

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA” – FEESR  
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO – PPGD  
MESTRADO EM DIREITO

ISABEL NOVEMBRE SANGALI

DIREITO DE LAJE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DIANTE DA REALIDADE  
HABITACIONAL DO BRASIL

Marília, SP  
2021

ISABEL NOVENBRE SANGALI

DIREITO DE LAJE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DIANTE DA REALIDADE  
HABITACIONAL DO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Stricto sensu – Mestrado em Direito – do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, em sua Área de Concentração em Teoria do Direito e do Estado, Linha de Pesquisa Crítica aos Fundamentos da Dogmática Jurídica, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Orientador: Professor Doutor Edinilson Donisete Machado

Marília, SP  
2021

ISABEL NOVEMBRE SANGALI

DIREITO DE LAJE: UMA ANÁLISE CRÍTICA DIANTE DA REALIDADE  
HABITACIONAL DO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação Stricto sensu – Mestrado em Direito – do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, em sua Área de Concentração em Teoria do Direito e do Estado, Linha de Pesquisa Crítica aos Fundamentos da Dogmática Jurídica, como requisito à obtenção do título de Mestre em Direito.

Marília, SP, 4 de março de 2021

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini  
Coordenadora do PPGD/Univem

---

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado  
Orientador, Univem

---

Profa. Dra. Carla Bertoncini  
Membro da banca, Uenp

---

Prof. Dr. Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior  
Membro da banca, Univem

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, pelo dom da vida e por conduzir-me com luz e força.

Agradeço à minha família, pelo amor e apoio de sempre. A vida é melhor com vocês.

Agradeço também aos meus verdadeiros amigos, por representarem os sorrisos da vida.

E agradeço ao meu orientador, pelos ensinamentos e confiança.

## RESUMO

A pesquisa pretende analisar a real efetividade do direito de laje, introduzido pela Lei nº 13.465/2017, no tocante à concretização do direito fundamental social à moradia, que, em uma análise finalística e conjuntural do texto constitucional, deve representar o direito à moradia digna, ou seja, alinhar-se à dignidade da pessoa humana e à viabilização do pleno desenvolvimento das potencialidades das pessoas. Outrossim, delinea-se o histórico de formação das cidades brasileiras, especialmente, com enfoque no processo de desenvolvimento do Estado e da sociedade brasileiros, por meio da abordagem de relevantes contextos estruturantes do cenário urbanístico, sobretudo, o econômico, o político e o social. Ademais, são desenvolvidos estudos acerca do direito de laje e do direito à moradia digna sob o prisma constitucional, sem descuidar-se de também efetuar uma análise infraconstitucional e de outros textos normativos ou propositivos. Desta feita, viabiliza-se a análise dialética entre aquilo que se considera moradia digna, direito à propriedade e o denominado direito de laje. Ainda, apontam-se as falhas e vícios da atuação do Poder Público, inclusive, no tocante ao exercício maculado do poder de polícia. Indaga-se até que ponto, de fato, o Poder Público brasileiro atua atendendo ao direito fundamental à boa administração pública. Passo seguinte, faz-se a abordagem do panorama dos planos e sistemas de financiamento habitacionais, dos seus pontos frágeis e do seu insucesso. As distorções dos programas habitacionais brasileiros são esmiuçadas. Além disso, investiga-se o cenário de surgimento e construção do direito de laje, com foco no seu tratamento legal, nas questões polêmicas e no seu processo de registro, assim como em eventuais hipóteses de burla à legislação. Ultrapassadas as análises inaugurais e mais relevantes do direito de laje, a fim de garantir o exame adequado do instituto, são desenvolvidos estudos sobre a teoria crítica do Direito e a dignidade da legislação, com posterior confronto daquilo que caracteriza a inefetividade do direito de laje. Ademais, as questões atinentes à moradia digna e ao direito de laje são sistemática e finalisticamente tratadas, à luz dos conceitos de sustentabilidade e da Quarta Revolução Industrial. Também não se olvida de referenciar o direito de laje no próprio contexto vigente da pandemia do coronavírus, a Covid-19, já que as condições precárias de moradia apenas agravam as tragédias dessa doença. Outrossim, verifica-se que o direito à propriedade regularmente titulada, sem dúvidas, não significa, necessariamente, o mesmo que a plena efetivação do direito social à moradia digna. Posto isso, são delineadas as críticas indispensáveis ao chamado direito de laje e apontados alguns caminhos viáveis de solução à crise da moradia no Brasil. Por conseguinte, explicita-se a inefetividade do direito de laje, como instrumento de viabilização e concreção do direito social à moradia digna, o que significa dizer que posturas mais ousadas, concretas e vanguardistas deverão ser adotadas, sendo a laje incapaz de representar qualquer solução. Derradeiramente, compete esclarecer que a pesquisa tem natureza de cunhos teórico e descritivo, utilizando-se do método dedutivo-indutivo. Segue-se a linha de pesquisa Crítica aos Fundamentos da Dogmática Jurídica.

**Palavras-chave:** Direito de laje. Moradia. Direito social. Dignidade da pessoa humana. Inefetividade.

## ABSTRACT

The research intends to analyze and real effectiveness of the slab right, introduced by Law nº 13.465/2017, with regard to the realization of the fundamental social right to housing, which, in a finalistic and conjunctural analysis of the constitutional text, must represent the right to dignified housing, that is, to align with the dignity of the human person and to enable the full development of people's potential. Furthermore, the history of the formation of Brazilian cities is outlined, especially with a focus on the development process of the Brazilian state and society, through the approach of relevant structuring contexts of the urban scenario, especially the economic, political and social. In addition, studies are developed on the right of flagstone and the right to decent housing under the constitutional prism, without neglecting to also carry out an infra-constitutional analysis and other normative or propositional texts. This time, a dialectical analysis between what is considered decent housing, the right to property and the so-called slab right is made possible. Still, the flaws and vices of the performance of the Public Power are pointed out, including, regarding the tainted exercise of the police power. It is questioned to what extent, in fact, the Brazilian Public Power acts in compliance with the fundamental right to good public administration. The next step is to approach the panorama of housing financing plans and systems, their weak points and their failure. The distortions of Brazilian housing programs are scrutinized. In addition, it investigates the scenario of the emergence and construction of the slab right, with a focus on its legal treatment, controversial issues and its registration process, as well as on possible cases of circumvention of the legislation. After the inaugural and most relevant analyzes of the slab law were surpassed, in order to guarantee the proper examination of the institute, studies are developed on the critical theory of law and the dignity of the legislation, with a subsequent comparison of what characterizes the ineffectiveness of the slab right. In addition, issues related to decent housing and the right to slab are systematically and finalistically dealt with, in the light of the concepts of sustainability and the Fourth Industrial Revolution. Also, do not forget to refer to the slab right in the current context of the coronavirus pandemic, Covid-19, since the precarious housing conditions only aggravate the tragedies of this disease. Furthermore, it turns out that the right to regularly titled property, without a doubt, does not necessarily mean the same as the full realization of the social right to decent housing. That said, the essential criticisms to the so-called slab right are outlined and, finally, some viable ways of solving the housing crisis in Brazil are pointed out. Consequently, the ineffectiveness of the slab right as an instrument for the viability and concretization of the social right to dignified housing is made explicit, which means that more daring, concrete and avant-garde stances must be adopted, with the slab being incapable of representing any solution. Ultimately, it is worth clarifying that the research has a theoretical and descriptive nature, using the deductive-inductive method. The line of research Critical to the Fundamentals of Legal Dogmatics follows.

**Keywords:** Slab right. Home. Social law. Dignity of human person. Ineffectiveness.

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
2	<b>A MORADIA NO BRASIL: UMA VISÃO HISTÓRICA, SOCIAL E JURÍDICA</b> .....	17
2.1	A ESSÊNCIA DO ESTADO BRASILEIRO E AS ORIGENS DA MORADIA PRECÁRIA NO BRASIL .....	18
2.2	O DIREITO SOCIAL À MORADIA NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OUTROS DIPLOMAS LEGAIS .....	29
2.2.1	<b>Direito à moradia, mínimo existencial e reserva do possível</b> .....	33
2.2.2	<b>Direito à moradia e o Estatuto da Cidade</b> .....	39
2.2.3	<b>Direito à moradia: A Agenda 2030 da ONU e comentário geral nº 4, do Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais</b> .....	43
2.3	AS MAZELAS DA MORADIA E O DESCUMPRIMENTO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	488
2.3.1	<b>A relevância do exercício regular do poder de polícia sobre a ocupação do solo</b> .....	577
3	<b>DIREITO DE LAJE: A CRIAÇÃO TUPINIQUIM</b> .....	644
3.1	A FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA: IMÓVEIS COMO ATIVOS FINANCEIROS NA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA .....	677
3.1.1	<b>SFH (Sistema Financeiro da Habitação) e PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida): o não impulsionamento do acesso à moradia aos mais pobres</b> .....	71
3.2	DO DIREITO DE LAJE .....	80
3.3	DIREITO DE LAJE E O REGISTRO DE IMÓVEIS .....	977
3.3.1	<b>Burlas à lei, riscos e confusão com outros institutos jurídicos</b> .....	103
4	<b>O DIREITO DE LAJE E SUA INSTRUMENTALIDADE COMO GARANTIA DA MORADIA DIGNA: UMA ANÁLISE CRÍTICA</b> .....	11616
4.1	A BUSCA PELA VERDADE NA SOCIEDADE DO SÉCULO XXI: REVOLUÇÃO 4.0 E SOCIEDADE DO RISCO .....	1166
4.1.1	<b>A Teoria Crítica como investigação da verdade</b> .....	12020
4.1.2	<b>Confronto entre a visão crítica e a dignidade da legislação do direito de laje</b> .....	1255
4.2	A TITULAÇÃO DA PROPRIEDADE E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA: PROPRIEDADE VS. MORADIA DIGNA .....	1299
4.2.1	<b>Laje: o efeito do processo de urbanização excludente e desordenado do</b> <b>Brasil</b> .....	132
32		

4.3	OS DESAFIOS A ENFRENTAR EM BUSCA DE SOLUÇÕES REAIS...1344	
4.3.1	<b>Das mudanças em planos e planejamentos urbanos à gestão democrática de participação social: alterações legislativas factíveis, a participação do Estado e a pressão social</b> .....	1366
4.3.2	<b>Reabilitação, desapropriação, usucapião, superfície e aluguel social</b> .....	140
40		
5	<b>CONCLUSÃO</b> .....	1455
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	1499
	ANEXO A — MANDAM FICAR EM CASA E LEVO TIRO QUANDO VARRO A LAJE, DIZ MORADOR NO RJ.....	1588
	ANEXO B — MEDIDA PROVISÓRIA RECONHECE DIREITO REAL DE LAJE PARA ESTIMULAR CRÉDITO .....	1599
	ANEXO C — ABERRAÇÕES DA ENGENHARIA E ARQUITETURA	16060



## 1 INTRODUÇÃO

O tema da presente pesquisa delimita-se à análise crítica do direito de laje, de modo a desmistificar o instituto e questionar sua efetividade, no contexto da precariedade da moradia no Brasil.

A recente introdução do direito de laje no ordenamento jurídico brasileiro, a realidade habitacional do país, assim como a existência de críticas, associadas às pequenas quantidades de julgados e casos práticos acerca da laje, despertam alguns questionamentos sobre a aplicabilidade e efetividade do instituto.

Os argumentos de que o direito de laje é a real possibilidade de concretização do direito social à moradia, por meio da inserção normativa do instituto da laje, também despertam indagações sobre a matéria. Titularizar um imóvel é o mesmo que deter a moradia digna e aniquilar as precariedades com efetividade?

Logo, deve-se comparar as variáveis conceituais, interpretativas, práticas e finalísticas do direito de laje, bem como realizar uma análise crítica do instituto, a fim de avaliar a sua real efetividade no contexto das moradias precárias do Brasil.

Em outras palavras, a presente pesquisa intenta traçar um estudo a partir das bases constitucionais do direito à moradia e dignidade, com uma percepção crítica da matéria, e provar até que ponto a laje poderá, ou não, ser benéfica à sociedade.

Ademais, pretende-se identificar o direito de laje como um efeito do processo de urbanização excludente e desordenado do Brasil que recebeu tratamento legal. Busca-se confrontar este direito, mais um produto da conhecida importação de institutos jurídicos para o ordenamento legal brasileiro, e desmistificá-lo, especialmente, no tocante a sua imagem utópica de realizador do direito à moradia digna.

As razões ensejadoras da presente pesquisa fundamentam-se no fato do tema proposto ser recentemente disciplinado pelo ordenamento jurídico brasileiro (Lei nº 13.465/2017) e, ao mesmo tempo, versar sobre questões significativas que tocam o cotidiano habitacional do país há muito tempo.

É evidência disso, o fato da laje vincular-se a assuntos como o direito social à moradia, a dignidade da pessoa humana e o direito de propriedade, dentre outros.

Certamente, a questão da precariedade da moradia é um tema antigo e constante no cenário nacional, sendo o direito de laje um instituto tipicamente brasileiro.

Outrossim, não se pode olvidar que o direito de laje é um novo direito real, caracterizado pela informalidade e uma nova visão da propriedade, fato este que também demanda análise detida, haja vista a sua inclusão no rol do artigo 1225, do Código Civil (inciso III), e a sua registrabilidade, consubstanciada no parágrafo 9º, do artigo 176, da Lei nº 6.015/73.

Portanto, diante de todo o contexto acima retratado, a realização do estudo científico acerca do direito de laje demonstra-se relevante para a sociedade brasileira como um todo, a qual poderá encontrar soluções para um problema historicamente consolidado.

Como dito alhures, a presente pesquisa pretende desenvolver uma análise multifacetada do denominado direito de laje, associada à abordagem desvinculada de rotulações pré-concebidas e de exageros.

Com isso, intenta-se introduzir as críticas necessárias a alguns aspectos do instituto.

Ademais, considerando que o direito de laje vincula-se ao direito de propriedade, que é de suma relevância nas vidas das pessoas, motivo pelo qual a propriedade recebe especial atenção do ordenamento jurídico brasileiro, não se pode olvidar da imprescindibilidade de abordar os atributos da propriedade.

Além disso, é preciso evoluir do próprio direito de propriedade para o direito social fundamental à moradia.

Morar não significa apenas ocupar uma habitação. A moradia é o seu entorno e abrange aspectos sociais, culturais, de saneamento, transportes, segurança, privacidade, dentre tantos outros.

Evidentemente, é importante pontuar a relevância da moradia na vida de cada ser humano, assim como, em uma perspectiva mais abrangente, entender a formação das cidades e seu impacto no país e no mundo.

O direito à habitação adequada aplica-se a todas as pessoas, sendo algo existencial e relacionado ao cumprimento de outros direitos fundamentais, de modo que garanta uma existência digna e feliz a cada ser humano.

E, inserido nessa temática habitacional, tem-se o denominado direito de laje.

A laje ou “puxadinho” teve recente normatização por meio da Lei nº 13.465/2017, a qual introduziu os artigos 1225, XIII, 1510-A e seguintes, no Código Civil, bem como o artigo 176, §9º, na Lei nº 6.015/73. Posteriormente, teve-se ainda a regulamentação da matéria pelo Decreto nº 9.310/2018.

Em virtude da novel normatização e da natureza do tema, pode-se inferir que a doutrina e a jurisprudência, até o momento, são parcas acerca do direito de laje.

Nesse contexto, como um recorte prévio de orientação teórica, podem ser referenciadas algumas obras que tratam do direito de laje, bem como outras, as quais desenvolvem o conhecimento em áreas que tangenciam o tema, o que, certamente, auxiliará na construção da presente pesquisa.

A princípio, não se pode deixar de ressaltar obras relevantes para a abordagem do direito de laje, a começar pelas obras de Ermínia Maricato (2013), Raquel Rolnik (2015), Paul Singer (2019), Rafael Lessa V. de Sá Menezes (2017), Nabil Bonduki (2017), Ana Fani Alessandri Carlos, Glória Alves e Rafael Faleiros de Padua (2017), Jurandir Malerba (2000), Csaba Deák e Sueli Ramos Schiffer (2015), David Harvey (2014), Mike Davis (2006) e Peter Hall (2016), que abordam e investigam minuciosamente questões como: a crise das cidades e da urbanização no Brasil e no mundo, os problemas do planejamento urbano, a influência da especulação imobiliária na habitação, os diversos interesses existentes por trás das políticas urbanas, possíveis soluções para a precariedade da moradia, dentre outros.

Já para embasar a pesquisa nos aspectos jurídicos do conceito de direito social fundamental à moradia, direitos e princípios constitucionais e a própria atuação estatal, não se pode apartar das obras de: José Afonso da Silva (2019), Alexandre de Moraes (2019), Paulo Bonavides (2018), Luís Roberto Barroso (2018), J.J. Gomes Canotilho, Marcus Orione Gonçalves Correia e Érica Paula Barcha Correia (2015), Flávia Piovesan (2015), Daniel Sarmiento (2016), Dalmo de Abreu Dallari (2016), Adriano Gianturco (2019), Matheus Carvalho (2018), Gilberto de Abreu Sodré Carvalho (2017), Juarez Freitas (2013), Christina W. Andrews e Edison Bariani (2010).

Outrossim, para a realização da abordagem engajada e inserida na atualidade, serão desenvolvidas reflexões sobre o estudo crítico do direito e a chamada dignidade da legislação, como também delineadas ponderações acerca daquilo que seja sociedade de risco, modernização reflexiva e 4ª Revolução

Industrial, de onde serão fontes: Hans Kelsen (1998), Antônio Carlos Wolkmer (2015), Jeremy Waldron (2003), Lênio Luiz Streck (2019), Ulrich Beck (2011), Klaus Schwab (2016), Anthony Giddens, Scott Lash e Ulrich Beck (2012).

Para mais, as raízes históricas da formação do Brasil também serão percorridas com fundamento nos ensinamentos de Francisco de Assis Silva (1992) e Mário Schmidt (1997), além de buscar-se o significado gramatical de palavras citadas no transcorrer da pesquisa, no dicionário eletrônico da língua portuguesa – Priberam (2020).

Por fim, far-se-á o recorte significativo do direito de laje, debruçando-se em obras que vão desde o conteúdo otimista acerca da laje, até o conteúdo crítico, como também a análise registral do instituto e da regularização fundiária, a saber: Francisco Eduardo Loureiro (2018), Walter Ceneviva (2005), Patrícia André de Camargo Ferraz (2018), Marcelo de Rezende Campos Marinho Couto (2018), Wagner Inácio Dias, Martha El Debs, Cristiano Chaves de Farias (2018), Nelson Rosenvald (2018), Eduardo C. Silveira Marchi (2018), Maurício Jorge Pereira Mota, Marcos Alcino de Azevedo Torres, Emerson Affonso da Costa Moura (2018), Rogério da Cruz Caradori (2015), Flávio Tartuce (2019), Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2019).

E, apenas a título de informação preliminar, compete esclarecer que o primeiro julgado no Brasil, sobre o direito de laje, foi proferido pelo Juízo de Direito da 26ª Vara Cível da Comarca de Recife, PE, nos processos nº 0027691-84.2013.8.17.0001 e 007137644.2013.8.17.0001 (julgamento simultâneo das ações de usucapião nº 0027691-84.2013.8.17.0001, e nº 0071376-44.2013.8.17.0001, reunidas por força de conexão).

Por conseguinte, superadas essas questões prévias, e para entender a gênese do direito de laje, primeiramente, incumbe retratar as origens das mazelas da moradia no Brasil.

Para tanto, deve-se investigar alguns contextos, particularmente, o histórico, o político, o social e o econômico, a fim de que o(a) leitor(a) possa compreender a essência da formação do Estado Brasileiro e, via de consequência, da sua sociedade, leis, economia e, especialmente, de suas cidades.

Indubitavelmente, o direito de laje é resultado da somatória de fatores histórico, político, social e econômico, e nisso reside a relevância de compreender, em sua inteireza, o contexto formador do direito de laje.

Apenas assim as melhores e mais adequadas práticas de aplicação desse direito são viabilizadas, visto que a partir do real conhecimento de algo é possível determinar-se se é cabível ou incabível a sua aplicação ao caso concreto.

E a importância disso é evidente, pois, não obstante a realidade urbanística da laje receber tratamento legal, ela pode não se revelar eficaz e viável à satisfação de direitos e garantias fundamentais das pessoas.

Daí a necessidade do questionamento ponderado do instituto e da conjuntura em que ele está inserido.

Sem dúvidas, uma das indagações pertinentes é aquela que questiona quais são as razões ensejadoras do descumprimento e da inefetividade do direito social à moradia.

Além dessa indagação, é cabível questionar também o motivo pelo qual prefere-se tentar regularizar formalmente aquilo que é tão grave e essencialmente precário, como a laje, ao invés de buscar soluções factíveis e eficazes para o problema presente na realidade das cidades brasileiras.

É sabido que um conjunto de fatores determina o nefasto quadro das moradias precárias do Brasil, dentre eles, a atuação errática e corrompida do Poder Público, a supremacia de interesses econômicos de uma minoria e a frágil, ou quase inexistente, pressão social.

Naturalmente, a condução desses fatores revela-se essencial na definição do sucesso ou do insucesso da efetivação do direito social fundamental à moradia previsto constitucionalmente.

Por isso, estudar-se-ão as bases constitucionais do direito à moradia, com uma percepção crítica da matéria e vinculada à dignidade da pessoa humana, além de abordar-se o regramento infraconstitucional sobre aquilo que seja a efetivação do direito à moradia digna, a exemplo do Estatuto da Cidade.

Também é preciso buscar conceitos em alguns dispositivos da Agenda 2030 da ONU e do Comentário Geral nº 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Ato seguinte, cabe investigar algumas consequências causadas pelo descumprimento do direito fundamental à boa administração pública e pela atuação danosa da especulação imobiliária no Brasil.

Afinal, se Constituição é o parâmetro para atuação e controle dos atos do Poder Público, deve-se parametrizar até onde este, de fato, vale-se corretamente da Constituição Federal.

Aliás, realizar uma breve incursão nos motivos e resultados do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) é fundamental também.

Do mesmo modo, faz-se relevante analisar, por exemplo, a deplorável realidade vivenciada por muitos que moram em morros no Rio de Janeiro, sendo submetidos à atuação de milicianos, os quais, até mesmo em meio a uma pandemia, avançam com a construção e comércio de habitações ilegais, como as lajes.

Isso é a reprodução de comportamentos e ações viciosas no âmbito da sociedade brasileira. Aliás, não obstante a ausência de titulação formal, ou seja, registro de propriedade desses imóveis, é sabido que corre um verdadeiro mercado imobiliário paralelo de habitações como as lajes.

Pois bem, após essa visão estrutural do tema, é crucial perscrutar o regramento dado ao direito de laje pelo ordenamento jurídico brasileiro, com o advento da Lei nº 13.465/2017, passando por suas definições, requisitos, características e aspectos registrares perante o registro de imóveis.

Vale frisar que a laje apresenta-se como uma categoria jurídica diferenciada, porquanto traduz o conceito de propriedade desvinculado de uma visão clássica, especialmente, porque não impõe o domínio sobre o solo, nem parte ideal dele, para materialização da matrícula imobiliária.

Em outras palavras, trata-se de uma propriedade autônoma, com matrícula própria no registro de imóveis, que se dá acima ou abaixo de outro imóvel distinto, este sim, vinculado ao solo.

A laje contempla espaços volumétricos verticais sobre uma construção existente ou a construir ou, ainda, no subsolo do imóvel. É, portanto, uma unidade com autonomia, mas em nada se confunde com uma unidade autônoma de um condomínio edilício.

Diante desse panorama, deve-se cuidar, sob algumas perspectivas críticas do direito, daquilo que tem sido tratado sobre o direito de laje, seja em sentido

favorável, seja em sentido contrário, a fim de atingir-se o melhor conhecimento possível do instituto.

Ademais, comporta investigar, para o exame do direito de laje, os aspectos relacionados à sustentabilidade e aos novos direitos, temas estes atuais, nitidamente inseridos nos fenômenos das chamadas sociedade de risco e 4ª Revolução Industrial.

Qual seria a reflexão, por exemplo, sobre o mundo inserido na Revolução 4.0, com tantas tecnologias vigentes, que não logrou êxito em conter, de forma célere e efetiva, a pandemia do Coronavírus (Covid-19), fato este que teve resultados funestos, especialmente, para aqueles que vivem em moradias precárias, favelas?

O que pensar acerca da falta de saneamento, de infraestrutura e de segurança nesses locais? O que se pode depreender quando é determinado o isolamento social e uma família inteira é compelida a amontoar-se em um barraco, sem condições mínimas de uma vida digna?

O que esperar quando mudanças climáticas afetam os ciclos das chuvas e conjuntos inteiros de moradias são arrastados pelas águas ou desmoronam, muitas vezes com seus moradores junto?

Não obstante a humanidade experimentar elevados padrões de tecnologia, algo tão inato e relevante ao ser humano, como a moradia digna, não foi ainda viabilizada a todos.

O que justifica existirem milhões de brasileiros desprovidos de saneamento básico e água potável até os dias atuais? Certamente, se houvesse condições dignas de saneamento, muito seria economizado em saúde. Será que o ser humano está sendo visto como um fim em si mesmo?

Quais são as razões de tanta retórica sobre mínimo existencial e cotidianamente verificarem-se esses cenários bem apartados daquilo que seria uma vida digna?

Portanto, tendo em vista que o direito à moradia adequada aplica-se a todas as pessoas, é imprescindível encontrar soluções para as mazelas habitacionais do Brasil, o que, certamente, está bem longe de ser a mera aplicação do direito de laje.

Muito embora seja um instituto legislado, o que lhe garante certa dignidade de legislação, pode-se asseverar, sob uma análise crítica, que o direito de laje nada

mais é que a normatização de um efeito do processo de urbanização excludente e desordenado do Brasil, isto é, é o problema com roupagem de regularidade legal.

E será que ser meramente titular registral de um imóvel garante a real vida digna a uma pessoa? Certamente, não.

A dúvida acerca da efetividade do direito de laje circunscreve-se ao fato de que a precariedade da moradia, em verdade, deveria ser combatida.

Tanto o ordenamento jurídico, quanto o Estado e a sociedade, deveriam adotar medidas e práticas que auxiliassem no combate a essa realidade nefasta.

O ato de simplesmente legislar uma situação nociva não tem o condão de extirpá-la, nem mesmo significa um ato de mutação para novos anseios sociais, criada pelo surgimento de um novo contexto.

A verdade é que esse contexto já é bem antigo, ínsito ao próprio nascimento do Brasil, mas que urge mudança, visto que é pernicioso.

Assim, a praticidade de legislar por legislar pode até soar como um caminho de solução, ser belo aos olhos de quem lê determinada legislação, entretanto, é um mero engodo, uma ilusão retórica para acalantar alguns descontentamentos.

Nada será solucionado, em sua essência, e o problema da moradia precária continuará adiante, apenas se multiplicando.

E isso é o direito de laje, o efeito de um mal que pode tornar-se causa da multiplicação das precariedades das moradias, haja vista a sua própria inefetividade, esta, causada pelo antigo vício das mudanças que nada mudam.

Naturalmente, os desafios a serem enfrentados na busca de soluções reais e efetivas não serão fáceis e de rápida percepção.

Todavia, deve-se pensar e agir de forma integrada e inovadora em relação às cidades, afinal de contas, já se passaram cerca de 520 anos da descoberta do Brasil e muitas mazelas de outrora continuam as mesmas.

Diante disso, para obterem-se melhores resultados do que aqueles que se tem visto até então, inclusive, em relação ao direito de laje, urge realizar alterações legislativas factíveis e a imprescindível participação do Estado, associadas a caminhos como: a gestão democrática das cidades, com a participação social; propostas de reabilitação e reorganização de imóveis para moradias; aluguel social; medidas para aproximar as pessoas da infraestrutura; e o uso de institutos a exemplo do direito de superfície, desapropriação e usucapião.



E isso não é utopia. Isso é gestão e ação para garantir a todos as condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade.

Derradeiramente, apenas para inserir o leitor na metodologia do trabalho, é preciso destacar que, considerando a novel regulação do direito de laje e a escassez de trabalhos científicos sobre o tema, a presente pesquisa terá natureza de cunhos teórico e descritivo, com uma análise pautada por reflexões, interdisciplinaridade e, algumas vezes, questionamentos acerca do assunto.

Isso porque intenta-se realizar o estudo aprofundado sobre o direito de laje, de modo a permitir ao leitor a inserção na temática, assim como viabilizar a expansão do conhecimento e a busca por soluções.

Utilizar-se-ão fontes primárias e secundárias de informações e referenciais, com o escopo de atingir resultados qualitativos importantes.

Os instrumentos de pesquisa fundamentam-se em obras doutrinárias; jurisprudência; textos de lei; análise de publicações científicas; dados de censo. Resumindo, toda a informação existente, da forma mais completa possível.

Além disso, o método a ser utilizado é o dedutivo-indutivo.

Portanto, é preciso compreender o direito de laje de maneira lógica, desmistificá-lo e medir a sua real efetividade, pois, até que ponto o dever-ser da norma colmata a realidade vivida por tantas pessoas que vivem nas lajes?

## 2 A MORADIA NO BRASIL: UMA VISÃO HISTÓRICA, SOCIAL E JURÍDICA

Moradia, eis uma palavra simples, cuja compreensão de seu significado não demanda estudos ou conhecimentos linguísticos aprofundados.

Na vida cotidiana, verifica-se que as referências à palavra moradia ocorrem em diversas ocasiões e com particularidades especiais.

Ademais, se for realizada uma breve pesquisa em dicionários, observar-se-á que moradia nada mais é que um lugar, lugar este onde se mora ou permanece.

Assim, os sinônimos de moradia são vários, tais como: domicílio, residência, morada, lar, casa, casa de habitação, vivenda (MORADIA, 2020).

Nesse contexto, considerada a moradia como um lugar dotado da característica de permanência de uma ou mais pessoas, ao qual agregam-se as subjetividades e vivências ao local, onde ocorrem as mais variadas relações humanas, há que se reconhecer a incontestável relevância da moradia no desenvolvimento das vidas das pessoas e seus reflexos sociais.

Outrossim, a moradia é o local de identificação de uma pessoa ou de uma família, onde são vivenciados fatos marcantes, para o bem ou para o mal, e desenvolvem-se as relações afetivas e sociais impactantes nas vidas das pessoas.

Sem dúvidas, moradia é o lugar onde procura-se a proteção, o descanso e a felicidade.

Logo, é fundamental o papel da moradia na estruturação e no desenvolvimento do ser humano e da sociedade como um todo, razão pela qual mister se faz a realização de um esboço histórico e social acerca da moradia no Brasil, em especial, a moradia precária, a qual, certamente, corresponde à fragilização do ser humano e da sociedade.

A precariedade da moradia marca o cenário das cidades brasileiras e tal fenômeno não é recente.

Indubitavelmente, essa é uma dolorosa realidade, já que, se a moradia é o lugar de proteção, desenvolvimento, identificação e felicidade, tornando-se tal local precário, inexistente ou nocivo, pode-se asseverar que uma boa parcela de brasileiros está desprovida de uma vida digna, pois lhe são negados a proteção, o desenvolvimento, a identificação e a felicidade.

Derradeiramente, também não se pode deixar de ressaltar que cada moradia integra uma cidade e, se há precariedade nas moradias, tal fato refletir-se-á igualmente na cidade, pensada como um todo.

As cidades nasceram da necessidade humana de agrupar-se para o atingimento de certos objetivos, dentre eles, a busca pela segurança, pelo desenvolvimento e pelas relações interpessoais. O indivíduo isolado, certamente, vive de forma mais vulnerável.

Desta feita, esse agrupamento tornou-se um dos meios essenciais para a condução de uma vida mais tranquila.

Todavia, como a própria natureza humana é defectível, tal condição, conseqüentemente, reflete-se em suas relações com o outro e na própria formação das cidades.

Surgem, então, os conflitos de interesses, os quais demandam a existência de um regramento, ou seja, o surgimento do Direito, inclusive, para regular as relações condizentes com as próprias cidades.

Essa reunião de pessoas com objetivos comuns (sua segurança, saúde, alimentação, etc) trouxe não somente benefícios, mas também reuniu nessas aglomerações as atitudes individualistas que de atos renegados pela maioria passaram a ser normatizados, a fim de se ordenar, organizar e repelir ações negativas humanas que pudessem causar danos a qualquer outro ser humano (CARADORI, 2015, seção 146).

Portanto, as cidades são reflexo do ser humano, isto é, são criação humana, a qual carrega em si os anseios, crises, avanços e retrocessos humanos.

## 2.1 A ESSÊNCIA DO ESTADO BRASILEIRO E AS ORIGENS DA MORADIA PRECÁRIA NO BRASIL

Quando o passado é conhecido, entende-se melhor o presente e planeja-se o futuro com mais segurança, sem a repetição dos mesmos equívocos. Ao menos, é isso que se espera, é isso que se resume e compreende da arte de aprender.

Desse modo, é imprescindível conhecer historicamente os fatos sociais, políticos e econômicos, para bem interpretar a realidade presente e compreender satisfatoriamente determinado contexto.

Por que é que a gente é obrigado a estudar essa tal de história? Por que é que eu devo me preocupar com o passado, se minha vida está cheia de dificuldades atuais? Tenho problemas no presente [...] mas quem é que disse que a história é a ciência do passado? De jeito nenhum! A história estuda como é que a humanidade constrói a si própria no tempo. O que existe agora não existe por si mesmo, nem nasceu do nada. Um filósofo alemão chamado Hegel já dizia que o resultado é inseparável do processo que o criou. Ou seja, você só consegue explicar o que está acontecendo agora, se conhecer como foi que se chegou até aqui. Conhecer o presente é conhecer o modo como ele foi gerado. Por exemplo, quando eu tento conhecer uma pessoa, procuro me informar sobre o passado dela, as experiências que teve, a formação de sua personalidade, sua infância, suas amizades, o que andou fazendo esse tempo todo – eu procuro conhecer a sua história [...] A história só consegue revelar o presente quando ela faz você pensar historicamente (SCHMIDT, 1997, p. 7).

Portanto, tendo em vista o escopo de estudar o direito de laje, inserido em um cenário de precariedade, desvendando-se a atual e real situação de parcela das moradias do Brasil, é relevante discorrer acerca da origem e do desenvolvimento das cidades no país, isto é, saber como tais moradias foram geradas.

Nesse sentido, deverão ser traçados alguns apontamentos sobre a indiscutível influência econômica e política na ocupação do solo brasileiro.

Primeiramente, incumbe destacar que a ocupação efetivada pela Metrópole portuguesa em suas colônias, mormente, no Brasil, revela o nefasto e único intuito de exploração econômica massiva, de forma a contribuir com o enriquecimento de Portugal e outros países.

Uma gama infindável de riquezas foi produzida e extraída do Brasil, sem, contudo, que houvesse o investimento e direcionamento dessa riqueza no próprio país e no seu povo, ou seja, nada de válido e relevante ficava em solo brasileiro, afinal de contas, o Brasil era mera Colônia de exploração.

A bem da verdade, não se deve iludir com essa relação Metrópole/Colônia, pois é sabido que o único escopo dos colonizadores, e isso entendido os originários de qualquer país, era o de auferir o maior número de riquezas, ganhos e benefícios possíveis com a Colônia. O intuito é de beneficiar apenas a Metrópole e seus poucos aliados da elite da Colônia.

O olhar do colonizador é um olhar perguntador e ambicioso: “O que é que eu posso explorar em meu próprio benefício?” Note que ele não tem o

menor interesse no bem-estar de quem vive na colônia. Afinal, o que conta não é o olhar do colonizado, mas o do colonizador. Assim, quando um colonizador se interessa por uma área, ele não está nem aí para saber se as pessoas que vivem na colônia vão estar satisfeitas ou não. O que interessa ao colonizador é explorar a colônia e ponto final. Todos eles, ingleses, franceses, portugueses, holandeses ou espanhóis tinham algo em comum: o olharzão guloso do colonizador (SCHMIDT, 1997, p. 37).

Assim era o Brasil, Colônia de exploração. Tal exploração reservava-se à produção agropecuária em larga escala, particularmente, a agroexportação, e a extração de riquezas naturais encontradas no solo brasileiro.

Não havia intenção de povoar, de desenvolver o mercado interno, de incentivar pequenas propriedades e autonomia. Na verdade, o que ocorria era a produção voltada para um mercado externo, a difusão de latifúndios e monoculturas, o uso do trabalho escravo e a total submissão aos pactos com a Metrópole, ou seja, ao pacto colonial.

Além disso, as terras em que se desenvolvia a exploração eram titularizadas por Portugal ou por pessoas abastadas, vinculadas e aliadas ao poder central, os chamados “os homens bons”. Isso é claramente retratado pelas chamadas capitânicas hereditárias, dentre outros exemplos.

Não havia qualquer pretensão de estabelecer no Brasil o ideal de permanência das pessoas, isto é, de povoamento e de habitação, tampouco, intentava-se o desenvolvimento do novo território.

O mercantilismo português orientava-se para o aumento das suas exportações, de modo a obter uma balança comercial favorável. Quem poderia incrementar essa balança comercial portuguesa eram as Colônias, das quais tinham as suas riquezas exploradas e despojadas para servirem de produtos de exportação de Portugal, tais como: açúcar, ouro, tabaco, cacau, café, algodão, prata, dentre outros.

Nesse contexto, objetivava-se apenas explorar. Até o período imperial e, em parte, o republicano, a estrutura política era dominada por uma elite agrária e escravista (ANDREWS; BARIANI, 2010, P.24).

Então, tendo em vista que os acontecimentos relevantes da vida e as relações humanas davam-se nessas áreas de produção, ou seja, no campo, pode-se asseverar que a concentração populacional ocorria, especialmente, em áreas

rurais, tanto nos períodos da colonização e do império, como em parte do período da república. A ideia de cidades era muito diminuta.

Por outro lado, passado algum tempo, também começaram a despontar outras formas de ocupação do solo brasileiro, como a vinda da Família Real ao Brasil, em 1808, com uma corte de cerca de dez mil pessoas. Nesse período, a sede do governo real migrou para o Rio de Janeiro.

O Brasil tornou-se membro do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves e o Estado brasileiro nasceu 'à imagem e semelhança do Estado português, em sua arquitetura política e administrativa' (MALERBA, 2000, P.198).

Com isso, houve um repentino crescimento da população da cidade do Rio de Janeiro. Eis aqui uma pequena e tímida sinalização do caminho da ocupação do solo e formação das cidades. É um ponto histórico fundamental.

Outrossim, tem-se a abolição da escravatura, em 1888, como outro fator relevante da mudança de ocupação do solo, visto que foi um fato marcante na história da construção das cidades no Brasil, notadamente, no Rio de Janeiro, pois parcela considerável dos ex-escravos libertos das fazendas do Vale do Paraíba migraram para tal cidade.

Em relação à cidade do Rio de Janeiro e às origens da política urbana desordenada e excludente, Christina W. Andrews e Edison Bariani relatam que:

A reforma urbana promovida pelo prefeito nomeado, Pereira Passos, chamada pela imprensa da época de 'Regeneração', tinha como principal alvo os cortiços e outros edifícios ocupados pelos pobres, considerados focos das epidemias que assolavam a cidade. A reforma urbana promoveu a demolição dessas habitações, abrindo espaço para os jardins públicos e para as avenidas que garantiam o fluxo de mercadorias que vinham e iam para o porto. Os moradores desalojados pela reforma urbana – que o poder público não indenizou ou realocou – não tiveram alternativa a não ser ocupar os morros adjacentes, dando início às favelas. A política sanitária agravou a situação dos pobres (2010, p. 33-34).

Por isso, ainda que diante do objetivo de extirpar epidemias (e veja, epidemia em cortiços, não eram ainda as favelas em morros, o que certamente seria bem pior), eis um exemplo pontual de como as políticas urbanas e sanitárias devem pautar-se por uma visão holística e não excludente, sob pena de causarem outras

consequências deletérias e irreversíveis à sociedade, como se deu no excerto acima.

Ademais, apenas a título de aqui já realizar uma ponderação pontual, concernente aos dias atuais, não se pode olvidar de referenciar as perdas e a tragédia inestimável que a pandemia do Coronavírus (COVID-19) provocou nos locais de ocupações precárias no Brasil.

Se no passado atribuía-se aos denominados cortiços os focos de epidemias que assolavam as cidades, hodiernamente, as aglomerações desestruturadas de moradias e favelas tornaram-se grandes vítimas de uma pandemia que assolou o mundo todo, como o Coronavírus.

Isso porque tais habitações não possuem as condições básicas mínimas de desenvolvimento de uma vida digna.

Os moradores desses locais adoeceram em virtude de um vírus introduzido no país, em essência, por aqueles que detêm melhores condições econômicas que eles, mas que, de forma diversa, possuem acesso a condições dignas de vida e saúde. Tal tema, reflexo da precariedade e desigualdade, será melhor discorrido adiante.

Ultrapassado esse recorte ponderativo, cabe elucidar que, efetivamente, a ida forçada dos pobres e excluídos aos morros revela um dos fatores de origem da precariedade da habitação brasileira, tanto no passado, como no presente.

Isso é um grande problema social, não só do Rio de Janeiro, mas de outras cidades brasileiras, especialmente, os grandes centros.

Neste caso, o Poder Público falhou, e ainda falha, em sua atuação, pois não é razoável pretender a resolução de um problema com a criação de outros ou omitir-se em sua atuação.

Outro fato que merece destaque nesse contexto são os desvios que buscam atender apenas aos anseios pessoais e de uma pequena parcela da sociedade, detentora do poder, influência e dinheiro, olvidando-se, dessa maneira, da maioria do povo.

Esse é um dos traços infaustos do clientelismo e do patrimonialismo que marcaram, e ainda marcam, o Estado brasileiro, desde a sua origem colonial. A definição de clientelismo e patrimonialismo dar-se-á a seguir.

Sucintamente, clientelismo é o mesmo que troca de favores, o que atualmente houve-se, com muita frequência, como o “toma lá dá cá” ou os disfarçados acordos de coalisão.

Já o patrimonialismo refere-se tratar a coisa pública como se sua fosse, ou seja, apropriar-se daquilo que é público, confundir as esferas públicas e privadas para satisfação de interesses próprios.

No curso da história que dá no Brasil de hoje, as pessoas mudaram, mas essencialmente o mesmo patrimonialismo do estamento dominante permanece. Ele submete a governação e esta submete a economia; ele transpassa a governação e chega à economia, e vice-versa, como se estes dois âmbitos fossem uma continuidade. O patrimonialismo não distingue entre o que seja governação e o que seja economia. No dizer mais comum: o público e o privado se confundem e favor do ganho injusto. O estamento dominante patrimonialista é composto de indivíduos que estão na hierarquia social, de regra no seu topo ostensivo [...] a forma de seu processo decisório não é publicada ou conhecida [...] Os indivíduos do estamento dominante patrimonialista formam um grupo em rede que muda no tempo, no número, nas crenças formais, nos métodos, na forma de incluir ou excluir seus confrades ou de seus partícipes se consultarem. É concebido como existente em todos os nossos tempos históricos, sendo sua ação sentida pelos resultados de contenção das mudanças, inibição das iniciativas de baixo para cima, imposição da governação como formuladora e condutora de soluções para tudo [...] o patrimonialismo só quer mudanças que sejam de sua iniciativa ou conveniência [...] O estamento dominante patrimonialista brasileiro se mantém como sucessor de si, em nova versão, em cada período [...] Os indivíduos componentes se alteram em credos políticos formais ou nos tipos de narrativas de si e dos seus contextos de origem, mas o modelo se mantém [...] o patrimonialismo é um vício (CARVALHO, 2018, Amazon, seção 1313-1348).

No tocante ao clientelismo, para uma melhor ilustração, tem-se que:

O termo “clientelismo” se refere à relação de troca de favores entre os detentores de poder político e aqueles que desejam ter acesso a uma parte desse poder. Sua origem está no sistema de dominação que Max Weber definiu como “patrimonialismo”. O patrimonialismo é uma das formas de dominação tradicional, juntamente com a gerontocracia e o patriarcalismo (ANDREWS; BARIANI, 2010, p.15).

Pois bem, após os períodos históricos acima retratados, outros momentos considerados imprescindíveis ao processo de urbanização do Brasil foram os períodos dos anos 30 e dos anos que lhes sucederam.



Isso porque verificou-se o incremento da industrialização, o surgimento da burguesia brasileira, a vinda de imigrantes, a criação da legislação trabalhista, a vinda de um grande contingente de mão-de-obra do campo e a mudança do governo, até então comandado pelos senhores de terras, para a chamada Era Vargas, dentre outros.

Por tais motivos, e considerando o aumento da atividade industrial, evidenciava-se a necessidade de mão-de-obra para trabalhar nas indústrias. A atividade industrial ocasionou um considerável deslocamento de pessoas do campo para as cidades, assim como absorveu aquela mão-de-obra oriunda do fim da escravidão e da chegada de imigrantes.

Nesse cenário, houve a concentração espacial do capital, primordialmente, na cidade de São Paulo.

Isso porque a capital paulista já possuía o maior parque industrial do país devido ao grande mercado regional formado pela cafeicultura (SINGER, 2019, p. 127).

Também foi observado o desenvolvimento de regiões como: a área metropolitana de São Paulo, Campinas, Vale do Paraíba e Baixada Santista, as quais tiveram destaque no ramo industrial.

Em outras palavras, a sociedade brasileira começou a inserir-se na urbanização do capitalismo global. Capitalismo este que garante ao detentor do capital a apropriação do excedente do fruto do trabalho daqueles que lhe vendem a mão-de-obra, único bem que possuem.

Nesse esteio, compete frisar que, considerada a moradia como um bem apropriável, a habitação no capitalismo também é uma mercadoria como qualquer outra.

Outrossim, expandiram-se as atividades terciárias, a exemplo de: comércio, atividade financeira, rede de ensino, serviços pessoais, serviços de luxo, serviços dos ramos automobilístico e semidomésticos, dentre outros (SINGER, 2019, p. 127).

Logo, a partir da segunda metade do século XX, em especial, o Brasil apresentou intenso processo de urbanização. Em 1940, a população urbana era de 26,3% do total, já em 2000, ela é de 81,2% (MARICATO, 2013, P.16).

Além disso, associado a tal cenário, há o fato de que, nas décadas de 80 e 90, a concentração da pobreza tornou-se urbana, e, pela primeira vez, o Brasil teve

multidões concentradas em vastas regiões – morros, alagados, várzeas ou mesmo planícies – marcadas pela pobreza homogênea.

A falta de habitações e a precarização da moradia refletem, portanto, as relações econômicas e sociais desiguais que marcam a história do Brasil, desde a sua origem até os dias atuais. O quadro remete a uma história de concentração de patrimônio, poder econômico e poder político.

Ainda, a sociedade brasileira conheceu nesse panorama, mais fortemente, a violência urbana e a escalada dos homicídios (MARICATO, 2013, p.22).

Os últimos dados censitários estão revelando que continua, de forma intensa, a migração rural-urbana, em quase todos os países da América Latina. As grandes tensões sociais, que se supunha existirem no campo, estão sendo aparentemente levadas pelos migrantes às cidades. A população urbana cresce aos saltos, os serviços urbanos, principalmente o da habitação, atendem cada vez mais precariamente as necessidades do público, e os sinais exteriores de miséria – mendicância, prostituição, comércio ambulante etc. – se multiplicam (SINGER, 2019, p. 63).

Em resumo, o Brasil era um país predominantemente agrário e, no século XX, tornou-se um país essencialmente urbano.

Em 1950, tinha uma população de 33 milhões de camponeses [...] e 19 milhões de habitantes nas cidades, ao passo que hoje tem a mesma população no “campo” – agora diminuindo – e a população urbana sextuplicou para mais de 120 milhões. É claro que transformações quantitativas de tal magnitude implicam transformações qualitativas profundas. O país, se não está inteiramente “urbanizado”, tem seguramente caráter preponderantemente urbano. As condições de produção nas áreas urbanas – nas cidades – são agora as de virtual totalidade da economia, e as condições de vida nas aglomerações urbanas são as da maioria da população. Acima de tudo, as aglomerações urbanas constituem a base e o palco das transformações futuras da sociedade e também da sua economia (DEÁK; SCHIFFER, 2015, p. 11-12).

Por tais razões, o processo de urbanização excludente e desordenado revela equívocos e omissões por parte do Poder Público, pelas ingerências do mercado imobiliário e do capital, bem como por parte da quase inexistente pressão social.

Bem assim, associada a tais fatores, a escassez imobiliária não é reflexo de uma falta de habitação, mas, das relações sociais e econômicas nefastas que suprem as necessidades de especulação do capital, garantem os desvios do Poder

Público e representam a omissão da sociedade, a qual não exerce corretamente a devida pressão social.

No Brasil, o Censo 2010 do IBGE indicou que dos domicílios particulares permanentes, 86% estão ocupados, 1,3% estão fechados, 5,8% são de uso ocasional e 9% estão vagos. Em números absolutos, isto significa que o número de domicílios vagos no Brasil chega a 6,07 milhões. O déficit habitacional, em 2010, era calculado como sendo de 5,8 milhões de famílias. Mas aqueles imóveis desocupados cumprem funções específicas no sistema sociometabólico do capital [...] o desenvolvimento da produção implica também o desenvolvimento de um mercado habitacional. A habitação passa a aparecer também como mercadoria [...] o papel da propriedade privada na expansão do capitalismo e na manutenção dos espaços de poder e exclusão deve ser frisado [...] Para que o trabalhador possa repetir o consumo de habitação, necessário para sua subsistência, deve receber o salário constantemente, as necessidades de moradia são então satisfeitas por meio do pagamento de aluguel ou de uma prestação de financiamento imobiliário (MENEZES, 2017, p. 85-88).

Hodiernamente, as favelas e demais moradias irregulares representam boa parte dos problemas das cidades, problemas estes para os quais o Poder Público brasileiro ainda não apresentou propostas e atuação efetiva como solução.

Como mencionado no excerto acima referenciado, nota-se que moradias, em números, teoricamente não faltam no território brasileiro.

Contudo, as conjunturas econômica, social e política, geram um padrão de exclusão e inviabilidade de acesso à moradia, especialmente, à moradia digna e adequada.

A compreensão da exclusão habitacional passa pelo entendimento desta dinâmica capitalista: neste sistema, faz todo sentido que não haja a plena efetivação de um “direito à moradia” universal, assim como faz todo o sentido que milhões de habitações sejam mantidas vazias, como reservas de valor especulativas para seus proprietários, ainda que haja outras milhões de pessoas sem-teto (MENEZES, 2017, p. 85).

Ademais, observa-se a existência de alguns planos de habitação esparsos, legislações com propostas promissoras e bons discursos acerca da temática, entretanto, pouca ação e efetividade são verificadas.

Atualmente, estão em voga discussões acerca da regularização fundiária e do direito de laje, este, criado pela Lei nº 13.465/2017, como uma nova modalidade de

direito real, inclusive, elencado no rol de direitos reais do Código Civil Brasileiro, em seu artigo 1225, e regulamentado a partir do artigo 1510-A.

Entretanto, há também muitos obstáculos à real realização da regularização fundiária, bem como há falta de coerência e de efetividade no tocante ao instituto do direito de laje, o conhecido “puxadinho”, o qual mais é um efeito do problema do que uma solução apta a atingir a raiz da tragédia urbana relacionada à precariedade da moradia.

Ao que tudo indica, mais uma vez, tenta-se legislar problemas sociais e econômicos, sob os argumentos da adequação da lei à realidade e de busca pela regulação de novos panoramas sociais.

Entretanto, é evidente que determinadas realidades são deletérias ao ser humano, lhes tolhe a dignidade, devendo, na verdade, ser transformadas e evitadas, não legisladas.

Não se trata, neste caso, de uma mera necessidade de alteração de contexto normativo, mas sim, de mudança social, política e econômica. Sem dúvidas, trata-se de uma questão estrutural que urge providências efetivas.

Provavelmente, o setor que mais ganhará com a titulação e regularidade registral das lajes será o setor da especulação imobiliária, associado a interesses de instituições financeiras, dentre outros. Assim, é patente, mais uma vez, a dominação econômica e sua interferência no poder político.

Obviamente, isso ocorrerá em relação a áreas que possam despertar viabilidade e maiores interesses desses agentes especulativos, já que é sabido que há áreas onde se pode desenvolver empreendimentos economicamente interessantes.

Não bastasse isso, há também nessas áreas, por incrível que pareça, um mercado de construção, venda e aluguel de favelas e cortiços, realizado por integrantes da classe média, construtoras clandestinas ou até mesmo por milicianos, os quais comandam parte do mercado das construções e lajes nos morros do Rio de Janeiro.

É uma deplorável realidade vivenciada por muitos que moram em morros no Rio de Janeiro, sendo submetidos à atuação de milicianos, os quais, até mesmo em meio a uma pandemia, avançam com a construção e comércio de habitações ilegais, como as lajes.

Durante a pandemia, enquanto em parte da Cidade do Rio apenas serviços essenciais funcionam, na Zona Oeste o RJ2 desta sexta-feira (15) mostrou que milicianos seguem com construções ilegais. No Anil, Zona Oeste, a equipe de reportagem registrou homens cimentando a laje de um prédio que estava quase pronto. O edifício tinha seis andares, todos com varanda. A avaliação de quem testemunha o avanço dos empreendimentos na Zona Oeste é que não tem isolamento social capaz de frear as milícias, que segue invadindo e construindo condomínios ilegais na região. Enquanto isso, moradores temem reações violentas. Por isso, nenhuma das pessoas que relataram os fatos ao RJ2 será identificada. 'Nessa quarentena aí, as coisas pioraram aqui. O fluxo de caminhão é o dia todo, de segunda a segunda. Eles [os milicianos] não param. Tem mais de quinze prédios sendo construídos aqui', revelou um morador. Próximo do Anil, outro terreno estava prestes a virar canteiro de obras. Bem ao lado, mais prédios foram erguidos numa invasão que avança sobre a Mata Atlântica. Em outro espaço, mais gente trabalhando para erguer outro andar de uma nova construção. Há prédios que, inclusive, contam com piscinas. Obras que os moradores classificam como 'de luxo'. 'Aqui as obras são 'tudo' (sic) de luxo. Granito, prédio com elevador, prédios com 10 andares, 12 andares', detalhou mais uma testemunha. Também há prédios inacabados, mas que já tem moradores. É uma jogada dos construtores criminosos para evitar que o empreendimento seja demolido. A estratégia tem como objetivo burlar a fiscalização. 'Eles constroem um andar, botam gente pra morar e constroem o segundo. E assim vai. É o meio que eles têm pra que nada aconteça e, com isso, eles vão acabando o prédio. E depois vendem', detalhou uma pessoa ouvida pelo RJ2. As denúncias de construções irregulares são feitas desde outubro de 2018 pelo RJ2. Pouco a pouco, a região toda da Zona Oeste está sendo tomada sem uma ação mais contundente do poder público. 'A prefeitura vem aqui, faz uma operação, depois leva um ano para vir de novo. E quando volta já tem dois, três prédios de pé', denunciou o morador. Prédios prontos: Em março de 2019, o RJ2 fez imagens de prédios que estavam começando a serem erguidos. Hoje, pouco mais de 1 ano depois, os imóveis estão prontos e são habitados. Para manter tudo no sigilo, os milicianos usam a tática da intimidação. 'Eles botam gente armada rondando a rua, pra ver se tem alguém olhando', explicou um morador. O RJ2 sobrevoou a Colônia Juliano Moreira, que fica numa área de preservação ambiental. Com 7 milhões de metros quadrados, a área tem sido alvo de grileiros da milícia. Assim, o espaço que é público vai se tornando privado. 'Estão vendendo vários terrenos dentro da colônia Juliano Moreira. (...) As próprias imobiliárias limpam os terrenos, desmatam as áreas, constroem vários prédios, vários imóveis, e estão vendendo a cerca de R\$80 mil, R\$60 mil as quitinetes. E o abuso agora está tão grande que eles estão levantando um prédio com várias quitinetes e praticamente já está tudo a venda', denunciou o morador. A Prefeitura do Rio afirma que fiscais fazem vistorias, notificam e abrem processos contra as construções irregulares, com o apoio da Polícia Militar (REGUEIRA; MELLO, 2020).

Em outras palavras, são extraídos lucros até mesmo da pobreza urbana.

O mercado imobiliário, como vimos no caso da urbanização irregular, voltou à favela com ferocidade redobrada e, apesar da duradoura mitologia dos invasores heroicos e da terra gratuita, os pobres urbanos são cada vez mais vassallos de proprietários e incorporadores. Certamente, a exploração da propriedade imobiliária na favela é um mal antigo e as suas encarnações contemporâneas levam à comparação com seus ancestrais do século XIX [...] os lucros altíssimos, observou, não vinham de investimentos na explosão habitacional dos subúrbios, mas da explosão do valor dos aluguéis nas áreas mais pobres do centro [...] Por toda parte, os mais poderosos grupos locais de interesse – grandes incorporadoras, políticos e juntas militares – posicionaram-se de modo a aproveitar-se da venda de terrenos na periferia a migrantes pobres, assim como assalariados urbanos [...] no Brasil, a especulação toma conta de todas as categorias de terrenos, estimando-se que um terço do espaço para construções mantenha-se vago na expectativa de mais aumentos (DAVIS, 2006, p. 90-99).

De forma diversa, também é sabido que há áreas de total desinteresse e inviabilidade de empreender, onde os meios de vida demonstram-se precários e repletos de riscos, seja às pessoas, seja ao meio ambiente.

Para tais áreas, quer-se dar a aparência de regularidade e de satisfação do direito à moradia, querendo-se alocar, com ares de dignidade, o pobre indivíduo excluído, futuro habitante da tão festejada “laje”, para alguns.

Eis uma realidade lamentável, especialmente, por recair sobre o direito à moradia, um direito social fundamental.

## 2.2 O DIREITO SOCIAL À MORADIA NO ÂMBITO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OUTROS DIPLOMAS LEGAIS

O direito à moradia, diante da relevância que possui, recebe tratamento constitucional no sistema jurídico brasileiro.

Igualmente, a moradia é regulada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e demais diplomas normativos, ainda que indiretamente, como as Leis nºs 6.015/73, 10.406/02 (Código Civil) e 8.009/90, estas últimas, quando tratam, por exemplo, do bem de família e da usucapião.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 26, de 14/02/2000, introduziu o direito à moradia no rol de direitos sociais previstos no artigo 6º, da Constituição Federal.

O citado artigo, em 2015, teve nova alteração, agora pela Emenda Constitucional nº 90, de 15/09/2015. A sua atual redação é a seguinte:

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Enquanto isso, o artigo 23, IX, da Constituição Federal, antes mesmo da citada alteração do artigo 6º da lei maior, já abordava o tema atinente ao direito à moradia. Contudo, não o elencava como um direito social, dispondo que: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (BRASIL, 1988).

Os direitos sociais são direitos fundamentais do homem, de observância obrigatória em um Estado de Direito Social, para melhoria das condições de vida e concretização da igualdade social.

Isso quer dizer que o Estado de Direito, na atualidade, não pode mais ser individualista, neutro ou absenteísta, devendo sim promover certas interferências no seio da sociedade, a fim de realizar a justiça social.

Os direitos sociais previstos constitucionalmente são normas de ordem pública, com a característica de imperativas, invioláveis [...] a definição dos direitos sociais no título constitucional destinado aos direitos e garantias fundamentais acarreta duas consequências imediatas: subordinação à regra da auto-aplicabilidade e suscetibilidade do ajuizamento do mandado de injunção, sempre que houver a omissão do poder público na regulamentação de alguma norma que preveja um direito social e, conseqüentemente, inviabilize o seu exercício (MORAES, 2019, p. 226).

E isso nada tem a ver com ideologias políticas ou filosóficas. Na verdade, é simplesmente objetivar a realização de direitos fundamentais de abrangência social, direitos estes atrelados à condução de uma vida digna.

Talvez, para caracterizar um Estado não socialista preocupado, no entanto, com a realização dos direitos fundamentais de caráter social, fosse melhor manter a expressão Estado de Direito, que já tem uma conotação democratizante, mas, para retirar dele o sentido liberal burguês

individualista, qualificar a palavra Direito com o Social, com o que se definiria uma concepção jurídica mais progressista e aberta, e então, em lugar de Estado Social de Direito, diríamos Estado de Direito Social (SILVA, 2019, p. 118-119).

Para garantia de uma democracia pluralista, com a realização da ordem econômica e social, deve haver um Estado de Direito Social e uma Constituição.

É com esse pacto que se pretende resguardar e ao mesmo passo aperfeiçoar a opção jurídico-constitucional em proveito de uma ordem econômica e social mais justa e mais humana, indissociavelmente atada a dois princípios que ninguém pode derogar sem fazer infeliz e cruel o destino de uma nação: a liberdade e a igualdade (BONAVIDES, 2018, p. 386).

Ademais, é preciso compreender o conteúdo do direito social à moradia, o qual não se restringe apenas à noção de titularizar um imóvel, ou seja, ser seu proprietário em termos registrais. Não é meramente o direito de propriedade constituído por um ato de registro na serventia imobiliária competente.

É imprescindível entender que há diferenças entre os conceitos de mera propriedade e de moradia, em especial, quando a referência à propriedade está relacionada à ideia básica de titulação ou domínio. Esse conceito é muito restritivo.

De outra maneira, a ideia de moradia é mais abrangente, pois engloba não apenas a noção de titulação dominial, ou ter um registro em seu nome (propriedade), mas também comporta outros atributos, os quais são essenciais à condução de uma vida digna e feliz.

É um direito real fundamental, que tem a função social como um de seus elementos estruturantes.

O direito fundamental à moradia, como direito social, é também um direito humano de 2ª geração ou dimensão, o qual representa um status positivo, voltado a anseios de igualdade, de realização de justiça social.

Logo, o conceito de moradia ultrapassa esse plano simplista e busca jungir-se à noção de dignidade da pessoa humana, princípio este insculpido no artigo 1º, III, da Constituição Federal, que representa um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.



A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...] III - a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988).

Portanto, o Estado Democrático de Direito Brasileiro tem como base de todo o seu sistema jurídico a dignidade da pessoa humana. Daí a sua relevância e a sua regulação no artigo inaugural do texto constitucional.

A dignidade da pessoa humana também é o parâmetro máximo da ponderação de valores, edição, integração e interpretação das leis, sendo essência dos direitos fundamentais.

Entretanto, sabe-se que ainda há certa deficiência na efetividade deste princípio, haja vista existirem condutas lesivas à dignidade humana, bem como o uso indevido de tal princípio para justificar situações nefastas, garantir privilégios e omissões, ou, meramente, utilizar-se da dignidade humana de forma retórica e vazia. São as distorções usadas como ferramentas justificadoras de injustiças.

Por sua vez, o direito à moradia digna, que é um direito de todos, abrange também a concepção de morar onde haja condições de higiene, acesso fácil a serviços como saúde, saneamento, transporte, educação e segurança, bem como onde haja infraestrutura adequada e possibilidade de desenvolvimento de uma vida familiar saudável, compreendendo ainda o respeito ao meio ambiente.

Em outras palavras, morar dignamente comporta o cumprimento de outros direitos e garantias constitucionais.

Outros dispositivos constitucionais, como os artigos 5º, X, XI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, 23, X, 170, III e 182, apresentam também os caminhos daquilo que possa sustentar a ideia de uma moradia digna ou direito à cidade, quando, por exemplo, regula-se o direito à intimidade e à privacidade, a inviolabilidade do lar, o combate à pobreza, combate à marginalização e a função social da propriedade.

Outrossim, como dito alhures, a importância da tutela do direito à moradia também encontra guarida na legislação infraconstitucional, quando, por exemplo, normatiza-se o instituto do bem de família legal, por meio da Lei nº 8.009/1990, e do bem de família convencional, por meio do artigo 1.711, do Código Civil, sem olvidar-se ainda do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) e da própria normatização da usucapião.

É evidente que a proteção da moradia é também a proteção da família que nela habita, mesmo que tal família seja composta somente por um indivíduo.

Segundo a Súmula 364 do STJ: o conceito de impenhorabilidade de bem de família abrange também o imóvel pertencente a pessoas solteiras, separadas e viúvas. Certamente, trata-se da proteção do ser humano (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2012).

O conteúdo do direito à moradia envolve não só a faculdade de ocupar uma habitação. Exige-se que seja uma habitação de dimensões adequadas, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar [...] É que a compreensão do direito à moradia, como direito social, agora inserido expressamente em nossa Constituição, encontra normas e princípios que exigem que ele tenha aquelas dimensões. Se ela prevê, como um princípio fundamental, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), assim como o direito à intimidade e à privacidade (art. 5º, X), e que a casa é um asilo inviolável (art. 5º, XI), então tudo isso envolve, necessariamente, o direito à moradia. Não fosse assim, seria um direito empobrecido (SILVA, 2019, p. 318-319).

Em vista disso, considerando que a moradia é um direito social, o seu tratamento, essencialmente, deve intentar a redução de desigualdades, com vistas a garantir, ao menos, as condições básicas de bem-estar a todos os indivíduos e o exercício dos seus direitos fundamentais.

Porventura pretenda-se construir uma sociedade mais justa, estruturada e promissora, a moradia digna faz-se necessária, razão pela qual evidencia-se a imperiosa necessidade de políticas públicas eficientes para concretização desse direito.

### **2.2.1 Direito à moradia, mínimo existencial e reserva do possível**

Como dito alhures, a moradia é um direito social, cujo tratamento deve intentar a redução de desigualdades, com vistas a garantir, ao menos, as condições básicas de bem-estar a todos os indivíduos e o exercício dos seus direitos fundamentais.

Nesse sentido, compete frisar que esse preceito mandatório não pode referir-se a um mero discurso vago sobre a garantia do mínimo existencial em seu sentido mais restrito e limitado, já que tal sentido é passível de críticas, se interpretado como

o meio de assegurar-se apenas o mínimo no combate à miserabilidade física dos indivíduos, sem considerar outras necessidades humanas, inclusive, as imateriais.

O ser humano é mais do que apenas um corpo físico, uma vez que cada pessoa é um universo em si, que integra os aspectos físicos, psicológicos, sociais, ambientais e históricos.

Cada um é resultado de uma gama infindável de influências, características e vivências, o que torna o ser humano um ser em constante transformação e único.

Da mesma maneira, não se pretende entender o mínimo existencial como o não esgotamento de todas as vertentes de um direito constitucionalmente previsto, isto é, não se quer cuidar apenas do aspecto mais básico e diminuto de um direito, pois isso mostra-se inadequado frente ao ordenamento constitucional.

A prestação social da Constituição não pode ser reduzida.

O mínimo existencial é uma construção da dogmática e jurisprudência alemãs, que serviram à proteção de um conteúdo básico de direitos sociais, no marco de uma constituição que não previa esses direitos. Portanto, a garantia do mínimo representou um plus em relação ao texto constitucional germânico. Mas a constituição brasileira, ao contrário, é pródiga na garantia dos direitos sociais. Nesse contexto, será que a importação do conceito não acabaria operando aqui “com sinais trocados”, para restringir a eficácia dos direitos sociais e, com isso, limitar os potenciais transformadores da Constituição? [...] O primeiro ponto que de ser esclarecido é que o mínimo não pode se limitar às condições necessárias à sobrevivência física [...] ele tem de ser mais amplo para abarcar as condições básicas para uma vida digna, abrangendo também o chamado “mínimo sociocultural” [...] ele não define as prestações materiais que devem ser asseguradas pelo Estado a cada indivíduo em condição de vulnerabilidade, mas apenas estabelece um piso, abaixo do qual não se pode descer [...] em minha opinião, o mínimo existencial desempenha dois papéis muito importantes, e nenhum deles fragiliza a dimensão social da Constituição. O primeiro papel é o de fundamentar pretensões positivas ou negativas que visem a assegurar as condições materiais essenciais para a vida digna e que não estejam abrigadas por outros direitos fundamentais expressamente positivados [...] por exemplo, ao acesso à água, à energia elétrica, ao vestuário adequado etc [...] outro papel é o de servir de parâmetro para a ponderação que é travada entre, de um lado, o direito reivindicado e, do outro, os princípios que com ele colidirem [...] o mínimo existencial atua para fortalecer o ‘conteúdo em mínimo existencial’ dos direitos no processo ponderativo, mas não para negar qualquer eficácia jurídica positiva aos direitos naquilo que excederem a esse mínimo [...] não creio que o mínimo existencial fragilize os direitos sociais ou dilua as pretensões emancipatórias da Constituição. Pelo contrário, a categoria fortalece e racionaliza o imperativo ético, constitucionalmente consagrado, de assegurar a todos as condições materiais básicas da vida. Talvez fosse até preferível falar não em mínimo

existencial – pois a expressão denota efetivamente uma esfera minimalista de proteção -, mas em garantia de condições básicas para a vida digna (SARMENTO, 2019, p. 210-212).

Além disso, incumbe frisar que a Constituição Federal, por meio da institucionalização dos direitos humanos no país, também inseriu os direitos sociais no âmbito dos direitos fundamentais, com aplicabilidade imediata.

A dignidade da pessoa humana é o ponto fulcral de todo o ordenamento jurídico e, conseqüentemente, dos direitos sociais, os quais podem ser vistos como intangíveis, irredutíveis e indivisíveis, em seu núcleo essencial.

Como já tratado anteriormente, o texto constitucional, no artigo 6º, apresenta o rol dos direitos sociais. A Constituição também enuncia, em outros dispositivos, os programas, tarefas, diretrizes e fins a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade (PIOVESAN, 2015, p.53). Entre os dispositivos constitucionais há uma interação harmônica.

Portanto, os direitos sociais são multifacetados, pois relacionam-se com outros direitos e garantias, no intento de efetivar aquilo que seja os objetivos e anseios da sociedade e do Estado.

Aliás, os direitos sociais possuem nítida qualidade prestacional que, ora demandam uma ação positiva do Estado, ora impõem uma abstenção. No tocante à condição de eficácia do direito à moradia, então, ele possui uma face negativa e outra face positiva.

Segundo José Afonso da Silva, a negativa indica que não se pode privar o cidadão desse direito, devendo o Estado e terceiros absterem-se de causar a privação do direito. Já a faceta positiva atrela-se ao direito de obter uma moradia digna e adequada, o que origina um direito positivo prestacional, baseado, principalmente, em uma ação positiva do Estado.

É nessa ação positiva que se encontra a condição de eficácia do direito à moradia (2019, P. 319).

Diante deste cenário, ao introduzir a temática acerca do caráter prestacional do direito social à moradia, indaga-se sobre o grau e a efetividade da prestação desse direito no Brasil. Questiona-se também se não há vícios na criação, interpretação e concreção desse direito fundamental social.

Deve-se discutir se o caráter dirigente e garantista da Constituição Federal de 1988 não tem ocasionado apenas uma programação gradual e lenta da realização desse direito, ou seja, os objetivos sociais almejados não restam atingidos, não obstante sua previsão legal.

Também indaga-se quais fatores contribuem para a não efetivação dos comandos constitucionais.

Como afirma José Joaquim Gomes Canotilho (2015, p.13), a qualidade de uma constituição social ser dirigente não significa a otimização direta e imediata dos direitos sociais. Em outras palavras, ter tão somente a previsão de direitos e planos não é o necessário, isto é, não faz com que tais direitos efetivem-se.

O contexto, portanto, demanda reflexões no sentido de investigar até que ponto o direito posto é a verdadeira expressão do poder popular e não instrumento de contenção desse poder, com nítida influência econômica.

Neste esteio, no tocante à garantia de uma moradia digna, deve-se investigar quais os fatores que tolhem ou reduzem a devida atuação prestacional do Estado. Inequivocamente, o tema demanda um estudo aprofundado e sem pré-concepções.

Para inaugurar a análise sobre a matéria, as principais razões pelas quais a moradia digna enfrenta a limitação ou ausência de sua prestação são relacionadas às causas da escassez de recursos públicos ou à funesta atuação do Poder Público, sem olvidar-se ainda das eventuais relações subservientes do direito social em comento aos padrões de poder vigentes, pervertendo-se o próprio direito.

Pois bem, não é novidade que os motivos ensejadores da atuação estatal funesta e da escassez de recursos cingem-se a questões como: o inchaço da estrutura estatal, a corrupção, o desrespeito aos princípios norteadores da Administração Pública, a especulação imobiliária, a ausência de pressão e organização social, os fatores econômicos e históricos de desenvolvimento da sociedade brasileira e do Estado, dentre outros.

Todavia, compete ressaltar também que as prestações atinentes ao mínimo existencial não se sujeitam à reserva do possível, ou seja, à autorização orçamentária. “O mínimo existencial não deve ser invocado para denegar direitos sociais claramente positivados na Constituição, que eventualmente o excedam” (SARMENTO, 2019, p. 332).

Não bastasse isso, questiona-se se no tocante à concretização do direito à moradia digna há a preocupação com o seu distanciamento do seu real destinatário, que é o povo.

Em outras palavras, é importante saber se há o real cumprimento do direito, para garantia da promoção da igualdade, ou se somente intenta-se atingir interesses econômicos e, mais detidamente, os anseios do poder, ou melhor, da política escondida sob certa neutralidade.

Pontualmente, Marcus Orione Gonçalves Correia pondera sobre as distorções dadas à implementação de direitos sociais e a forte carga política que acompanha o tema, a saber:

Percebe-se, assim, que, para o direito dialogar verdadeiramente com a realidade, ele, antes, precisaria estabelecer uma conversa com os polos opostos do poder. No entanto, não dialoga com a realidade dos mais carentes economicamente, já que estes também são, na sociedade, os carentes de poder. Dialoga demais com a realidade dos poderosos, já que estes acabam por ditar o sentido que pretendem que o mundo assuma. Logo, submetendo-se a um jogo de poder, a efetividade do direito está na efetividade dos grupos, mais ou menos favorecidos, em usar do poder. Logo, a crítica ao direito não se insere, ab initio, no interior do próprio direito, mas essencialmente no poder e, portanto, na política [...] A ideia de que existem pessoas que se aproveitarão das vantagens geradas pelo esforço da maioria, sem mérito pessoal suficiente, está sempre presente na mente daqueles que criticam os direitos sociais (e, em especial, a sua constitucionalização). Está presente, pois, também em uma certa forma de se entender e interpretar os direitos sociais, que parte da lógica de que a sua concessão implica a quebra do pacto de solidariedade estabelecido pela sociedade. Esta ideia realiza-se como antecedente lógico da interpretação – existindo antes mesmo do próprio ato de interpretar e se enraizando em vários aspectos da realidade atual (2015, p. 114 - 117).

Na verdade, o que não se observa é que a efetivação de um direito social não se trata de esmola, mas da real rede de proteção social e transformação da sociedade. É uma questão de opção política adequada.

Ainda nessa temática, Marcus Orione Gonçalves Correia obtempera acerca das distorções dos direitos sociais como garantias de condições mínimas de sobrevivência, em desacordo com aquilo que é vivenciado por aqueles que não se encontram em uma condição desprivilegiada:

Os direitos sociais devem ser construtores de autonomias e não do cerceamento de liberdades de pessoas mais pobres [...] Acreditamos, mesmo, que reside aí o grande desafio moderno dos direitos sociais como instrumento de transformação da sociedade, ou seja, a potencialidade existente nessa modalidade de direitos como meio de redenção e não de controle dos mais carentes [...] impingimos aos outros as nossas intenções de controle, mas não o nosso estilo de vida [...] A nós é dado existir na perspectiva de uma sociedade de consumo. Somos cidadãos/consumidores. Aos pobres, apenas a cidadania no sentido da sobrevivência a partir dos mínimos. Uma cidadania menor, portanto, se analisamos a partir da lógica que imprimimos ao ato de viver. Os direitos sociais devem ser concedidos, ampliados e generalizados, mas nunca na perspectiva de que constituam em eficiente meio de controle social dos seus titulares. Ninguém deve ser titular da autonomia do outro – em especial do outro mais pobre. (2015, p. 120-123).

Além disso, se considerado o contexto brasileiro, tem-se a agravante da exacerbada e sucessiva edição de leis para solucionar problemas estruturais e endêmicos, prática esta que se revela ineficaz, visto que a lei pela lei, ou o excesso de leis, não têm o condão de solucionar problemas.

É sabido que a prestação potente e apropriada de um direito não se dará pela mera existência de uma lei, sem ações adequadas.

Mais do que isso, verifica-se certa inexistência ou reduzida amplitude de controle social de atos políticos e administrativos no Brasil. Tal cenário demonstra a infeliz realidade da sociedade brasileira, o que não é característica apenas dos dias atuais.

Muitas vezes, o cidadão brasileiro carrega em si o infausto hábito de somente queixar-se de órgãos e dirigentes do país, das leis e de outros cidadãos, inclusive, aqueles mais fragilizados socialmente.

A repetida retórica de que a sociedade urge mudar, mas, sem a consciência de que cada um dos brasileiros são, na verdade, parte dessa sociedade, em nada contribui para o controle e pressão social. A falta de atuação participativa e exigente perante o Poder Público e o Judiciário apenas contribui para o descumprimento e inefetividade de direitos de cada um dos cidadãos brasileiros.

Nesse sentido, a problemática da efetivação dos direitos sociais, neles incluído o da moradia, certamente demonstra-se prejudicada e inviabilizada, haja vista a parca e nefasta atuação do Poder Público brasileiro e dos meios de seu controle, bem como em virtude da coexistência de fatores econômicos e históricos

que formaram o Estado brasileiro e que ainda contribuirão para a estruturação deste Estado.

Portanto, eis os aspectos essenciais de uma análise desse direito fundamental social, previsto constitucionalmente, mas de efetivação tão diminuta. Cabe, então, verificar o que dispõe o denominado Estatuto da Cidade.

### **2.2.2 Direito à moradia e o Estatuto da Cidade**

A Lei nº 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, com normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Frise-se, tais escopos não são singelos, todavia, eles são os princípios norteadores daquilo que se pode planejar e implementar para a ordenação adequada das cidades.

No artigo 2º, do referido Estatuto, determina-se que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante o elenco de diversas diretrizes (BRASIL, 2001).

Das diretrizes listadas em tal artigo, verifica-se que a ideia de urbanização vem traçada como uma condução ativa de planejar a cidade e atender às necessidades humanas, sem dissociar-se do compromisso com a sustentabilidade.

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às



características locais; VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; h) a exposição da população a riscos de desastres; VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência; VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social; XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais; XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento; XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados (BRASIL, 2001).

Em regra, intenta-se garantir o direito de cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura

urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Isso apenas evidencia aquilo que já foi dito alhures sobre a que se refere a moradia digna, que não se restringe à titulação de bens, mas também à garantia de diversos outros atributos e direitos.

Nesse contexto, quando se pensa então no direito de laje, certamente, remanescem indagações sobre como reconhecer que a laje tem o condão de garantir a moradia digna, se nem mesmo esses poucos atributos acima elencados, na maioria das vezes, não são atendidos. É algo a se refletir.

Grande parte das verdadeiras lajes estão localizadas em encostas, morros, vielas, alagados e barrancos, dentre outras áreas. Como conceber que é possível ter, nesses locais, infraestrutura, transporte, serviços públicos, saneamento ambiental e lazer?

Asseverar que em tais locais há planejamento e evitam-se as distorções do crescimento urbano, bem como os danos ao meio ambiente, é algo deveras equivocado.

Se realizado um recorte, o qual leva em conta, por exemplo, aquelas comunidades de favelas em morros e barrancos, dificilmente serão verificadas a ordenação e o controle do uso do solo.

Desta feita, tais áreas urbanas e outras mais são marcadas por distorções como: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental; e a exposição da população a riscos de desastres.

Nem precisa rememorar quantas vezes cada cidadão brasileiro não ouviu ou leu em noticiários informações sobre desastres, como desabamentos, em razão dos ciclos intensos de chuvas. É o tipo de notícia corriqueira que, porém, não deveria ser.

Nesse sentido, como já foi dito anteriormente, o direito à moradia digna não significa apenas a titularidade do imóvel e que a estrutura da habitação seja adequada.

O entendimento deve ir além disso, pois deve envolver atributos como um acesso sustentável e não discriminatório às infraestruturas essenciais para a saúde, transporte, educação, segurança, conforto, lazer e nutrição.

As pessoas devem ter acesso, por exemplo: à água potável, para preparo de alimentos, limpar seus lares, tomar banho, beber; à energia elétrica, para ter iluminação na casa, usar aparelhos elétricos, estudar, divertir-se; à iluminação pública, para garantia da sua segurança e para que consiga deslocar-se de forma adequada; ao transporte, para ir trabalhar, estudar, procurar lazer, viajar, viver em sociedade; à educação, para trazer mudanças à sociedade e efetivamente implementar as mudanças que tanto se almeja no país; e ao saneamento, para que se viva em um local agradável e sem riscos, sejam estes ambientais, de saúde, estéticos ou estruturais.

Outrossim, deve-se salientar que há no Estatuto da Cidade relevantes diretrizes de caráter gerencial e representativo, que regulam temas acerca da gestão democrática das cidades, cooperação entre governos e iniciativa privada, justa distribuição de benefícios, integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, audiências públicas, simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, regularização fundiária e urbanização.

Por derradeiro, a citada legislação ainda prevê a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, bem como o tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento, e a garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.

A questão é saber se, na realidade, vivencia-se isso com plenitude ou se não se trata de mais uma problemática sobre a efetividade de direitos e garantias.

As sucessivas tentativas de regulamentação do uso da terra – com códigos de edificação, leis de zoneamento, normas para o parcelamento do solo – apresentaram-se como virtualmente fracassadas no Brasil, tal qual ocorreu em países menos desenvolvidos em razão da falta de fiscalização capaz de fazer prevalecer as restrições e sua utilização não para a melhoria das condições de vida da cidade, mas para a exclusão da comunidade carente das áreas de interesse do mercado [...] Não se ignora que a cidade reflete espacialmente o tipo de relações políticas, econômicas e sociais existentes na sociedade e que o padrão de distribuição espacial da população nas áreas urbanas brasileiras acaba sendo orientado pelo sistema de estratificação social e determinando uma ocupação do solo basicamente incorporando tais linhas de desigualdades, sendo os estratos inferiores aqueles que são mais atingidos pela manifestação dos problemas (MOTA, 2018, p. 9-10).

Anteriormente, quando foram relacionados temas constitucionais sobre a moradia digna, discutiu-se os embaraços de sua efetividade. Novamente, agora indaga-se a efetividade das disposições do Estatuto da Cidade. Posteriormente, pretende-se analisar a efetividade do denominado direito de laje, previsto na Lei 13.465/2017 (normatizadora da regularização fundiária e da laje), que também sinaliza inefetividade.

Eis um panorama pernicioso dos mundos jurídico e fático do Brasil, mormente, no tocante à moradia digna para aqueles que se encontram em alguma condição de vulnerabilidade.

Destarte, compete agora realizar o escorço sobre alguns dispositivos da Agenda 2030 da ONU e do Comentário Geral nº 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, consoante proposto pela presente pesquisa.

### **2.2.3 Direito à moradia: A Agenda 2030 da ONU e comentário geral nº 4, do Comitê de direitos econômicos, sociais e culturais**

Destarte, compete agora realizar o escorço sobre alguns dispositivos da Agenda 2030 da ONU e do Comentário Geral nº 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, consoante proposto pela presente pesquisa.

Primordialmente, serão realizados alguns apontamentos relevantes do Comentário Geral nº 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o qual contém diretrizes para estabelecer o direito à moradia adequada, tudo, com o escopo de ocasionar um melhoramento constante das condições de existência das pessoas.

No trecho inaugural do referido Comentário Geral reconhece-se o direito à moradia, lá tratado como alojamento, como um direito humano primordial que deve garantir um nível de vida suficiente e permitir o gozo de direitos econômicos, sociais e culturais a toda e qualquer pessoa.

Ademais, discorre-se acerca da relevância em respeitar-se o direito à moradia adequada, bem como lamenta-se o fato de tal direito ainda não receber o devido cumprimento em vários países.

Direito à moradia não é apenas a concessão de teto às pessoas ou atribuição de um direito, de maneira formal, é muito mais que isso. Afirma-se que moradia é um lugar de segurança, paz e dignidade, com espaço adequado, iluminação e ventilação, saneamento, acessibilidade, infraestrutura e acesso a transportes, serviços, educação, conforto e nutrição.

Outrossim, fala-se em um direito que deve ser atribuído a todos, sem qualquer distinção, e que respeita o meio ambiente e o meio cultural.

Além disso, assevera-se que a política e a legislação não devem beneficiar os grupos sociais favorecidos, em detrimento dos setores mais carenciados da população, devendo-se ainda adotar uma estratégia nacional de habitação e utilizar os meios jurídicos competentes para efetivação do direito à moradia.

COMENTÁRIO GERAL N.º 4: ARTIGO 11.O, NÚMERO 1 (RELATIVO AO DIREITO A ALOJAMENTO ADEQUADO) Sexta sessão, 1991 1. Nos termos do artigo 11.o , n.º 1 do Pacto, os Estados Partes “reconhecem o direito de todas pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência”. O direito humano a um alojamento adequado, decorre assim, do direito a um nível de vida suficiente e reveste-se de importância primordial para o gozo dos direitos económicos, sociais e culturais[...] 4. A comunidade internacional tem reafirmado, com frequência, a importância de respeitar plenamente o direito a um alojamento adequado; no entanto, o fosso entre as normas enunciadas no artigo 11.o , n.º 1 do Pacto e a situação existente em muitas regiões do mundo continua a ser preocupante. Os problemas das pessoas

sem-abrigo e mal alojadas afiguram-se particularmente graves em certos países em desenvolvimento, que enfrentam grandes dificuldades e constrangimentos, nomeadamente de natureza económica. Mas o Comité considera que também se verificam problemas significativos, neste domínio, em sociedades economicamente mais desenvolvidas. As estatísticas da Organização das Nações Unidas indicam que existem mais de 100 milhões de pessoas no mundo sem-abrigo e mais de um bilhão que não dispõem de um alojamento adequado [...] 6. O direito a um alojamento adequado assiste a todos [...] Neste espírito, o conceito de “família” deve ser interpretado em sentido amplo. Por outro lado, tanto os indivíduos, como as famílias, têm direito a um alojamento adequado sem distinção de idade, situação económica, pertença a grupos ou entidades, origem social ou outra condição. O gozo do direito não deve, em virtude do artigo 2.o , n.º 2 do Pacto, estar sujeito a qualquer forma de discriminação. 7. Na opinião do Comité, o direito ao alojamento não deve entender-se em sentido restrito. Não se trata aqui de proporcionar um simples teto a servir de abrigo ou de considerar o direito ao alojamento exclusivamente como um bem. Pelo contrário, deve ser visto como o direito a um lugar onde seja possível viver em segurança, em paz e com dignidade [...] Assim, “a dignidade inerente à pessoa humana”, de que decorrem os direitos enunciados no Pacto, exige que a expressão “alojamento” seja interpretada de modo a ter em conta diversas outras considerações e, principalmente, o facto de que o direito ao alojamento deve ser assegurado a todos sem discriminação alguma com base nos rendimentos ou no acesso a outros recursos económicos [...] “uma habitação adequada compreende [...] intimidade suficiente, espaço adequado, segurança adequada, iluminação e ventilação suficientes, infra-estruturas básicas adequadas e localização adequada relativamente ao local de trabalho e aos serviços essenciais – tudo isto a um custo razoável para os beneficiários” [...] Uma vez que a adequação é determinada por factores sociais, económicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, o Comité entende que é possível identificar certos aspectos do direito, a seguir enunciados, que devem ser considerados para este fim, independentemente do contexto: a) Segurança legal da ocupação. A ocupação assume diversas formas: arrendamento, locação (sector público ou privado), co-propriedade, propriedade, alojamento em situação de urgência e ocupação precária, incluindo habitações ou terras. Independentemente do tipo de ocupação, todas as pessoas devem ter um certo grau de segurança, que garanta a protecção legal contra a expulsão, a agressão e outras ameaças [...] b) Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infra-estruturas. Um alojamento adequado deve dispor de estruturas essenciais à saúde, à segurança, ao conforto e à nutrição. Todos os titulares do direito a um alojamento adequado devem ter acesso permanente aos recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de limpeza, meios de conservação de alimentos, sistemas de recolha e tratamento de lixo, esgotos e serviços de emergência. c) Acessibilidade. Os custos financeiros do alojamento, suportados pelas pessoas ou agregados familiares, devem situar-se a um nível que não ameace, nem comprometa, a satisfação de outras necessidades básicas [...] d) Habitabilidade. Um alojamento adequado deve ser habitável, em termos de propiciar aos seus ocupantes o espaço adequado e proteger do frio, da humidade, do calor, da

chuva, do vento e outros perigos para a saúde, dos riscos devidos a problemas estruturais e de vectores de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser igualmente garantida. O Comité encoraja os Estados Partes a aplicarem os princípios sanitários no domínio da habitação, elaborados pela Organização Mundial de Saúde (OMS), que considera o alojamento como o factor ambiental mais frequentemente associado à doença, tal como o revelam as análises epidemiológicas. Alojamento e condições de vida inadequadas e deficientes estão invariavelmente ligadas ao aumento das taxas de mortalidade e morbidade. e) Facilidade de acesso. Um alojamento adequado deve ser acessível às pessoas que a ele têm direito [...] f) Localização. Um alojamento adequado deve situar-se num local onde existam possibilidades de emprego, serviços de saúde, estabelecimentos escolares, centros de cuidados infantis e outras estruturas sociais. É o caso das grandes cidades e das zonas rurais, onde o custo (em tempo e dinheiro) das deslocações por motivo de trabalho é susceptível de pesar demasiado nos orçamentos dos agregados pobres. As habitações não devem ser construídas em lugares poluídos, nem na proximidade imediata de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos seus ocupantes. g) Respeito pelo meio cultural. A arquitectura, os materiais de construção utilizados e as políticas subjacentes devem permitir exprimir, de forma adequada, a identidade e diversidade culturais [...] 9. Como foi dito atrás, o direito a um alojamento adequado não pode ser considerado independentemente dos outros direitos humanos, enunciados nos dois Pactos internacionais. Já se fez referência ao conceito de dignidade humana e ao princípio da não discriminação. Por outro lado, o exercício pleno dos outros direitos – o direito à liberdade de expressão e de associação (por exemplo, para os arrendatários e outros grupos constituídos ao nível da comunidade), o direito de todos à liberdade de escolher o local de residência e de participar no processo de decisão – é indispensável para que o direito a um alojamento adequado possa ser exercido [...] 11. Os Estados Partes devem conceder a prioridade devida aos grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis, prestando-lhes uma atenção especial. Além disso, política e legislação não devem beneficiar os grupos sociais favorecidos, em detrimento dos sectores mais carenciados da população [...]13. O controle efectivo da situação da habitação é outra obrigação imediata dos Estados Partes [...]16. Em alguns Estados, o direito a um alojamento adequado está consagrado na Constituição. que se revelou útil a aplicação de tais disposições (ONU – PNUD, 2009).

Por sua vez, a denominada Agenda 2030 da ONU, em alguns de seus dispositivos, alinha-se plenamente ao Comentário Geral nº 4, do Comité de Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

A Organização das Nações Unidas, em uma reunião que ocorreu de 25 a 27 de setembro de 2015, em sua sede, decidiu sobre a adoção de um conjunto de objetivos e metas universais para o alcance do desenvolvimento sustentável global.

Em nome dos povos que servimos, nós adotamos uma decisão histórica sobre um conjunto de Objetivos e metas universais e transformadoras que é abrangente, de longo alcance e centrado nas pessoas. Comprometemo-nos a trabalhar incansavelmente para a plena implementação desta Agenda em 2030. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Estamos empenhados em alcançar o desenvolvimento sustentável nas suas três dimensões – econômica, social e ambiental – de forma equilibrada e integrada. Também vamos dar continuidade às conquistas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e buscar atingir suas metas inacabadas. Nós resolvemos, entre agora e 2030, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; e assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais. Resolvemos também criar condições para um crescimento sustentável, inclusivo e economicamente sustentado, prosperidade compartilhada e trabalho decente para todos, tendo em conta os diferentes níveis de desenvolvimento e capacidades nacionais (ONU - AGENDA 2030, 2015).

Eis, então, a denominada Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. O excerto abaixo colacionado alinha-se às questões atinentes à moradia adequada.

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência

11.a Apoiar relações



econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento 11.b Até 2030, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis 11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais (ONU - AGENDA 2030, 2015).

Logo, observa-se que o conjunto de proposições constantes na Agenda 2030, da qual o Brasil é signatário, contempla medidas assecuratórias e de implementação de uma nova visão do direito à moradia, inclusive, inserindo-o no contexto da sustentabilidade.

Objetivos como os da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas (ONU), não podem tornar-se mera utopia e, para que isso não ocorra, impõe-se atuar de maneira factível, contextualizada com cada realidade local e comprometida com o real bem-comum.

Portanto, a partir deste ponto, faz-se necessária a abordagem da relação existente entre o descumprimento do direito fundamental à boa administração pública e a crise da moradia no Brasil.

Isso porque, a inobservância de princípios constitucionais e administrativos, em matéria de moradia, podem conduzir às mazelas habitacionais, o que caracteriza a incompetência do Poder Público brasileiro na condução dessa área, o que o torna responsável pelo cenário existente.

O direito de laje, por sua vez, também é afetado por essas linhas de causa e efeito da atuação estatal inefetiva ou viciosa.

### 2.3 AS MAZELAS DA MORADIA E O DESCUMPRIMENTO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para compreender o que seja o direito fundamental à boa administração pública, serão traçados breves apontamentos da obra intitulada “O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais”, de Juarez Freitas, em que se apresenta o conceito de direito fundamental à boa administração pública, tendo

como referência a Carta dos Direitos Fundamentais de Nice e a Constituição Federal de 1988.

De acordo com o autor, o direito fundamental à boa administração pública é o direito à administração pública eficiente e eficaz, que aja de forma proporcional, transparente, moral, motivada e imparcial, e que cumpra com seus deveres, bem como respeite a participação social, sendo ainda responsável pelos seus atos omissivos ou comissivos (2013, p. 26).

Assim, isso significa dizer que a boa administração pública é aquela que respeita e atende os direitos e princípios que regem a atividade administrativa, bem como os demais previstos na constituição, uma vez que esta deve ser o fundamento de toda atividade administrativa, política e judicial.

No passado, o controle e as leis; no presente e no futuro, o controle substancial das escolhas públicas em face dos direitos fundamentais. O que mudou? Em vez da mera primazia das regras legais, cada vez mais no topo do sistema jurídico figuram os direitos fundamentais, com especial destaque, no âmbito do Direito Administrativo, para o direito fundamental à boa administração pública [...] o agente público, especialmente o responsável pelo controle de racionalidade das escolhas administrativas, tem o poder-dever de incentivar o resguardo, antes de tudo, do catálogo de princípios, objetivos e direitos fundamentais, de maneira concatenada (FREITAS, 2013, p. 20-28).

Por conseguinte, tem-se que “a Constituição, bem interpretada, é que administra”, isto é, ela é o parâmetro para atuação e controle dos atos do Poder Público (FREITAS, 2013, p. 133), isto é, o que está regulado na Constituição Federal deverá ser respeitado e concretizado.

A doutrina mais moderna vem tratando de uma modernização do conceito de legalidade no direito público, ampliando seu espectro de atuação, para se considerar legal somente a conduta que está em conformidade com a lei e com todos os princípios constitucionais aplicáveis ao caso. Nesse sentido, com a evolução do Estado de Direito, a atuação administrativa passa a respeitar o princípio da legalidade sob dois aspectos: no sentido restrito, pode-se falar em princípio da reserva legal, dispondo que determinadas matérias da atuação administrativa estejam reservadas à lei; no sentido amplo, a legalidade abrange não somente a lei formalmente considerada, mas também os atos normativos emanados do Poder Executivo, além dos princípios expressos e implícitos no texto constitucional. Na mesma esteira, a ampliação do conceito acaba por restringir a discricionariedade do administrador. Isso porque, em determinadas situações, a lei prevê a

atividade administrativa por meio de conceitos indeterminados, todavia, a escolha do gestor deve se pautar no respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, eficiência, entre outros, o que torna sua opção bastante limitada [...] pode-se entender que a chamada Constitucionalização do Direito Administrativo enseja uma ampliação do controle judicial sobre os atos administrativos, principalmente, no que diz respeito à atuação voltada para políticas públicas, permitindo que essa análise judicial adentre aspectos de mérito, em atenção aos princípios e valores constitucionais e às diretrizes de condutas impostas por eles (CARVALHO, 2018, p.49).

Portanto, esse panorama propõe que a atuação do Poder Público não pode desrespeitar princípios e direitos fundamentais, seja esse descumprimento nítido ou velado. Justificativas imprecisas, dúbias e subjetivas não podem prevalecer sobre a legalidade, nem tentar esconder-se sob esta, de maneira manipulada.

Já no tocante à efetivação do direito à moradia digna, de maneira mais detida, é evidente que o cumprimento do direito fundamental à boa administração pública vincula-se ao sucesso ou insucesso da efetivação daquele direito, o qual, como dito alhures, é um direito social fundamental à garantia da dignidade humana.

Não obstante o princípio mandatório de que o direito à moradia digna deva ser garantido e viabilizado por todos e para todos, sendo o Estado o personagem essencial a sua efetivação, a inobservância de princípios administrativos e demais princípios constitucionais é um fato real no Brasil e, sem dúvidas, redundou e, ainda redundará, em efeitos deletérios ao direito à moradia.

Desse modo, como parte da pesquisa proposta, deve-se realizar o cotejo entre a inobservância de princípios administrativos e constitucionais com o direito à moradia digna. Far-se-á a seguir uma análise de significação e implicações danosas causadas ao direito à moradia e, sob um enfoque mais detido, sobre o próprio direito de laje.

Entretanto, o rol dos princípios não será aqui exaurido.

Quanto aos princípios da economicidade, da eficiência e da eficácia, cujas significações correspondem, respectivamente, à vedação ao desperdício, vedação ao uso de meios inapropriados, e vedação ao descumprimento dos objetivos e metas constitucionais (FREITAS, 2013, p. 110-112).

Ao definir-se a economicidade pode-se pensar na ideia de otimização, de realizar algo a menores custos, sem a perda de qualidade final. Porém, se o Poder

Público, no âmbito da moradia, atua minorando os custos, mas não garante a qualidade final, ou se garante a qualidade, contudo majora os custos, por razões escusas, é patente o descumprimento de tal princípio.

A indagação que surge é exatamente sobre a realidade vivenciada no país, na qual é sabido que há inúmeras obras recém-inauguradas com problemas graves, obras superfaturadas para aquilo que propiciam, obras inacabadas ou inexistentes.

Além disso, vale ressaltar, esse tipo de problema pode ser verificado em obras de diversos portes e para diversas finalidades, inclusive, para fins habitacionais.

Em relação ao direito de laje, verifica-se que a economicidade revela-se, de certa forma, incompatível, visto que em determinadas hipóteses não haveria investimento que viabilizasse um ajuste nas moradias capaz de garantir que as mesmas fossem habitações compatíveis com a dignidade humana, isto é, seria um recurso desperdiçado. De outro modo, haveria situações em que o resultado desejado até poderia ser atingido, todavia, o dispêndio seria exacerbado.

A mesma análise pode ser realizada no tocante à eficiência e à eficácia. A eficiência demanda que a Administração Pública empregue tempo razoável e meios adequados na sua atuação. Já a eficácia impõe o atingimento de metas constitucionais, de resultados harmônicos com os objetivos.

Como é sabido, a eficiência foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por força da Emenda Constitucional nº 19/98. Atuação eficiente é aquela realizada com presteza e um bom desempenho funcional. A meta é, sem dúvidas, o melhor resultado possível em um tempo razoável.

Então, em se tratando destes princípios, é simples apontar uma série de atos e condutas administrativas lesivas aos ideais de eficiência e eficácia.

Os casos de não correspondência com o texto constitucional são inúmeros, especialmente, quando verificada a utilização de meios inadequados e posturas viciadas, tais como: a não viabilização da moradia digna a todos, a qual, verdadeiramente, é um comando constitucional, mas pouco efetivado; as autorizações para determinados projetos e obras, os quais sabe-se terem irregularidades e representarem resultados não satisfatórios, onerosos, comprometedores do meio ambiente e do bem-estar dos indivíduos; não finalização ou atrasos de obras; o desperdício de recursos públicos, mão-de-obra e

equipamentos; o descumprimento da legalidade e da moralidade, ao burlarem-se as leis acerca do espaço urbano e negociarem-se aprovações de obras.

Quanto ao direito de laje, pode-se fazer um recorte significativo, acompanhado da seguinte indagação: pessoas vivendo aglomeradas, em locais sem a devida infraestrutura, o que ocorre na maioria dos casos, é o melhor resultado possível almejado pelo Estado brasileiro? É isso o que prevê a Constituição Federal quando regula a moradia digna?

Frise-se, isso não é tudo. Certamente, há outras mazelas vivenciadas pela sociedade brasileira.

No que tange ao princípio da legitimidade, tem-se “o dever de ultrapassar formalismos em excesso e aparências da regularidade formal”. Requer-se o exame das finalidades e motivações dos atos (FREITAS, 2013, p. 113-114). É decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado, o que legitima atos públicos com o atributo da fé-pública.

Todavia, frequentemente, são observadas posturas contrárias à legitimidade, nas quais utiliza-se do escudo da lei para justificar omissões ou ações indevidas do Poder Público no sentido de não propiciar a moradia digna.

Optar pela forma e ocasião de aplicação da lei fere também a legalidade, a imparcialidade e a moralidade. Isso revela-se como manipulação do texto legal, o que é uma clara atuação tendente a beneficiar ou a prejudicar alguém, ou ainda, a autopromover-se, com total falta de probidade.

Em outras palavras, patenteia-se a ausência da juridicidade e o domínio das desigualdades. O princípio da proteção à confiança é suplantado, já que também a segurança jurídica é enfraquecida.

Desta feita, as ações e omissões indevidas culminam com o favorecimento de um grupo diminuto em detrimento do restante da coletividade, o que significa dizer que a lei passa a ser utilizada para fundamentar, de forma conveniente, a inobservância de um direito social constitucionalmente previsto.

Ademais, verifica-se a insegurança jurídica naqueles casos de má- interpretação, de excessos de formalismo e de conhecimento técnico deficiente, situações as quais comprometem consideravelmente a efetivação adequada de direitos. É patente a ausência de legitimidade.

No contexto do regramento das cidades e de sua regularização, as posturas a serem tomadas demandam condutas sistemáticas, integrativas, que deverão ser adotadas com competência técnica, prudência e de acordo com os preceitos constitucionais e finalidades sociais. Do contrário, nenhum resultado satisfatório será atingido.

Além disso, concernente à responsabilidade da Administração Pública e dos entes prestadores de serviços públicos, é conhecida a sua natureza objetiva, ou seja, que independe da existência de dolo ou culpa. Basta apenas o nexo causal entre o dano ocorrido e a conduta omissiva ou comissiva do Estado, obviamente, por meio de seus órgãos, para que haja o dever de indenizar, assegurado o direito de regresso contra o agente público envolvido que tenha a responsabilidade subjetiva reconhecida.

Assim, o Estado não poderá ter uma atuação insuficiente, nem demasiada, ele deve ser proporcional, ou melhor, ele deve ser adequado, plausível.

O dever de ressarcir particulares por danos causados é manifestação da responsabilidade extracontratual, visto que não decorre de qualquer contrato ou vínculo anterior com o sujeito indenizado.

Portanto, deve-se questionar situações em que o Poder Público, sabendo da existência de riscos ou de diversidade de problemas, ainda assim autoriza, ou desautoriza, obras, licenças e fiscalização.

Nesse contexto, é comum presenciar-se tragédias urbanas, pessoas desprovidas de moradia digna ou alugadas em locais inapropriados e apartados, o que acarreta ao Estado o dever de indenizar tais danos, assim como outros mais, já que era de sua responsabilidade mitigá-los ou impedi-los e não o fez.

Ainda, no tocante à responsabilidade por obras públicas, é sabido que deve-se analisar a situação sob dois prismas, isso porque existem situações em que os danos decorrem da má execução da obra pública e, em outros casos, o dano decorre da existência da obra em si e não de sua execução indevida.

Esse princípio tem na essência uma fundamentalidade humanista e social extrema. Dele é lícito deduzir que não é o Estado que se curva ao indivíduo nem o indivíduo que se sobrepõe ao Estado, mas uma associação de ambos, em que a responsabilidade objetiva do ente estatal faz reconhecer na pessoa humana, garantida e resguardada em seu direito, em seu valor,

em sua dignidade, em sua cidadania, o ser democrático e igualitário que o Estado respeita (BONAVIDES, 2018, p. 626).

E mais, casos importantes surgirão no tocante ao direito de laje, regulado pela Lei nº 13.465/2017, pois questões atinentes à responsabilidade do Estado em relação a danos e problemas ocorridos em lajes, reconhecidas pelo próprio Poder Público, certamente tomarão conta do cotidiano estatal.

Sabe-se que a responsabilidade é objetiva, mas, em algumas hipóteses, quem assumirá a culpa, haja vista que, para fins de reconhecimento e registro da laje, deverá haver prévia autorização municipal e aprovação perante o Poder Público.

Trata-se de uma questão delicada, pois se uma laje autorizada, regularizada e titulada vier a causar danos, a quem se atribuirá a responsabilidade? Ademais, quem terá condições para assumir e reconhecer a tal “regularidade” da laje?

Provavelmente, as investigações acerca dos motivos e contexto de autorização e regularização da laje serão complexas, quiçá, insolúveis, sem contar ainda com o fato de envolver os próprios agentes públicos, que, nesse caso, serão engenheiros ou arquitetos do Município, os quais terão de ponderar se arriscarão suas carreiras atestando e autorizando o direito de laje.

O Estado Constitucional não pode chegar tarde. Danos evitáveis não podem persistir impunemente: a omissão prestacional de políticas constitucionalizadas gera danos injustos [...] o mais significativo controle das condutas administrativas, em nosso meio, é justamente o que combate a omissão, mal que muitos dissimuladamente – às vezes, fingindo impotência. Afinal, em país que arrecada mais de um terço do PIB em tributos, não se mostra sério o argumento de carência de recursos para o cumprimento do essencial. Passou da hora de respeitar, com todos os consectários, o direito fundamental à boa administração pública, cogente o bastante para reorientar a gestão pública, no intuito de fazê-la menos burocrática, mais empática e parceira da sociedade. Menos evasiva e mais eficaz na tutela dos direitos fundamentais das gerações presentes e futuras [...] O Estado deve ser responsabilizado objetivamente por toda e qualquer quebra nuclear da proporcionalidade, por ação ou omissão, na implementação de políticas públicas, com regressiva contra os agentes políticos que, por culpa ou dolo, frustram as prioridades constitucionais (FREITAS, 2013, p. 468-469).

Ainda nessa seara, mas com enfoque nos princípios da prevenção e da precaução, muito conhecidos no campo ambiental, incumbe questionar até que ponto o Poder Público atua de forma adequada e equilibrada na prevenção e precaução das mazelas da moradia, bem como analisar onde há excessos ou omissões.

A razão de ser da prevenção e da precaução é o dever de cautela e a antecipação da visibilidade da ocorrência de danos indevidos, sendo imperativo que o Estado atue de forma a evitar tais danos, os quais, de acordo com o sistema constitucional brasileiro são consideravelmente maléficos.

Logo, trata-se da atenção tempestiva aos riscos, a fim de evitar-se tanto os citados riscos, como os danos.

O diferencial entre prevenção e precaução se dá no tocante ao grau de certeza da ocorrência do dano, isto é, trabalha-se a maior ou a menor certeza. Quando esta certeza é maior de que algo ocorra, aplica-se a prevenção, quando é menor, é aplicável a precaução.

Quando o tema é moradia, perquire-se em que medida atuou e atua o Poder Público em situações nas quais revelam-se nefastas realidades, tais como: milhões de pessoas que carecem de um lar ou que habitam regiões de grande risco, seja para elas, seja para o meio ambiente, ou também, casos em que pessoas ocupam moradias sem a devida infraestrutura e outros atributos de uma moradia digna.

Almeja-se a prevenção e a precaução de maneira balanceada, sem interferências de temores exacerbados, o que gera a não ação, ou da ausência total de cautelas, o que significa grande descaso. Impõe-se o dever de agir proporcional (FREITAS, 2013, p. 126-127).

Custoso é vislumbrar como colocar em prática a precaução e a prevenção nas hipóteses de aprovação do direito de laje.

Provavelmente, em muitos casos, o mais recomendado será efetivamente nada aprovar, sob pena de ferir os aludidos princípios, haja vista a incompatibilidade entre o impedimento de riscos e danos com algumas situações fáticas apresentadas pelas lajes.

Outrossim, atrelado à precaução e à prevenção, encontra-se o princípio da sustentabilidade ou do desenvolvimento sustentável, insculpido nos artigos 170, VI, e 225, da Constituição Federal.



É dever do Estado e da sociedade de “promover o bem-estar das gerações presentes, sem impedir a produção do bem-estar das gerações futuras” (FREITAS, 2013, p. 128).

O cerne da sustentabilidade é a criação de novos padrões. Esses novos paradigmas devem consubstanciar o equilíbrio entre custos e benefícios sociais, econômicos e ambientais. É o aclamado tripé da sustentabilidade.

Em vista disso, também na seara da moradia digna, as melhores práticas do Poder Público seriam aquelas que causassem menores impactos negativos e propiciassem o bem-estar geral.

Contudo, observa-se o desequilíbrio dessa equação. Para ilustrar tal desequilíbrio, pode-se emprestar um conceito da Ciência Política, que faz alusão à tirania da maioria ou da minoria organizada do conjunto.

Por isso vários autores (Tocqueville, J.S. Mill, Ayn Rand, Marcuse, Nietzsche, Constant) ao longo da história apontaram o perigo da tirania da maioria. J. S. Mill duvida do ‘desejo comum’ porque instituições representativas podem ser meros instrumentos da tirania se não se vota em favor do interesse público, mas se se vendem por dinheiro ou se apoiam razões particulares. De fato, quem decide é a ‘maioria da maioria’, que pode ser, como em geral é, não mais que uma minoria do conjunto [...] nos leva a notar que, por detrás do princípio da maioria está a realidade factual organizada pelas minorias organizadas [...] quem decide, na verdade, são sempre algumas minorias. (GIANTURCO, 2019, p. 298-299).

Isso significa dizer que, em questões de moradia, os interesses de uma minoria ou do mercado imobiliário especulativo possuem peso maior, deixando à margem do processo uma parcela considerável da população, mormente, os mais desprivilegiados e vulneráveis.

E não fosse apenas isso, é igualmente relevante destacar o desrespeito ao meio ambiente equilibrado, o qual não deveria ser assim conduzido, visto que, sem ele, é inviável a vida no planeta.

Derradeiramente, não poderia deixar de ser invocado o princípio do “interesse público genuíno e a correlata subordinação das ações estatais ao princípio da dignidade” (FREITAS, 2013, p. 137).

Em verdade, o interesse público é relacionado à tutela da dignidade de todos e de cada um. Essa dignidade justifica a excelência democrática e legítima do interesse público sobre o interesse particular (FREITAS, 2013, p. 43-44).

Portanto, se um processo de urbanização excludente e desordenado resulta em moradias irregulares, submetendo pessoas a uma vida não digna, pode-se asseverar que o interesse público genuíno não é cumprido no Brasil.

Semelhantemente, favorecimentos ou distorções em prejuízo do bem-estar de muitos outros têm causado danos à sociedade e ao regular desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras, a exemplo da criação de verdadeiros vazios nas cidades; do surgimento de grandes contingentes de imóveis desabitados; da alocação da população de baixa renda em habitações periféricas e em grandes distâncias, ou, em favelas; do incremento de um mercado imobiliário voraz e especulativo; do controle do regramento e do desenho das cidades por camadas privilegiadas e empresas empreendedoras; do Poder Público corrompido, com agentes públicos despreparados tecnicamente ou privados de moralidade e impessoalidade.

Seguramente, essas são algumas das facetas do mau uso do princípio do interesse público.

Dessarte, é questionável o real atendimento ao interesse público, quando se verifica que um grande número de pessoas não possui moradias dignas, bem como observa-se que as políticas públicas apresentadas revelam-se medíocres e inefetivas, sem contar ainda as novéis legislações tão festejadas, as quais não manifestam quaisquer resultados práticos e concretos.

### **2.3.1 A relevância do exercício regular do poder de polícia sobre a ocupação do solo**

O Estado deve atuar pautado pela supremacia do interesse público e com o escopo de atender ao interesse coletivo, ou seja, o bem-estar da sociedade.

Para tanto, o Estado poderá estabelecer restrições ou limitações ao exercício de liberdades individuais e ao direito de propriedade do particular, o que consubstancia o seu Poder de Polícia.

Nesse sentido, “na busca do bem-estar da sociedade, o Estado pode definir os contornos do exercício do direito de propriedade e, até mesmo, de liberdades e garantias fundamentais, criando-lhes restrições e adequações” (CARVALHO, 2018, p.131).

Diante desse contexto, o artigo 78 do Código Tributário Nacional apresenta o citado Poder de Polícia.

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder (BRASIL, 1966).

Tal poder, incidente sobre bens e pessoas, aplica-se a todos os particulares, sem necessidade de autorização judicial ou vínculo contratual de qualquer natureza.

Ainda, as ações estatais que qualificam o Poder de Polícia cingem-se a atos de fiscalização, prevenção e repressão.

Em outras palavras, com esteio no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o Estado pode valer-se do seu Poder de Polícia para coibir atividades que causem danos à coletividade, sendo tal poder inerente à União, aos Estados e aos Municípios.

Sugere-se compreender o ‘poder de polícia administrativa’ como o exercício de um dever (não mera faculdade) que consiste em regular, restringir ou limitar administrativamente, de modo legal e legítimo, o exercício dos direitos fundamentais de propriedade e liberdade, de maneira a obter uma ordem pública capaz de viabilizar a coexistência dos direitos em sua totalidade, sem render ensejo à indenização, por não impor dano juridicamente injusto (FREITAS, 2013, p. 189).

Outrossim, o Poder de Polícia possui três atributos ou características, que são: discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

Logo, é possível asseverar também que no tocante ao direito fundamental social da moradia isso não poderia ser diferente, o que significa dizer que cabe ao Estado velar pelo cumprimento efetivo de tal direito constitucionalmente previsto, de modo a alinhá-lo aos interesses da sociedade e da legislação.

Nessa seara, ações de fiscalização, repressão e prevenção deverão ser implementadas, inclusive, em situações mais polêmicas, em que se tenha de realizar a ponderação de direitos e interesses, a exemplo do direito de moradia em face das ocupações irregulares etc.

Eis a tônica da proposta de reflexão sobre o conceito de 'polícia administrativa': subordinar nitidamente tal 'poder de polícia administrativa' – expressão que denota atávico autoritarismo – à ideia de limitação prudente, comedida e parcimoniosa, convertendo-a numa atividade preferencialmente reguladora, de incentivo e de prevenção, inclusive com o exercício da 'arbitragem pública', notadamente no campo das tarefas regulatórias. Em outros termos, precisa ser, antes de tudo, uma limitação administrativa que visa a proteger e a harmonizar direitos fundamentais, de maneira sistematicamente satisfatória. Uma limitação associada a imperativos democráticos de regulação confiável, firme e segura que permita a estabilidade jurídica indispensável à promoção do desenvolvimento sustentável. Dever finalisticamente considerado, nunca mais o poder sem justificação externa e interna. Aceito o novo paradigma, afinado com as exigências teleológicas da 'Constituição que administra', o 'poder de polícia ou limitação administrativa' haverá de ser redimensionado, neste século XXI, na trilha de melhor salvaguardar a coexistência – sem quebra ou violação – do plexo de direitos fundamentais. (FREITAS, 2013, p. 188).

Portanto, a relevância do Poder de Polícia, na ocupação do solo urbano e na efetivação do direito constitucional à moradia digna, faz-se presente nas situações em que o Poder Público cumpre, e faz cumprir, as disposições de leis como: a Lei do Parcelamento do Solo, o Estatuto da Cidade, A Lei de Incorporações Imobiliárias, os Planos Diretores.

Se o Poder Público atuar sob o manto de legalidade e desenvolver a condução proba e justa das legislações supramencionadas, seguramente, as mazelas urbanas serão reduzidas.

Do contrário, sendo falho o Poder de Polícia, ter-se-á a ampliação dos problemas de uso e ocupação do solo, bem como o incremento das zonas de exclusão e vulnerabilidade.

Hodiernamente, muito do que há de irregular nas cidades é resultado da ausência ou da falha no regramento, fiscalização, punição e aplicação da legislação vigente, assim como das leis de tempos pretéritos. É algo evidente e que apenas se agravará com o passar do tempo.

O Estado não tem exercido, como manda a lei, o poder de polícia. A realidade urbana é prova insofismável disso. Nota-se, inclusive, uma relação entre áreas de proteção ambiental e áreas inadequadas à ocupação (beira de córregos, encostas deslizantes, várzeas inundáveis, beira de autopistas) e o uso do solo pela moradia pobre. Parece que tudo pode desde que não afronte as áreas valorizadas pelo mercado. Aí a lei se aplica. O resultado, este sim, é uma grande baderna. É cada vez mais insustentável o nível de comprometimento ambiental e de qualidade de vida dessas metrópoles que mantêm, através de práticas políticas arcaicas e de ardilosa representação, o encobrimento da senzala, ou a cidade ilegal. (MARICATO, 2013, p. 156-157).

Nos campos de ação do Poder de Polícia, tem-se que o Estado pode agir de forma preventiva quando impõe disposições genéricas e abstratas sobre determinada matéria, como em casos nos quais estabeleçam proibições ou limitações, ou ainda aplique leis acerca de dada matéria.

Dessa maneira, a atividade preventiva, em matéria de moradia, poderá impedir a criação e a disseminação de moradias que não atendam às determinações legais, seja da Constituição Federal, seja da legislação infraconstitucional.

No que se refere à ação repressiva, a qual envolve a prática de atos específicos e materiais, inclusive com sanções, também é observado que tal faceta do Poder de Polícia deve ser aplicada na área habitacional. Por meio dessas ações repressivas é que poder-se-á coibir as irregularidades.

Já a esfera da fiscalização do Poder de Polícia, que previne lesões, é essencial para a garantia de um regular direito de moradia digna, uma vez que por meio da fiscalização, a qual pode se dar por meio da expedição de alvarás, licenças e aprovações de projetos, além de inspeções, serão obstados empreendimentos habitacionais, regularizações de áreas, edificações e lajes, que não estejam nos limites dos regramentos legais e garantam segurança à coletividade como um todo.

A indagação que resta é se efetivamente essas três ações do Poder de Polícia ocorrem de maneira efetiva, já que o cenário habitacional do Brasil apresenta mazelas e discrepâncias com aquilo que a lei ordena e, em muitos casos, não se

verificam posturas estatais de prevenção, fiscalização e repressão adequadas e eficientes, o que sugere o descumprimento ou ineficácia do Poder de Polícia em relação à moradia digna e ao ordenamento das cidades.

Novamente, questiona-se quais seriam as causas do Poder de Polícia deficiente, em matéria de moradia, inclusive, se seria possível atrelá-las às mazelas do Estado brasileiro, aos interesses do mercado imobiliário e à ausência de um controle efetivo pela sociedade e pelo Judiciário, o que é afirmativamente respondido.

Esse paradoxo na aplicação da lei assume contornos mais complexos na cidade [...] o controle urbanístico (a fiscalização sobre o uso e a ocupação do solo), de competência municipal, se dá somente na cidade legal. Para os assentamentos precários ilegais, em áreas que não interessam ao mercado imobiliário, a fiscalização é precária. Nem mesmo em áreas de proteção ambiental, sobre as quais incidem leis federais, estaduais e municipais, a fiscalização e a aplicação da lei se dão com mais rigor do que nas áreas valorizadas pelo mercado (o que não significa que aqui se verifica o máximo rigor). Existe também, portanto, uma correlação entre mercado e gestão pública urbana. O mercado imobiliário controla os investimentos públicos urbanos que são o fator mais importante de valorização imobiliária. Isso justifica e explica a sofisticação dos lobbies existentes sobre a orientação dos investimentos públicos no processo de urbanização [...] As políticas de promoção pública também não suprem essa imensa demanda. Na ausência de alternativa habitacional regular, a população apela para seus próprios recursos e produz a moradia como pode. As consequências desse universo de construção, completamente desregulado, ignorado pelo Estado, são trágicas, dadas suas dimensões. A maior parte dos governos municipais e estaduais desistiram de responder pelo 'poder de polícia' sobre o uso e a ocupação do solo. A ocupação predatória e irracional resultante dessa falta de controle é a principal causa de uma lista grande de males, inaceitáveis em pleno início do século XXI: enchentes, desmoraamentos, poluição hídrica, epidemias etc. (MARICATO, 2013, p. 42-45).

Isso tudo demonstra o descompasso entre as propostas dos planos diretores e as gestões, ou melhor, a real implementação da política urbana.

Não interessa um plano normativo apenas, que se esgota na aprovação de uma lei, mas sim que ele seja comprometido com um processo, uma esfera de gestão democrática para corrigir seus rumos, uma esfera operativa, com investimentos definidos, com ações definidas e com fiscalização. Em síntese, o Plano de Ação (ou Plano Diretor como quer o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal) deve superar: 1) o tradicional descasamento entre lei e gestão, portanto, deve prever a gestão ou a esfera operacional; 2) a orientação dos investimentos definida por interesses privados. Deve-se,

portanto, sugerir a orientação dos investimentos, de acordo com o interesse público (social e ambiental); 3) a fiscalização discriminatória, corrupta e restrita à cidade oficial. Deve-se, portanto, propor um novo padrão de fiscalização; 4) a normatividade urbanística aplicável a uma parte apenas da cidade. Deve-se, portanto, propor uma normatividade cidadã e universal; 5) o jargão tecnocrático e arrogante. Deve, portanto, fazer-se entender pela população para que ela se incorpore no debate. (MARICATO, 2013, p. 117-118).

Eis o misto de inefetividade de legislações, omissão e corrupção do Poder Público e primazia dos interesses do mercado imobiliário.

A luta pelo direito à cidade é contra os poderes do capital que se alimentam impiedosamente e extraem renda da vida comunal que outros produziram. Isso nos lembra que o problema real se encontra no caráter privado dos direitos de propriedade e do poder que eles conferem de apropriar não apenas o trabalho, como também as produções coletivas de outros. Em outras palavras, o problema não é o comum per se, mas as relações entre os que o produzem e o conquistam pelo esforço em diferentes escalas e aqueles que dele se apropriam para seu benefício privado. Grande parte da corrupção que assola a política urbana relaciona-se ao modo como os investimentos públicos são alocados para produzir algo que se assemelhe a comum, mas que promove ganhos em valores patrimoniais privados de proprietários privilegiados de bens imóveis. A distinção entre bens públicos urbanos e comuns urbanos é ao mesmo tempo fluida e perigosamente porosa. Com que frequência os projetos de desenvolvimento são subsidiados pelo Estado em nome do interesse comum quando, na verdade, os verdadeiros beneficiários são alguns proprietários de terras, financistas e empreiteiras? (HARVEY, 2014, p. 153-154).

O mais notável de tudo isso é que a Lei 13.465/2017, que regula o direito de laje, aliás, como instrumento de regularização fundiária, prevê que a aprovação e registro do direito de laje dependem do cumprimento de posturas edilícias e urbanísticas vigentes, atendendo à legislação municipal sobre a matéria e sua aprovação.

Pois bem, paradoxalmente, as lajes são fruto do processo de urbanização excludente e desordenado, que não atendeu as legislações reguladoras da matéria, nem ao Poder de Polícia.

Contudo, agora há uma legislação que pretende conferir regularidade a esse fenômeno social e condicionar o seu registro à aprovação do Município e respeito às posturas edilícias e urbanísticas vigentes, o que não soa razoável, visto que a laje nasceu da irregularidade.

Efetivamente, resta indagar onde estava, está e estará o Estado diante das dívidas sociais de sua omissão ou má atuação, inclusive, no campo da habitação.

Daí a pergunta: como pode o Estado, nesse contexto, atuar, intervir, para (começar a) resgatar essa imensa dívida social? O quadro é desolador. Com efeito, nossas classes dirigentes continuam na modernidade arcaica. Com uma indústria que só dispõe de mercado se a renda for concentrada para viabilizar a demanda; uma agricultura eficiente, mas voltada para exportação, em um país onde milhares de crianças morrem de fome a cada ano; megalópoles que são incapazes de oferecer os serviços para os quais elas deveriam existir; estrutura de transporte urbano nos moldes dos países ricos, mas que condena, por falta de dinheiro, milhões de pessoas a caminhar, como andarilhos medievais, os quilômetros entre suas pobres casas e o trabalho; e obriga aqueles que têm acesso à modernidade, ao desperdício de tempo em engarrafamentos que seriam desnecessários em um sistema de transporte eficiente. Enfim, a modernização é vista independentemente do bem-estar coletivo. Obtém-se um imenso poder econômico, mas ele não consegue resolver os problemas da qualidade de vida (DE MORAIS; STRECK, 2019, p. 85).

Neste esteio, passe-se agora ao estudo mais detido do denominado direito de laje.



### 3 DIREITO DE LAJE: A CRIAÇÃO TUPINIQUIM

Ao tratar do direito de laje, é inevitável não fazer associações com palavras como: comunidades, aglomerados subnormais, favelas, puxadinhos, lajes etc.

De acordo com alguns relatos, a palavra favela tem origem no nome de uma planta brasileira, encontrada na região Nordeste.

Em verdade, a expressão favela é originada da botânica brasileira, em uma espécie encontrada na caatinga nordestina, também conhecida como fava, faveleiro ou mandioca brava (*Jatropha phyllacantha*), extremamente rica em madeira, frutos comestíveis e sementes comestíveis (destinada à produção de farinha). Pois bem, na cidade baiana de Canudos, construída entre diferentes elevações da natureza, apelidou-se como Morro da Favela, um desses aclives, exatamente em razão da planta que encobria e caracterizava a localidade [...] Já em 1909, um periódico no Rio de Janeiro (Careta) utilizou, pela primeira vez escrita, a expressão favela para aludir àquele fenômeno de aglomerados de construções detectadas na paisagem cultural e arquitetônica fluminense – e, de resto, em todo o país (DIAS; EL DEBS; FARIAS, 2018, p. 26-27).

Assim sendo, compete traçar um breve resumo de legislações estrangeiras sobre o direito de laje, ou melhor, acerca de institutos a ele assemelhados, visto que a laje é uma criação tipicamente brasileira.

A legislação civil portuguesa regula, na verdade, o direito de superfície e a aplicação de normas de propriedade horizontal, isto é, não há referências mais aprofundadas sobre esse tipo de direito real e, considerando os diferentes contextos sociais, econômicos e urbanísticos daquele país, em relação ao Brasil, não se pode depreender que os regramentos são similares ao direito de laje.

Institutos análogos no Direito Comparado - Portugal – 'superfície de sobrelevação' [...] Direito de construir sobre edifício alheio está sujeito às disposições deste título e às limitações impostas à constituição da propriedade horizontal [...] A despeito de estar incluído no título do Direito de superfície, ao qual remete, está limitado pelas regras da constituição de propriedade horizontal (i.e., condomínio edilício), e o seu titular, uma vez concluída a construção, passa a ser considerado condômino das partes comuns (LAGO, 2017, p. 7-8).

Já a legislação espanhola, por sua vez, fala da constituição de um direito de superfície por cisão, além de trazer certas divergências acerca da natureza jurídica do direito em comento, inclusive, apontando traços de aspectos condominiais.

Em outras palavras, mais uma vez, considerando os diferentes contextos sociais, econômicos e urbanísticos daquele país, em relação ao Brasil, não se pode concluir que os regramentos são similares ao direito de laje.

Novamente, há necessariamente a vinculação do novo pavimento a cotas das partes comuns, além da previsão da constituição de normas de convivência entre os condôminos. O instituto ficou conhecido como 'derecho real de vuelo', 'derecho de mayor elevación' ou 'de edificación en subsuelo'. Há viva polêmica quanto à natureza jurídica deste direito: Roca Sastre, Guajardo-Fajardo: Há duas fases: uma primeira, na qual há um direito provisório de construção sobre imóvel alheio; e uma segunda fase, na qual há propriedade do novo pavimento, em união orgânica com uma participação nas partes comuns. La Rica: Direito real potencial, voltado à aquisição de uma coisa futura. Ventura-Traveset: Modalidade de direito de superfície, cuja efetivação depende da construção. Fuentes Lojo: Direito de superfície, nem mais nem menos. Camy Sanchez Cañete: Direito que tem aparência de direito real sobre coisa alheia, mas que em seu conteúdo contém a transformação da propriedade em propriedade horizontal. Soto Bisquert: Transmissão da propriedade do espaço aéreo suscetível de aproveitamento que existe sobre um imóvel, atribuindo a seu titular os meios necessários para sua utilização (LAGO, 2017, p. 10-12).

Luiz Guilherme Loureiro equipara o direito de laje aos frutos de soluções do direito comparado, a saber:

Na verdade, a laje confere ao seu titular o direito a um espaço volumétrico sobre a superfície de uma construção ou sob o seu piso, isto é, o direito de construir uma unidade imobiliária autônoma no espaço aéreo ou no subsolo de imóvel de outrem. No direito comparado, o mesmo instituto jurídico é denominado direito real de 'sobrelevação' ou propriedade por fases ou volumes. Em Portugal também é denominado Direito Real de Laje (art. 1525, CC português). Vários sistemas jurídicos ocidentais preveem uma ou várias maneiras de repartir a propriedade de um imóvel (residencial, empresarial, de uso misto) de modo que uma ou mais pessoas sejam proprietárias de uma unidade autônoma. A maior parte dos regimes jurídicos comporta uma forma muito próxima do nosso condomínio edilício, que compreende ao mesmo tempo a propriedade exclusiva de uma unidade imobiliária e a copropriedade de partes comuns. Mas também existem várias formas de organização jurídica do imóvel, algumas delas semelhantes à laje prevista no art. 1225, XII, do Código Civil, como o direito homônimo português. Na Suécia, por exemplo, existem três instrumentos [...] Na França, a práxis notarial deduziu do direito de superfície uma

propriedade por volumes sobre o plano especial, consagrada pela jurisprudência e, posteriormente, pela lei: esta construção jurídica também não prevê a propriedade comum sobre partes do imóvel. Na Alemanha e na Suíça se utiliza o direito real de superfície. Outros ordenamentos, como o espanhol, preveem 'direito de sobrelevação' ou de construção no espaço aéreo (2018, p. 965-966).

Por conseguinte, é possível asseverar que o direito de laje é um instituto *sui generis*, não obstante algumas inspirações do direito comparado, algo que aliás é corriqueiro no cenário legislativo brasileiro, em que se intenta adaptar legislações estrangeiras ao contexto nacional, o que pode gerar resultados deletérios ou inefetivos.

Certamente, a importação de leis e institutos jurídicos não é a melhor solução para as mazelas internas do Brasil.

Vale dizer, o direito de laje apresenta peculiaridades e inovações associadas a conceitos de outros institutos, como o direito de superfície e o condomínio edilício, revelando-se um direito singular.

Assim, o direito de laje foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro com o escopo de dar uma nova faceta às irregularidades da moradia no país, as quais são diversas.

Apesar de não haver um levantamento exato acerca do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos e outras formas de assentamentos marcados por alguma forma de irregularidade administrativa ou patrimonial, é sabido que tal fenômeno faz-se presente na maior parte das cidades brasileiras.

Diante desse cenário, o Ministério das Cidades criou um grupo de trabalho denominado "Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária", com escopo de desenvolver um novo plano nacional de regularização fundiária.

A partir disso, foram desenvolvidos estudos sobre o tema da regularização fundiária, o que proporcionou a criação do texto da Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, da qual se tem a introdução e o regramento do direito de laje, objeto da presente pesquisa.

A Medida Provisória nº 759/2016 passou por muitas alterações em seu texto e, só posteriormente, foi convertida na Lei nº 13.465/2017.

Nesse sentido, a Lei nº 13.465/2017 criou o direito de laje, o qual encontra-se elencado como direito real, no Código Civil, em seus artigos 1225, XIII, 1510-A e seguintes.

A Lei de Registros Públicos (6.015/73), em seu artigo 176, § 9º, também passou a tratar do direito de laje, assim como os artigos 54, VII, 58 e seguintes, e 69, § 2º, I, do Decreto nº 9.310/2018.

Por fim, até mesmo o Novo Código de Processo Civil apresenta disposição atinente ao direito que laje, qual seja, o artigo 799, X e XI.

Portanto, esse é o direito de laje, uma criação *sui generis* do direito brasileiro, mais uma peculiaridade inventada.

### 3.1 A FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA: IMÓVEIS COMO ATIVOS FINANCEIROS NA ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA

Primordialmente, antes de aprofundar os estudos acerca do direito de laje, incumbe traçar uma prévia do panorama mercadológico da moradia no Brasil.

Como infere-se, e considerando o que já foi dito alhures, há uma relação bem próxima e de grande influência entre o mercado imobiliário especulativo e a condução dos programas de moradia no Brasil.

Outrossim, verifica-se certa ineficiência do sistema financeiro da habitação (SFH) e dos programas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida (PMCMV), naquilo que se refere à realização do direito à moradia digna.

Exemplo disso é a própria transformação do Minha Casa Minha Vida em um novo programa, agora denominado Casa Verde e Amarela, objeto de regramento pela Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, cujas diretrizes e objetivos são:

Art. 2º São diretrizes do Programa Casa Verde e Amarela: I - atendimento habitacional compatível com a realidade local, com o reconhecimento da diversidade regional, urbana e rural, ambiental, social, cultural e econômica do País; II - habitação entendida em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece; III - estímulo ao cumprimento da função social da propriedade e do direito à moradia, nos termos da Constituição Federal; IV - promoção do planejamento integrado com as políticas urbanas de infraestrutura, de saneamento, de mobilidade, de gestão do território e de transversalidade com as políticas públicas de meio ambiente e de desenvolvimento

econômico e social, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável; V - estímulo a políticas fundiárias que garantam a oferta de áreas urbanizadas para habitação, com localização, preço e quantidade compatíveis com as diversas faixas de renda do mercado habitacional, de forma a priorizar a faixa de interesse social da localidade; VI - redução das desigualdades sociais e regionais do País; VII - cooperação federativa e fortalecimento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), de que trata a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005; VIII - aperfeiçoamento da qualidade, da durabilidade, da segurança e da habitabilidade da construção de habitações e da instalação de infraestrutura em empreendimentos de interesse social; IX - sustentabilidade econômica, social e ambiental dos empreendimentos habitacionais; X - transparência com relação à execução física e orçamentária das políticas habitacionais e à participação dos agentes envolvidos no Programa Casa Verde e Amarela e dos beneficiários desse Programa; XI - utilização de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais, a economia de recursos naturais e a conservação e o uso racional de energia. Art. 3º São objetivos do Programa Casa Verde e Amarela: I - ampliar o estoque de moradias para atender às necessidades habitacionais, sobretudo da população de baixa renda; II - promover a melhoria do estoque existente de moradias para reparar as inadequações habitacionais, incluídas aquelas de caráter fundiário, edifício, de saneamento, de infraestrutura e de equipamentos públicos; III - estimular a modernização do setor da construção e a inovação tecnológica com vistas à redução dos custos, à sustentabilidade ambiental e à melhoria da qualidade da produção habitacional, com a finalidade de ampliar o atendimento pelo Programa Casa Verde e Amarela; IV - promover o desenvolvimento institucional e a capacitação dos agentes públicos e privados responsáveis pela promoção do Programa Casa Verde e Amarela, com o objetivo de fortalecer a sua ação no cumprimento de suas atribuições; e V - estimular a inserção de microempresas, de pequenas empresas e de microempreendedores individuais do setor da construção civil e de entidades privadas sem fins lucrativos nas ações do Programa Casa Verde e Amarela (BRASIL, 2021).

Além disso, é relevante indagar também se esse novo programa (Casa Verde e Amarela), efetivamente, logrará êxito em seus objetivos e diretrizes ou se apenas não será mais uma substituição de nomenclatura de sucessivos programas habitacionais, os quais possuem encantadores compromissos, contudo, sem efeitos significativos.

A impressão que se tem é a de que as diretrizes e objetivos, lei após lei, são os mesmos.

E, não bastasse isso, cabe ressaltar que o Programa Minha Casa Minha Vida foi criado pela Lei nº 11.977/2009. Passados aproximadamente 12 (doze) anos de tal

programa, defronta-se agora com sua transformação em outro, o que sugere sua inefetividade.

Mais uma vez, questiona-se a ineficiente profusão legislativa e programática.

Brasília-DF, 25/8/2020 – O Programa Casa Verde e Amarela, do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), vai facilitar o acesso da população a uma moradia digna, assegurando mais qualidade de vida. A partir de medidas que garantirão eficiência na aplicação dos recursos, a meta é atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda com o financiamento habitacional até 2024, um incremento de 350 mil. Isso será possível com a redução na taxa de juros para a menor da história do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e mudanças na remuneração do agente financeiro [...] As regiões Norte e Nordeste serão contempladas com a redução nas taxas em até 0,5 ponto percentual para famílias com renda de até R\$ 2 mil mensais e 0,25 para quem ganha entre R\$ 2 mil e R\$ 2,6 mil. Nessas localidades, os juros poderão chegar a 4,25% ao ano para cotistas do FGTS e, nas demais regiões, a 4,5%. “Com essas alterações, queremos estimular novas contratações no Norte e Nordeste, que têm os maiores déficits habitacionais no País. Essas taxas diferenciadas buscam reduzir as desigualdades regionais, que é uma das principais missões do MDR”, destaca o ministro Rogério Marinho. “Além disso, as novas medidas possibilitarão que, pelo menos, 1 milhão de pessoas que estavam fora do sistema de financiamento habitacional possam ter acesso a ele”, completa. Além dos juros menores, o Norte e o Nordeste terão, ainda, outros benefícios, como uma parcela mais abrangente de famílias beneficiadas, com rendimento de até R\$ 2,6 mil ao mês, ante R\$ 2 mil das demais regiões. O limite do valor dos imóveis financiados também foi ampliado, com o objetivo de fomentar o interesse do setor da construção civil em atuar nessas localidades. Além do financiamento habitacional, o programa atuará com regularização fundiária e melhoria de residências, enfrentando problemas de inadequações, como falta de banheiro, por exemplo. A meta é regularizar 2 milhões de moradias e promover melhorias em 400 mil até 2024 [...] A previsão é disponibilizar, até o fim do ano, mais R\$ 25 bilhões do FGTS e R\$ 500 milhões do FDS para o Programa. Os empreendimentos devem gerar, até 2024, mais de 2,3 milhões de novos postos de trabalho diretos, indiretos e induzidos. Já para garantir a continuidade das obras de 185 mil unidades habitacionais contratadas, a retomada de 100 mil residências e os empreendimentos de urbanização em andamento, há a previsão de aporte de R\$ 2,4 bilhões do Orçamento Geral da União (OGU) para o próximo ano [...] De acordo com os dados preliminares da Fundação João Pinheiro (FJP), ano base 2019, 24,4 milhões de moradias foram consideradas inadequadas por carência de infraestrutura em todo o País. Deste total, 10,7 milhões são relativas à edificação. “Nossa premissa máxima é garantir moradia digna. Se a família já tem o seu terreno e o imóvel construído, mas que é precário, vamos apoiá-la com a reforma. Há, ainda, muitas pessoas que vivem em lotes irregulares e, por isso, não conseguem melhorar seu imóvel [...] Não poderão ser incluídas casas localizadas em áreas não passíveis de regularização ou de risco [...] As contratações de crédito viabilizadas por meio do Casa Verde Amarela

ocorrerão nos moldes já implementados pelos agentes financeiros: os cidadãos interessados devem procurar diretamente as construtoras credenciadas e os bancos operadores [...] Desde 2019, o Governo Federal vem assegurando a continuidade das unidades habitacionais já contratadas e a retomada de obras paralisadas (MDR, 2020).

Em verdade, observa-se que tais programas culminaram na transformação de imóveis em meros ativos financeiros de especulação imobiliária e pouco contribuíram para a solução das mazelas da moradia no país.

Isso porque muitos desses empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, foram implantados em locais distantes das cidades, colocando parcela da população em regiões afastadas de serviços e facilidades, bem como não solucionaram questões como aquelas dos grandes assentamentos e favelização.

Ademais, outros empreendimentos encontram-se inacabados ou com problemas estruturais, sem falar em altos valores de alguns imóveis, se comparados com as rendas familiares, as quais restam comprometidas de forma significativa com o pagamento do financiamento do imóvel e outras despesas, as quais antes não faziam parte do seu cotidiano, como despesas condominiais, por exemplo.

De fato, tem-se um “Minha Casa Minha Vida” mesmo, no sentido de que se faz uma troca: uma casa, por uma vida toda de pagamento de parcelas de financiamento, isto é, uma vida.

Nesse contexto, as construtoras e incorporadoras imobiliárias são as que mais lucram com tal mercado, ficando com elevados ganhos de recursos, inclusive, aqueles oriundos do sistema financeiro da habitação (SFH).

Não bastasse isso, sabe-se que o Minha Casa Minha Vida, no período da crise econômica de 2008, foi o substrato essencial à recuperação de inúmeras empresas do ramo imobiliário e ao impulsionamento do mercado financeiro e instituições bancárias, por conta de garantias imobiliárias, como será tratado adiante.

“Os ativos precisam de um sistema formal de propriedade para produzir uma mais-valia significativa” (DE SOTO, 2001, p. 61).

Eis a financeirização da moradia, que é a tomada do setor habitacional pelo setor financeiro.

[...] um processo de desconstrução da habitação como um bem social e de sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro [...] Através da atuação dos mercados fundiários e da regulação urbanística, a economia política da habitação implicou também uma economia política da urbanização, reestruturando as cidades (ROLNIK, 2015, p. 26-27).

Nesse passo, segue-se agora ao estudo do Programa Minha Casa Minha Vida.

### **3.1.1 SFH (Sistema Financeiro da Habitação) e PMCMV (Programa Minha Casa Minha Vida): o não impulsionamento do acesso à moradia aos mais pobres**

É evidente que qualquer política habitacional se baseia no argumento da aquisição da propriedade, ou seja, na realização do sonho da casa própria, por meio de normas, decisões e ações governamentais.

O direito à moradia é um instituto regulado pelo ordenamento jurídico brasileiro, sendo um direito fundamental social e essencial à vida digna.

Nesse sentido, questiona-se as razões pelas quais o sistema financeiro da habitação (SFH) e os programas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida, não impulsionaram o acesso à moradia à população de baixa renda de maneira efetiva.

Há quem entenda que os problemas habitacionais, além de males inerentes ao Estado, envolvem motivos mais abrangentes, relacionados a aspectos econômicos e mercadológicos, assim como com a própria sustentação do sistema capitalista, em que a propriedade é resultado da apropriação do trabalho alheio não pago ou do seu produto.

Desse modo, ocorrem a venda da força de trabalho e a troca de equivalentes. Para suprir necessidades básicas que são negadas, vende-se a força de trabalho, por meio da qual, teoricamente, adquirem-se os meios para viabilizar a aquisição dessas necessidades.

Em verdade, é uma troca que se auto-alimenta e estimula a falta das condições básicas a todos.

A propriedade privada tornou-se um dos principais institutos jurídicos do sistema sociometabólico do capital [...] A relação de troca entre o capitalista e o trabalhador é mera aparência pertencente ao processo de circulação e,



na essência, o capitalista se apropria do trabalho alheio não pago [...] Num contexto de hegemonia do capital, o sociometabolismo imposto por este exige que a satisfação das necessidades básicas dos trabalhadores se dê apenas após a disponibilização de força de trabalho no mercado. Assim, há uma tendência irrefreável para despojar os trabalhadores de suas necessidades básicas, como necessidade de habitação, mas também da necessidade de água, comida, vestimenta, e também leitura, teatro, veículos automotores, shoppings centers e conexão à internet [...] a satisfação de cada uma dessas necessidades exige a troca de equivalentes, e a mediação em regra é feita pelo dinheiro, equivalente universal. Para obter esse equivalente, os trabalhadores precisam vender a um capitalista sua única mercadoria, a força de trabalho [...] a compreensão da exclusão habitacional passa pelo entendimento desta dinâmica capitalista: nesse sistema, faz todo o sentido que não haja a plena efetivação de um direito à moradia universal, assim como faz todo o sentido que milhões de habitações sejam mantidas vazias, como reservas de valor especulativas para seus proprietários, ainda que haja outras milhões de pessoas sem-teto [...] O papel da propriedade privada na expansão do capitalismo e na manutenção dos espaços de poder e de exclusão deve ser frisado (MENEZES, 2017, p. 82-88).

Nesse passo, arremata-se ainda que o próprio Direito e o instituto da propriedade privada alinham-se aos interesses do mercado. Veja-se:

Assim, o direito em geral e o instituto da propriedade privada em particular aparecem como decisivos na formação do capitalismo brasileiro, liberando os trabalhadores para o trabalho assalariado, afastando-os (ou buscando afastá-los) da terra 'livre' (MENEZES, 2017, p. 94).

Ultrapassadas essas questões, incumbe então analisar o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual, atualmente, denomina-se Casa Verde e Amarela.

Mais do que isso, é preciso diferenciar o que seja um plano de habitação baseado em reformas e política urbana de planos apenas fundamentados em desenvolvimento urbano por empreendedorismo, o qual, obviamente, intenta atender às forças do mercado.

Em resumo, pode-se asseverar que há dois modelos de política habitacional e que, como será tratado adiante, o Brasil adotou o plano de estímulo ao mercado ao implantar o limitado Minha Casa Minha Vida.

O modelo de estímulo ao mercado apresenta um governo que atua de modo a fomentar um ambiente favorável à produção em massa de mercadoria habitacional, às vezes, com subsídios públicos.

Já o modelo do planejamento urbanístico-habitacional, que se dá nos três níveis estatais (União, Estados, Municípios), tem-se um Poder Público que é indutor da produção de moradia, por meio de políticas urbanas, fundiárias e habitacionais, ou seja, refere-se a um modelo articulado, estruturado e com controle social (MENEZES, 2017, p. 95).

Nesse passo, há que se fazer críticas sobre as políticas habitacionais e, em especial, aos sistemas, bancos e programas de financiamento.

Numa análise que fizemos sobre o extinto Banco Nacional da Habitação (1964/1983) ficou evidenciada uma repartição do bolo dos recursos públicos (melhor seria chamá-los de semipúblicos já que em sua maior parte eram oriundos do FGTS) entre as empresas de construção pesada (obras de saneamento, urbanização), e empresas de edificações (construção de conjuntos habitacionais). Os promotores imobiliários privados estavam satisfeitos em interferir sistematicamente na regulação dos recursos do SBPE (poupança privada) e na regulação da terra urbana. Completando esse quadro de interesses, os governantes distribuíram unidades habitacionais como parte da relação de troca ou favor. É claro que não podemos deixar de lembrar que muitas moradias foram construídas via SFH, abrigando um grande contingente de pessoas (2,4 milhões de unidades entre 1964 e 1986) mas o rumo poderia ter sido muito diferente: com menos desperdício, impulsionando a cadeia produtiva para tecnologias mais adequadas, com políticas urbanas mais racionais, priorizando a maioria da população. (MARICATO, 2013, p. 43-44).

O que se observa é que o Brasil adotou, e ainda adota, o modelo de estímulo ao mercado, preterindo a formulação de uma política urbana em nível nacional, com intuito de promover reformas e estruturação urbana. Para mais, criam-se ainda institutos jurídicos esparsos, importados de legislações estrangeiras, que geram pouco impactos e mostram-se inefetivos, como o direito de laje.

Assim, não privilegiou-se a Política Nacional de Habitação (PNH), de 2004, que objetivava universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro.

Nesse cenário, em 2009, é lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), o qual demonstrou-se mais específico e desvinculado do plano da Política Nacional da Habitação (PNH), o que culminou em ofuscar tal política e em revelar a prevalência de uma urbanização de livre mercado, sem planejamento estatal e de interesse das classes dominantes.

Mais que isso, com o Programa Minha Casa Minha Vida, intentou-se incentivar o consumo, auxiliar empresas em meio à crise econômica, aquecer o mercado imobiliário e não criar um panorama nocivo em relação ao desemprego.

Assim sendo, o aludido programa tornou-se um ativo eleitoral.

O tema da moradia foi politizado, como, aliás, é costume deveras comum no cenário político nacional, em que se politizam temas relevantes à sociedade brasileira e não se buscam soluções e perspectivas aos problemas.

Lançado em 2000, o projeto propôs a criação do Sistema Nacional de Habitação, formado pelos três entes da federação, que atuariam de forma estruturada sob coordenação do novo Ministério das Cidades. O controle social seria exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e por órgãos semelhantes nos estados e municípios, aos quais caberia gerir fundos de habitação que deveriam concentrar recursos orçamentários para subsidiar moradia para a população de baixa renda. Para implementar essa proposta, seria prioritária a aprovação do projeto de lei de iniciativa popular que instituiria o Fundo Nacional de Habitação [...] De acordo com o modelo da lei, todos os recursos públicos destinados à habitação fazem parte do sistema, inclusive os onerosos, e devem se submeter à Política e ao Plano Nacional de Habitação [...] Os recursos são utilizados para diversos tipos de intervenção, como produção habitacional e de lotes urbanizados, urbanização, regularização fundiária, melhoria habitacional, reforma e conversão de imóveis para habitação. Seu repasse ocorreria diretamente para os fundos estaduais e municipais, que se responsabilizariam pela execução dos programas. A Política Nacional de Habitação, elaborada em 2004, previa o estabelecimento de dois subsistemas de habitação: o de interesse social e de mercado, separados de acordo com o perfil da demanda e com fontes distintas de recursos [...] Entretanto, se a implementação do SNHIS e a agenda de reforma urbana do Ministério das Cidades, ainda em estágios muito iniciais, já enfrentavam resistências por parte da equipe econômica, sofreram golpe maior em 2005, com mudança de ministro e a saída da maior parte da equipe do ministério [...] tanto o crédito habitacional como o número de unidades produzidas pelo mercado estavam crescendo. Em 2007, já eram quase 550 mil as unidades financiadas pelo FGTS e pelo SBPE, e o volume de empréstimos já alcançava 40 bilhões de reais em meados de 2008. As incorporadoras haviam feito grandes estoques de terreno e, naquele ano, estavam preparadas para lançar por volta de 200 mil unidades no seguimento econômico. Quando estoura a crise hipotecária e financeira nos Estados Unidos, os investidores começaram a vender suas ações. A situação era de crise internacional e ameaça de quebra de setor, o que poderia contaminar toda a cadeia produtiva e, conseqüentemente, a estratégia econômica do governo brasileiro (ROLNIK, 2015, p. 295-300).

Diante do excerto acima, depreende-se que o resultado do contexto retratado é o nascimento do Programa Minha Casa Minha Vida, em evidente manobra de apoio a empresas do ramo imobiliário e não como fruto de uma política habitacional organizada para mudar as mazelas das cidades.

Não bastasse isso, no âmbito do processo de construção em massa de moradias pelo Minha Casa Minha Vida, observa-se a manutenção do padrão histórico de localização de imóveis nas franjas das cidades, ou seja, em locais periféricos, distantes dos grandes centros e de onde se processam a maior parte das atividades urbanas.

BRASÍLIA – ‘Um defeito aqui, outro defeito ali’, minimizou a presidente Dilma Rousseff, ao inaugurar moradias do Minha, Casa Minha Vida em Feira de Santana (BA), na última semana. As dificuldades enfrentadas por beneficiários do programa habitacional, entretanto, não são tão banais. Além de condições nem sempre adequadas dos imóveis e fraudes nos processos de seleção, problemas como a presença do tráfico e de milícias, ameaças, invasões e até expulsão de moradores dos imóveis começaram a surgir pelo país. O governo federal registrou 164 denúncias do tipo desde abril de 2014. Só este ano, foram 54 registros. O pedido de socorro dos moradores vem de 16 estados. No ranking de denúncias, o Rio de Janeiro fica em segundo lugar, com 17 registros, só perdendo para a Bahia. Do Rio Grande do Sul ao Acre, há gente intimidada pela ação de criminosos. Algumas pessoas estão sem teto até hoje, caso de um homem de 56 anos que foi retirado do imóvel, na Zona Oeste do Rio, por um grupo armado que atua na região, em janeiro de 2014. Apenas seis famílias, entre as cerca de 140 prejudicadas, aceitaram ajudar nas investigações. Ele reconheceu, em juízo, 27 milicianos, alguns deles presos e aguardando julgamento. Porém, passou a ser ameaçado de morte. – Chegaram seis pessoas na minha porta, mandaram a gente sair na mesma hora. Não pegamos nada. E ainda demos graças a Deus de não terem nos matado, porque muita gente acabou morrendo lá – conta o homem. De acordo com o Ministério da Justiça, que centraliza as denúncias recebidas pelo governo, há casos de invasões, expulsões, tráfico e outros problemas graves de segurança em projetos do Minha Casa Minha Vida em Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Maranhão, Santa Catarina, Pará, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Piauí, Mato Grosso, Goiás, Acre, Ceará e Paraíba, além de Rio de Janeiro e Bahia. A pasta deu o ranking, mas não informou o número de denúncias por estado, com exceção do Rio. [...] Com mulher e filhos, o homem expulso pela milícia da própria casa, na Zona Oeste do Rio de Janeiro, recebeu proteção da Secretaria de Segurança Pública do estado por um tempo. Depois, chegou a ser incluído em um programa de testemunhas do governo federal. Foi levado para um município goiano no entorno do Distrito Federal, mas não se adaptou. A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, que gerencia o projeto, informou que houve quebra de normas por parte do protegido, como a que o proibia de manter contato com o local

de ameaça. E que, ao ser desligado, ele recebeu recursos para sustento da família por três meses, conforme as normas do programa. O homem alega que a família 'foi jogada em uma favela' sem assistência. Conta ter passado privação, além de sentir medo dos policiais da região, o que o levou a voltar ao Rio. Sob novas ameaças da milícia, saiu do estado. Hoje, perambula pelas ruas de Brasília, onde tem conseguido abrigos improvisados com a ajuda de conhecidos. Recentemente, foi entrevistado pelo programa de proteção a testemunhas do Distrito Federal, como parte de uma análise para verificar a possibilidade de inclusão. Porém, ele próprio, ressaltando ter passado por uma experiência ruim da primeira vez, diz não acreditar na possibilidade de viver como protegido. – Cansei dessa história de programa de proteção. O que queria mesmo era um imóvel igual ao meu em um lugar bem distante do Rio, onde a milícia não encontre a gente – afirma ele, com a chave de casa na mão. – Se soubesse o que ia acontecer, teria feito como os meus vizinhos, ficado calado. O imóvel de pouco mais de R\$ 50 mil já foi quitado e pertence a ele, confirma a Caixa Econômica Federal. A instituição não informou se a moradia faz parte das 348 do programa Minha Casa Minha Vida da faixa 1 (destinada a famílias com renda de até R\$ 1,6 mil) que hoje estão em processo, judicial e extrajudicial, de reintegração de posse. A Caixa tem razões variadas para tentar reaver essas casas e apartamentos: de fraudes, como venda ou aluguel do imóvel, a casos de ocupação pelo crime organizado. Integrante de um grupo do Ministério Público Federal que acompanha denúncias sobre o Minha Casa Minha Vida, o procurador da República Ailton Benedito de Souza, que atua em Goiás, diz que cada estado tem suas peculiaridades. – No Rio, as pessoas são expulsas pelo tráfico e por milícias. Em Goiás, é uma outra forma de expulsão. Não pelo uso da força, mas porque os moradores não se habitam, não querem permanecer em locais com presença de venda de drogas e acabam indo embora – diz Barbosa. – Como não há possibilidade de devolver o imóvel por esse motivo, o beneficiário vende o bem, o que é ilegal, e constitui uma invasão por parte de quem comprou, dando início a outro problema. Segundo Barbosa, condomínios muito grandes, com até duas mil unidades, como alguns vistos na Região Metropolitana de Goiânia, são mais propensos a problemas relacionados à segurança. Além disso, há a dificuldade de convivência entre um número tão elevado de pessoas, dos mais diferentes perfis, segundo o procurador. Para Antônio Flávio Testa, sociólogo da Universidade de Brasília (UnB) que estuda a violência urbana, a localização dos imóveis também tem relação com a criminalidade: – Hoje, temos violência no centro das cidades, mas é claro que, se o governo coloca os condomínios em áreas afastadas, onde não há abastecimento de serviços públicos, falta policiamento, a iluminação é ruim, esses locais ficarão vulneráveis – diz Testa. A terceira fase do Minha Casa Minha Vida prevê a construção de três milhões de moradias (MARIZ, 2015).

Tal situação é a reprodução dos padrões de abandono e periférico das moradias, as quais ficam desprovidas de benefícios e serviços essenciais à vida digna.

Daí se identificar um desequilíbrio conceitual e teórico entre o PMCMV e o Plano Nacional de Habitação [...] levou à priorização, pelo PMCMV, da expansão da indústria da construção civil em detrimento do combate ao déficit habitacional. Apesar disso, o combate a este déficit continuou sendo a justificativa e o mote do programa [...] A mencionada exposição de motivos adota o discurso do ataque ao déficit habitacional como artifício para legitimar o programa, que tem finalidade objetiva – também declarada – de aquecer o mercado da construção civil, com alguns efeitos laterais sobre o problema de habitação da parcela empobrecida da classe trabalhadora [...] O PMCMV, apesar de sua lei de regência ter um capítulo inteiro voltado para a regularização fundiária, se consolidou como mero programa de produção em massa de moradias [...] o direito é mobilizado com sucesso pelo PMCMV para atingir as finalidades de investimento de excedentes de capital e de incentivo ao mercado imobiliário e de construção civil [...] A lei 11.977/2009 foi, em primeiro lugar, o instrumento legal para viabilizar a produção massiva de unidades habitacionais por meio do PMCMV; lateralmente, trata da regularização urbanística de imóveis urbanos, criando um procedimento altamente burocratizado e intrincado que visa, ao fim e ao cabo, conferir a titulação individual a imóveis em assentamentos urbanos irregulares – ou seja, inserir no mercado formal os imóveis existentes nestes assentamentos. No fundo, tem a finalidade de expandir o mercado imobiliário por meio da formalização e titulação dos imóveis existentes. O alcance desta regularização é restrito em nosso contexto, já que o mercado de crédito no país não alcança as parcelas da população que dariam estes imóveis como garantia. Na prática, porém, a produção em massa de habitações é muito mais eficiente e a burocrática regularização fundiária desenhada na lei é implementada em escala muito menor [...] A inefetividade do ‘direito à moradia’ se articula, assim, com a inefetividade do ‘direito à cidade’ (MENEZES, 2017, p. 102-115).

Para mais, evidencia-se a ausência de uma estruturação das cidades de maneira criativa e inovadora, incorporando os princípios da arquitetura e do urbanismo modernos.

No Brasil, porém, os equívocos da ação habitacional implementada pelo governo reduziram o impacto e a abrangência da proposta. Houve, assim, uma incorporação apenas parcial dos princípios da arquitetura moderna, perdendo-se os generosos e desafiadores horizontes sociais, onde o resultado econômico não deveria se desligar da busca de qualidade arquitetônica e urbanística, e da renovação do modo de morar, com a valorização do espaço público. Essa incorporação parcial gerou, em consequência, o empobrecimento gradativo dos projetos habitacionais ainda ao final do período dos IAPs, chegando ao seu clímax na massiva produção implementada pelo BNH a partir de 1964, na qual se manifesta apenas a busca cega e inútil pela redução de custos, sem levar em conta as outras perspectivas propostas pela arquitetura moderna. Com isso, introduziu-se, no repertório da habitação social brasileira, um suposto racionalismo formal desprovido de conteúdo, consubstanciado em projetos de péssima

qualidade, monótonos, repetitivos, desvinculados do contexto urbano e do meio físico e, principalmente, desarticulados de um projeto social (BONDUKI, 2017, p. 142-143).

Outrossim, outro ponto relevante é que o citado programa tem em seu bojo a ideia de moradia vinculada à propriedade, ou melhor, titulação de um imóvel.

E a justificativa disso dá-se por uma razão clara, já que apenas a garantia da propriedade de um imóvel, isto é, de sua aquisição registrada em um Registro de Imóveis é que viabiliza o oferecimento do bem em negócios como hipotecas, alienações fiduciárias, cédulas de crédito imobiliário, certificados de recebíveis, fundos imobiliários, dentre outros.

Isto posto, no âmbito do direito de laje, asseverar que a mera condição de “ser proprietário” de um imóvel muda as vidas das pessoas e lhes garante dignidade é um mero engodo, baseado na retórica de que a ideia da propriedade garante cidadania às pessoas, o que não pode prosperar, se considerar-se uma “propriedade” sem saneamento básico, sem acesso a serviços essenciais, sem segurança, atormentada pela violência e pelos desastres climáticos, dentre outras mazelas.

Qualquer ser-humano de médio bom-senso sabe que isso não representa viver dignamente.

Ademais, o incentivo claro à utilização da alienação fiduciária, como modalidade de garantia, demonstra mais uma manobra voltada aos anseios do mercado, haja vista a celeridade em se conseguir o despojamento da propriedade daquele que se revela inadimplente, por meio do procedimento de consolidação da propriedade fiduciária.

A lei nº 9.514/1997 simplificou o sistema jurídico-institucional da retomada dos imóveis em favor dos agentes financeiros.

Indubitavelmente, isso interessa empresas empreendedoras e instituições financeiras, contudo, não necessariamente guarda relação com a urbanização e garantia de moradia digna a todos.

Nesse momento, os empresários atingidos, liderados pela Gafisa e apoiados pela CBIC, passam a intensificar o lobby junto à Fazenda para implementar um ‘pacote habitacional’ [...] as negociações se deram sem a participação do Ministério das Cidades ou da equipe que estava formulando

o Plano Nacional de Habitação, sem nenhuma interlocução com o Conselho das Cidades ou com o Conselho da Habitação [...] Batizado, então, de Minha Casa Minha Vida (MCMV) pela área de marketing do governo, o programa deveria se transformar na mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de empregos [...] Imediatamente após o lançamento do programa, as incorporadoras recuperaram o valor de suas ações na Bolsa [...] Não há dúvida de que o setor imobiliário e, especialmente, as incorporadoras financeirizadas e seus investidores foram altamente beneficiados pelo programa, já que este não só os salvou da derrocada, como impulsionou o valor de suas ações [...] De pacote de salvamento de incorporadoras financeirizadas, o MCMV transformou-se na política habitacional do país, baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário. Abortou-se, assim, a incipiente construção de uma política habitacional diversificada, aderente às especificidades locais e sob controle social, aposta dos movimentos sociais e dos militantes da reforma urbana (ROLNIK, 2015, p. 295- 309).

No tocante ao direito de laje, o Programa Minha Casa Minha Vida não apresenta qualquer aplicação prática ou relação de sua viabilização, o que confirma dois aspectos importantes: a não efetividade do direito de laje e os objetivos mercadológicos do Minha Casa Minha Vida, o qual não financia lajes, nem propõe qualquer tipo de regularização.

Atualmente, como discorrido alhures, o Minha Casa Minha Vida foi transformado no Programa Casa Verde e Amarela. Todavia, nem mesmo com essas alterações, vislumbra-se, de maneira concreta e factível, qualquer aplicação ao direito de laje e a concretização da moradia digna. Não há um ajuste ou alinhamento entre eles.

Outrossim, é importante ressaltar que não se pretende realizar uma crítica total e irrestrita do Programa Minha Casa Minha Vida, pois é sabido que alguns benefícios foram atingidos por meio de tal programa.

No entanto, esses benefícios revelam-se insuficientes, se comparados com os avanços que uma política nacional de habitação integrada poderia gerar.

Isso porque, a partir de uma análise mais detida, pode-se considerar programas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida, como partes de uma política nacional de habitação, isto é, seriam apenas um dos instrumentos de uma política maior.



Nessa perspectiva, sendo o Minha Casa Minha Vida apenas uma faceta de qualquer possibilidade de plano de habitação, em nada ele pode propor soluções ou implantação do direito de laje.

Já um plano nacional de habitação é apto a oferecer alternativas para o atingimento de uma moradia digna e para a construção, bem como reconstrução, de cidades mais sustentáveis, justas e legalizadas.

### 3.2 DO DIREITO DE LAJE

Preliminarmente, far-se-á o breve exame acerca da natureza jurídica do direito de laje, haja vista que conhecer a natureza jurídica é saber o que o instituto é, ou representa, para o Direito.

Não serão realizadas profundas indagações, a fim de não se dissociar do tema do presente estudo, bem como pelo fato de existirem polêmicas sobre a natureza jurídica do instituto, se direito real sobre coisa alheia ou se direito real sobre coisa própria.

Para uma correta compreensão do que seja o direito de laje, cabe colacionar o conceito dado por Luiz Guilherme Loureiro, a saber:

Podemos definir a laje como o direito real pelo qual seu titular pode se tornar proprietário de um determinado espaço volumétrico acima de uma construção alheia, ou sob o seu subsolo, e da respectiva unidade imobiliária que lá deve construir. Equivale, portanto, ao direito de sobrelevação do direito comparado, que tem por objeto o espaço volumétrico existente acima da superfície de um imóvel urbano ou a construção lá existente. Em outras palavras, o direito real de laje compreende a faculdade de construir sobre uma construção alheia (ou no seu subsolo) e a propriedade da edificação [...] Da definição supra decorrem as seguintes características que a aproximam de uma verdadeira propriedade volumétrica ou de plano imobiliário: a) o direito real de laje pode ser objeto de garantias reais; b) não se extingue pelo não uso; c) pode ser objeto de usucapião; d) é um direito perpétuo ou perene, ao contrário do direito real de superfície; e f) é alienável e se transfere por sucessão [...] Embora o caput do art. 1510-A do Código Civil não limite a laje ao imóvel urbano, a interpretação sistemática indica que ela somente pode ser constituída em imóvel com finalidade urbana, ainda que situado na zona rural do município, uma vez que sua constituição deve observar as 'posturas edilícia e urbanísticas' (2018, p. 966-967).

No tocante à divergência existente sobre a natureza jurídica da laje, há quem entenda ser direito real sobre coisa alheia, como um desdobramento do direito de superfície, suspensão dos efeitos da acessão sobre uma construção ou terreno, ainda que haja as ressalvas de que a superfície é direito limitado (uso e fruição), que possui tempo determinado e não possui matrícula própria no registro de imóveis.

Até por essas razões, não há previsão do direito de reivindicação por aquele que titulariza a laje, já que não se mostra viável, por exemplo, a reivindicação do terreno ou da construção-base.

Por outro lado, há que defenda que o direito de laje é direito real sobre coisa própria, sendo um verdadeiro direito real de propriedade, que se constitui direito autônomo e independente em relação ao direito de propriedade do imóvel base que o originou.

Além disso, a laje possui matrícula própria no registro de imóveis, com funcionalidade própria e não se limita a uso e fruição, podendo haver o uso, fruição, disposição e reivindicação (este último, por consequência lógica da natureza desse direito real – propriedade – art. 1228 CC). Outros argumentos que sustentam essa corrente é que o direito de laje tende a ser perpétuo, sem prazo de término.

Dessa maneira, desenvolve-se a noção de direito real sobre coisa própria, a partir de uma nova compreensão de propriedade, em que se desvincula da obrigatoriedade da propriedade estar atrelada ao solo.

A grande dúvida quanto ao novo tratamento legal diz respeito ao fato de ser a laje um direito real sobre coisa própria ou sobre coisa alheia. A forma de tratamento dada pelo Código Civil não ajuda a resolver tal dilema, uma vez que a laje foi inserida após o tratamento dos direitos reais de garantia sobre coisa alheia, fechando o livro do Direito das Coisas. Realizando pesquisa em textos publicados na internet e consultando diretamente alguns colegas juristas, a questão, de fato, é tormentosa e divide a doutrina contemporânea. Assim, são adeptos da existência de um direito real sobre coisa própria: Marco Aurélio Bezerra de Mello, Nelson Rosenvald, Fernando Sartori, Fábio Azevedo, Carlos Eduardo Elias de Oliveira, Leonardo Brandelli, Vitor Kumpel e Bruno Ávilla Borgarelli. Por outra via, entendendo existir um direito real sobre coisa alheia: José Fernando Simão, Pablo Stolze Gagliano, Rodolfo Pamplona Filho, Salomão Viana, Cristiano Chaves de Farias, Rodrigo Mazzei, Frederico Viegas de Lima, Maurício Bunazar, Cesar Calo Peghini, Eduardo Busatta, Alexandre Barbosa, Luciano Figueiredo, João Ricardo Brandão Aguirre, Pablo Malheiros da Cunha Frota e Rodrigo Toscano de Brito (TARTUCE, 2019, p. 997).

Porém, o que não se pode admitir é compreender a laje como um direito de superfície, pelo simples fato de que o legislador regulou o instituto de maneira autônoma e com suas peculiaridades, o que, por uma mera compreensão lógica, observa-se tratar de institutos jurídicos diferentes.

Não é plausível confundir as naturezas jurídicas da laje e da superfície, não obstante haver muitas características comuns entre elas e saber-se que o legislador, para fins de regulação da questão habitacional, poderia sim ter dado outra roupagem ao direito de superfície e buscado outras alternativas legais mais efetivas e simples à concretização do direito social à moradia digna. Nada impede a criação de um direito de superfície especial.

Assim, com o intuito de desenvolver um novo plano nacional de regularização fundiária e com esforços de vários setores da sociedade e do Congresso Nacional criou-se a Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017, que deu origem ao denominado direito de laje.

Não obstante algumas críticas, essa denominação, “direito de laje”, foi acatada pelo Congresso Nacional em virtude da prática social já existente de chamar tais imóveis como “lajes”, isto é, procurou-se adequar a realidade social à realidade normativa, tornar um direito informal em um direito formal.

Porém, há que se admitir que não é unânime a opinião acerca da correção da denominação do instituto como “direito de laje”. Para alguns, é uma solução improvisada, talvez, apenas uma conveniente denominação, a qual relativiza uma realidade bem amarga e cruel.

Na mais importante inovação legislativa, entre nós, nos últimos cem anos, no campo do direito das coisas, o legislador brasileiro, finalmente, introduziu em nosso direito civil, por meio da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 – com a inserção, no CC/02, do inciso XIII do art. 1225, bem como dos arts. 1510-A a 1510-E – a chamada propriedade superficiária, denominando-a, indevidamente, ‘laje’. Não obstante a simpática e popular expressão ‘laje’, decorrente de praxe negocial, surgida nas favelas cariocas, de venda do pavimento superior das casas, tal inédita figura jurídica apresenta, na terminologia técnica do direito civil, já há muito tempo, nome e sobrenome: ‘propriedade superficiária’. É dessa maneira que ela, a rigor, deveria ser denominada entre nós. [...] No tocante à sua configuração jurídica, a propriedade superficiária corresponde a uma concepção simples mas, ao mesmo tempo, bastante complexa (MARCHI, 2018, p. 11-12).

A MP nº 759/2016 teve seu texto modificado na Casa Civil, o que gerou críticas e grandes debates no Congresso Nacional. A Lei nº 13.465/2017, então, melhor aperfeiçoou o texto da MP nº 759/2016, sendo recuperadas algumas propostas originárias do grupo de trabalho. Há mudanças, se comparados os textos da Medida provisória e da Lei.

O objetivo da introdução do instituto, mais uma vez, é de regularização de áreas favelizadas, conhecidas popularmente como comunidades. O tema já havia sido abordado por grandes juristas no âmbito do direito de superfície, com uso da expressão popular e de cunho social, que ganhou certo apego jurídico [...] Em muitas localidades brasileiras, como ocorre no Rio de Janeiro, as lajes são 'vendidas', ou seja, transferidas onerosamente e de forma definitiva para terceiros. Também é comum a sua transmissão gratuita entre pessoas da mesma família. A norma trouxe grandes avanços em face de sua Medida Provisória embrionária, a MP 759/2016, que foi alvo de muitas críticas doutrinárias. Da nossa parte, tivemos cautela em não incluir neste livro comentários à citada MP, pois sabíamos que ela passaria por profundas alterações estruturais, o que acabou ocorrendo. Confrontando-se o texto da MP e a nova lei, constata-se que a primeira introduzia apenas um dispositivo no Código Civil, o art. 1510-A, com oito parágrafos. A lei 13.465/2017, muito mais abrangente, inclui os arts. 1510-A a 1510-E na codificação material, tendo o primeiro preceito a mesma quantidade de parágrafos. A principal crítica que se fazia à norma era o fato de conceituar o direito real de laje como 'possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades'. Como pontuam Pablo Stolze Gagliano e Salomão Viana, houve manifesto aprimoramento em relação ao texto da MP 759/2016 (TARTUCE, 2019, p. 996).

Portanto, como dito anteriormente, para uma análise prévia do direito de laje, é fundamental realizar a leitura de alguns dispositivos legais, tais como: artigo 1225, XIII, CC ("são direitos reais... a laje"), artigos 1510-A e seguintes, CC; artigo 176, § 9º, da Lei nº 6.015/73; artigo 54, VII, artigos 58 e seguintes, e artigo 69, § 2º, I, do Decreto nº 9.310/2018; e artigo 799, X e XI, do NCPC.

Se examinada a evolução legislativa e dos fatos sobre o direito de laje, é possível verificar-se um acontecimento, ao menos, curioso. Como é claramente percebido, as lajes constituem uma realidade das populações de baixa renda, de morros, de comunidades e de favelas.

Entretanto, a Lei nº 13.465/2017 e o Decreto nº 9.310/2018 não fazem qualquer restrição ao denominado direito de laje, o que leva a entender-se que a legislação não se limitou a regular apenas uma realidade social, para fins de

eventual regularização, mas também deixou margem para o reconhecimento do direito de laje em outros contextos, inclusive, em situações que não contemplam habitações de baixa renda.

Ao que tudo indica, este é mais um passo do Direito rumo ao atendimento de interesses meramente econômicos, desvinculando a laje da sua característica social, o que reforça o argumento de que tal instituto não viabiliza a efetividade do direito à moradia digna.

Recapitulando o tema sob o prisma da produção de espaço, a lei vem albergar a produção já pronta (social), incentivar de certa forma novas produções deste espaço de caráter social, mas, ao mesmo tempo, possibilitar o surgimento de uma nova forma de produção de espaço, a laje dissociada da necessidade social e vinculada à finalidade econômica. Isto porque a laje não foi vinculada ao que inicialmente inspirou sua criação, ou seja, o legislador deixou de vincular a laje ao direito ao mínimo existencial e à concreção ao direito à moradia. Para confirmar esta desvinculação, a leitura das redações dos arts. 1510-A até 1510-E e 1225 do Código Civil, alteradas pela lei nº 13.465/17, demonstra que não foi estabelecido qualquer requisito social ou que de alguma forma pudesse restringir o instituto a populações de baixa renda ou mesmo ao direito à moradia, sendo possível que a lei acabe dissociada da força social que gerou sua regulamentação. Inclusive, a professora Cláudia Franco Correa (UFRJ), durante o Fórum Permanente de Direito da Cidade realizado pela EMERJ, trouxe contundente crítica ao direito de laje instituído pela lei, que segundo ela não contempla a realidade das comunidades. 'É o direito de laje dos ricos', porque atrelado à propriedade. Essa crítica, de certa forma, alimenta a hipótese aqui considerada, ou seja, a possibilidade de utilização do instituto como meio de produção capitalista do espaço [...] Tanto a Reurb-E como o direito de laje, tal como instituído, aparentam prestigiar a ideia de incremento da economia interna do país através da titulação em massa das propriedades irregulares, sendo este o intuito da lei, que, repita-se, ampliou o direito de laje para além da realidade social em que surgiu (JACOB, 2018, p. 230- 231).

Outrossim, compete colacionar algumas terminologias relacionadas ou direito de laje. Essa mesma laje que também é popularmente conhecida como "puxadinho".

Logo, tem-se alguns conceitos como: sobrelevação/sobreposição (laje sobre a construção original/base); sobrelaje (laje sobre outra laje); infrapartição/sotoposição (laje abaixo da construção original/base); construção marginal; lajeado, cedente, lajeiro (titular da construção originária); lajeário, cessionário (titular da laje) (DIAS; EL DEBS; FARIAS, 2018, p. 30).

Assim, com o advento da Lei nº 13.465/2017, o direito de laje passou a ser reconhecido como um direito real, regulado pelo Código Civil, no seu artigo 1225, XIII, o qual, a exemplo de outros artigos de outras leis, foi introduzido pela Lei nº 13.465/2017.

Ainda, em termos de legislação, é relevante destacar que ao artigo 176 da Lei de Registros Públicos (6.015/1973) deu-se a inserção do parágrafo 9º, para tornar o direito de laje passível de registro e matrícula própria.

§ 9º A instituição do direito real de laje ocorrerá por meio da abertura de uma matrícula própria no registro de imóveis e por meio da averbação desse fato na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores, com remissão recíproca (BRASIL, 1973).

Ultrapassadas algumas questões pontuais, incumbe tecer noções prévias do que se possa entender como direito de laje.

O primeiro aspecto essencial à compreensão do direito de laje é delimitá-lo nos aspectos físicos possíveis, especialmente, no tocante ao que se alinha à legislação vigente.

Para caracterização das chamadas lajes, deve-se verificar se as construções existentes, ou aquelas que se farão, são verticais, isto é, em projeção vertical, seja para cima, seja para baixo. Em outras palavras, se são, literalmente, uma em cima, ou abaixo, da outra.

Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. § 1º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base (BRASIL, 2002).

O que não se pode conceber como laje é qualquer tipo de edificação que se projete para os lados daquilo que é ou será a construção-base.

Porventura construa-se um prédio ao lado da construção-base, não está caracterizado o direito de laje. Trata-se de um imóvel lindeiro apenas.

Ainda, a laje deverá limitar-se, no máximo, ao limite territorial do terreno da construção-base. Não é possível reconhecer uma laje que se organiza sobre, ou sob, um imóvel lindeiro.

Para fins imobiliários, o imóvel é a área de terra perfeitamente delimitada na superfície terrestre (LOUREIRO, 2018, p.659). “A laje não contempla as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base” (TARTUCE, 2019, p. 1001).

Portanto, se é negociada uma laje sobre, ou sob, determinada construção-base que se encontra em um terreno, toda negociação e todo arranjo estrutural (físico) da laje deverá gravitar em relação a tal imóvel e seu respectivo proprietário, não cabendo a possibilidade de extrapolação de limites territoriais, de modo a afetar outro imóvel.

Isso porque corre-se o risco de reconhecer um direito de laje em imóvel diverso daquele que deveria ser o da construção-base (alheio) e de titularidade de um terceiro que não contratou a laje.

Desta feita, estariam excedidas as balizas impostas pela própria legislação de regência da laje, assim como a registral, a qual, de acordo com o princípio da unitariedade, cada matrícula deve corresponder a um imóvel e cada imóvel deve corresponder a uma matrícula (artigo 176, §1º, I, da Lei nº 6.015/73).

Tal consideração se faz necessária porque a parte final do parágrafo 1º, do artigo 1510-A, do Código Civil, deixa claro que a laje deve limitar-se ao imóvel pertencente ao proprietário da construção-base, afinal, foi com ele que se negociou a laje.

Ora, se deve limitar-se a um imóvel (do proprietário da construção-base), é evidente, por exemplo, que não se pode admitir uma laje construída em alicerces de imóveis lindeiros. Essa interpretação é, sem dúvidas, muito elástica e contraria o mandamento legal e o sistema registral.

Afloram indagações até mesmo sobre a prática registral, visto que haveria certa inviabilidade em abrir uma matrícula autônoma para uma laje que se fundamenta, em termos estruturais, em imóvel de matrícula diversa daquele imóvel para o qual foi efetivamente negociado o direito de laje, o qual possui matrícula própria e deverá receber averbação dando notícia da existência da laje.

A questão nem cinge-se ao fato de haver ou não uma construção-base, mas sim de respeitar a unidade matricial imobiliária que a legislação brasileira impõe.

Com o devido acato, não podem prosperar argumentos como o seguinte:

E mais. Indo além, parece-nos que a própria pré-existência de uma construção-base, como parece exigir a lei, não se mostraria, a rigor, imprescindível nem tampouco em termos físicos, ou seja, no âmbito da área técnica da engenharia civil: imagine-se o caso, ainda que incomum, no qual a superfície ou laje superior se encontre apoiada não na construção-base, mas em duas construções contíguas ou vizinhas, pertencentes a outros donos ou ao proprietário adquirente da laje. Tal possibilidade, na técnica construtiva, é facilmente executável. Nada impediria, assim, por consequência, nessa hipotética situação, que o dono do remanescente da construção-base pudesse demoli-la, restando o terreno sem qualquer edificação em contato com o solo, ou mesmo, querendo, depois, reconstruir uma nova construção-base – tudo se realizando sem afetar a superfície superior já transferida (que não se apoiava na construção-base) (MARCHI, 2018, p.24).

E talvez nem a técnica construtiva permita isso, haja vista os impositivos de segurança e normas de construção. A própria norma prevê o controle e a autorização do órgão competente do Município como um dos requisitos prévios ao direito de laje, já que os Municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje (BRASIL, 2002).

Quando o tema é moradia digna, não se pode conceber verdadeiras gabiarras arquitetônicas apenas para justificar a existência e formalização de um instituto voltado tão somente à titulação da propriedade, sem atentar-se para questões de segurança, infraestrutura, mobilidade, saneamento, acesso a serviços e transporte, dentre outros.

Diante desse contexto, é preciso sustentar que a interpretação e aplicação das normas referentes ao direito de laje devem se dar da maneira mais equilibrada possível, sem apelos aos rigores do formalismo, mas também sem fazer-se uso de conceitos deveras flexibilizados em sua interpretação. Nem tanta restrição, nem tanta ampliação.

As técnicas de interpretação e integração das normas estão à disposição dos operadores do Direito e cabe a cada um atuar da melhor maneira possível, com bom senso, prudência e uma visão ampla e integrada do Direito e da realidade vivenciada.



Outro aspecto relevante é o fato do direito de laje ser um direito real típico (artigo 1225 do Código Civil) e que constitui diferentes unidades imobiliárias com titularidades distintas, sem configurar-se uma unidade condominial, o que, aliás, a lei veda. É um imóvel distinto e único, com matrícula própria.

Assim, as lajes recebem matrículas próprias e devem ter funcionalidade autônoma, sem possuírem qualquer percentual ou cota de participação no terreno, nem em áreas comuns, pois, como foi dito, não se trata de unidade condominial.

Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. § 1º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base [...] § 4º A instituição do direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas (BRASIL, 2002).

Um aspecto relevante é a diferença normativa que existe entre o Código Civil e o Decreto nº 9.310/2018 em relação à existência de acessos independentes.

Na redação original do artigo 1510-A, § 3º, do Código Civil (redação da medida provisória nº 759/2016), falava-se em acesso independente da laje. A nova redação, introduzida pela Lei nº 13.465/2017, não trouxe o mesmo dispositivo. Então, indaga-se se tal alteração teria sido realizada para não inviabilizar o direito de laje, por exemplo.

Contudo, o Decreto nº 9.310/2018, em seu artigo 58, §7º, apresenta a necessidade de acessos independentes, ao determinar que somente poderá ser admitida a laje quando as unidades imobiliárias tiverem acessos independentes e o titular da laje não precisar adentrar áreas da construção-base para chegar até a laje.

De todo modo, a melhor opção, de fato, aparenta ser a regularização do acesso independente da laje, atribuição esta do lajeário, a fim de que não paira dúvidas sobre a real caracterização da laje.

Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

[...] § 3º Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor (BRASIL, 2002).

Art. 58. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo [...] § 7º A constituição do direito real de laje na superfície superior ou inferior da construção-base, como unidade imobiliária autônoma, somente poderá ser admitida quando as unidades imobiliárias tiverem acessos independentes (BRASIL, 2018).

Ademais, incumbe abordar a temática acerca da necessidade de prévia existência de uma construção base, devidamente averbada e regular.

Na verdade, o que se acredita determinar o artigo 1510-A, do Código Civil, é que já haja uma construção-base no terreno ou que, ao menos, exista, no projeto da laje, a indicação da construção-base, já que, de uma forma ou de outra, para que se tenha o reconhecimento e registro do direito de laje, far-se-ão necessários documentos como: o projeto e memorial da obra, devidamente aprovado, autorização por parte do Município, além, é claro, do título aquisitivo.

Logo, salvo melhor juízo, não compete grandes discussões acerca da prévia existência física da construção-base, pois, o que importa, de um jeito ou de outro, é que ela seja, assim como a laje, autorizada em projeto e aprovada pelo Município.

Caso ela já exista e esteja devidamente regularizada e averbada no registro de imóveis, isso já é um passo adiante, que agilizará o procedimento com um todo.

Do contrário, todo esse procedimento poderá ser realizado na ocasião da apresentação do título da laje, de maneira concomitante.

Caso a construção-base não esteja averbada na matrícula do terreno, ou tenha dimensão inferior à laje projetada, deverá ser averbado o projeto de plataforma a esta correspondente, precedente ou concomitantemente à instituição do direito da laje.

Portanto, antes do registro de qualquer modalidade de direito de laje, seja concreção, seja cisão, é imprescindível que o imóvel originário esteja registrado, ou seja, tenha matrícula própria e encontre-se regularizado.

Isso não necessariamente tem a ver com a prévia existência de uma construção no terreno. Tal construção e regularização poderá ocorrer em momento oportuno, concomitantemente ao registro da laje.

Somente após ao registro da laje é que não poderá ser feita a regularização e registro da construção-base, ou seja, não é possível constituir a laje sem uma construção-base regularizada.

Assim, segundo os ditames legais, as lajes serão de construções superiores (ascendentes – em cima) ou construções inferiores (descendentes - embaixo) da construção-base, a qual poderá estar em terrenos públicos ou privados, sendo a laje unidade imobiliária autônoma, que não contempla as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base.

Não há ampliação automática do direito de laje sobre novas edificações que se façam no terreno, visto que as propriedades são distintas e a construção-base e o terreno são de titularidade do lajeado.

A partir dessa dinâmica, surgem as figuras do proprietário/lajeado (construção base/original) e do lajeário (titular da laje) que coexistem em suas relações jurídicas (DIAS; EL DEBS; FARIAS, 2018, p. 30).

Além disso, como tratado alhures, foram mencionadas duas modalidades de constituição da laje, quais sejam: a concreção e a cisão.

Na constituição por concreção, não há nada construído antes, sendo o adquirente responsável pela construção da sua laje.

Na constituição por cisão, tem-se a laje já pronta, fazendo-se apenas a dissociação dessa em relação à construção-base. É a transmissão da construção já pronta sobre a laje, muitas vezes, feita pelo próprio dono da construção-base.

Contudo, também é relevante destacar que há a denominada constituição de sobrelaje, isto é, as lajes sobre outras lajes sucessivamente, seja para cima, seja para baixo, sendo o mais comum no sentido para cima.

§ 6º O titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real de laje, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes. Art. 1.510-B. É expressamente vedado ao titular da laje prejudicar com obras novas ou com falta de reparação a segurança, a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício, observadas as posturas previstas em legislação local (BRASIL, 2002).

Nesse sentido, é possível constituir sobrelajes, desde que haja os requisitos legais, respeitem-se as posturas urbanísticas e edilícias, e haja viabilidade física

(respeito à segurança e não causar impactos urbanos, estéticos e arquitetônicos), bem como exista autorização expressa dos demais lajeários e titular da construção base, ressaltando que qualquer recusa da parte deste deverá ser justificada.

Ainda, não se pode estabelecer direitos de laje sucessivos, sem a existência material e concreta de uma construção. Sequencialmente, as lajes denominam-se de 1º grau, de 2º grau, de 3º grau etc.

A discussão que resta circunscreve-se ao fato dos dispositivos legais acima deixarem a ideia de que o titular da laje é que tem o domínio do espaço aéreo superior à construção, ou inferior a ela, a depender do enfoque.

Todavia, deve-se lembrar também que o titular do terreno e da construção-base é que é o proprietário do imóvel principal, o qual é base para todos os demais eventuais direitos de laje, motivo pelo qual resiste a indagação sobre se também não seria este mesmo titular do espaço aéreo e subsolo, adotando-se a regra de que o acessório segue o principal.

Ainda, no que se refere a obras novas e reparos, deve-se atender à lei e à segurança, segundo orientam os artigos 1510-A, § 6º e 1510-B, do Código Civil, já que é expressamente vedado ao titular da laje prejudicar com obras novas ou com falta de reparação a segurança, a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício, observadas as posturas previstas em legislação local (BRASIL, 2002).

Para mais, incumbe destacar que os encargos tributários deverão ser pagos proporcionalmente às dimensões e conteúdo da laje e da construção base, já que há uma autonomia tributária absoluta, isto é, cada imóvel terá um número de cadastro municipal individualizado e cada proprietário pagará o seu IPTU, assim como outros tributos incidentes sobre cada imóvel.

Os tributos, então, deverão ser suportados, separadamente, pelo lajeário e pelo titular da construção-base.

Com isso, evita-se cobrança exclusiva do proprietário da construção original, de acordo com o artigo 1510-A, § 2º, do Código Civil, que determina que o titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade (BRASIL, 2002).

Já no tocante às despesas comuns, pode-se asseverar que essas despesas dividem-se, proporcionalmente, entre titular da construção base e titular da laje,

conforme estabelecido em contrato (contribuição) ou qualquer outra convenção estabelecida entre as partes.

Entretanto, os reparos urgentes e estruturais, nas partes que servem a todos, podem ser arcados por um, lajeado ou lajeário, porém, devem ser indenizados, posteriormente, por todos os demais.

Logo há a repartição das despesas, mas, em caráter de urgência, poderão ser ordenadas as obras necessárias em áreas que servem a todos, para posterior cobrança daqueles que não contribuíram.

Não sendo o contrato claro sobre as proporções de despesas ou não havendo acordo, caberá ao Judiciário a solução da questão (obviamente, não se deixa de fazer os reparos; eles serão feitos, depois judicializa-se a questão).

Art. 1.510-C. Sem prejuízo, no que couber, das normas aplicáveis aos condomínios edifícios, para fins do direito real de laje, as despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum serão partilhadas entre o proprietário da construção-base e o titular da laje, na proporção que venha a ser estipulada em contrato. § 1º São partes que servem a todo o edifício: I - os alicerces, colunas, pilares, paredes-mestras e todas as partes restantes que constituam a estrutura do prédio; II - o telhado ou os terraços de cobertura, ainda que destinados ao uso exclusivo do titular da laje; III - as instalações gerais de água, esgoto, eletricidade, aquecimento, ar condicionado, gás, comunicações e semelhantes que sirvam a todo o edifício; e IV - em geral, as coisas que sejam afetadas ao uso de todo o edifício. § 2º É assegurado, em qualquer caso, o direito de qualquer interessado em promover reparações urgentes na construção na forma do parágrafo único do art. 249 deste Código (BRASIL, 2002).

Também no âmbito das relações entre lajeado e lajeário, compete traçar um panorama naquilo que se refere ao direito de preferência.

Consoante artigo 1.510-D, do Código Civil, em caso de alienação de qualquer das unidades sobrepostas, terão direito de preferência, em igualdade de condições com terceiros, os titulares da construção-base e da laje, nessa ordem, que serão cientificados por escrito para que se manifestem no prazo de trinta dias, salvo se o contrato dispuser de modo diverso.

Dessas cientificações, deve-se reconhecer as firmas das assinaturas.

O titular da construção-base ou da laje a quem não se der conhecimento da alienação poderá, mediante depósito do respectivo preço, haver para si a parte

alienada a terceiros, se o requerer no prazo decadencial de cento e oitenta dias, contado da data de alienação. Se houver mais de uma laje, terá preferência, sucessivamente, o titular das lajes ascendentes e o titular das lajes descendentes, assegurada a prioridade para a laje mais próxima à unidade sobreposta a ser alienada (BRASIL, 2002).

Nota-se que a lei estabeleceu uma ordem de preferência, ficando evidentes a hierarquia no exercício da preferência, bem como o interesse em consolidar a propriedade em apenas uma pessoa.

Aliás, compete ressaltar que não há qualquer imposição legal no sentido de que o registro de imóveis deva fiscalizar se houve, ou não, obediência a tal preferência, razão pela qual tal questão deverá circunscrever-se aos envolvidos e eventuais demandas judiciais.

Como inovação salutar, a lei estabelece um direito de preferência bilateral, do cedente e do cessionário, em casos de alienação de qualquer uma das unidades sobrepostas. Essa preferência é em igualdade de condições com terceiros, havendo uma ordem legal, no sentido de primeiro se atribuir a preferência aos titulares da construção-base (lajeiros) e depois aos titulares da laje (lajeários). O beneficiário da preferência deverá ser cientificado por escrito para que se manifeste no prazo decadencial de trinta dias, salvo se o negócio jurídico instituidor da laje dispuser de forma contrária. Na opinião deste autor, o prazo previsto em lei é lapso temporal mínimo, podendo apenas ser aumentado, e não diminuído. Vale lembrar que os prazos de decadência podem ser alterados por convenção das partes (decadência convencional), o que não ocorre na prescrição. Quanto à cientificação ou notificação, da outra parte, a sua forma é livre, desde que escrita, podendo ser feita judicialmente, por cartório de títulos e documentos, por carta com aviso de recebimento ou mesmo de modo eletrônico, desde que possa ser posteriormente comprovado. Conforme o § 1º do art. 1510-D do Código Civil, o titular da construção-base ou da laje a quem não se der conhecimento da alienação poderá, mediante depósito do respectivo preço, haver para si a parte alienada a terceiros, se o requerer no prazo decadencial de cento e oitenta dia, contado da data de alienação. Ao contrário do que ocorreu com a superfície, na linha do que foi demonstrado antes, o legislador foi feliz ao estabelecer a consequência caso uma das partes seja preterida no seu direito de preferência, bem como ao estabelecer o início do prazo decadencial para o ingresso da ação adjudicatória. Sem qualquer dúvida no tocante à laje, seguiu-se a mesma solução existente na venda de coisa comum ou em condomínio, tratada pelo art. 504 do Código Civil. Entretanto, se houver mais de uma laje, terão preferência, sucessivamente, os titulares das lajes ascendentes e depois os titulares das lajes descendentes, assegurada a prioridade para a laje mais próxima à unidade sobreposta a ser alienada [...] De forma didática, sendo vários os preferentes, pode-se dizer que a preferência sobe, para depois

descer. E que a laje mais próxima exclui a mais remota. Como se pode notar, a norma é completa a respeito das consequências do desrespeito ao direito de preferência existente na laje, ao contrário do art. 1373 do CC/2002, que, quanto à superfície, não trouxe essas decorrências de forma suficiente e com preciosos detalhes. Reitere-se que é possível ventilar, com a sua emergência, a aplicação analógica das regras previstas nesse art. 1510-D para a superfície, diante da notória e conhecida proximidade entre os institutos (TARTUCE, 2019, p. 1003-1004).

Doravante, mister se faz a realização do estudo sobre os modos de extinção desse direito.

O artigo 1510-E, do Código Civil, regulou duas modalidades singulares, aplicáveis apenas ao direito de laje.

Art. 1.510-E. A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje, salvo: I - se este tiver sido instituído sobre o subsolo; II - se a construção-base não for reconstruída no prazo de cinco anos. Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta o direito a eventual reparação civil contra o culpado pela ruína (BRASIL, 2002).

Nesse esteio, verifica-se que a lei regula a extinção da laje a partir da ruína da construção-base, sendo estabelecidas duas hipóteses excepcionais para tal extinção.

A primeira diz respeito a situações em que a laje seja de subsolo, hipótese em que a ruína da construção-base, a princípio, não ocasionará a ruína desse tipo de laje, a qual não fica em cima da construção-base.

Já a segunda situação, refere-se ao fato da construção-base ser reconstruída no prazo de cinco anos, o que não levará à extinção da laje.

A extinção comprovada da laje, mediante apresentação de documento hábil expedido pelo Município, será levada a registro para fins de encerramento de matrícula, com averbações recíprocas nas matrículas inter-relacionadas.

Fato interessante é que se nota ter a laje de subsolo, ou em infrapartição, certa independência em relação à construção-base, isto é, ela não revela-se tão acessória e vinculada à construção-base como a laje superior, em sobreposição.

Se a construção-base ruir, obviamente, as lajes que se encontram sobre ela cairão também. Já as lajes de subsolo, não necessariamente irão ruir também.

Além disso, compete colacionar uma divergência legislativa existente entre dispositivos do Código Civil e do Decreto nº 9.310/2018 acerca da extinção do direito de laje.

Pois bem, a redação do artigo 1510-E, II, do Código Civil, parece equivocada, ainda mais se cotejada com a redação do artigo 62, II, do Decreto nº 9.310/2018.

Verifica-se que a determinação legal trata da ruína da construção-base, a qual implica a extinção do direito real de laje, salvo/exceto: a) se a construção-base não for reconstruída no prazo de 5 anos, de acordo com o Código Civil; e b) se a construção-base for reconstruída no prazo de 5 anos, de acordo com o decreto acima mencionado.

Na verdade, não haverá extinção da laje, se a construção-base for reconstruída em 5 anos.

Art. 62. A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje, exceto: I - se este tiver sido instituído sobre o subsolo; ou II - se a construção-base for reconstruída no prazo de cinco anos. Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta o direito à reparação civil pelo culpado pela ruína (BRASIL, 2018).

Tal divergência demanda atenção, para que não se aparte dos objetivos da lei.

São causas de extinção do DRL a ruína, salvo no subsolo ou se houver reconstrução em 5 anos, e a desapropriação. Este rol é simplesmente exemplificativo: o direito real pode ser extinto pelo abandono do imóvel, pelo advento do termo resolutivo previsto no contrato etc. Na destruição física das unidades imobiliárias e da desapropriação do imóvel-base, não há problema em conceber o cancelamento da matrícula (art. 1510-E). Nos demais casos de extinção do DRL, não citados na norma legal, parece-nos que dão ensejo ao cancelamento do registro, pois a base imobiliária, que é o fundamento da matrícula, continua a existir na realidade extrarregistral e não terá sentido, de acordo com o princípio da continuidade, extinguir a matrícula do imóvel-base (por abandono ou renúncia) ou de uma unidade situada abaixo da outra, no plano horizontal do solo para o espaço aéreo (LOUREIRO, 2018, p. 971).

Portanto, verifica-se que o instituto do direito de laje revela-se um fenômeno multifacetado, o qual impõe um exame detalhado e inserido na realidade vivenciada.



Isso não só pelas vicissitudes jurídicas existentes, mas também pelo fato do tão festejado direito acompanhar temas sensíveis, atinentes ao direito de moradia.

No entanto, resta indagar se, de fato, esse novo direito comporta toda a aclamação recebida de baluarte da moradia digna.

O direito de laje é uma nova manifestação do direito de propriedade [...] vivenciamos a realidade plural das 'propriedades' [...] a tipificação do direito de laje [...] abre um novo capítulo na constante ressignificação do direito de propriedade brasileiro, resultado da necessária tensão entre o 'direito de propriedade' e o 'direito à propriedade'. Nessa imanente adequação entre o direito de proteção da propriedade já consolidada (regras do jogo) e o direito promocional à propriedade como mínimo existencial (qualidade dos 'players'), coloca-se o direito real de laje como instrumento de regularização fundiária urbana, sob medida para a realidade brasileira, na qual incontáveis famílias vivem em pavimentos distintos daquele originariamente construído sobre o solo, seja na condição de familiares do proprietário originário – em regra, um núcleo formado a partir de descendentes do titular -, ou mesmo desconhecidos, que informalmente contratam uma espécie de locação do 'puxadinho' e assumem a condição de possuidores da laje (situação corrente em comunidades carentes). Em um ou outro caso, o mérito da nova legislação é de sinalizar que o acesso à propriedade da laje é significativamente superior à factualidade da posse [...] Já o direito de laje guarda ambições diversas do plano finalístico, consistindo em elogiável forma de democratização do direito de propriedade (não dispensando eficazes políticas públicas), que cada vez mais se distancia do perfil liberal de uma instituição excludente de muitos (os 'erga omnes'), e, paulatinamente, agrega mais uma camada: a de instrumento de acesso à vida digna para muitos brasileiros, os futuros lajeários! (ROSENVALD, 2018, p. 256-259).

E mais, em uma análise mais detida, especialmente, atinente à legislação civil, nota-se que o direito de laje recebeu um tratamento deveras formal, mas, ao mesmo tempo, com algumas possíveis margens de incertezas, o que poderá levar a alguns entraves em sua interpretação e aplicação.

Enfim, a normativa legal do direito de laje é omissa, contraditória e muitas vezes obscura, o que pode prejudicar a aplicação prática deste importante instrumento, cabendo à doutrina e à jurisprudência, com o passar do tempo e com a análise de casos concretos, possibilitar a sua correta interpretação e aplicação (LOUREIRO, 2018, p. 971).

Eis um direito que mais aparenta trazer percalços do que soluções. Isso porque a sua própria origem já se dá no âmbito das irregularidades e das precariedades, o que contamina a própria razão de ser do instituto.

### 3.3 DIREITO DE LAJE E O REGISTRO DE IMÓVEIS

A análise do direito de laje no âmbito da atividade registral imobiliária é fundamental para a melhor compreensão do instituto e, principalmente, para verificação de aspectos acerca da sua real efetividade, já que o registro formal, em sua essência é que viabiliza inúmeros reflexos da propriedade no campo jurídico, como a sua aquisição, publicidade, disponibilidade e segurança jurídica.

O Registro de Imóveis, que é considerado uma das instituições mais confiáveis do Brasil, representa a ponta final do processo de registro do direito de laje.

Desta feita, primordialmente, incumbe verificar os tipos negociais e documentos (títulos) que poderão dar origem ao direito de laje e seu registro.

A laje é um direito real que pode ser adquirido por meio de negócios jurídicos onerosos ou gratuitos, entre vivos ou em razão da morte, a exemplo de: venda e compra, permuta, integralização de capital, dação em pagamento, doação, partilha, dentre outros.

Ademais, a aquisição também poderá se dar por meio de usucapião, judicial ou extrajudicial (desde que cumpridos os requisitos da usucapião), arrematação, adjudicação ou por desapropriação.

E as possibilidades não se restringem somente a isso, ou seja, apenas considerada a transmissão da propriedade, pois o direito de laje também pode ser objeto de garantias, como hipoteca ou alienação fiduciária, além de poder ser penhorado, arrestado, sequestrado, arrolado, bem como ser objeto de averbação premonitória (artigo 828 do Código de Processo Civil), usufruto, uso, habitação, compromisso de venda e compra, bem de família, locação, caução etc.

Como é possível verificar, boa parte da gama dos atos acima indicados encontra-se elencada no rol do artigo 167 da Lei nº 6.015/1973, o qual regula as atribuições dessa modalidade de serventia extrajudicial, ou seja, onde são indicados os atos de competência do registro de imóveis.

E isso é uma decorrência lógica, uma vez que, sendo considerado o direito de laje como um direito de propriedade, os atos atinentes à propriedade em geral também são passíveis de registro ou de averbação na matrícula de um imóvel tido como “laje”.

Outrossim, é preciso apontar quais são os títulos hábeis a registro na serventia imobiliária, isto é, quais os documentos que deverão ser apresentados para registro do direito de laje.

Evidentemente, cabe ressaltar que a documentação dependerá de cada situação fática e negocial apresentada ao registro de imóveis, já que haverá hipóteses de constituição e negociações onerosas dos imóveis, em outros casos, gratuitas ou por meio de decisão judicial, bem como poderão ocorrer situações de meros negócios, ou de ofertas de garantias ou constrições judiciais.

Nesse esteio, cada caso concreto demandará a devida e especial qualificação registral, a fim de que seja possível registrar o título, no registro de imóveis competente.

Como é sabido, ao registro de imóveis compete a prática de registros e averbações de direitos reais relativos a imóveis situados em determinada circunscrição geográfica, além de outros atos previstos em lei.

Por meio da atividade registral imobiliária, tornam-se públicos os direitos reais e qualquer outra situação relativa ao imóvel ou a seus titulares, o que viabiliza a precípua finalidade desse serviço extrajudicial, que é a segurança jurídica, a qual provém da publicidade de seus atos, com oponibilidade *erga omnes*.

Em outras palavras, é dada à sociedade a possibilidade de conhecer todo o histórico fático e jurídico de um imóvel.

Por isso, de acordo com o artigo 172 da Lei de Registros Públicos, no registro de imóveis serão feitos o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos (hipoteca/alienação fiduciária), declaratórios (usucapião/partilha), translativos (venda/doação) e extintivos (cancelamentos) de direitos reais sobre imóveis e atividades correlatas reconhecidos em lei, *inter vivos* ou *causa mortis*, quer para a sua constituição, transferência e extinção, quer para a sua validade em relação a terceiros, quer para sua disponibilidade (BRASIL, 1973).

Da mesma maneira, consoante artigo 177 da Lei nº 6015/73, o Registro Auxiliar (Livro nº 3) será destinado ao registro dos atos que, sendo atribuídos ao

registro de imóveis por disposição legal, não digam respeito diretamente a imóvel, como, por exemplo, os pactos antenupciais (BRASIL, 1973).

Por conseguinte, ficam garantidas a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.

E para a prática desses atos o registro de imóveis realiza uma atividade denominada qualificação registral, a qual refere-se ao controle de legalidade dos atos, que nada mais é que uma análise de conformidade dos títulos com os fundamentos legais, normativos, principiológicos e jurisprudenciais da atividade registral.

Tal qualificação é formal, o que significa dizer que ela não adentra no mérito e em questões intrínsecas dos títulos.

Em vista disso, o registro de imóveis realiza e verificação da documentação apresentada e das informações já constantes no registro à luz da legislação, normas, princípios e jurisprudência, ressaltando-se que tal atividade deverá ser efetuada sobre todo e qualquer título, independentemente da sua origem, isto é, todos os documentos estão sujeitos à qualificação registral, inclusive, os judiciais. O registrador de imóveis é, portanto, o guardião da legalidade e da segurança jurídica.

Logo, se um título é qualificado positivamente, isso quer dizer que não há óbices ao seu registro. Contudo, quando ele é qualificado negativamente, há óbices ao registro, razão pela qual o registro de imóveis emitirá uma nota de exigência e devolução com a explanação acerca da negativa do registro e os respectivos fundamentos legais.

As exigências, que são atos administrativos, deverão ser escritas, assinadas e datadas, em documento oficial. Ainda, elas devem ser formuladas de maneira criteriosa, ponderada, inteligível, objetiva e clara.

De acordo com o artigo 221, da Lei nº 6015/1973, os títulos a serem apresentados a registro são os instrumentos particulares, as escrituras públicas, os títulos judiciais e os títulos de origem administrativa (BRASIL, 1973), o que, evidentemente, também aplica-se ao direito de laje.

Esses títulos deverão conter os requisitos para registro, os quais são elencados nas legislações pertinentes, a exemplo de qualificação completa das partes, descrição completa dos imóveis, valor dos negócios, documentos

apresentados, pagamento de impostos incidentes (ITBI ou ITCMD), declarações das partes etc.

O contrato deve conter, ao menos, cláusulas que tratem das seguintes matérias: a) individualização dos volumes materiais e imateriais para constituir propriedades distintas no espaço aéreo ou subsolo; b) estabelecimento dos limites respectivos dos diferentes volumes; c) instituição de servidões recíprocas para acesso às unidades, guarda de carros etc; d) prever a divisão dos encargos, as obrigações de manutenção e reparação dos equipamentos que servem a todos; e) dispor sobre a reconstrução das obras; f) definir os critérios que garantam a harmonia do conjunto imobiliário (disposições em matéria de pintura, estética etc); e g) pagamento das despesas e encargos [...] o contrato deve regulamentar a vida dentro deste espaço territorial limitado para prevenir litígios e estabelecer soluções para os possíveis conflitos (LOUREIRO, 2018, p. 969).

Dessa maneira, é importante ressaltar que para perfectibilizar o direito de laje poderão ser utilizados instrumentos como a escritura pública ou até mesmo o instrumento particular, desde que respeitado o disposto no artigo 108 do Código Civil Brasileiro.

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

É importante ressaltar também que esse limite de valor diz respeito ao valor do imóvel e não da negociação meramente.

Além disso, o direito de laje também pode ser viabilizado por meio de títulos de origem judicial, também conhecidos como títulos judiciais, que consubstanciam-se em mandados, formais de partilha, cartas de sentença, cartas de arrematação, cartas de adjudicação, certidões, cartas de alienação por iniciativa particular, ofícios etc.

Por fim, documentos oriundos de órgãos da Administração Pública, a depender das hipóteses, poderão ser objeto de registro.

Para mais, outros documentos essenciais deverão acompanhar o título, tais como: consentimento de todos os titulares da construção-base para a constituição do direito de laje; documentos que comprovem a inexistência de áreas comuns e as

construções estão sobrepostas, com acessos independentes; comprovação de que o projeto atende às posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito de laje, estabelecidas pela legislação municipal (aprovação do Município); planta e memorial descritivo, elaborados por profissional habilitado; e guia de anotação de responsabilidade técnica (ART) ou registro de responsabilidade técnica (RRT). No município em que não houver legislação municipal dispendo sobre as posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito de laje, a planta e o memorial descritivo deverão ser aprovados pela Prefeitura Municipal.

Doravante, cabe tecer algumas reflexões relevantes sobre a abertura de matrícula para o direito de laje, a fim de, posteriormente, em tópico apartado, tratar-se de eventuais problemas e burlas ao sistema registral.

Como foi tratado alhures, a Lei de Registros Públicos regula a abertura de matrícula autônoma para o direito de laje, conforme artigo 176, § 9º.

A matrícula deve compreender o imóvel em sua integralidade, pois é irregular a abertura de matrícula para parte ideal. Então, o imóvel da laje deve ser considerado um imóvel independente, sob pena de fragilizar-se o sistema registral imobiliário.

Outrossim, o imóvel, no caso a laje, deverá ser completamente descrito e caracterizado, de modo a atender à razão essencial do artigo 176, da Lei nº 6.015/1973.

A descrição da laje deverá comportar, além dos característicos comuns, o posicionamento da construção-base e da laje em relação ao terreno, o gabarito de altura ou profundidade máxima da edificação na laje, as áreas totais da construção-base e da laje, as confrontações, as medidas e características, assim como a especificação de se tratar de laje de subsolo ou de espaço aéreo.

Ademais, é recomendada a adoção de algumas cautelas na abertura de matrículas, a saber: deixar claro, principalmente para os leigos, que a laje não engloba o terreno e a construção base, pois estes devem ser mencionados como elementos da especialização da laje, como referenciais; a descrição deve conter, além dos característicos comuns e de forma clara e objetiva, o posicionamento da construção base em relação ao terreno, a especificação de se tratar de laje de subsolo ou espaço aéreo, bem como o gabarito de altura ou profundidade máxima da edificação, além de medidas, área total e confrontação com outras

lajes/construção-base; e indicação de rua, numeração, cadastro municipal individualizado etc.

Derradeiramente, incumbe salientar que a notícia da abertura de matrícula para a laje deverá ser averbada na matrícula do imóvel da construção-base e nas matrículas de eventuais lajes anteriores, com remissões recíprocas, de forma a possibilitar a fácil identificação dos imóveis que, de certa maneira, estão relacionados.

E, por fim, com o escopo de esgotar essa breve análise registral, cabe tecer alguns comentários sobre a extinção do direito de laje.

Um primeiro passo é saber que a extinção ou cancelamento do direito de laje deverá ser averbado na matrícula da construção-base, bem como na respectiva matrícula da laje.

O que deve ser diferenciada é a hipótese de ruína ou fim da laje como um todo, isto é sua inexistência, destruição física ou até demolição, o que se aconselha a averbar essa condição de extinção na matrícula da construção-base e encerrar a matrícula da laje.

Em outras palavras, a extinção do direito real de laje será averbada mediante requerimento conjunto do seu titular e do proprietário da construção-base, com firmas reconhecidas, instruído com documento hábil expedido pelo Município, comprovando a ruína ou demolição, caso averbada a edificação. Neste caso, a matrícula da laje será encerrada, com averbações recíprocas nas matrículas inter-relacionadas.

Havendo demolição, deverão ser juntados também o Habite-se e a CND/INSS.

Já a extinção do direito de laje que não decorrer da demolição ou da ruína da construção-base, poderá ser averbada mediante requerimento conjunto do titular da laje e do proprietário da construção-base, com firmas reconhecidas e com declaração de que a construção da laje subsiste.

Além disso, compete ressaltar que todas essas hipóteses diferenciam-se das situações de meras transmissões das lajes, as quais não demandarão qualquer ato de extinção ou cancelamento, mas sim, os registros dos atos de transmissão, mediante a apresentação dos títulos aquisitivos hábeis para tanto.

As hipóteses relativas à laje, no procedimento de Regularização Fundiária (Reurb), possuem regramento próprio e algumas diferenças relevantes com o que foi, até o momento, colacionado no presente estudo.

Ato seguinte, serão apontadas algumas das possibilidades de burla à legislação e no uso indevido do direito de laje na seara registral, o que reforça as assertivas de que tal direito muito se afasta daquelas razões para as quais alega-se que ele foi criado, corroborando ser mais um instrumento para atender a outros interesses.

Utiliza-se da laje para mascarar condomínios ou até mesmo para dar uso econômico a sobrados, dentre outras manobras.

### **3.3.1 Burlas à lei, riscos e confusão com outros institutos jurídicos**

No presente tópico, pretende-se apresentar algumas hipóteses do uso inadequado do direito de laje.

Primeira questão tormentosa atrela-se às burlas à legislação de incorporação imobiliária de condomínios.

É sabido que a Lei nº 4591/1964 possui regramentos bem específicos e mais rígidos no tocante ao regime de incorporações imobiliárias.

Não bastasse isso, outras legislações correlatas, como a Lei nº 10931/2004 (lei de afetações), reforçam esse arcabouço jurídico que visa garantir a segurança de todos os envolvidos, em especial, dos adquirentes de futuras unidades autônomas de empreendimentos imobiliários.

Art. 53. O Título II da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, passa a vigorar acrescido dos seguintes Capítulo e artigos: [...] Art. 31-A. A critério do incorporador, a incorporação poderá ser submetida ao regime da afetação, pelo qual o terreno e as acessões objeto de incorporação imobiliária, bem como os demais bens e direitos a ela vinculados, manter-se-ão apartados do patrimônio do incorporador e constituirão patrimônio de afetação, destinado à consecução da incorporação correspondente e à entrega das unidades imobiliárias aos respectivos adquirentes. § 1º O patrimônio de afetação não se comunica com os demais bens, direitos e obrigações do patrimônio geral do incorporador ou de outros patrimônios de afetação por ele constituídos e só responde por dívidas e obrigações vinculadas à incorporação respectiva. § 2º O incorporador responde pelos prejuízos que causar ao patrimônio de afetação. § 3º Os bens e direitos integrantes do patrimônio de afetação somente poderão ser objeto de



garantia real em operação de crédito cujo produto seja integralmente destinado à consecução da edificação correspondente e à entrega das unidades imobiliárias aos respectivos adquirentes. § 4º No caso de cessão, plena ou fiduciária, de direitos creditórios oriundos da comercialização das unidades imobiliárias componentes da incorporação, o produto da cessão também passará a integrar o patrimônio de afetação, observado o disposto no § 6º. § 5º As quotas de construção correspondentes a acessões vinculadas a frações ideais serão pagas pelo incorporador até que a responsabilidade pela sua construção tenha sido assumida por terceiros, nos termos da parte final do § 6º do art. 35. § 6º Os recursos financeiros integrantes do patrimônio de afetação serão utilizados para pagamento ou reembolso das despesas inerentes à incorporação. § 7º O reembolso do preço de aquisição do terreno somente poderá ser feito quando da alienação das unidades autônomas, na proporção das respectivas frações ideais, considerando-se tão-somente os valores efetivamente recebidos pela alienação. § 8º Excluem-se do patrimônio de afetação: I - os recursos financeiros que excederem a importância necessária à conclusão da obra (art. 44), considerando-se os valores a receber até sua conclusão e, bem assim, os recursos necessários à quitação de financiamento para a construção, se houver; e II - o valor referente ao preço de alienação da fração ideal de terreno de cada unidade vendida, no caso de incorporação em que a construção seja contratada sob o regime por empreitada (art. 55) ou por administração (art. 58). § 9º No caso de conjuntos de edificações de que trata o art. 8º poderão ser constituídos patrimônios de afetação separados, tantos quantos forem os: I - subconjuntos de casas para as quais esteja prevista a mesma data de conclusão (art. 8º alínea "a"); e II - edifícios de dois ou mais pavimentos (art. 8º alínea "b"). § 10. A constituição de patrimônios de afetação separados de que trata o § 9º deverá estar declarada no memorial de incorporação. § 11. Nas incorporações objeto de financiamento, a comercialização das unidades deverá contar com a anuência da instituição financiadora ou deverá ser a ela cientificada, conforme vier a ser estabelecido no contrato de financiamento. § 12. A contratação de financiamento e constituição de garantias, inclusive mediante transmissão, para o credor, da propriedade fiduciária sobre as unidades imobiliárias integrantes da incorporação, bem como a cessão, plena ou fiduciária, de direitos creditórios decorrentes da comercialização dessas unidades, não implicam a transferência para o credor de nenhuma das obrigações ou responsabilidades do cedente, do incorporador ou do construtor, permanecendo estes como únicos responsáveis pelas obrigações e pelos deveres que lhes são imputáveis. Art. 31-B. Considera-se constituído o patrimônio de afetação mediante averbação, a qualquer tempo, no Registro de Imóveis, de termo firmado pelo incorporador e, quando for o caso, também pelos titulares de direitos reais de aquisição sobre o terreno. Parágrafo único. A averbação não será obstada pela existência de ônus reais que tenham sido constituídos sobre o imóvel objeto da incorporação para garantia do pagamento do preço de sua aquisição ou do cumprimento de obrigação de construir o empreendimento. [...] Art. 31-D. Incumbe ao incorporador: I - promover todos os atos necessários à boa administração e à preservação do patrimônio de afetação, inclusive mediante adoção de medidas judiciais; II - manter apartados os bens e direitos objeto de cada incorporação; III - diligenciar a captação dos

recursos necessários à incorporação e aplicá-los na forma prevista nesta Lei, cuidando de preservar os recursos necessários à conclusão da obra; IV - entregar à Comissão de Representantes, no mínimo a cada três meses, demonstrativo do estado da obra e de sua correspondência com o prazo pactuado ou com os recursos financeiros que integrem o patrimônio de afetação recebidos no período, firmados por profissionais habilitados, ressalvadas eventuais modificações sugeridas pelo incorporador e aprovadas pela Comissão de Representantes; V - manter e movimentar os recursos financeiros do patrimônio de afetação em conta de depósito aberta especificamente para tal fim; VI - entregar à Comissão de Representantes balancetes coincidentes com o trimestre civil, relativos a cada patrimônio de afetação; VII - assegurar à pessoa nomeada nos termos do art. 31-C o livre acesso à obra, bem como aos livros, contratos, movimentação da conta de depósito exclusiva referida no inciso V deste artigo e quaisquer outros documentos relativos ao patrimônio de afetação; e VIII - manter escrituração contábil completa, ainda que esteja desobrigado pela legislação tributária. Art. 31-E. O patrimônio de afetação extinguir-se-á pela: I - averbação da construção, registro dos títulos de domínio ou de direito de aquisição em nome dos respectivos adquirentes e, quando for o caso, extinção das obrigações do incorporador perante a instituição financiadora do empreendimento; II - revogação em razão de denúncia da incorporação, depois de restituídas aos adquirentes as quantias por eles pagas (art. 36), ou de outras hipóteses previstas em lei; e III - liquidação deliberada pela assembleia geral nos termos do art. 31-F, § 1º (BRASIL, 2004).

Nesse sentido, não obstante a Lei nº 13465/2017 ter feito ressalvas de que o direito de laje não pode ser confundido com o regime de incorporação imobiliária, nem pode ser usado para mascará-lo, sabe-se que a prática do cotidiano e as relações sociais acabam por, em alguns casos, levar à burla da legislação aplicável aos condomínios edilícios.

A legislação pátria impõe a vedação à abertura de matrículas para lajes com o escopo de implementar empreendimentos imobiliários ou edificações de um ou mais pavimentos, em que existam divisão do terreno da construção-base, ou de partes comuns, em frações ideais, situação que configura o condomínio edilício.

Para tais hipóteses, deverá ser aplicada a legislação específica de incorporações imobiliárias e de condomínios edilícios.

Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. § 1º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base [...] § 4º A instituição do

direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas (BRASIL, 2002).

Em outro passo, a própria notícia colacionada alhures nessa pesquisa, sobre construções realizadas por milicianos, apresenta o cenário de irregularidades e a burla à legislação condominial, dentre outras.

Assim, o direito de laje adentra esse cenário de irregularidades, quando os interessados, com escopo de maquiar um empreendimento que, na verdade, seria um condomínio edilício, faz uso da legislação da laje, para viabilizar a sua aprovação e registro na serventia imobiliária.

É evidente que a legislação da laje revela-se mais simples que a legislação condominial, já que há menos requisitos a atender, menos documentos a apresentar, pois, na verdade, o cerne da laje seria a “facilitação” do acesso à moradia aos mais necessitados, razão pela qual a sua motivação tem relação com procedimentos mais singelos de obtenção de moradia e regularização de situações irregulares já consolidadas por práticas sociais.

Para regularização e registro do direito de laje, a princípio, basta apresentar a autorização do Município, bem como planta e memorial descritivo aprovados e realizados por profissional habilitado, acompanhados de título aquisitivo.

Já em relação aos condomínios edilícios, os requisitos são maiores e complexos, devendo ser apresentados, além de um minucioso projeto aprovado por órgãos competentes, memoriais, histórico de aquisição, diversas certidões e declarações, quadros de áreas, contrato padrão, convenção de condomínio, dentre outros.

Art. 32. O incorporador somente poderá negociar sobre unidades autônomas após ter arquivado, no cartório competente de Registro de Imóveis, os seguintes documentos: a) título de propriedade de terreno, ou de promessa, irrevogável e irretroatável, de compra e venda ou de cessão de direitos ou de permuta do qual conste cláusula de imissão na posse do imóvel, não haja estipulações impeditivas de sua alienação em frações ideais e inclua consentimento para demolição e construção, devidamente registrado; b) certidões negativas de impostos federais, estaduais e municipais, de protesto de títulos de ações cíveis e criminais e de ônus reais relativamente ao imóvel, aos alienantes do terreno e ao incorporador; c) histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 anos, acompanhado de certidão dos respectivos registros; d) projeto de

construção devidamente aprovado pelas autoridades competentes; e) cálculo das áreas das edificações, discriminando, além da global, a das partes comuns, e indicando, para cada tipo de unidade a respectiva metragem de área construída; f) certidão negativa de débito para com a Previdência Social, quando o titular de direitos sobre o terreno for responsável pela arrecadação das respectivas contribuições; g) memorial descritivo das especificações da obra projetada, segundo modelo a que se refere o inciso IV, do art. 53, desta Lei; h) avaliação do custo global da obra, atualizada à data do arquivamento, calculada de acordo com a norma do inciso III, do art. 53 com base nos custos unitários referidos no art. 54, discriminando-se, também, o custo de construção de cada unidade, devidamente autenticada pelo profissional responsável pela obra; i) discriminação das frações ideais de terreno com as unidades autônomas que a elas corresponderão; j) minuta da futura Convenção de condomínio que regerá a edificação ou o conjunto de edificações; l) declaração em que se defina a parcela do preço de que trata o inciso II, do art. 39; m) certidão do instrumento público de mandato, referido no § 1º do artigo 31; n) declaração expressa em que se fixe, se houver, o prazo de carência (art. 34); o) atestado de idoneidade financeira, fornecido por estabelecimento de crédito que opere no País há mais de cinco anos. p) declaração, acompanhada de plantas elucidativas, sobre o número de veículos que a garagem comporta e os locais destinados à guarda dos mesmos. § 1º A documentação referida neste artigo, após o exame do Oficial de Registro de Imóveis, será arquivada em cartório, fazendo-se o competente registro. § 2º Os contratos de compra e venda, promessa de venda, cessão ou promessa de cessão de unidades autônomas são irretroatáveis e, uma vez registrados, conferem direito real oponível a terceiros, atribuindo direito a adjudicação compulsória perante o incorporador ou a quem o suceder, inclusive na hipótese de insolvência posterior ao término da obra. § 3º O número do registro referido no § 1º, bem como a indicação do cartório competente, constará, obrigatoriamente, dos anúncios, impressos, publicações, propostas, contratos, preliminares ou definitivos, referentes à incorporação, salvo dos anúncios "classificados". § 4º O Registro de Imóveis dará certidão ou fornecerá, a quem o solicitar, cópia fotostática, heliográfica, termo, fax, microfilmagem ou outra equivalente, dos documentos especificados neste artigo, ou autenticará cópia apresentada pela parte interessada. § 5º A existência de ônus fiscais ou reais, salvo os impeditivos de alienação, não impedem o registro, que será feito com as devidas ressalvas, mencionando-se, em todos os documentos, extraídos do registro, a existência e a extensão dos ônus. § 6º Os Oficiais de Registro de Imóveis terão 15 dias para apresentar, por escrito, todas as exigências que julgarem necessárias ao arquivamento, e, satisfeitas as referidas exigências, terão o prazo de 15 dias para fornecer certidão, relacionando a documentação apresentada, e devolver, autenticadas, as segundas vias da mencionada documentação, com exceção dos documentos públicos. Em casos de divergência, o Oficial levantará a dúvida segundo as normas processuais aplicáveis. § 7º O Oficial de Registro de Imóveis responde, civil e criminalmente, se efetuar o arquivamento de documentação contraveniente à lei ou der certidão ... (VETADO) ... sem o arquivamento de todos os documentos exigidos. § 8º O Oficial do Registro de Imóveis, que não observar os prazos previstos no § 6º ficará sujeito a penalidade imposta pela autoridade judiciária competente em

montante igual ao dos emolumentos devidos pelo registro de que trata este artigo, aplicável por quinzena ou fração de quinzena de superação de cada um daqueles prazos. § 9º Oficial do Registro de Imóveis não responde pela exatidão dos documentos que lhe forem apresentados para arquivamento em obediência ao disposto nas alíneas e, g, h, l, e p deste artigo, desde que assinados pelo profissional responsável pela obra. § 10 As plantas do projeto aprovado (alínea d deste artigo) poderão ser apresentadas em cópia autenticada pelo profissional responsável pela obra, acompanhada de cópia da licença de construção. § 11 Até 30 de junho de 1966 se, dentro de 15 (quinze) dias de entrega ao Cartório do Registro de Imóveis da documentação completa prevista neste artigo, feita por carta enviada pelo Ofício de Títulos e Documentos, não tiver o Cartório de Imóveis entregue a certidão de arquivamento e registro, nem formulado, por escrito, as exigências previstas no § 6º, considerar-se-á de pleno direito completado o registro provisório. § 12 O registro provisório previsto no parágrafo anterior autoriza o incorporador a negociar as unidades da incorporação, indicando na sua publicação o número do Registro de Títulos e Documentos referente à remessa dos documentos ao Cartório de Imóveis, sem prejuízo, todavia, da sua responsabilidade perante o adquirente da unidade e da obrigação de satisfazer as exigências posteriormente formuladas pelo Cartório, bem como, de completar o registro definitivo. § 13. Na incorporação sobre imóvel objeto de imissão na posse registrada conforme item 36 do inciso I do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, fica dispensada a apresentação, relativamente ao ente público, dos documentos mencionados nas alíneas a, b, c, f e o deste artigo, devendo o incorporador celebrar contrato de cessão de posse com os adquirentes das unidades autônomas, aplicando-se a regra prevista nos §§ 4º, 5º e 6º do art. 26 da Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Art. 33. O registro da incorporação será válido pelo prazo de 180 dias, findo o qual, se ela ainda não se houver concretizado, o incorporador só poderá negociar unidades depois de atualizar a documentação a que se refere o artigo anterior, revalidando o registro por igual prazo (BRASIL, 1964).

Além disso, não se pode olvidar também de outras regras atinentes aos condomínios, as quais não se aplicam ao direito de laje, como algumas questões relativas às vagas de garagem, áreas comuns e privativas, frações ideais, quóruns, alienações e aquisições pelo condomínio, reformas e ampliações etc.

Logo, diante desse contexto, e considerando que a legislação do direito de laje não restringe o reconhecimento desse direito apenas a hipóteses de populações de baixa renda ou de moradias em favelas, é possível que ocorram burlas à legislação condominial, na medida em que será utilizada a legislação da laje para regularizar e registrar, como lajes, empreendimentos que são verdadeiros condomínios, de modo a facilitar e a incrementar os negócios imobiliários.

A princípio, tal prática pode soar bastante útil, entretanto, ela é temerária, já que pode, dentre outros malefícios, incentivar ao desmantelamento da legislação condominial e o incremento das burlas às legislações, pois a tendência humana natural é de procurar por aquilo que seja mais simples e que propicie bons resultados, em curto prazo.

No afã de aumentar os ganhos financeiros e no devaneio de lançar um empreendimento sem ter de se preocupar com um procedimento mais minucioso, é óbvio que empreendedores, milicianos ou qualquer outra pessoa, irá escolher o procedimento do direito de laje, o qual também envolveria menos custos.

Outrossim, é evidente que numa eventual qualificação negativa, pelo registro de imóveis, de um título relativo à incorporação de condomínio, alguns usuários poderão sentir-se tentados a utilizarem-se do direito de laje para viabilizar o registro de seu título, isto é, já que não é possível registrar como condomínio, tenta-se mascarar e alterar o título como se fosse direito de laje. De fato, é condomínio, mas tenta-se passar como laje.

E o mesmo pode-se asseverar acerca de sobrados e construções desse jaez. Alguns podem valer-se do instituto da laje para mudar a natureza de uma situação fática e jurídica, tão somente para beneficiarem-se financeiramente.

Então, indaga-se: onde está o interesse à moradia digna em situações como as supramencionadas? De moradia digna, urbanismo e população de baixa renda isso em nada se relaciona.

Mais uma vez, as forças do mercado e as falhas do Poder Público definem o contexto, assim como fragilizam legislações importantes, como a das incorporações imobiliárias e outras.

Vale ressaltar e lançar aqui um importante alerta, haja vista que condutas como as relatadas poderão culminar em um cenário de grande insegurança jurídica e até mesmo de vida, visto que não são desconhecidos os inúmeros acidentes que já ocorreram em virtude de empreendimentos com falhas estruturais.

Mais do que isso, legislações como a Lei nº 4591/64 poderão ser enfraquecidas e esquecidas no tempo, haja vista as constantes burlas.

Portanto, a crítica que aqui evidencia-se é que em nada se trata da garantia de moradia digna, estandarte do direito de laje. O interesse é autenticamente

financeiro ou movido por questões sórdidas, as quais pode-se até encobrir com o nobre interesse de garantir dignidade às pessoas, mas não é.

Superadas essas questões, outra temática relevante é sobre algumas implicações que poderão surgir acerca de decisões judiciais que reconheçam direitos e atribuam propriedade a imóveis, no caso, lajes, que ainda não possuam registro próprio e estejam irregulares.

Em outras palavras, porventura um imóvel relativo a uma laje já possua matrícula própria e esteja na condição regular, seja perante o Município, seja perante o registro de imóveis, não se vislumbra qualquer óbice para que sentenças judiciais declarem a usucapião ou que determinem a arrematação ou adjudicação do bem, por exemplo.

Porém, a hipótese mais tormentosa é aquela relacionada a situações em que não haja essa regularidade e essa matrícula individualizada da laje.

O que deve ser objeto de atenção e questionamento é se o mero reconhecimento judicial do direito de laje já é o suficiente para obter-se a regularidade e registro de tal direito, independentemente, de qualquer aprovação do Município.

Nesse sentido, a melhor postura a adotar-se é a de obter essa aprovação do Município no âmbito de qualquer ação judicial, isto é, ainda que a questão da laje esteja sendo avaliada na seara judicial, é recomendável que se busque a aprovação do projeto perante o Município e junte-se tal projeto aprovado e autorizado ao processo.

Isso impedirá, portanto, que pessoas tentem burlar as exigências legais para constituição do direito de laje por meio do uso da via judicial.

Tendo sido realizadas tais ponderações, compete fazer menção ao primeiro julgado sobre direito de laje no Brasil.

Desta feita, o Juízo de Direito da 26ª Vara Cível da Comarca de Recife – PE, Seção B, nos processos nºs 0027691-84.2013.8.17.0001 e 0071376-44.2013.8.17.0001, em que se deu a reunião de processos, por conexão, decidiu-se que, diante de tudo que foi exposto nos autos, e considerando os princípios de Direito aplicáveis à espécie, além de estar em conformidade com o art. 1.242 do Código Civil, ser procedente o pedido formulado na ação de usucapião nº 0027691-84.2013.8.17.0001, para declarar a ocorrência da prescrição aquisitiva e, em

decorrência, constituir o domínio da parte autora sobre o imóvel indicado na inicial, e ser improcedente o pedido de usucapião de formulado na ação de usucapião nº 0071376- 44.2013.8.17.0001, porém, para este caso, reconheceu-se a existência do direito de laje da casa 743-A à autora, nos termos do art. 1.510-A do Código Civil, devendo o imóvel referido ser registrado com matrícula própria, pagos os impostos e emolumentos e respeitadas as formalidades legais (TJPE, 2017).

Assim, nota-se que foram reconhecidos, concomitantemente, a usucapião do imóvel da construção-base e o direito de laje sobre o imóvel sobreposto ao imóvel base.

Derradeiramente, pretende-se tratar da relação entre o direito de laje e o tema da sustentabilidade.

Até que ponto a aplicação indiscriminada e distorcida do direito de laje não provocará efeitos deletérios ao meio ambiente, com moradias desprovidas de infraestrutura urbana adequada e localizadas em áreas de grande relevância ambiental? Como compatibilizar o direito à moradia digna e a proteção do meio ambiente?

Ademais, em que medida oferecer moradias em lajes atende aos melhores anseios sociais?

Ainda, disseminar a comercialização desenfreada das lajes favorecerá economicamente quais agentes financeiros?

Certamente, isso é algo que demanda uma ponderação razoável e voltada ao tripé essencial da sustentabilidade, que se subdivide nas facetas econômicas, sociais e ecológicas, ou seja, um sistema que se mantém é aquele que consegue conservar a harmonia entre os fatores econômicos, sociais e ecológicos, sem que qualquer destes fatores seja prejudicado ou menos valorizado.

O chamado desenvolvimento sustentável deve se dar no presente, mas com vistas às gerações futuras.

Aliás, sustentabilidade não pode ser confundida apenas com meio ambiente. O conceito de sustentabilidade é mais amplo que o de meio ambiente, o qual é um dos pilares da sustentabilidade.

O direito de laje insere-se nesse contexto quando se coloca em voga as relações que se desenvolvem entre aspectos ambientais essenciais, as condições de vida das pessoas que vivem nas lajes, bem como o cenário econômico vigente.



Como já referenciado alhures, é sabido que há agentes que se beneficiam da criação de lajes para comercializá-las indiscriminadamente, auferindo lucros sobre tal atividade. É sabido que o fenômeno das cidades é construído e influenciado pelas demandas do Capitalismo e mais, de agentes oportunistas e acostumados com as práticas ilegais, inclusive, com as manobras de corrupção estatal.

Por outro lado, na condição daqueles que adquirem as lajes, para lá manter suas moradias, pode-se asseverar que muitos encontram-se privados de recursos essenciais, os quais garantiriam uma vida digna, como: saneamento, acesso a transportes, saúde e educação, infraestrutura, segurança, mobilidade, lazer e inserção na cidade, ou seja, a não periferização da vida.

Já no tocante ao meio ambiente equilibrado, não obstante a sua imprescindibilidade, verifica-se que a sociedade moderna, inserida naquilo que se denomina Revolução 4.0, não tem contribuído para um tratamento integral e efetivo de questões ambientais. Não se tem garantido nem a sobrevivência adequada das presentes gerações.

E isso evidencia-se diante da reflexão, por exemplo, sobre o mundo inserido na 4ª Revolução Industrial, com tantas tecnologias vigentes, que não logrou êxito em conter, de forma célere e efetiva, a pandemia do Coronavírus (Covid-19), fato este que teve resultados funestos, especialmente, para aqueles que vivem em moradias precárias, favelas.

Relatos obtidos por novo monitoramento da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em comunidades pobres e favelas do Rio de Janeiro (RJ) sobre a covid-19, apontam que a pandemia atinge de forma mais expressiva as áreas mais pobres da cidade, com menos infraestrutura estatal. As informações constam do Radar Covid-19 Favelas, lançado no dia 30 de julho com relatos de moradores de comunidades de Catiri, Jacarezinho, Mangueiras e Maré. Fábio Araújo, sociólogo e pesquisador da Cooperação Social da Fiocruz que ajudou na construção do informativo, aponta que os relatos “dão conta dos processos de determinação social que produzem o processo de saúde e doença, como, por exemplo, as questões relacionadas ao saneamento, acesso à água, coleta de lixo, e como que isso tem se dado atualmente na realidade das favelas”, explica. O Radar chama a atenção para a necessidade de olhar para as necessidades que vêm da favela e não para o que as autoridades acreditam vir desses territórios. Por essa perspectiva, os relatos apontam para uma ausência estrutural do Estado nas favelas, por meio da falta de assistência médica e sanitária, no caso da pandemia do novo coronavírus. “São questões que não começaram agora, mas que tiveram seu agravamento com a pandemia”, afirma Araújo. Para

ele, com a medida, a Fiocruz também tenta reforçar a participação social dos moradores de favelas na discussão e na construção de políticas públicas e na construção de soluções para o enfrentamento da covid-19. Um levantamento divulgado também no final de julho pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) aponta que a maioria das mortes causadas pela doença no Rio é de moradores dos bairros mais pobres. Ainda em junho, no dia 26, uma pesquisa realizada pelo epidemiologista e professor da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP), Paulo Lotufo, no município paulista, mostrou que a letalidade do novo coronavírus é 60% maior em bairros pobres do que em relação aos bairros ricos (EVANGELISTA, 2020).

Como pensar em desenvolver políticas de isolamento social, solicitando às pessoas que fiquem em casa, se muitos barracos e lajes não possuem condições dignas de moradia, a exemplo de saneamento e luz, nem possuem espaços adequados, pertinentes ao saudável isolamento social.

Ou seja, diante de uma pandemia e em meio à necessidade de adotarem-se medidas básicas, essenciais à saúde, aqueles que se encontram desprivilegiados também se revelam mais expostos e suscetíveis a adoecerem e a morrerem.

Em outras palavras, desigualmente, lhes são reduzidas as chances de vida. A desigualdade acentua a vulnerabilidade.

A natureza não pode mais ser concebida sem a sociedade, a sociedade não mais sem a natureza. As teorias sociais do século XIX (e também suas modificações no século XX) conceberam a natureza como algo essencialmente predeterminado, designado, a ser subjugado; assim, porém, sempre como algo contraposto, estranho, associal. O próprio processo de industrialização refutou estas suposições, ao mesmo tempo em que as tornou historicamente falsas. No final do século XX, “a natureza” nem é predeterminada e nem designada, tendo-se transformado em produto social e, sob as condições naturais de sua reprodução, na combatida ou ameaçada estrutura interna do universo civilizatório. Todavia, isto implica dizer: destruições da natureza, integradas à circulação universal da produção industrial, deixam de ser “meras” destruições da natureza e passam a ser elemento constitutivo da dinâmica social, econômica e política. O imprevisto efeito colateral da socialização da natureza é a socialização das destruições e ameaças incidentes sobre a natureza, sua transformação em contradições e conflitos econômicos, sociais e políticos: danos às condições naturais da vida convertem-se em ameaças globais para as pessoas, em termos medicinais, sociais e econômicos – com desafios inteiramente novos para as instituições sociais e políticas da altamente industrializada sociedade global... os “riscos da modernização” são o arranjo conceitual, o enquadramento categorial no qual violações e destruições da natureza inerentes à civilização são socialmente concebidas, com base no qual são tomadas decisões a respeito de sua validade e

urgência e definida a modalidade de sua eliminação e/ou de seu manejo... Problemas ambientais não são problemas do meio ambiente, mas problemas completamente – na origem e nos resultados – sociais, problemas do ser humano, de sua história, de suas condições de vida, de sua relação com o mundo e com a realidade, de sua constituição econômica, cultural e política (BECK, 2011, p. 98-99).

O meio ambiente é um ente orgânico, sincrônico e sem limitações. O planeta não precisa do ser humano para existir, mas o ser humano não existirá se o planeta for destruído ou tornar-se inóspito. A atuação humana reverbera no meio ambiente.

O desrespeito ao meio ambiente, no âmbito das cidades, se dá em diversas vertentes, seja em assentamentos e favelas localizadas em áreas de impacto ambiental, com falta de infraestrutura e saneamento, seja pela omissão e corrupção do Poder Público, o qual não aplica a legislação ambiental de forma adequada, seja para atuação do mercado imobiliário especulativo, o qual avança pelas cidades sem preocupar-se com os efeitos dos avanços de diversos empreendimentos, tanto os de baixa-renda, como os de alto padrão.

Portanto, o incentivo à difusão do direito de laje, provavelmente, culminará em mais impactos ambientais, sociais e econômicos nefastos e em um desequilíbrio daquilo que se busca como cidades sustentáveis.

Como enxergar-se um sistema que se mantém equilibrado em um contexto de precariedade? Sem dúvidas, isso é um contrassenso.

É evidente que ações do homem geram impactos no meio ambiente. São geradas mudanças que podem afetar a segurança e a saúde da população, colocarem em risco a existência de espécies animais e vegetais e comprometerem a qualidade dos recursos naturais.

A urbanização em larga escala e desenfreada, juntamente com outras ações humanas, têm criado uma série de problemas ambientais, como: a geração de resíduos, a poluição do ar, da água e do solo, desmatamento, movimentos de terra, aterramentos de rios, córregos, lagoas, modificações nos ecossistemas, efeito estufa, destruição da camada de ozônio, erosão, remoção da camada fértil do solo, assoreamento dos recursos hídricos, redução da infiltração e inundações.

Pensar em cidades sustentáveis, é pensar no equilíbrio do meio ambiente, do social e do econômico.

Logo, não se mostra coerente incrementar apenas o fator econômico, pois a mera concentração de riquezas nas mãos de poucos, não ocasionará melhores resultados sociais, tampouco será garantia de um meio ambiente preservado.

Valorizar apenas o social, ignorando os aspectos ambiental e econômico, também revela-se inefetivo, pois o meio ambiente é essencial à garantia de vida e manutenção da existência no planeta e a faceta econômica também é necessária aos avanços da humanidade.

Cuidar somente da faceta ecológica também demonstra-se um caminho ineficaz, visto que o ser humano precisa dos meios econômicos para sobreviver, bem como necessita do atendimento de demandas sociais.

Na sociedade de risco, outras capacidades suplementares tornam-se cruciais para a sobrevivência. Nela, adquire peso decisivo a capacidade de antecipar perigos, de suportá-los, de lidar com eles em termos biográficos e políticos. Em lugar de medo do descenso, consciência de classe ou esforços de ascensão, com os quais aprendemos mais ou menos a lidar, entram em cena as questões básicas: como podemos lidar com os destinos ameaçadores que nos são atribuídos e com os temores e incertezas que os acompanham? Como podemos superar o medo, se não podemos superar as causas do medo? Como podemos viver sobre o vulcão civilizatório, sem que o ignoremos deliberadamente, mas também sem que os temores – e não apenas pelos vapores que ele expele – nos asfixiem? (BECK, 2011, p. 93).

Portanto, diante da importante discussão sobre cidades sustentáveis e direito de laje, é fundamental a observância da legislação urbanística, evidentemente, se tal legislação contribuir de maneira positiva e efetiva para o ordenamento da cidade.

Mais do que isso, deve-se fazer uso dos instrumentos de governança e repensar a lógica do desenvolvimento urbano, bem como buscar a garantia da preservação ambiental, acompanhada das condições de moradia digna.

Afinal de contas, não faz sentido viajar para visitar belas cidades no exterior e não prestigiar as próprias cidades.

Enxergar as questões relevantes sobre a moradia, inevitavelmente, impõe a realização de uma análise crítica, aberta e desmistificada, apta a tornar as cidades um lugar em que todos queiram morar.

## **4 O DIREITO DE LAJE E SUA INSTRUMENTALIDADE COMO GARANTIA DA MORADIA DIGNA: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

Primordialmente, cabe frisar que o presente tópico pretende tratar dos possíveis caminhos para o encontro das denominadas verdades jurídicas e melhores soluções do Direito, especialmente, no tocante ao direito de laje.

A temática é tormentosa e está longe de ser totalmente esgotada e sistematizada. Aliás, nem convém abordá-la de maneira estanque.

Nesse sentido, serão relacionadas algumas bases do pensamento jurídico crítico e o conceito de dignidade da legislação, de Jeremy Waldron.

Diante da real necessidade de realizar uma contextualização histórica e social, pretende-se inserir a realidade dos dias atuais, para, posteriormente, analisar-se a teoria crítica do Direito e o conceito de dignidade da legislação, com enfoque no direito de laje.

Por fim, procura-se investigar como poderiam ser realizados o estudo, a interpretação e a aplicação do Direito de maneira razoável, prudente e efetiva em relação aos anseios da sociedade, sob uma ótica que não descumprisse com os ditames, ou melhor, essência do sistema jurídico como um todo, mas que também levasse em conta as vicissitudes humanas, de forma desvinculada de interesses nefastos.

Isso tudo é relevante para a solução dos pleitos das vidas das pessoas e a indiscutível influência na atuação do Estado. Revela-se um estudo em construção, o qual comporta não apenas uma visão centrada no Direito, mas também em outras áreas do conhecimento humano.

Sem mais delongas, então, compete passar ao estudo proposto.

### **4.1 A BUSCA PELA VERDADE NA SOCIEDADE DO SÉCULO XXI: REVOLUÇÃO 4.0 E SOCIEDADE DO RISCO**

Verdade, eis uma palavra singela, cujo entendimento de sua significação, a princípio, não demanda estudos ou conhecimentos linguísticos aprofundados.

Se for realizada uma breve pesquisa em dicionários, verificar-se-á que verdade é um conceito relacionado à autenticidade, realidade, exatidão e

sinceridade. É a ideia de algo que não seja falso, que não seja uma ilusão ou mentira. A verdade traduz a fiel expressão de algo (VERDADE, 2020).

Nesse esteio, indaga-se acerca de como atingir a verdade no âmbito da ciência jurídica, quebrar paradigmas e coordenar o equilíbrio do sistema jurídico. Eis um questionamento válido, especialmente, quando intenta-se compreender a sua possível ou impossível resposta.

Para tanto, e de maneira comprometida com a realidade atual, primordialmente, faz-se necessário contextualizar e entender os dias atuais.

Hodiernamente, a denominada Quarta Revolução Industrial tem recebido grande atenção, em especial, pelo seu desenvolvimento a partir da virada do século XXI, sendo caracterizada pela ligação entre evolução da tecnologia e as vidas das pessoas, gerando uma sinergia entre tecnologia, biologia e mundo físico.

Essa fase da revolução teve início na virada do século e baseia-se na revolução digital. É caracterizada por uma internet mais ubíqua e móvel, por sensores menores e mais poderosos que se tornaram mais baratos e pela inteligência artificial e aprendizagem automática [...] A quarta revolução industrial, no entanto, não diz respeito apenas a sistemas e máquinas inteligentes e conectadas. Ondas de novas descobertas ocorrem simultaneamente em áreas que vão desde o sequenciamento genético até a nanotecnologia, das energias renováveis à computação quântica. O que torna a quarta revolução industrial fundamentalmente diferente das anteriores é a fusão dessas tecnologias e a interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos. Nessa revolução, as tecnologias emergentes e as inovações generalizadas são difundidas muito mais rápida e amplamente do que nas anteriores, as quais continuam a desdobrar-se em algumas partes do mundo. A segunda revolução industrial precisa ainda ser plenamente vivida por 17% da população mundial, pois quase 1,3 bilhão de pessoas ainda não têm acesso à eletricidade. Isso também é válido para a terceira revolução industrial, já que mais da metade da população mundial, 4 bilhões de pessoas, vive em países em desenvolvimento sem acesso à internet. O tear mecanizado (a marca da primeira revolução industrial) levou quase 120 anos para se espalhar fora da Europa. Em contraste, a internet espalhou-se pelo globo em menos de uma década (SCHWAB, 2016, p. 16-17).

Dessa maneira, o conhecimento e percepção humana passaram a ser afetados e o meio físico não se separa mais do meio digital.

Elementos disruptores passaram a integrar o cotidiano das pessoas, tomadas de decisões alteraram-se, assim como a noção de tempo e a psique humana, o que

também afeta as variadas noções de vida e de mundo, inclusive, as verdades jurídicas.

Exemplo disso foi o grande e revolucionário impacto que a pandemia do Covid-19 provocou nas relações de trabalho e nas vidas das pessoas, evidenciando a imprescindível importância da ciência e da tecnologia, bem como a imperiosidade do bem-estar emocional.

A Quarta Revolução Industrial não tem seus efeitos totalmente conhecidos, já que ela ainda é vivenciada e as indagações são inúmeras diante de incertezas, pois, a todo instante, algo muda ou algo novo ocorre rapidamente.

Diante dos vários cenários imprevisíveis, ganham espaço as reflexões sobre tais ocorrências incertas, nas diversas áreas do conhecimento. A este fenômeno, há quem atribua a designação de modernidade reflexiva.

Aponta para a possibilidade de uma nova mudança para a dialética do esclarecimento. Analistas como Beck e Giddens perguntam o que acontece quando a modernidade começa a refletir sobre si mesma. O que acontece quando a modernização, compreendendo seus próprios excessos e espirais viciosas da subjugação destrutiva (de natureza interior, exterior e social) começa a se assumir como objeto de reflexão? Nessa visão, esta nova autoreflexividade da modernidade seria muito mais que a adiada vitória da “vontade livre” sobre as forças do “destino” ou do “determinismo”. Em vez disso, seria um desenvolvimento imanente do próprio processo de modernização (BECK, et. al., 2012, p. 171).

A modernização reflexiva também pode ser entendida como o resultado natural do próprio capitalismo, o qual produziu uma nova forma social silenciosamente. É a nova sociedade em formação, diante do dinamismo das relações humanas sob diversas perspectivas e áreas do conhecimento.

“Modernização reflexiva” significa a possibilidade de uma (auto)destruição criativa para toda uma era: aquela da sociedade industrial. O “sujeito” dessa destruição criativa não é a revolução, não é a crise, mas a vitória da modernização ocidental (BECK, et. al., 2012, p. 12).

Detidamente, pode-se afirmar que o conceito de modernidade reflexiva vai além da mera ideia da reflexão. Tal conceito também comporta a noção de autoconfrontação de tudo aquilo que surgiu silenciosamente e desencadeou o

dinamismo autônomo. Aqui está algo que a teoria crítica possui predileção em tratar, como será visto adiante: a autoconfrontação.

Eis a sociedade de risco, em que as certezas são postas em xeque diante da diversidade de futuros possíveis. É preciso repensar as novas maneiras de agir constantemente.

Os riscos surgidos atualmente distinguem-se de todos os anteriores, a despeito das características até aqui destacadas, em primeiro lugar por conta de seu alcance em termos de transformação social e em segundo lugar por conta de sua peculiar constituição científica (BECK, 2011, p. 233).

A ideia de poder liga-se a quem detém as informações e gerencia os riscos, não mais àquele que figura como detentor dos meros meios de produção, aos modos marxistas. Os padrões de riqueza e poder não são mais os mesmos do passado.

Na sociedade de risco, o reconhecimento da imprevisibilidade das ameaças provocadas pelo desenvolvimento técnico-industrial exige a autorreflexão em relação às bases da coesão social e o exame das convenções e dos fundamentos predominantes da “racionalidade”. No autoconceito da sociedade de risco, a sociedade torna-se reflexiva (no sentido mais estrito da palavra), o que significa dizer que ela se torna um tema e um problema para ela própria [...] Nas questões de risco, ninguém é especialista, ou todo mundo é especialista, porque os especialistas pressupõem o que se espera que eles tornem possível e produzam: a aceitação cultural [...] Entretanto, o ponto decisivo é que o horizonte se obscurece à medida que os riscos crescem. Pois os riscos nos dizem o que não deve ser feito, mas não o que se deve evitar. Alguém que considera o mundo como um risco vai finalmente se tornar incapaz de agir. O ponto que se destaca aqui é que, por fim, a expansão e a intensificação da intenção do controle terminam produzindo o oposto (BECK, et. al., 2012, p. 22-24).

Assim sendo, a sociedade de risco é autocrítica, visto que resta evidenciada a permanente criação de novos panoramas e riscos.

Esses panoramas impõem a análise sobre as origens dos riscos, bem o enfrentamento necessário para evitá-los e agir no futuro. A dialética presente e futuro é uma constante.

Logo, evidencia-se que perscrutar sobre verdades jurídicas, em um contexto como o acima retratado, impõe um exame aprofundado e contextualizado na



realidade vivenciada. Não é mais possível dissociar-se do dinamismo das relações humanas.

Mais que isso, deve-se questionar como encontrar tal verdade, de maneira equilibrada, e se há a possível compatibilização entre o pensamento crítico e aquilo que se pode denominar dignidade da legislação, ou seja, o respeito ao Direito positivado ou a modelos de racionalidade.

A tarefa é árdua, talvez, com respostas inesgotáveis, mas cujos resultados, certamente, poderão instruir e inspirar inúmeros agentes do Direito, inclusive, na aplicação, ou não, do direito de laje.

Passe-se, então, às breves análises acerca da teoria crítica e da dignidade da legislação.

#### **4.1.1 A Teoria Crítica como investigação da verdade**

O conhecimento histórico acerca de fatos sociais, políticos e econômicos é imprescindível para a compreensão de um determinado contexto, bem como para a melhor interpretação da realidade vivenciada no presente.

Com o olhar no passado, é possível compreender o presente e planejar um futuro melhor, ao menos, sem a reprodução dos mesmos equívocos.

Para entender a natureza da teoria crítica e sua problematização, faz-se relevante enfrentar o que seja a crise de racionalidade e a mudança de paradigma, para, posteriormente, averiguar-se detidamente a teoria crítica no Direito.

A escola contemporânea que melhor desenvolveu a denominada teoria crítica foi a Escola de Frankfurt, a qual possuía, como um de seus valores centrais, a superação das aparências objetivas para exposição das relações sociais.

Nos diferentes campos das ciências humanas, há uma certa dificuldade em encontrar-se um novo parâmetro de verdade diante da crise de fundamento que vive a sociedade hodierna (WOLKMER, 2015, p. 25).

Os modelos tradicionais devem ser repensados e novos paradigmas, como modelos científicos predominantes de uma época, devem aflorar, a fim de que se atinja a emancipação e um novo conceito de racionalidade, estimulando a revisão e a mudança metodológica, inclusive, no campo do Direito. Isso ilustra a teoria crítica.

A sociedade atual, do risco e reflexiva, diante de suas complexidades e conflitos, impõe, ainda mais, o questionamento da racionalidade e o surgimento de novos modelos de referência, de modo que seja superada a coisificação do ser humano.

Assim, a nova racionalidade emancipatória, sem negar a racionalidade técnico-instrumental inerente à dominação do positivismo moderno, levamos a pensar na existência de outro fundamento ético-político, bem como na reconciliação das normas que regulam socialmente o mundo sistêmico com o mundo da vida e nas possibilidades de edificação de novo paradigma teórico-crítico do Direito (WOLKMER, 2015, p. 27-28).

Nesse sentido, a teoria crítica pretende fazer-se a si própria e transformar a realidade por meio de ações que resultem na libertação do ser humano e na abertura de possibilidades, já que leva cada pessoa a uma tomada de consciência, tendo como ponto de partida as lutas, a prática, a realidade e as necessidades humanas.

Há certa vinculação aos processos histórico-sociais e à dinâmica da transformação.

Pode-se conceituar teoria crítica como o instrumental pedagógico operante (teórico-prático) que permite a sujeitos inertes, subalternos e colonizados uma tomada histórica de consciência, desencadeando processos de resistência que conduzem à formação de novas sociabilidades possuidoras de uma concepção de mundo libertadora, antidogmática, participativa, criativa e transformadora (WOLKMER, 2015, p. 29).

Por conseguinte, evidencia-se o escopo de empreender a mudança da sociedade sob o manto da autoconsciência humana, de processos de conscientização e desmistificação, com o resultado da emancipação do ser humano. Essa é a busca por algum progresso.

Para a teoria crítica, então, a resolução de problemas da pós-modernidade inquietante clama por rupturas, mudança de pensamento, novas contextualizações e criação de saberes relevantes.

Em um recorte temático, é importante destacar aqui que, ao falar-se em ruptura de paradigmas, mudança de pensamento e novos contextos, é inevitável não

pensar em muitos dos argumentos e justificativas que cercam o tema do direito de laje.

Independentemente de investigar, neste momento, a efetividade ou inefetividade do direito de laje, é evidente que o referido direito apresenta elementos que abalam o sistema formal e tradicional orientador da propriedade, especialmente, com a desvinculação do domínio do solo.

De fato, inovou-se legislativamente em relação a bases tradicionais do Direito, a fim de atender-se aos anseios mais latentes da sociedade, atrelados à busca pela moradia digna, desejo de regularizar situações de irregularidades consolidadas no tempo e alterar o desenho de várias cidades, as quais cresceram de maneira desordenada.

Portanto, sob a ótica da teoria crítica, sem considerar outros fatores, os anseios ou intenções da criação do direito de laje podem até ser considerados válidos.

Contudo, isso não quer significar efetividade e que basta somente o que a lei propõe.

Por outro lado, se a teoria crítica for analisada sob o viés de suas imprecisões e falhas, ela pode culminar em um quadro de ausência de propostas efetivas, maculado pela exacerbada idealização e carente de organização e ação política. Em outras palavras, nada ou muito pouco se verifica em termos práticos.

Nesse contexto, em relação ao direito de laje, isso é exatamente o ponto mais frágil do instituto, pois, não obstante a nobreza de suas justificativas, muito há que se questionar sobre a sua efetividade, a qual aparenta ser duvidosa.

[...] Trata-se de uma teoria crítica que deve permanentemente ser questionada para não incorrer em absolutizações e dogmatismo. Há que se evitar a substituição de verdade divinizadas por pseudoparadigmas críticos, novamente sacralizados [...] algumas das principais críticas que incidem sobre a teoria crítica eurocêntrica assinalam a ambiguidade em temas como: a natureza/história, a dialética negativa, a postura elitista e a pouca eficácia enquanto prática política [...] constata-se a insuficiente vinculação da teoria crítica e de seu discurso emancipador com a “práxis” política de movimentos sociais emergentes (WOLKMER, 2015, p. 37/40).

Além disso, outro efeito deletério da má condução da análise crítica é a transformação de verdades sociais em verdades inquestionáveis, autoritárias e

imutáveis, o que poderá igualar a crítica ao próprio autoritarismo do pensamento tradicional que ela tanto combate.

Aqui é importante realizar a ponderação se a visão romantizada do direito de laje não culmina, exatamente, nesse efeito nocivo.

Assim, cumpre tecer uma análise daquilo que seria a teoria crítica no Direito.

Os primeiros sinais da crítica no Direito deram-se nos anos 60 (sessenta), em que se intentava uma releitura desmistificada da legalidade dogmática tradicional, bem como a introdução de estudos interdisciplinares e análises sociopolíticas do Direito.

Dessa maneira, pretendia-se diagnosticar os efeitos sociais do Direito, considerando suas facetas normativas e centralizadoras.

O sentido sociopolítico do Direito recebeu relevância e passou-se a questionar o tipo de justiça apresentado pelos ordenamentos jurídicos. Ademais, queria-se apurar os reais interesses e contradições da estrutura normativa e do poder.

Evidentemente, as pretensões não eram poucas, tampouco singelas, pois procurar respostas tão profundas e uma aproximação entre realidade, sociedade, poder e Estado, não são tarefas fáceis, apesar de louváveis.

Essa necessidade do sentido sócio-político do Direito e da contestação da justiça do contexto vigente é a lógica do pensamento crítico, o qual enxerga que o Estado e o Direito refletem os anseios de uma parcela privilegiada da sociedade, ou melhor, daqueles que detêm o poder e impregnam a estrutura normativa de interesses e contradições.

Se pensado o direito de laje, nesse contexto, tem-se aquelas relações espúrias, tratadas anteriormente, que se circunscrevem aos interesses do mercado imobiliário e de outros agentes em detrimento do bem-comum da sociedade como um todo.

Justifica-se, assim, conceituar “teoria jurídica crítica” como a formulação teórico-prática que se revela capaz de questionar e de romper com o normativo que está disciplinarmente ordenado e oficialmente consagrado (no conhecimento, no discurso, no comportamento e no institucional) em dada formação social e a possibilidade de conceber e operacionalizar outras formas diferenciadas, não repressivas e emancipadoras, de prática jurídica (WOLKMER, 2015, p. 46).

Outrossim, o pensamento crítico prioriza a análise dialética, isto é, o questionamento e a reflexão, de modo a propiciar certo pluralismo e construir uma sociedade democrática.

Todavia, como dito alhures, esse processo de produção de um novo conhecimento jurídico pode derruir-se em suas próprias armadilhas, quais sejam: tornar-se uma teoria muito abstrata, ingênua e sem propostas realizáveis, ou transformar-se na mesma criatura tão criticada da dogmática positivista, em constante busca de controle político.

Aqui, algo que deve ser ponderado em relação ao direito de laje, afinal de contas, acreditar que uma pessoa terá uma moradia digna e viverá uma vida feliz tão somente porque é titular de uma laje, de fato, é algo muito ingênuo e vago.

O processo de análise crítica do Direito, seja no tocante ao seu estudo, sua interpretação ou sua aplicação, deve ir muito além de teorizações abstratas.

Destarte, para o nascimento de uma interpretação crítica do Direito, a postura dos agentes do Direito demanda mudança, uma vez que o sistema normativo, de certa maneira, reflete mesmo os anseios de um grupo pessoas, em determinado momento histórico, e isso está longe de modificar-se no mundo atual.

Isso porque o ser humano, com suas virtudes e vícios, é quem cria as leis e, dessa realidade, não se pode olvidar ou apartar. O Direito é político, porém, é funesto perder a esperança em relação a ele.

No plano de sua criação, não há como o Direito ser separado da política, na medida em que é produto do processo constituinte ou do processo legislativo, isto é, da vontade das maiorias. O Direito é, na verdade, um dos principais produtos da política, o troféu pelo qual muitas batalhas são disputadas. Em um Estado de direito, a Constituição e as leis, a um só tempo, legitimam e limitam o poder público (BARROSO, 2018, p. 454).

Além disso, há ocasiões em que não se consegue aferir se há, ou não, a judicialização da política.

Todavia, o que ocorre é certa fluidez nos limites entre a criação e a interpretação do Direito.

Há causas de naturezas diversas para o fenômeno. A primeira delas é o reconhecimento da importância de um Judiciário forte e independente, como elemento essencial para as democracias modernas. Como consequência, operou-se uma vertiginosa ascensão institucional de juízes e tribunais, assim na Europa como em países da América Latina, particularmente no Brasil. A segunda causa envolve certa desilusão com a política majoritária, em razão da crise de representatividade e de funcionalidade dos parlamentares em geral. Há uma terceira: atores políticos, muitas vezes, preferem que o Judiciário seja a instância decisória de certas questões polêmicas, em relação às quais exista desacordo moral razoável na sociedade. Com isso, evitam o próprio desgaste na deliberação de temas divisivos, como uniões homoafetivas, interrupção de gestação ou demarcação de terras indígenas (BARROSO, 2018, p. 444-445).

Então, caberá a cada um dos operadores do Direito, no exercício de suas competências, dar sentido, eficácia e conteúdo dialético às normas, sem descumpri-las, mas inserindo-as na realidade vivida e nos anseios sociais, a fim de mitigar os efeitos deletérios e injustos, mormente, da visão conservadora, formalista e garantidora de privilégios para poucos.

O Direito a aplicar forma, em todas estas hipóteses, uma moldura dentro da qual existem várias possibilidades de aplicação, pelo que é conforme ao Direito todo ato que se mantenha dentro deste quadro ou moldura, que preencha esta moldura em qualquer sentido possível [...] a interpretação de uma lei não deve necessariamente conduzir a uma única solução como sendo a única correta, mas possivelmente a várias soluções que – na medida em que apenas sejam aferidas pela lei a aplicar – têm igual valor, se bem que apenas uma delas se torne Direito positivo no ato do órgão aplicador do Direito [...] dizer que uma sentença judicial é fundada na lei, não significa, na verdade, senão que ela se contém dentro da moldura ou quadro que a lei representa – não significa que ela é a norma individual, mas apenas que é uma das normas individuais que podem ser produzidas dentro da moldura da norma geral (KELSEN, 1998, p. 390-391).

Em outras palavras, o que diferencia o estudo, interpretação e aplicação de qualquer norma é justamente o fator humano e é este que deve ser lapidado.

#### **4.1.2 Confronto entre a visão crítica e a dignidade da legislação do direito de laje**

Primeiramente, faz-se necessária a compreensão do que seja o conceito de dignidade da legislação.

Na obra intitulada “A dignidade da legislação”, Jeremy Waldron apresenta a ideia daquilo que seja a dignidade da legislação, tendo como referência a tentativa de restaurar a dignidade da legislação na teoria política, na governança e, essencialmente, como fonte do Direito.

Waldron baseia-se, principalmente, nas obras de Aristóteles, Locke e Kant, citando também Hobbes e Rawls.

Segundo o autor, a legislação fortalece os ideais de democracia, especialmente, porque é fruto das reuniões e discussões de assembleias de representantes do povo, em que se criam leis após grandes debates, deliberações e votações.

[...] Acredito que a legislação e as legislaturas têm má fama na filosofia jurídica e política, uma fama suficientemente má para lançar dúvidas quanto a suas credenciais como fontes de direito respeitáveis [...] não possuímos um modelo jurisprudencial capaz de compreender normativamente a legislação como forma genuína de direito, a autoridade que ela reivindica e as exigências que faz aos outros atores em um sistema jurídico [...] Não apenas não temos os modelos de legislação normativos ou aspiratórios de que precisamos, mas a nossa jurisprudência está repleta de imagens que apresentam a atividade legislativa comum como negociata, troca de favores, manobras de assistência mútua, intriga por interesses e procedimentos eleitoreiros – na verdade, como qualquer coisa, menos decisão política com princípios [...] pintamos a legislação com essas cores soturnas para dar credibilidade à ideia de revisão judicial [...] Construimos, então, um retrato idealizado do julgar e o emolduramos junto com o retrato de má fama do legislar [...] tentarei recuperar e destacar maneiras de pensar a respeito da legislatura que a apresentem como um modo de governança dignificado e uma fonte de direito respeitável. Quero que vejamos o processo de legislação – na sua melhor forma – como algo assim: os representantes da comunidade unindo-se para estabelecer solene e explicitamente esquemas e medidas comuns, que se podem sustentar em nome de todos eles, e fazendo-se o de uma maneira que reconheça abertamente e respeite (em vez de ocultar) as inevitáveis diferenças de opinião e princípio entre eles [...] O pensamento parece ser que os tribunais, com suas perucas e cerimônias, seus volumes encadernados em couro e seu relativo isolamento ante a política partidária, sejam um local mais adequado para solucionar questões [...] não estou convencido disso; mas não é minha intenção argumentar aqui contra a revisão judicial da legislação (WALDRON, 2003, p. 1/5).

De acordo com o Waldron, há certa visão preconceituosa em relação à legislação, o que, de alguma maneira, culmina por gerar o esquecimento acerca das origens da lei, sua finalidade e limites.

Mencionei na última seção a percepção dos estatutos – pedaços da legislação – como arrivistas na cena jurídica, só poder e nenhuma herança. Em contraste com outras fontes de direito, a legislação tem atributos do descarado e do imprudente. Um juiz, quando legisla no direito consuetudinário (se é isso que ele faz) tem, pelo menos, a gentileza de fingir que está descobrindo o que a lei era o tempo todo: ele não se apresenta explicitamente como legislador. Na verdade, como todos nós sabemos, a lei é mudada todos os dias nos nossos tribunais de recursos, mas, na maioria das vezes, é mudada sob o disfarce de uma decorosa simulação, de que nada podia estar mais distante da nossa mente, ou da mente do tribunal, que uma aspiração legislativa. A linguagem e o estilo são declarativos mesmo se a realidade for revisionista. A legislatura, por contraste, tem a imprudência de dizer: “Esqueçam o que a lei foi o tempo todo. É assim que ela vai ser agora” (WALDRON, 2003, p. 13-14).

Esse pensamento é um contraponto relevante quando analisada a teoria crítica do Direito, já que todos os aspectos inerentes ao nascimento das leis, invocados por Waldron, também não podem ser olvidados.

Como tratado anteriormente, é sabido que o Direito é uma criação humana, que, de certa maneira, reflete os anseios de um grupo em determinado momento, tendo caráter político. Mas, vale frisar, o Direito também é essencial à vida em sociedade. Eis uma questão dialética.

Nesse esteio, a indagação que resta junte-se ao fato de ser ou não possível, não obstante a existência dessas influências externas sobre a legislação, realizar o estudo, interpretação e aplicação do Direito de forma mais justa e harmônica, inserida no contexto vivenciado, em benefício de um bem maior da sociedade.

Tanto a teoria crítica, como aqueles que defendem a dignidade da legislação, ou seja, um viés mais positivista, levantam argumentos e preceitos essenciais à resolução da indagação acima apresentada.

O diferencial encontra-se na prudência, na moderação, no grau de maturidade e nas posturas dos operadores do Direito envolvidos, assim como no senso comum de toda a sociedade, nos objetivos e no grau de consciência dessa sociedade como um todo.

Evidentemente, não é acertada, nem eficaz, a constante praxe de apontar deficiências em todas as legislações e supervalorizar apenas as interpretações ou



juízos, como uma pregação da superioridade de “leis” criadas pelo Judiciário, doutrinadores ou meros palpitesiros jurídicos.

Do mesmo modo, também é inadequada a análise estática e descontextualizada do Direito, sem admitir a mutabilidade das relações da vida em sociedade e os anseios daqueles que são objeto da tutela jurídica, ansiosos por justiça, em especial, em situações nas quais discute-se matéria de direitos fundamentais e pretende-se resultados socialmente desejáveis.

Exemplo disso é quando se discute o direito à moradia digna inserido no contexto do direito de laje.

Na verdade, o problema das soluções jurídicas ou da procura por uma verdade jurídica não está, necessariamente, ligada apenas ao fato do intérprete do Direito valer-se do positivismo ou da crítica.

Isso igualmente depende de outros fatores, inclusive, fatores internos e inerentes a cada pessoa envolvida.

Tal assertiva pode ser ilustrada em aspectos como: a capacidade de contestar e de raciocinar holisticamente; a vontade de realizar a justiça; o poder de reconhecer as desigualdades existentes e de compreender a relevância e os limites da lei; e o reconhecimento da legitimidade da legislação de maneira equilibrada.

Destarte, tudo isso atrela-se às posturas, bagagens moral e educacional, história e vida prática daquele que enfrentará determinada questão jurídica, sem olvidar-se ainda que as ideias de verdade também podem ser relativas, o que agrava ainda mais a discussão. Esse é o ponto fulcral.

O direito sempre foi político; é falsa a afirmativa de que o direito se torna crítico devido à descoberta realizada pela teoria crítica deste aspecto inerente a sua materialidade [...] não existe um direito dogmático ou um direito crítico; o que existe é um direito interpretado sob um ponto de vista dogmático ou crítico (WOLKMER, 2015, p. 55).

De fato, é sabido que as legislações são alteradas com o passar do tempo, atualizam-se e apresentam novos preceitos, entretanto, nem sempre elas acompanham as mudanças de maneira satisfatória, seja pelo dinamismo das relações humanas, seja pela própria inércia daqueles que deveriam legislar.

Nesse contexto, é essencial e notória a influência da atuação dos operadores do Direito, a fim de apresentar respostas às questões que lhes são postas.

Isso é percebido cotidianamente, desde situações singelas, em searas particulares, vivenciadas por advogados, consultores, defensores, procuradores, agentes públicos, até em situações que envolvem os decisórios de órgãos máximos da justiça, com vinculação de toda a sociedade.

O Direito legislado tem sua relevância, legitimidade e dignidade, todavia, a atuação prática de cada dia, de cada operador do Direito, contribui para a condução de uma sociedade mais justa e plural, não significando que apenas o caminho do positivismo ou somente o da crítica seja isoladamente conveniente.

Portanto, a minúcia estrutural de toda a discussão vincula-se à necessidade de encontrar-se um verdadeiro e comprometido ponto de equilíbrio, o que, no campo do direito de laje é um princípio mandatário.

#### 4.2 A TITULAÇÃO DA PROPRIEDADE E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO SOCIAL À MORADIA: PROPRIEDADE VS. MORADIA DIGNA

Superadas as confrontações entre a Teoria Crítica do Direito e a Dignidade da Legislação no âmbito do direito de laje, pretende-se agora apenas pontuar o embate entre o direito de propriedade e o direito à moradia digna, os quais, em verdade, deveriam estar unidos, sendo um integrante do outro.

A principal indagação que irrompe é se o direito de laje está intensamente ligado aos ideais da titularização da propriedade, com uma visão deveras contaminada de que a detenção desse direito, por si só, já se mostra satisfatória a uma moradia digna, ou seja, idealizou-se o instituto dentro dos limites do fetiche da propriedade.

Não se quer criticar os benefícios de ser proprietário de um imóvel. Evidentemente, ser dono ou proprietário é um atributo bastante relevante nas vidas das pessoas e em suas relações sociais e econômicas.

Entretanto, a propriedade não pode ser vista de maneira isolada. Ela deve ultrapassar isso e atrelar-se à moradia digna, isto é, em um cenário ideal, o correto e

mais justo seria que cada pessoa pudesse ser proprietária de um imóvel, o qual também fosse caracterizado por ser uma moradia digna.

Outrossim, analisar o direito de laje sob a perspectiva da Teoria da Justiça de John Rawls revela importantes indagações, as quais, certamente, melhor elucidam os motivos pelos quais a propriedade não pode apartar-se da moradia digna.

A ideia geral da teoria de Rawls contempla a noção de que a justiça é atingida na medida em que se garante igualdade a todos por meio de escolhas prévias tomadas pelo Estado, como as atividades legislativa e política, em que, cada agente, não sabendo a quem se destinará, em casos futuros, a norma jurídica ou decisão política, deverá fazer escolhas considerando que eles mesmos também poderão ser afetados.

Em outras palavras, pressupõe-se um véu da ignorância, em que, não se sabendo quem será atingido, as opções normativas e políticas passam a ser pensadas, por quem as determina, como se fossem atingir a eles próprios.

Na posição original, ou seja, no momento que precede a escolha dos princípios de justiça política que deverão guiar a coletividade, existe um véu de ignorância com a finalidade de abstrair todas as diferenças contingentes entre os seres humanos (sexo, raça, gênero, condição familiar, etc.), pois tais vantagens ou desvantagens contingentes, aliadas a influências acidentais do passado, não devem afetar o acordo coletivo sobre os princípios de justiça. Na posição original, os contratantes certamente escolheriam os dois princípios de justiça propostos por Rawls por serem os mais razoáveis diante da incerteza futura sobre como seriam estabelecidos os princípios de justiça distributiva na sociedade. Afirma Rawls, no Liberalismo político: A ideia é usar a posição original para representar tanto a liberdade e a igualdade quanto às restrições às razões apresentadas, e de maneira tal que se torna perfeitamente evidente qual acordo seria feito pelas partes representantes dos cidadãos. Mesmo que existam, como certamente existem, razões a favor e contra todas as concepções disponíveis de justiça, ainda assim pode haver um equilíbrio global de razões claramente favoráveis a uma concepção em detrimento do resto. Como se pode constatar, a doutrina rawlsiana da justiça como equidade procura fazer uma síntese entre o Liberalismo político e as críticas socialistas à desigualdade distributiva vigente sob o sistema capitalista. Uma verdadeira igualdade distributiva, segundo Rawls, deve evitar as diferenças contingentes que existem entre os seres humanos e, ao mesmo tempo, acolher o princípio da diferença: as desigualdades que eventualmente persistirem devem redundar no maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade. A reflexão sobre a busca da igualdade distributiva sempre foi o Santo Graal da Filosofia Política e da Filosofia do Direito a partir do século XVIII. Uma sociedade justa é aquela que distribui os benefícios e os ônus da vida coletiva do

modo mais igualitário possível, embora a desigualdade entre os seres humanos seja um fenômeno natural, e, como tal, dificilmente controlável por regras sociais. A busca da igualdade, portanto, é um ato de vontade, uma decisão política. A ciência, embora tenha se desenvolvido de forma vertiginosa nos últimos séculos, nada pode nos dizer a esse respeito, pois nela não existe espaço para reflexões valorativas (PRUDENTE, 2018, seção 3399).

A ideia é retirar a concepção de valores prévios de cada pessoa, pelo véu da ignorância, de maneira que a estruturação da justiça deixe de ter direcionamentos prévios de valores dominantes, favoritismos e benefícios próprios, o que gera a livre discussão de fins políticos nas instituições.

Nesse contexto, a justiça social assegura a igualdade de oportunidades aos indivíduos, sob uma visão de cooperação e liberdade.

Daí exsurge uma indagação, a qual, se realizada sob o prisma do véu da ignorância, da Teoria da Justiça de Rawls, certamente, pacificaria algumas questões atinentes ao direito de laje, em especial, no tocante à tentadora postura legislativa brasileira de apenas formalmente dar aparência de regularização às inúmeras moradias ou núcleos urbanos em situação de precariedade.

De acordo com o véu da ignorância, será que os legisladores, membros do Executivo e do Judiciário, bem como todos os demais cidadãos que possuem moradias dignas, se colocados na chamada posição inicial de Rawls, acordariam que a mera regularização formal da moradia é suficiente para garantir a dignidade das pessoas, ainda que não houvesse outras alternativas aparentes?

Todas essas pessoas ficariam satisfeitas ao sujeitarem-se a viver em favelas, lajes, barrancos de morros, apenas e tão somente pelo fato de terem o seu direito de propriedade reconhecido e registrado?

Ou, de modo diverso, essas pessoas prefeririam ter as suas moradias em locais seguros, com acesso à infraestrutura básica e reais condições de saúde, higiene, locomoção, educação e lazer, além, é claro, da titulação formal do imóvel?

Ainda que tivessem de escolher, o que as pessoas escolheriam? Titulação formal ou qualidade e dignidade na vida?

Provavelmente, na chamada posição inicial da teoria de Rawls, qualquer pessoa iria desejar as hipóteses que envolvessem os atributos de uma vida digna e feliz.

Talvez os legisladores, a classe política, o Judiciário, os integrantes de grandes instituições financeiras e empresas do ramo imobiliário, os juristas, bem como a sociedade, devessem realizar tal ponderação ao tratarem da laje com tanto entusiasmo.

Se qualquer pessoa não soubesse o que lhe aguardaria no futuro, de modo algum alguém iria cogitar a regularização formal daquilo que é gravemente e essencialmente irregular. O pleito se concentraria na garantia da moradia digna a todos, em buscar e implementar isso.

Assim sendo, não há como admitir-se como justa e efetiva a regularização tão somente formal da moradia no Brasil.

Ademais, agravando tal contexto, também revela-se desumana a irregularidade total e permanente que afeta um número considerável de brasileiros.

Portanto, a efetividade dos direitos sociais previstos no texto constitucional, neles incluído o da moradia, resta certamente comprometida, haja vista a parca e nefasta atuação do Poder Público brasileiro e dos meios de seu controle, bem como em virtude da coexistência de fatores econômicos e históricos, os quais contribuíram e ainda contribuem, para a formação do Estado brasileiro.

Logo, a laje é também uma questão de decisão política, econômica, social e cultural. Se tais fatores não se alinham na busca do bem-comum no campo do desenvolvimento urbano, é evidente que o desequilíbrio dessas forças culminará em um cenário urbano excludente e desordenado.

#### **4.2.1 Laje: o efeito do processo de urbanização excludente e desordenado do Brasil**

Como já retratado anteriormente, o solo urbano tornou-se uma mercadoria e passou a retratar, em sua organização de espaço, as condições socioeconômicas das pessoas que habitam a cidade.

As desigualdades históricas e a própria maneira de “desenhar” as cidades (aqui pensando nos projetos dos empreendimentos, as aprovações nos órgãos competentes, os vazios urbanos, as ocupações em áreas de riscos, as falhas de infraestrutura e sistemas viários) contribuíram para a urbanização excludente e desordenada no Brasil, sendo as célebres lajes partes desse contexto.

Não obstante o esforço legislativo brasileiro, desde à Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, até a própria Lei nº 13.465/2017, não se observa uma mudança significativa no cenário urbano que seja capaz de efetivar, de maneira sustentável, esse direito metaindividual à cidade, e, principalmente, a moradia digna e a qualidade de vida.

Em verdade, mais esforços e instrumentos deverão ser implementados para obtenção de resultados efetivamente positivos.

Contudo, o que não é possível admitir é que aqueles, cuja renda salarial é menor ou quase inexistente, continuem a alocar-se em regiões e, especialmente, habitações carecedoras das condições de uma vida digna.

As verdadeiras lajes, não aquelas que porventura forem edificadas em localizações privilegiadas e assim tratadas apenas para burlar as legislações registrares, condominiais e municipais, são majoritariamente habitações resultantes do processo de urbanização excludente e desordenado tão retratado na presente pesquisa.

Logo, com o direito de laje, querer-se dar “ares” de legalidade ao fruto de um processo maculado não só pela irregularidade, mas pela desigualdade e injustiça social. Isso não parece ser a solução mais adequada.

A segregação urbana não é um status quo inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o Estado intervém regularmente em nome do ‘progresso’, do ‘embelezamento’ e até da ‘justiça social para os pobres’, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média (DAVIS, 2006, p. 105).

O fetiche da propriedade não supre as condições necessárias à sobrevivência digna, o que pode representar uma mudança que nada muda.

Aliás, mais uma vez, tenta-se introjetar a ideia de que a vontade de ser proprietário é inerente a toda pessoa.

De fato, o é, mas isso nas mentes daqueles que não passam por privações do mínimo necessário para viver com dignidade, com plenitude. A quem falta a paz, a propriedade não é uma prioridade.

A propriedade como prioridade nada mais é que um anseio inserido nas mentes humanas pelos princípios de um mercado que gira em torno do capital, da apropriação e da acumulação.

A problemática fulcral aqui tratada é a crítica ao argumento de que a mera titulação de um imóvel é suficiente para suprir todas as mazelas habitacionais.

Não se critica o direito de propriedade, mas sim, a atribuição de um direito de propriedade vazio, desvinculado de outros atributos que a lei impõe para a garantia de uma vida digna.

Por conseguinte, quando se analisa detidamente o direito de laje, verifica-se esse direito de propriedade vazio, empobrecido e incapaz de garantir a dignidade aos seus titulares. Eis a crítica, é um direito vazio, uma resolução teórica.

Além disso, agora no tocante à estruturação das cidades, não se pode cogitar apenas a urgência do anseio pela propriedade, mas sim, de outros elementos estruturantes de uma vida digna a todos e de transformação das cidades em ambientes sustentáveis, criativos e orientados pelos princípios de arquitetura e urbanismo modernos.

Dessarte, legislar sobre a laje é, de certa maneira, omitir-se acerca de problemas estruturais, sem pensar ainda que tal legislação poderá representar, em um futuro, a causa da multiplicação das precariedades e irregularidades urbanas.

Habitar é estar inserido no contexto urbano, fazer uso dos equipamentos urbanos, ter acesso a serviços, saneamento e lazer, sem viver em uma verdadeira segregação urbana. O contrário é resultado e reprodução de desigualdades sociais.

Passe-se, então, aos possíveis caminhos a trilhar.

#### 4.3 OS DESAFIOS A ENFRENTAR EM BUSCA DE SOLUÇÕES REAIS

O estudo do direito de laje evidenciou a imprescindibilidade da implantação de outros instrumentos e planos viáveis à efetivação da moradia digna no Brasil.

Assim, o planejamento urbano terá de evoluir, bem como dar-se voz à gestão democrática de participação social, sem olvidar-se, é claro, de outros instrumentos já previstos na legislação brasileira, os quais poderão ser utilizados, desde que de maneira desvinculada de interesses e com vistas a superar os paradigmas limitantes existentes.

Instrumentos como a reabilitação, o direito de superfície, a desapropriação, a usucapião e o aluguel social, podem ser um passo inicial, além de alterações legislativas factíveis e a garantia da real participação do Estado.

O planejamento urbano, que também é político e ideológico, impõe novos horizontes e o entendimento de que as cidades não devem ser tratadas como objeto da obsolescência programada, algo típico do mercado atual, especialmente, no tocante a produtos eletrônicos e de tecnologia.

As cidades vão além disso, pressupõem certa estabilidade, a qual revela-se necessária à garantia da sustentabilidade em geral, isto é, econômica, social e ambiental.

Ainda, para agravar tal panorama, verifica-se a falência das instituições sociais e de outros meios que pudessem garantir uma melhor estruturação das cidades e das vidas de seus habitantes.

Nesse sentido, também faz-se necessária a mudança de concepção dos planejadores urbanos e dos órgãos de fiscalização, além, evidentemente, da própria sociedade, que, ao deparar-se com mudanças funestas, tem o dever de exercer a sua pressão social. Os especialistas com visão limitada não são mais úteis para o desenvolvimento de um processo de urbanização sustentável e racional.

[...] cidades da teoria e as tentativas realizadas para concretizá-las [...] A razão é paradoxal: nesse ponto, o planejamento urbano ganhou, finalmente, foros de legitimidade; mas a fazê-lo, começou a semear sua própria destruição. Rápido demais cindiu-se em dois campos estanques: um, nas faculdades de urbanismo, crescente e exclusivamente obcecado pela teoria sobre o assunto; outro, nos escritórios das autoridades locais e dos consultores, interessado unicamente pela atividade diária de planejar dentro do mundo real [...] O planejamento convencional, a utilização de planos e regulamentos para guiar o uso do solo parecia cada vez mais desacreditado. Em vez disso, o planejamento deixou de regular o crescimento urbano e passou a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis. Cidades, a nova mensagem soou em alto e bom som, eram máquinas de produzir riqueza; o primeiro e principal objetivo do planejamento devia ser o de azeitar o maquinário [...] foi repentinamente substituída pela obsessão de encorajar o crescimento a qualquer custo; o debate político passou, por conseguinte, a centrar-se em como fazer isso o melhor possível [...] Não, o planejamento não acabará; tampouco voltará a despolitizar-se, como alguns esperavam [...] tornou-se determinadamente reativo, artesão e anti-intelectual, enquanto que o planejamento na academia se recolheu cada vez mais alto em sua torre de marfim [...] o planejamento urbano e todo o moderno aparato do Estado de bem-estar



social falharam em remover este problema, ou em explica-lo satisfatoriamente; como antes, também agora uns culpam o sistema, outros, o pecado original (HALL, 2016, p. 465-636).

Outrossim, considerando o atual estágio da chamada Revolução 4.0, é perfeitamente possível fazer-se uso das novas tecnologias para aprimorar o desenho urbano às questões da vida real, regularizar falhas em sistemas de transporte, segurança, saúde e infraestrutura, o que representa mais um instrumento para o avanço adequado das urbes.

É claro que países e regiões não podem florescer se suas cidades (ecossistemas de inovação) não são continuamente alimentadas. As cidades têm sido os motores do crescimento econômico, da prosperidade e do progresso social ao longo da história e serão essenciais para a competitividade futura das nações e regiões. Atualmente, mais da metade da população mundial vive em áreas urbanas, que variam entre cidades de médio porte e megacidades; o número de habitantes urbanos do mundo continua aumentando. Muitos fatores que afetam a competitividade de países e regiões – desde inovação e educação até a administração pública e a infraestrutura – estão sob a alçada das cidades. A velocidade e a amplitude com que as cidades absorvem e implantam tecnologias, apoiadas por estruturas políticas ágeis, irão determinar a sua capacidade de atrair talentos [...] Os governos deverão, portanto, imaginar formas de acabar com o fosso digital dos países em todas as fases de desenvolvimento para garantir que as cidades e os países tenham a infraestrutura básica necessária para criar oportunidades econômicas e prosperidade compartilhada que é possível por meio dos novos modelos de colaboração, eficiência e empreendedorismo [...] oferecer aos países, regiões e cidades competências adicionais que podem melhorar seu desenvolvimento; por exemplo, o acompanhamento do surto de doenças infecciosas, melhores respostas às catástrofes naturais, aumento do acesso aos serviços públicos [...] (SCHWAB, 2016, p. 80-81).

Destarte, diante dessas demandas, é custoso imaginar o direito de laje inserido em um futuro cenário mundial.

#### **4.3.1 Das mudanças em planos e planejamentos urbanos à gestão democrática de participação social: alterações legislativas factíveis, a participação do Estado e a pressão social**

A produção de espaço nas cidades é um tema delicado, haja vista envolver diversas facetas que tocam tanto a sociedade como o próprio Estado.

Na verdade, qualquer planejamento urbano, normatização e atuação, seja estatal, seja da coletividade, demandam novas acepções da cidade e a busca pela justiça espacial, visto que é evidente a existência de desigualdades socioespaciais.

O discurso aparenta, de fato, ser intangível. Todavia, é uma realidade a ser enfrentada. Paradigmas existentes e a formação do Estado brasileiro, atrelada a interesses econômicos, são aspectos reais, permanentes, contudo, não podem ser considerados imutáveis.

Assim, em determinado momento, as realidades precisam ser alteradas, avancem e serem confrontadas, ações estas que foram tão comentadas alhures, quando analisou-se a teoria crítica e a sociedade reflexiva.

Ainda, a pressão social e a gestão democrática das cidades são essenciais à construção de uma nova sociedade e de cidades sustentáveis, com justiça espacial.

Logo, deve-se questionar, com transparência, o sentido da propriedade e intentar a releitura desse direito, bem como implementar políticas que analisem os espaços, que se orientem para a construção de cidades mais justas e sustentáveis.

É indubitável que tal assertiva soa uma utopia, entretanto, é chegada a hora de mudar. Mudar os modos de vidas humanos e o afã incansável do autobenefício exclusivo. O planeta já cobra isso de toda a humanidade, apenas não enxerga quem não quiser.

[...] vamos esboçar algumas propostas com o objetivo de contribuir para reverter o dramático rumo que tomou o processo de urbanização no Brasil [...] planejamento é competência do Estado e este é a expressão das classes dominantes, daí a impossibilidade do planejamento democrático e igualitário [...] A dificuldade de construir uma proposta urbanística nos governos municipais democráticos [...] mostra que estamos despreparados para o tema, enquanto profissionais que deveriam informar governos e sociedade sobre possíveis alternativas e suas consequências. Que fazer com a cidade ilegal e violenta? E com as áreas ambientalmente frágeis, ocupadas pela moradia pobre? Quais seriam as soluções, a curto e médio prazo, para as tragédias decorrentes das enchentes, desmoronamentos, incêndios e epidemias? Como enfrentar o mercado imobiliário altamente especulativo e excludente? Como combinar a ocupação do solo urbano e o sistema viário com unidades de gestão baseadas em bacias e sub-bacias hidrográficas? Como implementar a função social da propriedade? Como fazer, objetivamente, o controle do uso do solo (um dos setores mais corruptos das gestões municipais) protegendo áreas ambientalmente frágeis e assegurando a ampliação da oferta de moradias sociais? Como convencer a sociedade e governos das prioridades das demandas de problemas de drenagem e saneamento? Que fazer com o comércio informal

que ocupa os espaços públicos? Como garantir alguns padrões mínimos para o conforto domiciliar, a circulação viária e de pedestres, as áreas públicas, a coleta de lixo, o saneamento e sua manutenção? Como fomentar o engajamento social para a resolução de problemas que ultrapassem as reivindicações pontuais? Não esqueçamos de que as respostas a esses problemas não são encontráveis em qualquer esquina e muito menos em Harvard [...] Essas respostas não constituíram propostas implementadas no Primeiro Mundo porque lá não existe esse tipo de desafio, decorrente de um processo de urbanização avassalador e recente [...] São inúmeras as fontes de limitações à elaboração de propostas alternativas para as cidades brasileiras. A primeira e mais óbvia está na impossibilidade de tomar o ambiente construído independentemente da sociedade que o constrói e ocupa [...] É impossível esperar que uma sociedade como a nossa, radicalmente desigual e autoritária, baseada em relações de privilégio e arbitrariedade, possa produzir cidades que não tenham essas características [...] outra grande dificuldade em dar alternativas ao rumo atual das cidades no Brasil está na dificuldade em lidar com a máquina pública administrativa [...] há uma distância entre o discurso e a prática e a outra é a origem exógena da inspiração [...] os resultados já foram fartamente apontados [...] a) a matriz postíça que impulsionou a construção jurídica [...] b) cidadania restrita para alguns e relações de privilégios [...] c) confusão entre as esferas pública e privada [...] d) a cultura usada como berloque [...] e) o distanciamento em relação à realidade local que é dado pelo olhar emprestado às universidades e à produção intelectual estrangeira [...] De forma análoga, muitos planos de legislação urbanística e ambiental, bem-intencionados e rigorosos, são elaborados e aprovados nos legislativos. Mas o controle urbanístico e ambiental, fundamental para garantir a implementação dessas propostas, fica nas mãos de fiscais que não raramente são: a) em pequeno número; b) desaparelhados; c) mal pagos; d) dotados de baixa escolaridade. A corrupção é frequente entre esses profissionais [...] Diante do exposto cabe novamente a pergunta: é possível um planejamento democrático no Brasil? Se o planejamento depende de continuidade administrativa e de construção hegemônica (um pacto social) em torno de uma proposta, ele é viável em meio a interesses tão conflitantes? [...] Funcionários, não tão públicos; poder público, privatizado; planos que são numerosos, mas que dormem nas gavetas, ou seja, planos sem planejamento; secretarias ou departamentos municipais de planejamento urbano [...] fazendo de conta que fazem planejamento, sem compromisso com a gestão e a fiscalização do uso do solo; enfim, planejadores que não planejam... [...] Há muita desinformação no debate sobre a cidade, o que permite sua manipulação (MARICATO, 2013, p. 47-61).

Portanto, é preciso buscar as vias possíveis para a solução da crise urbana, assim como criar meios legais e estruturais factíveis e efetivos, para a implementação da moradia digna.

Frise-se, o presente trabalho não pretende delinear a mera crítica pela crítica acerca do direito de laje, porém, intenta-se fazer despertar indagações válidas sobre o aspecto de que a mera titulação da propriedade não garante a moradia digna.

Sim, é extremamente valoroso viabilizar às pessoas o título dominial, especialmente, àquelas que se encontram em situação econômica mais desfavorecida.

Entretanto, somente isso não basta, talvez nem seja prioridade, o que caracteriza um direito incompleto, um embuste àqueles que mais necessitam.

Se uma lei é criada sob motivações tão nobres, com escopo de fazer cumprir um direito constitucionalmente previsto, qual seja, a moradia digna, que assim o faça então, e não garanta apenas um dos elementos da moradia digna.

O que não é razoável é a criação de mais um instituto jurídico (a laje), dentre tantos outros, que já nasce maculado com a inefetividade, motivo pelo qual evidencia-se certa descrença nos sistemas jurídicos e políticos, incapazes de realizar o devido enfrentamento de mazelas estruturais e históricas.

As revoluções conceituais introduzidas pelo direito de laje, mormente, no âmbito do direito civil e do direito registral imobiliário não têm o condão de perfectibilizar as mesmas “revoluções”, em termos práticos, de moradias dignas.

Apenas soluciona-se a questão da formalização da propriedade, nada mais. Sem falar que mesmo essa solução da titulação da propriedade não será possível em inúmeros casos, haja vista as situações precárias, inclusive de segurança estrutural, em que se encontram essas lajes, sendo pouco crível que algum profissional habilitado ou o órgão responsável do Município aprove e autorize tais lajes. É a atestar a tragédia.

Além disso, não se pode olvidar das vantajosas manobras que algumas pessoas poderão utilizar-se, a fim de burlar a lei, facilitar procedimentos e obter o registro, como laje, de imóveis que não comportam efetivamente tal condição.

Resta torcer para que o sistema jurídico e os agentes do Direito saibam enfrentar tais distorções.

Uma realidade social complexa se impõe com todo o seu peso de sistematização à vida cotidiana, que vai sendo enredada por mecanismos que a controlam, propondo e concretizando abstrações em um cotidiano programado. No urbano, a todo momento, o indivíduo está diante da

programação e de um controle sistemático dos espaços-tempos da vida, em que o ritmo se acelera, o tempo se torna raro e o espaço especializado, funcionalizado. O tempo-sistema se impõe sobre o tempo-duração e o espaço se fragmenta e se aprofunda em sua condição de mercadoria. O espaço e o tempo se tornam raros, capturados pela lógica da mercadoria em um processo de reprodução social cada vez mais socializado, que homogeneíza as relações sociais e os lugares e dificulta a criação do novo sem, todavia, impedi-lo, já que os resíduos estão presentes, apontando para as possibilidades de transformação, mesmo em uma realidade envolta pela violência, pela negação da esfera pública, pela subtração do outro e pela indiferença generalizada em um mundo em que se vive de migalhas (DE PADUA, 2017, p.79).

Destarte, o direito de laje é tudo o mais do mesmo. Uma ideia de lei que não corresponde aos fatos, sendo, literalmente, mais um museu de grandes novidades no cenário legislativo brasileiro, o que obriga muitos brasileiros a viverem da caridade de quem os detesta e desejarem nem ter nascido nas noites de frio, diante de tanta precariedade e falta de dignidade (CAZUZA, 1988), pois um instituto como o direito de laje está longe de ser um presente.

Mais uma vez, são atestadas a inefetividade de uma legislação e a sua falta de compromisso para a sociedade, apartando-se a lei das exigências do bem comum e da real dignidade da pessoa humana.

#### **4.3.2 Reabilitação, desapropriação, usucapião, superfície e aluguel social**

Com o escopo de contribuir para a construção de cidades mais justas e sustentáveis e, principalmente, para ultimar a análise do direito de laje, não somente sob o viés crítico, faz-se vantajoso propor algumas soluções para a questão relativa à efetivação da moradia digna.

O sistema legal brasileiro revela-se amplo no tocante ao elenco daquilo que poderia representar soluções à viabilização da moradia digna, como a própria Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, o Código Civil, a Lei nº 13.465/2017, dentre outros diplomas.

Assim, podem ser relacionados instrumentos a exemplo de: reabilitação, desapropriação, usucapião, superfície e aluguel social, dentre outros.

Nesse passo, evidencia-se uma clara indagação: por que não foram e não são implementadas tais medidas, de forma efetiva, até o presente momento?

Certamente, outros interesses, que não o da coletividade, prevaleceram e ainda prevalecem. São questões políticas, econômicas, históricas e sociais.

De fato, parece deveras utópico aqui tratar de tais temas. Entretanto, qual não seria outra solução que não enfrentá-los, insistir até obter algum resultado, propor mudanças?

Em verdade, é insustentável admitir-se a manutenção da falta de moradias dignas para parcela da sociedade brasileira, bem como conformar-se que um novo instituto jurídico, a laje, é a promessa de melhoria. Basta verificar a situação a seguir exposta:

Um morador da comunidade Santa Marta, em Botafogo, na zona sul do Rio, foi alvo de quatro tiros enquanto varria a laje da sua casa na última sexta-feira (15). O porteiro de 32 anos, que pediu para não ser identificado, afirmou ao UOL que os disparos partiram de policiais militares, que realizavam uma operação no local. Ele foi atingido por estilhaços dos tiros, mas disse que não se feriu. No momento dos disparos, o porteiro limpava o espaço para as duas filhas de 9 e 13 anos brincarem quando ouviu os quatro disparos em sua direção. "Quer dizer que o governo pede para ficar em casa [por causa da pandemia do novo coronavírus] e quando eu subo na minha laje, tomo tiro? Pra mim é rotina subir na laje para limpar, ver o nível da caixa d'água. Neste dia, subi com uma vassoura para varrer para as crianças brincarem. Nesta pandemia, achava que o único lugar seguro para elas era a laje. Agora vejo que nem isso pode", lamenta o morador. Ele afirma que estava de costas, sem camisa e com a vassoura na mão, quando percebeu que estava sendo alvo de disparos. O porteiro precisou correr para dentro de casa e se proteger, escapando ileso dos quatro tiros. "Neste momento, que ouvimos os disparos, minhas filhas já estavam debaixo da cama, assustadas. Depois de uns cinco minutos vi o carro da PM passando. Não houve troca de tiros. Os únicos tiros vieram para cima de mim. Depois procurei o presidente da Associação de Moradores para relatar o que houve. Lá ficamos sabendo que os disparos foram em cima de um rapaz que estava armado na laje, mas eu só estava com uma vassoura na mão", afirma. O morador diz que procurou o comandante do batalhão da PM da região e também a UPP (Unidade de Polícia Pacificadora) da comunidade para conversar sobre o ocorrido. "Procurei a UPP, levei meus documentos, contracheques para mostrar que sou trabalhador. Levei até o short que estava usando para mostrar para eles", explica. Após os disparos, o morador conta que ficou traumatizado, que teve dificuldades para dormir durante três dias e que não sobe mais na laje nem para colocar as roupas no varal. Ele criticou ainda a ação da PM. "Eles primeiro atiram e depois perguntam quem é? A comunidade já tem muito problema. O estado não chega aqui com saneamento, saúde, nem educação. E quando chega é com o pé na porta? Dando tiro? A comunidade tem muitas pessoas de bem", conclui o porteiro. Procurada, a Polícia Militar ainda não comentou o caso. Nesta semana, dois adolescentes morreram durante operações

policiais. João Pedro Matos, 14, foi assassinado em São Gonçalo na tarde de segunda-feira (18), enquanto brincava com primos na casa de um tio. João Vitor da Rocha, 18, foi morto na Cidade de Deus, na tarde de ontem, durante entrega de cestas básicas na comunidade. Em ambas, pessoas ligadas à vítima relataram invasões e truculência por parte dos agentes públicos. Já os policiais alegaram que responderam a tiros disparos por supostos traficantes (LEMOS, 2020).

Isto posto, é indiscutível que o cenário acima retratado não é o sonho de moradia digna de nenhuma pessoa em sã consciência. O fato em si já comprova que o direito de laje distancia-se dos melhores padrões de vida e habitação.

Agora, retornando ao tema dos instrumentos para uma melhoria habitacional, a desapropriação e a usucapião, por exemplo, são conhecidas formas de aquisição originária da propriedade e, desde que haja real vontade política, algumas soluções podem ser viabilizadas por meio da utilização desses institutos tão tradicionais.

O Estado possui aparato para analisar quais áreas são passíveis de desapropriação ou de usucapião.

No caso da desapropriação, é sabido que há o outro lado, especialmente, daqueles que perdem a propriedade, ou parte dela. Todavia, desde que o Estado se pautar pela razoabilidade e pela busca de suas finalidades, certamente, uma solução mais próxima do ideal poderá ser alcançada para todos os lados envolvidos, inclusive, para quem perde.

Na verdade, faltam vontade política e a devida pressão social.

Ademais, o aluguel social é outro meio legal para viabilizar, ainda que temporariamente, o procedimento rumo à moradia digna.

Outrossim, o próprio direito de superfície é uma solução viável. Aliás, vale ressaltar, como visto alhures, alguns confundem o próprio direito de superfície com o direito de laje, de tão próximos que são.

Porém, o direito de superfície já é um instituto tradicional, de perfectibilização mais simplificada.

Há inúmeros imóveis sem uso nas cidades brasileiras e o direito de superfície pode ser utilizado como um meio de proporcionar moradias dignas, atendendo às necessidades de inúmeras pessoas, sem olvidar-se de garantir aos titulares o devido pagamento e a manutenção da sua propriedade.

Ainda, não se pode esquecer dos verdadeiros programas habitacionais, destinados às populações de baixa renda, que estejam vinculados a um plano nacional da habitação estruturado. Sem dúvidas, estes ainda são viáveis para garantia da moradia.

Já a reabilitação é outra medida urbanística que garante o acesso à moradia digna, contribuindo também com uma nova roupagem das cidades, inclusive, com a possibilidade de promover o uso residencial no centro, bem como recuperar espaços e prédios públicos, dando-lhes uma destinação relevante.

Ao conceito de reabilitação (ou requalificação) atribuiremos uma ação que preserva, o mais possível, o ambiente construído existente (pequenas propriedades, fragmentação no parcelamento do solo, edificações antigas) e dessa forma também os usos e a população moradora (MARICATO, 2013, p.126).

Ademais, o próprio direito de laje, em situações pontuais e, desde que aprovado pelo Município, comprovadas e efetivadas medidas para garantia de uma vida digna, como infraestrutura, acesso a saneamento, transporte, saúde, educação e segurança, poderá ser utilizado como instrumento, ao menos temporário, para viabilização da moradia.

Em situações excepcionais, por exemplo, para garantia de um alojamento temporário, é possível utilizar-se das lajes até o momento da alocação definitiva e digna das pessoas.

Além disso, outros instrumentos de política urbana poderiam ser utilizados, tais como: concessão uso especial para fins de moradia, operações urbanas consorciadas, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e programas habitacionais integrados.

O que não se pode conceber é a contínua negação ao direito fundamental social à moradia digna para uma considerável parcela da sociedade.

Terra urbana significa terra servida por infraestrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde etc). Ou seja, a produção da moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua [...] Quando mais da metade da população está excluída do mercado em um país industrializado como o Brasil, não será uma política fragmentada e pontual, baseada nos famosos 'projeto-piloto', que dará solução ao



problema da habitação [...] assim como não se faz omeletes sem quebrar os ovos não há solução para o problema habitacional sem interferir em aspectos fundamentais que embasam o poder na sociedade brasileira como o patrimonialismo e a captação das rendas imobiliárias [...] Reafirma-se aqui, portanto, a necessidade do planejamento urbano que admita como eixo a política fundiária para habitação (social), para reverter o rumo do crescimento urbano equivalente à máquina de produzir favelas. Essa diretriz envolve, por motivos óbvios, o transporte público e o saneamento (MARICATO, 2013, p.119-136).

A realidade vivida é que muitas cidades brasileiras apresentam contradições entre imóveis milionários, imóveis vazios, e milhares de habitações irregulares ou precárias, em desarmonia com o meio ambiente e desprovidas de qualquer infraestrutura.

Portanto, as discrepâncias são marcantes, nem mesmo as legislações de ordenamento urbano puderam conter esse processo excludente e desordenado.

## 5 CONCLUSÃO

A ausência da implementação do direito à moradia digna implica a redução do ser humano, o qual deveria ser visto como um fim em si mesmo.

É sabido que as mazelas urbanas são incontáveis e que soluções milagrosas não existem. A construção e o desenvolvimento das cidades se dão com o passar de anos, décadas, não são projetos de curto prazo ou de um plano diretor somente.

Contudo, também é sabido que a manutenção do status quo é insustentável, especialmente, quando se vislumbram melhorias urbanísticas e a efetivação do direito à moradia digna, direito este constitucionalmente previsto.

Ainda há muito para se efetivar em relação aos direitos, garantias e instrumentos previstos constitucionalmente, razão pela qual muito discute-se sobre a inefetividade desses direitos e garantias.

Há um débito constitucional promovido pela inércia e atuação maculada do Poder Público e da sociedade que, associados à conjuntura de fatores históricos, sociais e econômicos, acarretam a crise da moradia no Brasil.

São evidentes a falta de vontade política, a deficiente participação popular e, em muitas vezes, a limitada e ineficiente competência técnica.

O processo de urbanização excludente e desordenado do Brasil caracterizou-se pela criação, dentre outros problemas, de favelas, cortiços, adensamentos, comunidades, os quais revelam um padrão de moradia desprovido de atributos condizentes com a dignidade da pessoa humana e com um meio ambiente equilibrado.

Nesse esteio, são patentes a ilegalidade e a desigualdade presentes no uso e na ocupação do solo brasileiro, bem como em tentativas de implementação de programas habitacionais, os quais mais atenderam aos anseios das construtoras e do mercado imobiliário do que da população carecedora de moradia. Não se enxerga as cidades de maneira holística, como um ente coletivo.

Assim, o direito de laje nasce em um contexto de tensão entre a cidade formal, cidade para poucos, e a cidade ilegal ou informal, cidade esta dos excluídos.

Logo, diante de um cenário estruturalmente comprometido, é evidente que a mera edição de mais uma nova lei, no caso, do direito de laje, não acarretará as mudanças necessárias.

A transformação deverá ser efetiva e atingir todos os órgãos, a sociedade e o Poder Público. Trata-se de um esforço que deve ser conjunto, verdadeiro e com vistas a um mundo mais sustentável.

Indubitavelmente, o poder distribui-se cada vez mais na sociedade e não fica preso nas instituições. A real possibilidade de debates acerca da lei, a difusão do pensamento dialético e crítico, são exemplos de alguns dos mais claros instrumentos de exercício da democracia.

Mais que isso, também são mandatórios os planos de ação e um projeto estruturado, isto é, uma nova concepção dos desenhos urbanos e das relações humanas.

Assim, incumbe ressaltar que o estudo realizado no presente trabalho traçou as linhas essenciais acerca do direito de laje e pretendeu tratar do embate entre a titulação dominial, ou mera propriedade, e a garantia da moradia digna, tão prometida pelo direito de laje.

O direito de propriedade não necessariamente abarca o direito à moradia digna, podendo, na verdade, ser apenas parte integrante deste. Como dito alhures, é preciso ultrapassar aquela visão focada, vazia e fantasiosa de que a condição de ser proprietário de um imóvel já é o suficiente para considerar efetivado o direito à moradia digna.

Logo, não obstante as nobres motivações do direito de laje (obviamente, ignorando-se os interesses do mercado imobiliário), nota-se que o direito de laje revela-se incompleto e incapaz de garantir todas as finalidades propostas, sendo mais uma ideia inspirada em legislações estrangeiras, sem grandes reflexos para a solução do problema da falta da moradia digna.

As belas “lajes” no litoral francês de Cote d'Azur, que quase integralmente referem-se a um direito de superfície, em nada correspondem ou se comparam às lajes das cidades brasileiras.

Outrossim, o direito de laje também apresenta questões relevantes no tocante ao seu próprio reconhecimento e aprovação, visto que ambos demonstram-se dificultosos e temerários, se consideradas algumas situações físicas das lajes.

Sem dúvidas, é custoso encontrar alguém consciente que aprove tais habitações e ateste, sob sua responsabilidade profissional e de consciência, que essas moradias possuem segurança, potencial de habitação e integração sustentável.

Não bastasse isso, as próprias questões registrais que envolvem o instituto da laje também contribuem para a descrença sobre ele. Muito mais se tem noticiado sobre as burlas às legislações, via utilização do direito de laje, do que qualquer papel de saneamento da moradia. Será mais uma ferramenta para os ardilosos infratores da lei.

Isto posto, o instituto do direito de laje já nasceu maculado com a inefetividade, sendo incapaz de realizar o devido enfrentamento de mazelas estruturais e históricas da moradia. Legislação específica e planos não são suficientes, se não houver ação coordenada e real.

Nesse contexto, talvez alguns preceitos deveriam ser observados, a fim de atingir essas ações coordenadas e reais, tais como: entender as realidades das cidades e criar repositórios de dados com indicadores atualizados sobre questões pontuais e qualidade de vida; rever as posturas administrativas e políticas, desde os aspectos normativos até a capacitação dos agentes públicos; incentivar a interlocução entre as esferas federais, estaduais e municipais; viabilizar a gestão democrática e os debates sobre as questões urbanísticas, sem olvidar-se dos anseios da sociedade; atualizar e promover o devido cadastramento dos imóveis, organizar as informações relativas às situações fáticas e jurídicas de tais bens; atuar em parceria com os registros de imóveis; aprimorar o conhecimento técnico; tornar as cidades mais humanas e desenvolver políticas urbanas integradas, com vistas à sustentabilidade.

Portanto, pode-se asseverar que a implementação do direito de laje contraria a sua própria e tão alegada finalidade, o que desperta indagações sobre o paradoxo da sua existência.

Porventura pretenda-se atingir o avanço das experiências urbanísticas, é preciso ultrapassar paradigmas e apresentar uma nova consciência à sociedade, com um debate democrático associado a propostas viáveis e efetivas, especialmente, diante de um plano nacional de habitação ousado, que intente

corrigir problemas já existentes e vise criar novos padrões de moradia, já que as cidades são de todos e para todos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Glória; CARLOS, Ana Fani Alessandri; DE PADUA, Rafael Faleiros (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

ANDREWS, Christina W.; BARIANI, Edison (org.). **Administração Pública no Brasil**: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: 34, 2011.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. Tradução de Magda Lopes. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2012.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. 11. ed. rev. e aum. São Paulo: Malheiros, 2018.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 7. ed. São Paulo: Estação Liberdade FAPESP, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 01 ago. 2019.

BRASIL. Decreto n. 9.310, de 15 de março de 2018. **Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União**. Brasília, DF: Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm). Acesso em: 08 dez. 2020.

BRASIL. Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964. **Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias**. Brasília, DF:

Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm). Acesso em: 11 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Institui o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário.** Brasília, DF: Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm). Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997. **Dispõe sobre o sistema financeiro imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm). Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Lei n. 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, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Brasília, DF: Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm). Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 10.931, de 02 de agosto de 2004. **Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.931.htm). Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 07 de julho de 2009. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de**

dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm). Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. **Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 02 jan. 2019.

BRASIL. Lei n. 14.118, de 12 de janeiro de 2021. **Institui o Programa Casa Verde e Amarela; altera as Leis nºs 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.100, de 5 de dezembro de 1990, 8.677, de 13 de julho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 11.977, de 7 de julho de 2009, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 13.465, de 11 de julho de 2017, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e revoga a Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível



em: [http:// www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm). Acesso em: 13 jan. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm). Acesso em: 03 jan. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL - MDR. **Casa Verde e Amarela atuará com regularização, melhoria habitacional e incluirá 1 milhão de famílias no crédito imobiliário:** foco do novo programa do Governo Federal é oferecer moradia digna, menor juro da história para financiamentos e aplicar com eficiência os recursos. Disponível em: <http://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/casa-verde-e-amarela-atuara-com-regularizacao-melhoria-habitacional-e-inclui-1-milhao-de-familias-no-credito-imobiliario>. Acesso em: 25 ago. 2020.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Súmula n. 364.** O conceito de impenhorabilidade de bem de família abrange também o imóvel pertencente a pessoas solteiras, separadas e viúvas. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: [http://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas\\_2012\\_32\\_cap\\_Sumula364.pdf](http://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas_2012_32_cap_Sumula364.pdf). Acesso em: 11 ago. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. Juízo de Direito da 26ª Vara Cível da Comarca de Recife – Seção B. **Processos nºs 0027691-84.2013.8.17.0001 e 007137644.2013.8.17.0001**, Usucapião. Juiz: Rafael de Menezes. Recife, PE, 14 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.irib.org.br/app/webroot/files/downloads/files/Senten%C3%A7a-Usucapi%C3%A3o-Extraordin%C3%A1rio-Procendente-Direito-de-laje.pdf>. Acesso em 24 jun. 2019.

CANOTILHO, José Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (org.). **Direitos Fundamentais Sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARADORI, Rogério da Cruz. **Urbanização**: uma ferramenta dos direitos fundamentais na garantia da segurança pública. Amazon: Direitos Autorais, 2015.

CARVALHO, Gilberto de Abreu Sodré. **O poder na sociedade brasileira**. 1. ed. São Paulo: Autor, 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2018.

CAZUZA. **O tempo não para**. Rio de Janeiro: Polygran, 1988. Disponível em: [http://youtube.com/watch?v=1\\_dKQpkApZI](http://youtube.com/watch?v=1_dKQpkApZI). Acesso em: 20 jan. 2021.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 16. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. Interpretação dos direitos fundamentais sociais, solidariedade e consciência de classe. *In*: CANOTILHO, José Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (org.). **Direitos Fundamentais Sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Usucapião Extrajudicial**: Doutrina e Jurisprudência. Salvador: Juspodivm, 2018.

CREVELD, Martin Van. **Ascensão e declínio do Estado**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DAVIS, Mike. **Planeta favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. 1. reimpr. São Paulo: Edusp - Universidade de São Paulo, 2015.

DE MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DE MORAIS, José Luis Bolzan; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e Teoria Geral do Estado**. 8. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2019.

DE PADUA, Rafael Faleiros; ALVES, Glória; CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DIAS, Wagner Inácio.; EL DEBS, Martha.; FARIAS, Cristiano Chaves. **Direito de laje: do puxadinho à digna moradia**. 2. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2018.

EVANGELISTA, A. Covid 19 Favelas: Fiocruz aponta que pandemia tem mais impacto em áreas pobres do Rio. **Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio**. Disponível em: <http://epsjv.fiocruz.br/podcast/covid-19-favelas-fiocruz-aponta-que-pandemia-tem-mais-impacto-em-areas-pobres-do-rio>. Acesso em: 12 dez. 2020.

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

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **Direito de Laje: teoria e prática nos termos da lei 13.465/2017**. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 5. ed. rev. e amp. São Paulo: Malheiros, 2013.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de Direito Civil: volume único**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2019.

GIANTURCO, Adriano. **A ciência da política: uma introdução**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. Tradução de Maria Alice Junqueira Bastos, Pérola de Carvalho, Anita Guimarães. 4. ed. São Paulo: Perspectiva, 2016.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

JACOB, Aliekseyev. O Direito de laje como forma de produção do espaço. *In*: MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Maurício Jorge Pereira. **Direito à moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2018.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAGO, Ivan Jacopetti do. Direito real de laje. **36º encontro regional dos oficiais de registro de imóveis - 2017**. Disponível em: <http://irib.org.br/palestras/view/direito-real-de-laje-36-encontro>. Acesso em: 10 dez. 2020.

LEMOS, M. Mandam ficar em casa e levo tiro quando varro a laje, diz morador no RJ. **Portal Uol**, Rio de Janeiro. 21 maio 2020. Disponível em: <http://images.app.goo.gl/sZjvGcxD5HP1wiSp7>. Acesso em: 10 jan. 2021.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. **Direito real de laje e superfície**. Disponível em: <http://iregistradores.org.br/direito-de-laje-e-superficie/>. Acesso em: 20 dez. 2018.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros Públicos: Teoria e Prática**. 9. ed. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2018.

MALERBA, Jurandir. **A corte no exílio: civilização e poder no Brasil às vésperas da independência (1808 a 1821)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

MARCHI, Eduardo C. Silveira. **Direito de laje: da admissão ampla da propriedade superficiária no Brasil**. 1. ed. São Paulo: YK, 2018.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades.:** alternativas para a crise urbana. 7. ed. 4. reimpr. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARIZ, R. Minha Casa, Minha Vida: milícia e tráfico expulsam moradores em 16 estados. **Agência CBIC**, Brasília. 02 mar. 2015. Disponível em: <http://cbic.org.br/minha-casa-minha-vida-milicia-e-traffic-expulsam-moradores-em-16-estados/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MENEZES, Rafael Lessa V. de Sá. **Crítica do direito à moradia e das políticas habitacionais**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2017.

MORADIA. *In*: DICIONÁRIO da língua portuguesa. Lisboa: Priberam, 2020. Disponível em: <http://dicionario.priberam.org/moradia>. Acesso em: 17 jun. 2020.

MOTA, Maurício Jorge Pereira; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOURA, Emerson Affonso da Costa. **Direito à moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2018.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; TORRES, Marcos Alcino de Azevedo; MOTA, Maurício Jorge Pereira. **Direito à moradia e regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2018.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 2030**. Nova Iorque, 2015. Disponível em: <http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ONU – PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Comentário Geral nº 4, do Comitê de Direitos**

**Econômicos, Sociais e Culturais.** Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. *In*: CANOTILHO, José Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (org.). **Direitos Fundamentais Sociais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PRUDENTE, Mauro Godoy. **Introdução à filosofia do Direito**. 1.ed. Amazon: Porto Alegre, 2018.

REGUEIRA, C.; MELLO, R. Milicianos ignoram pandemia e avançam com construções ilegais na Zona Oeste do Rio. **G1**, Rio de Janeiro. 15 maio 2020. Disponível em: <http://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/05/15/milicianos-ignoram-pandemia-e-avancam-com-construcoes-ilegais-na-zona-oeste-do-rio.ghtml>. Acesso em: 12 ago. 2020.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROSENVALD, Nelson. **O Direito Civil em movimento: desafios contemporâneos**. 2. ed. rev. atual. Salvador: Juspodivm, 2018.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SCHMIDT, Mário. **Nova História Crítica do Brasil: 500 anos de história malcontada**. São Paulo: Nova Geração, 1997.

SCHWAB, Klaus. **A Quarta Revolução Industrial**. Tradução de Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SILVA, Francisco de Assis. **História do Brasil**. 1.ed. São Paulo: Moderna, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2019.

SUSTENTABILIDADE. *In*: DICIONÁRIO da língua portuguesa. Lisboa: Priberam, 2020. Disponível em: <http://dicionario.priberam.org/sustentabilidade>. Acesso em: 24 jan. 2020.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**: volume único. 9. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Método, 2019.

VERDADE. *In*: DICIONÁRIO da língua portuguesa. Lisboa: Priberam, 2020. Disponível em: <http://dicionario.priberam.org/verdade>. Acesso em: 19 maio. 2020.

WALDRON, Jeremy. **A dignidade da legislação**. Tradução de Luís Carlos Borges. 9. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

ANEXO A — MANDAM FICAR EM CASA E LEVO TIRO QUANDO VARRO A LAJE, DIZ MORADOR NO RJ



Disponível em: <http://images.app.goo.gl/sZivGcxD5HP1wiSp7>

## ANEXO B — MEDIDA PROVISÓRIA RECONHECE DIREITO REAL DE LAJE PARA ESTIMULAR CRÉDITO



Disponível em: <https://conjur.com.br/2016-dez-26/governo-reconhece-direito-real-laje-estimular-credito>



## ANEXO C — ABERRAÇÕES DA ENGENHARIA E ARQUITETURA



Disponível em: <https://br.pinterest.com/pin/323766660712022893/?autologin=true>