundiária e social (Zanini, 2016). Nessas experiências, a superfície deixou de ser uma figura de exceção e passou a integrar a arquitetura normativa das políticas de uso do solo, habitação e infraestrutura urbana.

No Brasil, entretanto, a trajetória foi descontínua. O instituto chegou a ser admitido em períodos pontuais, mas foi suprimido pelo Decreto nº 1.318, de 1864, e permaneceu ausente do Código Civil de 1916 (Lira, 1997). Durante mais de um século, a ausência do direito de superfície limitou a possibilidade de dissociação vertical do domínio, obrigando o ordenamento a lidar com figuras substitutivas, como o usufruto e a enfiteuse, esta última extinta pela Lei nº 9.636/1998. A retomada do instituto, mais de 130 anos depois, deveu-se à transformação do paradigma jurídico da propriedade e à ascensão da função social como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito.

1.1. Fundamentos constitucionais: função social da propriedade

A reintrodução do Direito de Superfície no ordenamento jurídico brasileiro insere-se no contexto da constitucionalização da propriedade e da consolidação do Estado Social de Direito. A Constituição Federal de 1988 rompeu definitivamente com a concepção liberal-individualista

predominante até o século XX, ao reconhecer que o exercício do direito de propriedade deve atender a uma função social (arts. 5º, XXIII; 170, III; 182 e 186 da CF) (Brasil, 1988). Essa diretriz conferiu ao instituto fundamento axiológico e normativo, legitimando instrumentos de uso compartilhado do solo e de promoção da justiça espacial (Silva, 2010).

A partir desse marco, o Direito de Superfície passou a ser compreendido como meio de concretização do princípio da função social, servindo para compatibilizar o domínio privado com a destinação coletiva do bem (Grau, 2008). Ele permite que terceiros utilizem terrenos ociosos para construção, cultivo, produção de energia ou requalificação urbana, estimulando o aproveitamento racional e sustentável do espaço. Assim, o instituto traduz em prática a ideia de que a propriedade não é apenas um poder individual, mas uma relação jurídica voltada à realização de valores sociais, econômicos e ambientais.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) reforça essa concepção ao incorporar o Direito de Superfície entre os instrumentos de política urbana (Brasil, 2001). Seu artigo 21 autoriza o proprietário a conceder a outrem o direito de superfície do terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório competente. O artigo 23, por sua vez, estabelece que o superficiário pode usar o solo, o subsolo e o espaço aéreo, desde que previstos no contrato, o que amplia as possibilidades de aproveitamento do bem sem romper o domínio original (Fernandes, 2008). Essa flexibilidade é o que torna o instituto particularmente valioso em contextos de alta densidade urbana e de necessidade de intervenção pública coordenada.

No plano constitucional, o direito de superfície relaciona-se diretamente aos princípios da função social da propriedade e da função social da cidade. Ambos articulam o uso do solo à política urbana e à justiça distributiva (Tepedino, 2004). Essa relação sinaliza uma “despatrimonialização funcional” do direito civil, na qual o foco deixa de ser o proprietário e passa a ser a finalidade social do bem. A partir desse paradigma, o direito de superfície adquire um caráter instrumental, transformando-se em ponte entre o direito civil e o direito urbanístico.

O instituto também dialoga com o princípio da solidariedade intergeracional, ao permitir que o uso econômico da terra se dê de modo sustentável e temporário, sem alienar definitivamente o patrimônio comum. Isso é especialmente relevante em contextos de política habitacional, requalificação de áreas degradadas e desenvolvimento de infraestrutura verde. O direito de

superfície permite modular o tempo e o modo de uso da propriedade, conciliando eficiência econômica, justiça social e proteção ambiental.

A perspectiva constitucional ainda reforça o papel do Estado na regulação do uso do solo urbano. Ao adotar a função social como parâmetro, o legislador vinculou o exercício da propriedade à realização de fins públicos, legitimando o controle urbanístico, o parcelamento, a edificação compulsória e, em última instância, a expropriação. Dentro desse mesmo quadro, o direito de superfície surge como alternativa mais flexível e menos intervencionista, pois possibilita que o poder público estimule a ocupação racional e o uso produtivo sem romper a estrutura dominial.

Dessa forma, o instituto constitui uma técnica de equilíbrio jurídico: protege a segurança jurídica da propriedade privada, ao mesmo tempo em que promove o interesse social e ambiental. Ele permite uma apropriação socialmente orientada da propriedade, convertendo o solo urbano em um recurso estratégico de desenvolvimento sustentável. A função social da propriedade, nesse sentido, não se cumpre apenas pelo uso produtivo individual, mas por sua capacidade de servir à coletividade e às gerações futuras.

A compreensão contemporânea do Direito de Superfície, portanto, resulta da convergência entre tradição civilista e princípios constitucionais. O instituto reafirma a necessidade de repensar a propriedade não como poder absoluto, mas como dever jurídico de realizar valores sociais, ecológicos e urbanísticos. Sua constitucionalização representa o ponto de inflexão entre o direito privado clássico e o novo direito fundiário, orientado pela solidariedade, pela justiça espacial e pela sustentabilidade.

1.2. Consolidação do bi-regime normativo: especialidade e subsidiariedade

A consolidação contemporânea do Direito de Superfície no ordenamento brasileiro resulta da interação entre dois diplomas complementares: o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) (Brasil, 2001) e o Código Civil (Lei nº 10.406/2002) (Brasil, 2002). Essa coexistência estabelece um verdadeiro bi-regime normativo, no qual cada instrumento desempenha função própria e, simultaneamente, interdependente. O primeiro, de natureza especial e urbanística, trata a superfície como mecanismo de política fundiária voltado à função social da cidade (Alfonsin, 2008). O

segundo, de natureza geral e civilista, reconhece-a como direito real autônomo, disciplinando sua constituição, transmissibilidade e extinção (Farias; Rosenvald, 2018).

O Estatuto da Cidade inaugura a vertente pública e funcional do instituto. Seu artigo 21 autoriza expressamente a concessão do direito de superfície entre particulares ou em favor do poder público, podendo ser gratuito ou oneroso e por tempo determinado ou indeterminado (Brasil, 2001). Essa amplitude reflete o objetivo de estimular o aproveitamento de terrenos subutilizados e integrar o instrumento à política de desenvolvimento urbano. O Estatuto atribui ao instituto uma dimensão essencialmente prática, fazendo dele ferramenta de execução das diretrizes constitucionais de ordenação territorial, justiça social e sustentabilidade.

O Código Civil de 2002, por sua vez, retoma o tratamento dogmático da superfície e lhe confere status de direito real, situando-a entre os artigos 1.369 e 1.377 (Brasil, 2002). Nessa perspectiva, o Código atua como lei geral subsidiária, aplicável quando a matéria não envolver diretamente objetivos urbanísticos (Gomes, 2012). Define a superfície como o direito concedido pelo proprietário a outrem para construir ou plantar em terreno alheio, mediante escritura pública registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Essa formalidade constitui requisito essencial à eficácia *erga omnes* do ato, sendo a publicidade registral a principal garantia de segurança jurídica do instituto.

A coexistência desses dois regimes normativos é regida pelos princípios da especialidade e da subsidiariedade. Assim, o Estatuto da Cidade prevalece nas hipóteses de interesse público, habitação social e política urbana, enquanto o Código Civil complementa e amplia sua aplicação para situações de natureza privada ou rural (Venosa, 2019). Essa convivência harmônica assegura unidade sistemática e flexibilidade de uso, características fundamentais para que o instituto possa atender tanto à função social da cidade quanto à livre iniciativa e à circulação econômica do solo.

Do ponto de vista dogmático, o Direito de Superfície é definido como direito real autônomo sobre coisa alheia, que permite ao superficiário construir ou cultivar em terreno de outrem, adquirindo a titularidade das acessões enquanto vigente a concessão (Lira, 2003). Trata-se de uma forma de autonomia patrimonial das construções em relação ao solo, expressão do movimento de relativização da propriedade privada e de fortalecimento da função social. Diferencia-se, portanto, da locação, que é mero direito obrigacional; da enfiteuse, extinta do

ordenamento por sua natureza quase perpétua; e do usufruto, de caráter personalíssimo e intransmissível.

Entre as principais características jurídicas do instituto destacam-se: (i) a formalidade, que exige escritura pública e registro; (ii) a temporariedade, que pode ser determinada ou indeterminada, mas jamais perpétua; (iii) a onerosidade facultativa, permitindo concessões gratuitas ou remuneradas; e (iv) a transmissibilidade, tanto *inter vivos* quanto *causa mortis*, o que assegura a circulação econômica do direito (Farias; Rosenvald, 2018). Durante a vigência da concessão, o superficiário detém a posse direta e a titularidade das acessões, podendo exercer poderes de uso, gozo e disposição dentro dos limites contratuais. É responsável pelos encargos e tributos incidentes sobre o imóvel, como o IPTU, e deve preservar a finalidade pactuada sob pena de extinção do direito. Ao término do prazo ou em caso de inadimplemento, as construções retornam ao proprietário, independentemente de indenização, salvo estipulação contratual em contrário, conforme estabelece o artigo 1.375 do Código Civil (Brasil, 2002).

O objeto do direito de superfície é, em regra, o terreno livre de edificação. Contudo, parte da doutrina admite a chamada superfície por cisão, na qual o direito incide sobre área já edificada, separando juridicamente o domínio do solo e da construção (Lira, 2003). Embora ainda não haja previsão expressa no ordenamento brasileiro, experiências estrangeiras demonstram sua relevância prática para a requalificação de edifícios subutilizados em centros urbanos densos. A possibilidade decorre da própria lógica de dissociação entre solo e acessão, compatível com a finalidade social do instituto.

Do ponto de vista empírico, a coexistência do bi-regime normativo tem se mostrado ambígua: ao mesmo tempo em que oferece amplitude conceitual e flexibilidade de aplicação, produz também insegurança interpretativa. Persistem dúvidas quanto à compatibilização entre o prazo indeterminado previsto no Estatuto da Cidade e a exigência de temporariedade do Código Civil. Essa incerteza reduz a previsibilidade para investidores e gestores públicos, tornando o instituto menos atrativo para operações de médio e longo prazo. A ausência de jurisprudência consolidada sobre temas como transmissibilidade, extinção e reversão agrava o cenário e limita a efetividade prática da norma.

Em síntese, o bi-regime normativo conferiu ao Direito de Superfície densidade dogmática e versatilidade funcional, mas também inaugurou desafios interpretativos e operacionais. Essa

ambivalência é o preço da modernização: quanto mais o instituto se abre à função social, mais se afasta da rigidez conceitual civilista. A chave para sua consolidação está na harmonização entre segurança registral, clareza contratual e coerência normativa, de modo que o Direito de Superfície possa cumprir plenamente sua vocação de instrumento jurídico de desenvolvimento urbano e governança fundiária.

2. APLICAÇÃO EMPÍRICA E LIMITAÇÕES NO CONTEXTO BRASILEIRO

Embora o Direito de Superfície tenha sido restabelecido há mais de duas décadas e possua um arcabouço normativo sólido, sua aplicação prática no Brasil ainda é incipiente. A pesquisa empírica realizada confirma que o instituto permanece restrito a experiências pontuais e pouco sistematizadas, tanto na esfera pública quanto na iniciativa privada. Essa lacuna revela um descompasso entre a robustez dogmática e a efetividade real do instituto, especialmente quando comparado a ordenamentos estrangeiros nos quais a superfície se consolidou como instrumento cotidiano de política fundiária e habitacional (Zanini, 2016).

2.1. Burocracia registral e custos de transação

No Brasil, o direito real de superfície, previsto no artigo 1.369 do Código Civil, exige para sua constituição a formalização por meio de escritura pública e seu respectivo registro no Cartório de Registro de Imóveis. Ao contrário de simples contratos particulares, esse direito depende de um registro constitutivo para ter validade contra terceiros, o que garante segurança jurídica, mas também eleva significativamente os custos de transação (Brasil, 2002).

Esses custos incluem não apenas a elaboração do instrumento jurídico, mas também o pagamento de emolumentos cartoriais que variam conforme o valor do negócio e o estado da federação. Estudos demonstram que tais exigências legais e burocráticas podem representar, em média, um acréscimo de 12% no custo final de empreendimentos imobiliários no país (CBIC, 2022). Esse impacto é particularmente grave para famílias de baixa renda e assentamentos irregulares, que muitas vezes não têm condições financeiras de arcar com essas taxas, o que compromete a viabilidade da regularização fundiária (IRIB, 2013).

Embora a Lei nº 11.977/2009 (Reurb) preveja isenção de alguns emolumentos nos processos de regularização fundiária de interesse social, essa gratuidade não abrange todos os atos necessários. A averbação da extinção do título de legitimação de posse, por exemplo, continua sujeita a custas, mesmo em programas destinados a populações vulneráveis (IRIB, 2013). Além dos emolumentos, a constituição onerosa do direito de superfície também pode gerar a incidência do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), conforme interpretação de diversos fiscos municipais baseada no artigo 156 da Constituição Federal. O imposto pode incidir tanto na instituição quanto na cessão ou extinção do direito, elevando ainda mais o custo das operações (ANOREG, 2022).

Esses encargos cumulativos têm efeito regressivo, pois afetam de maneira mais intensa as camadas mais pobres da população, que não dispõem de margem orçamentária para suportar altos encargos legais e tributários. Como consequência, muitos beneficiários de programas habitacionais optam por soluções menos formais, como contratos de uso precário, em vez da formalização plena do direito de superfície (CBIC, 2022).

Enquanto isso, experiências internacionais demonstram abordagens mais acessíveis e eficazes. Na Alemanha, por exemplo, o direito de superfície (*Erbbaurecht*) é amplamente utilizado em parcerias público-privadas para a produção de habitação social. Municípios cedem terrenos a cooperativas ou entidades sem fins lucrativos por longos períodos, o que garante estabilidade jurídica e reduz os custos para os beneficiários. Esse modelo foi especialmente utilizado na reconstrução do país no pós-guerra, e hoje representa cerca de 5% do estoque habitacional em alguns estados (Zanini, 2019).

Na Espanha, experiências semelhantes vêm sendo adotadas. A prefeitura de Barcelona, por exemplo, concede terrenos públicos em direito de superfície por até 75 anos a cooperativas de habitação solidária. Essas cooperativas não compram os terrenos nem firmam contratos de arrendamento convencionais, mas pagam mensalidades reduzidas à municipalidade, mantendo o domínio público da terra e garantindo moradia acessível com forte envolvimento comunitário (Martínez-Almeida; Castillo, 2015).

No Brasil, por outro lado, o uso do direito de superfície ainda é incipiente. A ausência de incentivos fiscais, a burocracia cartorial, a falta de padronização registral e a escassez de isenções específicas dificultam sua aplicação, especialmente nos programas de habitação social. Com

frequência, o poder público substituirá o direito real por arranjos obrigacionais de caráter precário, como cessões temporárias de uso, que oferecem menor proteção jurídica e comprometem a segurança da posse (Girardi, 2018; Mazza, 2021).

Assim, embora o direito de superfície tenha grande potencial para promover a função social da propriedade e viabilizar modelos alternativos de moradia acessível, os entraves burocráticos, fiscais e normativos têm limitado seu uso efetivo no Brasil, especialmente entre populações vulneráveis.

2.2. Escassez jurisprudencial e insegurança dogmática

Outro fator que limita a difusão do Direito de Superfície é a escassez de jurisprudência consolidada. A pesquisa realizada em bases públicas do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dos Tribunais de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e de São Paulo (TJSP) revelou a existência de menos de 500 processos relacionados ao tema, considerando as últimas duas décadas. Esses casos aparecem de forma esparsa, geralmente em controvérsias sobre a validade do registro, a natureza real do direito ou a reversão das acessões. Poucos precedentes enfrentam questões substanciais, como a transmissibilidade, a superfície por cisão ou a compatibilidade entre prazo indeterminado e temporariedade. Essa rarefação jurisprudencial produz insegurança interpretativa e desestimula o uso do instituto por investidores e entes públicos.

Na ausência de precedentes claros, a segurança jurídica recai quase inteiramente sobre o título constitutivo, exigindo contratos minuciosos e assessoramento técnico especializado, o que eleva custos e dificulta a replicabilidade de modelos. A falta de uniformização também compromete a previsibilidade registral, já que diferentes cartórios adotam interpretações divergentes quanto à extensão do direito e às condições de reversão.

O problema da insegurança jurídica é agravado pela ausência de cultura institucional de gestão fundiária no Brasil. Enquanto na Alemanha e em Portugal o direito de superfície é reconhecido como instrumento financeiro estável e utilizado até como garantia real em operações de crédito, no Brasil sua fragilidade interpretativa impede que o sistema financeiro o reconheça plenamente como ativo elegível (Zanini, 2016). Assim, o instituto ainda não alcançou a condição de “bancabilidade” necessária para sua consolidação.

2.3. Déficit de políticas públicas e de integração institucional

A aplicação limitada do Direito de Superfície também decorre da falta de integração entre os marcos legais e as políticas públicas de habitação, sustentabilidade e uso do solo. Embora o Estatuto da Cidade preveja expressamente o instituto como instrumento de política urbana (Brasil, 2001), sua implementação prática depende de regulamentação municipal e de vontade política. Poucos municípios brasileiros dispõem de legislação ou programas que operacionalizem a concessão de superfície, e mesmo nesses casos a aplicação é experimental e restrita.

O exemplo de Curitiba é ilustrativo: a lei municipal de regularização fundiária prevê a utilização da superfície em áreas públicas destinadas à moradia popular, mas o número de casos efetivos é reduzido (Milano, 2017). Em São Paulo, o instituto tem sido debatido em projetos de requalificação de edifícios subutilizados no centro, mas ainda sem consolidação normativa. Essas experiências mostram que a funcionalização do direito depende não apenas da previsão legal, mas de uma estrutura institucional capaz de sustentar seu uso recorrente, com padrões contratuais, parâmetros de reversão e critérios de acompanhamento (Moretti, 2015).

Em termos gerais, o diagnóstico empírico indica que o Direito de Superfície no Brasil encontra-se em uma fase de latência institucional: existe na lei e na doutrina, mas não na prática social. Suas barreiras principais (custo, burocracia e incerteza) não decorrem de sua natureza jurídica, mas da ausência de políticas de incentivo e de uma cultura de planejamento fundiário. A superação desse quadro exige medidas articuladas entre Estado, mercado e sociedade civil, capazes de transformar o instituto em ferramenta efetiva de desenvolvimento urbano, regularização fundiária e sustentabilidade. A consolidação do instituto depende de simplificação procedural, uniformização registral e amadurecimento jurisprudencial, além de políticas públicas que estimulem seu uso como instrumento de inclusão social e governança territorial.

3. DIREITO COMPARADO E EVIDÊNCIAS INTERNACIONAIS

O estudo comparado revela que o Direito de Superfície possui trajetória consolidada em diversos ordenamentos, nos quais se firmou como instrumento eficiente de política fundiária, habitação social e sustentabilidade. A comparação internacional é relevante não apenas como exercício teórico, mas como fonte empírica de estratégias institucionais que podem ser adaptadas

ao contexto brasileiro (Zanini, 2016). Entre os modelos mais expressivos destacam-se o *Erbbaurecht* alemão, o *droit de superficie* francês, o regime espanhol da *Ley del Suelo*, e as experiências mais recentes de países latino-americanos, como Chile e Colômbia.

3.1. O modelo alemão: Erbbaurecht e estabilidade fundiária

Na Alemanha, o *Erbbaurecht* é reconhecido desde o início do século XX como direito real autônomo. O instituto permite que o superficiário construa e explore edificações em terreno alheio por períodos que variam entre 30 e 99 anos, mediante pagamento anual de uma retribuição (*Erbbauzins*) (Zanini, 2016). Ao término do contrato, o terreno e as construções retornam ao proprietário, com compensação financeira predefinida.

A principal virtude do modelo alemão está na sua segurança registral e financeira. O direito é plenamente reconhecido como bem hipotecável e pode ser utilizado como garantia real em operações de crédito. Essa característica permite que o *Erbbaurecht* funcione como instrumento de desenvolvimento urbano e de financiamento de longo prazo, sem necessidade de alienar a propriedade do solo. O instituto contribui para a estabilidade fundiária e para a racionalização do uso do território, sobretudo em áreas de interesse público e habitação social.

A experiência alemã demonstra que a consolidação do direito de superfície depende de três pilares: padronização contratual, segurança registral e previsibilidade econômica (Zanini, 2016). A existência de cartórios especializados e a uniformidade de interpretações conferem ao *Erbbaurecht* alto grau de confiança jurídica. Esse modelo poderia inspirar o aperfeiçoamento do sistema brasileiro, especialmente na criação de padrões registrais e diretrizes contratuais que reduzam o custo de transação e ampliem a “bancabilidade” do instituto.

3.2. O modelo francês: droit de superficie e gestão urbana

Na França, o *droit de superficie* possui natureza jurídica semelhante, mas aplicação mais flexível. Previsto no *Code Civil*, o instituto é amplamente utilizado em operações de requalificação urbana e em projetos de parceria público-privada. Diferentemente do modelo alemão, admite prazos mais curtos e modalidades mais diversas, inclusive a constituição parcial, restrita a frações do subsolo ou do espaço aéreo.

O Estado francês utiliza a superfície como instrumento de política habitacional e de ordenamento urbano, especialmente por meio de sociedades de economia mista, que administram projetos de habitação e infraestrutura sob regime de superfície. Essa prática reforça o caráter público-funcional do instituto e demonstra sua capacidade de promover equilíbrio entre propriedade privada e interesse coletivo.

No plano doutrinário, assinala-se que o *droit de superficie* francês foi decisivo para romper com a ideia absoluta de propriedade, ao permitir que o uso do solo fosse condicionado à utilidade social do espaço. Essa concepção influenciou o Estatuto da Cidade brasileiro, cuja lógica instrumental se aproxima da perspectiva funcionalista francesa (Fernandes, 2008).

3.3. O modelo espanhol: Ley del Suelo e habitação social

A Espanha consolidou o uso do direito de superfície a partir da *Ley del Suelo* (Lei do Solo), que o reconhece como figura de política fundiária essencial à promoção da habitação de interesse social. A lei autoriza a concessão do direito por até 99 anos, inclusive sobre bens públicos, com o objetivo de fomentar a construção de moradias e equipamentos comunitários.

A legislação espanhola adota um enfoque urbanístico e redistributivo, integrando o instituto às políticas de reabilitação de áreas degradadas e de desenvolvimento sustentável. Municípios como Madri e Barcelona utilizam a superfície como forma de estimular parcerias público-privadas, garantindo o uso social do solo sem renunciar à propriedade pública.

O sucesso do modelo espanhol decorre de sua integração institucional, com marcos regulatórios claros e mecanismos de financiamento compatíveis com o sistema bancário e imobiliário.

3.4. Experiências latino-americanas e aproximações com o Brasil

Na América Latina, o instituto foi incorporado de modo desigual. No Chile, o direito de superfície é reconhecido desde 1979, com aplicação restrita a concessões públicas e projetos habitacionais. A Colômbia adotou a figura como instrumento de ordenamento territorial, integrando-a a planos diretores e políticas de uso sustentável do solo. Embora essas experiências ainda careçam de maturidade institucional, elas demonstram o potencial do instituto para atender às demandas de urbanização e habitação em países com forte desigualdade fundiária.

O Brasil se encontra, portanto, em posição singular. Possui base normativa comparável à europeia, mas carece da infraestrutura institucional necessária à efetividade do instituto. A ausência de jurisprudência consolidada e de cultura registral especializada impede que a superfície desempenhe plenamente seu papel. Em contrapartida, a análise comparada evidencia que a consolidação do instituto depende menos de novas leis e mais de governança fundiária e difusão técnica, elementos que asseguram previsibilidade e confiança nas relações jurídicas.

Em síntese, o panorama internacional revela que o Direito de Superfície pode ser um instrumento poderoso de política urbana e ambiental quando apoiado por marcos institucionais robustos (Zanini, 2016). Os modelos estrangeiros demonstram que a conjugação entre estabilidade normativa, clareza contratual e incentivo econômico é fundamental para que o instituto realize seu potencial social e sustentável. O desafio brasileiro consiste em adaptar essas lições à sua realidade jurídica, registral e administrativa, consolidando a superfície como elo entre propriedade, urbanismo e desenvolvimento sustentável.

4. CRÍTICAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS

A consolidação do Direito de Superfície no Brasil encontra-se em uma encruzilhada entre o reconhecimento doutrinário e a limitação prática. Apesar de sua sólida base normativa e de seu potencial como instrumento de política urbana e ambiental, o instituto permanece subutilizado. A análise crítica aponta que suas dificuldades decorrem menos de lacunas legais e mais de deficiências institucionais, culturais e operacionais.

4.1. Fragilidades institucionais e culturais

A primeira crítica relevante refere-se à ausência de cultura jurídica voltada à gestão fundiária. O direito brasileiro historicamente associa o valor patrimonial à propriedade plena, relegando os direitos reais limitados a um papel secundário. Essa mentalidade privatista impede que o Direito de Superfície seja percebido como ativo econômico e jurídico autônomo. No imaginário jurídico e social, a propriedade ainda é vista como símbolo de *status* e segurança, o que dificulta a aceitação de modelos de uso compartilhado do solo.

A essa barreira cultural soma-se a fragilidade institucional. O sistema registral brasileiro, embora avançado em termos técnicos, carece de uniformidade interpretativa e de integração com políticas públicas. A ausência de orientações padronizadas sobre prazos, cláusulas de reversão e compatibilidade entre regimes legais gera insegurança e desestimula a adoção do instituto. Do ponto de vista empírico, os cartórios raramente registram títulos de superfície, o que demonstra a distância entre o texto normativo e a prática cotidiana.

4.2. Dificuldades operacionais e financeiras

Outro obstáculo diz respeito aos custos e entraves procedimentais. A formalização da superfície demanda escritura pública e registro, o que implica despesas significativas, especialmente para projetos de habitação social. Além disso, a exigência de pagamento do ITBI em certas operações cria um desestímulo financeiro injustificável, já que a transmissão do direito de superfície não implica transferência de domínio pleno. Recomenda-se a criação de políticas de incentivo fiscal e isenção tributária para contratos de superfície vinculados a finalidades sociais, de modo a adequar o instituto à sua função constitucional.

No âmbito financeiro, a falta de reconhecimento do direito de superfície como garantia real elegível por instituições de crédito compromete sua eficácia econômica. Diferentemente de países europeus, onde o instituto é aceito como ativo hipotecável (Zanini, 2016), no Brasil ele ainda enfrenta resistência dos bancos e fundos de investimento. Essa limitação impede que o instituto cumpra seu papel de instrumento de inclusão financeira e de fomento ao desenvolvimento urbano sustentável.

4.3. Defasagem normativa e necessidade de harmonização

Do ponto de vista normativo, o principal desafio consiste em harmonizar o bi-regime jurídico do Estatuto da Cidade e do Código Civil (Brasil, 2001; 2002). A coexistência das duas leis, embora produtiva sob o prisma dogmático, gera ambiguidades quanto ao prazo, à transmissibilidade e às hipóteses de extinção. A falta de um marco interpretativo claro dificulta a aplicação prática e a uniformização jurisprudencial.

A superação desse impasse requer uma hermenêutica funcional, capaz de priorizar a finalidade social do instituto sobre a rigidez formalista. Além disso, há necessidade de atualização

normativa que contemple modalidades mais flexíveis, como a superfície por cisão e a superfície em condomínio, amplamente utilizadas em outros países para requalificação de edifícios e aproveitamento do espaço aéreo (Lira, 2003). A ausência de previsão expressa não impede sua aplicação analógica, mas reduz a segurança jurídica dos contratos e limita o potencial do instituto para atender às demandas da urbanização contemporânea.

4.4. Caminhos de aprimoramento e agenda estratégica

A superação das fragilidades identificadas exige uma agenda estratégica tripla, envolvendo aprimoramento normativo, fortalecimento institucional e difusão técnica. No plano normativo, é necessário simplificar o procedimento de constituição do direito, padronizar modelos contratuais e estabelecer parâmetros claros de registro e extinção. A criação de uma regulamentação nacional de boas práticas poderia uniformizar procedimentos e reduzir custos de transação.

No plano institucional, é fundamental promover a capacitação de registradores, advogados e gestores públicos. A consolidação do instituto depende de uma burocracia especializada e de um corpo técnico capaz de aplicar o direito com segurança e eficiência. Iniciativas como manuais de orientação, cursos de formação e integração de bases de dados fundiárias são essenciais para a consolidação prática da superfície.

No plano social e político, é indispensável que o Estado incorpore o instituto em suas políticas públicas de habitação, requalificação urbana e energia renovável. A superfície pode se tornar um instrumento central de inclusão social e sustentabilidade, desde que o poder público atue como agente indutor, ofertando incentivos fiscais, linhas de crédito específicas e parcerias com o setor privado.

Por fim, a integração entre academia, registradores e poder público é condição para o amadurecimento conceitual e operacional do instituto. A criação de núcleos de pesquisa aplicada e observatórios de governança fundiária permitiria o monitoramento contínuo de experiências e a difusão de boas práticas, aproximando o Direito de Superfície da realidade socioeconômica brasileira.

Em perspectiva crítica, o futuro do Direito de Superfície dependerá da capacidade do sistema jurídico de superar o formalismo excessivo e de internalizar uma cultura de cooperação

entre os sujeitos fundiários. O instituto simboliza a transição de um direito de propriedade excludente para um modelo relacional, baseado em solidariedade, sustentabilidade e eficiência. Sua consolidação não exige apenas novas leis, mas uma mudança de paradigma, que reconheça o solo urbano como recurso coletivo e o direito civil como instrumento de justiça espacial e ambiental.

CONCLUSÃO

O percurso histórico e comparado do Direito de Superfície evidencia sua relevância como instrumento de reconciliação entre tradição civilista e funcionalidade social contemporânea. No Brasil, sua reintrodução pelo Estatuto da Cidade e pelo Código Civil representou um marco de reconstrução dogmática e constitucional da propriedade, inserindo o instituto em uma lógica de governança fundiária e sustentabilidade (Brasil, 2001; 2002).

A pesquisa confirmou que o potencial transformador do Direito de Superfície é inegável. Ele possibilita a dissociação entre domínio e uso, favorece a racionalização do espaço urbano, promove a requalificação de áreas ociosas e viabiliza políticas habitacionais e energéticas sustentáveis (Grau, 2008; Silva, 2010). Contudo, sua efetividade prática permanece limitada por entraves institucionais, burocráticos e culturais. A análise empírica demonstrou que a escassez de jurisprudência, a falta de padronização registral e os altos custos de formalização comprometem a difusão do instituto e restringem sua utilização em larga escala.

Do ponto de vista comparado, experiências como o *Erbbaurecht* alemão e o *droit de superficie* francês revelam que a consolidação do instituto depende menos de inovação legislativa e mais de estabilidade institucional, segurança registral e previsibilidade contratual (Zanini, 2016). Essas lições indicam que o aprimoramento do modelo brasileiro deve priorizar a simplificação procedural, a integração entre marcos legais e políticas públicas e a capacitação técnica dos agentes envolvidos.

Sob a ótica constitucional, o Direito de Superfície traduz a materialização dos princípios da função social da propriedade e da cidade, bem como dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 (ONU, 2015; ONU-HABITAT, 2016). Sua efetiva implementação

representa um passo decisivo na construção de cidades inclusivas, sustentáveis e socialmente equilibradas. O instituto revela, em essência, a possibilidade de um direito civil comprometido com o desenvolvimento humano e ambiental, em sintonia com os novos paradigmas do Estado Social e Ecológico de Direito.

Em perspectiva propositiva, a consolidação do Direito de Superfície exige uma agenda de integração entre teoria e prática: (i) Harmonização normativa, para eliminar contradições entre o Estatuto da Cidade e o Código Civil; (ii) Simplificação procedural e incentivos fiscais, que tornem o instituto acessível a políticas habitacionais e energéticas; (iii) Capacitação institucional, com diretrizes técnicas para registradores e gestores públicos; e Difusão acadêmica e social, a fim de promover mudança cultural na percepção do uso compartilhado da propriedade.

Mais do que um direito real sobre coisa alheia, a superfície é um instrumento jurídico de transformação estrutural, que permite compatibilizar propriedade e solidariedade, eficiência econômica e justiça social (Tepedino, 2004). Reafirmar seu papel é reafirmar a capacidade do direito civil de responder às urgências urbanas e ambientais de nosso tempo, convertendo o solo urbano em espaço de cooperação, sustentabilidade e cidadania.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. In: SAULE JÚNIOR, Nelson (Org.). **Direito urbanístico: vias jurídicas das políticas urbanas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008. p. 301-326.

ANOREG – ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. Site institucional. Disponível em: <https://anoregpr.org.br>. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 15 out. 2025.

CBIC – CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO. **Excesso de burocracia impacta em 12% do custo final do imóvel**. 2022. Disponível em:
<https://cbic.org.br>. Acesso em: 15 out. 2025.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil: Reais**. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. v. 5.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA, Márcio Moraes (Org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. p. 43-68.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2022**. Belo Horizonte: FJP, 2024. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 15 out. 2025.

GIRARDI, R. G. **Direito de superfície – você sabe o que é?** Blog Jurídico, 2018.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21. ed. Atualizada por Luis Edson Fachin. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

INSTITUTO DE REGISTRO IMOBILIÁRIO DO BRASIL – IRIB. **Regularização Fundiária de Interesse Social**. 2. ed. Belo Horizonte: IRIB, 2013.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LIRA, Ricardo Pereira. O direito de superfície e o novo Código Civil. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). **Aspectos Controvertidos do novo Código Civil: escritos em homenagem ao Ministro José Carlos Moreira Alves**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 541-556.

MARTÍNEZ-ALMEIDA, P.; CASTILLO, D. Viver numa casa sem comprá-la ou arrendá-la? Em Espanha já é possível... **Idealista News**, 2015. Disponível em: <https://www.idealista.pt>. Acesso em: 15 out. 2025.

MAZZA, F. **Direito de superfície e cessão de uso como estruturas alternativas às restrições para aquisição de imóveis rurais por estrangeiros no Brasil**. Machado Meyer Inteligência Jurídica, 2021.

MILANO, G. B. **Conflitos fundiários urbanos e Poder Judiciário**. Curitiba: Íthala, 2017.

MORETTI, J. A. **A terra urbana e os bens comuns: uso social e acesso à terra – usucapião urbana coletiva e a teoria dos bens comuns.** 2015. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

MOTA, Mauricio Jorge Pereira da. O direito de superfície no direito romano. **Empório do Direito**, 2021. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/o-direito-de-superficie-no-direito-romano-por-mauricio-mota>. Acesso em: 15 out. 2025.

ONU-HABITAT. **Nova Agenda Urbana.** Quito: Habitat III, 2016. Disponível em: <https://unhabitat.org/about-us/new-urbanagenda>. Acesso em: 15 out. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 15 out. 2025.

REVISTA DO TRF3. **Direito de superfície na Alemanha:** exemplo para moradia social no Brasil. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br>. Acesso em: 15 out. 2025.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil.** 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil:** Direitos Reais. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2019. v. 5.

ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. O direito de superfície na Alemanha e o seu caráter social. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, São Paulo, v. 30, n. 141, p. 69-85, 2016. Disponível em: <https://revista.trf3.jus.br/index.php/rtrf3/article/view/293>. Acesso em: 15 out. 2025.