

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

Celso Salvador de Andrade

CONSIDERAÇÕES SOBRE A EFETIVIDADE DO DIREITO DE LAJE NA PROMOÇÃO  
DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Marília, SP

2020

Celso Salvador de Andrade

CONSIDERAÇÕES SOBRE A EFETIVIDADE DO DIREITO DE LAJE NA PROMOÇÃO  
DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação *Strictu Sensu* - Mestrado em Direito - do Centro Universitário Eurípedes de Marília - UNIVEM, em sua Área de Concentração em Teoria do Direito e do Estado, Linha de Pesquisa Construção do Saber Jurídico, como requisito à obtenção do Título de Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Horácio Wanderlei Rodrigues

Marília, SP

2020

Autor: Celso Salvador de Andrade

Título: CONSIDERAÇÕES SOBRE A EFETIVIDADE DO DIREITO DE LAJE NA  
PROMOÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação *Strictu Sensu* - Mestrado em Direito - do Centro Universitário Eurípedes de Marília - UNIVEM, em sua Área de Concentração em Teoria do Direito e do Estado, Linha de Pesquisa Construção do Saber Jurídico, e aprovada pela banca examinadora.

Marília, SP, 23 de junho de 2020.

---

Doutor Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Presidente da Banca Examinadora

---

Doutora Gabriela Natacha Bechara - UNIVEM - Membro da Banca Examinadora

---

Doutora Adriana Fasolo Pilati - UPF - Membro da Banca Examinadora

Dedicatória

Dedico este trabalho a Deus e a minha família.

## **AGRADECIMENTOS**

A todos os mestres que, desde minha mais tenra idade, tanto contribuíram para meu crescimento.

## RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo o direito real de laje. O objetivo é buscar demonstrar qual é o real potencial de efeitos, assim como o alcance que o instituto jurídico objeto da pesquisa pode ter nas relações de posse e propriedade imobiliárias, bem como possíveis impactos de ordem econômica. O dispositivo é relativamente novo, visto que seu ingresso no Código Civil deu-se em meados de 2017, por meio da Lei nº 13.465/17 que, além da laje, trouxe outras inovações legais. A principal intenção manifestada pelo legislador, ao justificar sua criação, foi seu emprego nos projetos e processos de regularização fundiária urbana, com foco nas áreas mais carentes das cidades. Contudo, seu uso também é possível fora dos citados projetos. Assim, a escolha do tema justifica-se por sua relativa novidade e pela necessidade de se investigar os contornos que passará a ter no direito de propriedade após sua positivação como direito real. Para tanto, opta-se pela utilização do método hipotético-dedutivo, seguido de pesquisa bibliográfica e, ainda a consulta à legislação e à jurisprudência. Realiza-se, também, levantamento de dados junto aos órgãos representativos das serventias extrajudiciais incumbidas do registro de imóveis. De início, apresentam-se considerações acerca do direito fundamental à moradia, conforme assim previsto no texto constitucional. Em seguida, a pesquisa centra-se na análise das características de cunho técnico do direito de laje, inclusive investigando as polêmicas concernentes a sua natureza jurídica. Na sequência, o trabalho concentra-se no estudo da relação entre direito real de laje, regularização fundiária urbana e acesso à moradia, ao passo que apresenta, também, novidades tecnológicas que passaram a ser usadas em tal campo. Ao final, busca-se verificar a confirmação ou rejeição da hipótese de que o direito real de laje, em conjunto com outros institutos jurídicos e com inovações tecnológicas, como as novas ferramentas de georreferenciamento (a partir do uso de *drones*), tem o potencial de auxiliar na concretização dos projetos de regularização fundiária urbana, com destaque para a de interesse social, bem como, ainda que secundariamente, acarretar em benefícios econômicos diretos e indiretos.

**Palavras-chave:** Direito de laje. Acesso à moradia. Regularização fundiária. Inovações legais. Inovações tecnológicas.

## ABSTRACT

The present work has as object of study the right of flagstone. The objective is to demonstrate its real potential considering its possible effects as well as its extension concerning the ownership and property relations, specially in the real state field. Eventual economic impacts will also be investigated. This right is relatively new, since its inclusion in the Civil Code occurred in 2017 through the law number 13.465/17. This law, besides the right of flagstone, also created other new legal institutes. The main intention declared by the law maker when justified its creation was its use in projects and process of land regularization focusing on poor urban areas. Nevertheless, its use is also possible out of such projects. Thus, the choice of such theme is justified by its relative joviality and also by the need of investigating the practical aspects that it will have in the rights of property after its recognition as a real state right. In order to reach the proposed objectives, the hypothetical deductive method was employed, followed by bibliographic research as well as legislation and law case inquiries. Also, some data were collected with the official organizations responsible for real state registration. Opening the text, there are considerations towards the fundamental right to housing, according to such regulation as presented in the constitutional text. Following, the research focus on the analysis of the technical characteristics related to the right of flagstone, including investigating its polemic legal nature. In its sequence, the work concentrates information about the relation between the right of flagstone, urban land regularization and access to housing. It also brings the new technologies that have recently been employed in such field. The conclusion comes with an attempt to confirm or reject the hypothesis which affirms that the right of flagstone, associated with other legal institutes and the new technologies (such the use of drones to scan and measure an area and its constructions) has the potential to contribute to implement the urban land regularization projects, mainly the ones considered as of social interest. Secondly, the hypothesis also implies possible economic benefits that the right of flagstone may cause.

**Keywords:** Right of flagstone. Right to housing. Land regularization. Legal innovations. New technologies.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1 - Comparativo da qualidade das imagens VANT e Satélite, mesma área, mesma escala 1:100.....	57
Imagem 2 - Quantidade de regularizações.....	66
Imagem 3 - Quantidade de unidades regularizadas.....	67
Imagem 4 - Quantidade de unidades registradas.....	69
Imagem 5 - Vista frontal da fachada de um imóvel com laje.....	71
Imagem 6 - Detalhe da entrada lateral direita.....	72
Imagem 7 - Detalhe da entrada lateral esquerda.....	73

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	10
2 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA .....	15
2.1 Dignidade e direito à moradia .....	16
2.2 A função social da moradia .....	19
2.3 A questão urbana .....	24
2.4. Histórico das políticas públicas de habitação no Brasil .....	26
3 O DIREITO DE LAJE .....	33
3.1 Introdução no ordenamento jurídico brasileiro .....	33
3.2 Natureza jurídica .....	37
3.3 Aspectos legais e procedimentos registrais .....	43
3.3.1 O sistema registral imobiliário brasileiro .....	43
3.3.2 Regras específicas para o registro do direito real de laje .....	47
4 RELAÇÃO ENTRE DIREITO DE LAJE E ACESSO À MORADIA .....	52
4.1 A regularização fundiária urbana de interesse social .....	53
4.2 Uso de novas tecnologias na regularização fundiária urbana .....	56
4.3 Desafios e oportunidades .....	58
4.3.1 Questões controversas .....	58
4.3.2 Possíveis alternativas e benefícios.....	61
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	75
REFERÊNCIAS .....	78



## 1 INTRODUÇÃO

O direito real de laje foi introduzido no Código Civil por meio da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Basicamente, a alteração legislativa buscou normatizar uma prática que já era comum entre a população de mais baixa renda, notadamente nas grandes áreas urbanas: a cessão de superfície de uma construção para que outra pessoa nela construísse uma unidade imobiliária autônoma em relação à construção original, seja no plano ascendente, seja no descendente (subsolo).

Tal realidade sempre resultou em toda sorte de implicações na seara do direito à moradia, no direito de propriedade e, ainda, na questão da posse. Buscando trazer um mínimo de segurança jurídica às relações advindas desse costume é que foi criado o “direito de laje”, como ficou popularmente conhecido e assim elencado no Código Civil, como o mais novo direito real do ordenamento jurídico pátrio. Nesse ponto, é importante esclarecer que, embora não seja o foco principal deste trabalho, foi preciso mencionar algumas polêmicas que existem sobre o tema, que se encontram detalhadas em capítulo próprio: nome atécnico, pois além da laje, pode se ceder também o subsolo; há dúvidas, ainda, sobre a natureza jurídica do instituto, se de fato trata-se de direito autônomo, ou se seria espécie do já conhecido direito de superfície, entre outras.

O assunto, muito antes de sua introdução na legislação nacional, já vinha sendo objeto da atenção de vários autores. Albuquerque Jr. (2017) o considera direito real de superfície, assim como Rosenthal, segundo citação de Albuquerque. Já Farias, Dias e Debs (2018) o veem como espécie de propriedade por sobrelevação. Smolka (2002), por seu turno, tece reflexões de outra natureza, qual seja, a dificuldade das camadas menos abastadas da população em terem acesso legalizado ao solo urbano, principalmente devido a uma regulamentação elitista, segundo sua visão.

Em que pesem os posicionamentos divergentes sobre a natureza jurídica, nesta pesquisa partiu-se da premissa de que se trata de direito real sobre coisa própria. Como afirmam Kümpel e Borgarelli (2017), o direito real sobre coisa própria é aquele em que há uma unidade de poder, toda ela circunscrita a um único titular, que é exatamente o caso da laje. É sob este marco teórico que o trabalho foi direcionado, ao menos no que se refere à qualificação jurídica do direito de laje.

O objetivo desta pesquisa é investigar se e como o advento do direito real de laje tem impactado a vida das pessoas e em que medida o direito real de laje tem sido empregado nas relações imobiliárias nos casos em que pode ser exercido.

Assim, ao final deste trabalho espera-se esclarecer se houve impactos sociais no acesso à moradia legalizada, e em caso positivo, se tais impactos foram realmente benéficos e o motivo de terem ocorrido. Secundariamente, espera-se estabelecer um panorama claro da forma como a atividade registral tem lidado com o instituto, como seu exercício está sendo instrumentalizado e tratado nas serventias extrajudiciais de registro de imóveis, inclusive se tem havido ou não alguma resistência ou obstaculização na lavratura de atos sob a égide do novo instituto.

Por fim, visa-se investigar se o mercado imobiliário tem mostrado sinais de que o público alvo do instituto, qual seja, a população mais carente, tem de fato o utilizado, aderindo, então, à formalidade, legalidade e segurança jurídica registral.

A normatização legal do direito de laje acarretou mudanças no mercado imobiliário? Houve efeitos práticos no sentido de promover às pessoas mais humildes financeiramente o acesso ao direito à moradia? Noutros termos, a introdução de tal instituto no ordenamento jurídico brasileiro tem, de forma efetiva, impactado positivamente na vida das pessoas, notadamente na seara da regularização das formas de ocupação do solo urbano?

Como hipótese para solução do problema apresentado, parte-se da premissa de que o emprego do novo instituto jurídico, inclusive associado ao uso de novas tecnologias na prática de sua implementação, assim como de outras ferramentas legais, tem o condão de auxiliar na promoção da regularização fundiária, principalmente naquela de interesse social, causando, secundariamente, efeitos econômicos positivos.

O fenômeno da “laje”, repise-se, não é novidade nas relações de moradia e de vizinhança no contexto urbano nacional. Contudo, com a recente elevação dessa prática à condição de direito real, acompanhado do permissivo legal para a realização regular de diversos negócios jurídicos sob seu amparo, é preciso investigar o alcance que a inovação está tendo na sociedade e, ainda, se há fatores, talvez não imaginados quando da aprovação da norma, que estão dificultando ou desvirtuando o uso prático do dispositivo legal.

Assim, a presente pesquisa justifica-se por vários aspectos. Primeiramente, o tema, enquanto instituto jurídico positivado, é relativamente novo. Como consequência, não foi exaustivamente estudado pelo meio acadêmico, até porque estudos conclusivos somente serão possíveis futuramente e, ainda, a depender dos rumos que a prática social e formal deem ao direito real de laje.

Em segundo lugar, o instituto, quando de sua introdução no ordenamento jurídico, foi justificado pelo legislador como algo tendente a auxiliar na questão fundiária urbana e na regularização de espaços como favelas, proporcionando acesso aos cidadãos de mais baixa

renda à segurança jurídica e à legalização de suas moradias, otimizando assim suas condições de vida. É preciso investigar se o instituto, de fato, tem tal potencial ou se, por outro lado, não tem sido utilizado apenas para dar ares de ação governamental em prol daqueles cidadãos sem, na prática, surtir os efeitos anunciados.

Ainda sobre a relevância do tema, é mister pontuar que o direito de laje está fortemente relacionado à regularização fundiária urbana. Esta, por seu turno, situa-se num escopo que, em termos ontológicos, é dotado de importância ímpar.

Nele, saltam aos olhos questões como condições dignas de moradia, erradicação ou mitigação da precariedade da posse do local de residência do cidadão, possibilidade de acesso das pessoas mais carentes à linhas de crédito a partir do uso de seus imóveis como garantia, dentre outras.

O tema está situado na esfera do direito fundamental à moradia. Este, por sua vez, encontra-se imbricado no princípio da dignidade da pessoa humana. Assim, o assunto reveste-se de grande relevância devido ao potencial de impactos que pode causar num direito tão nobre e necessário ao homem, que é o acesso a um lar digno.

Tais impactos podem ser positivos, mas também podem se constituir em problemas, como por exemplo, a regularização de construções sem condições aceitáveis de habitação, higiene, saneamento básico, entre outras. Isto posto, é importante que todo esse contexto seja investigado.

As questões acima elencadas, se vistas em conjunto, guardam estreita relação, não somente com o já mencionado princípio da dignidade da pessoa humana, mas também com outros mandamentos constitucionais, situando-se, inclusive, dentro de um dos objetivos fundamentais expressos no art. 3º da Constituição Federal, qual seja, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

O uso do direito e de novas tecnologias pode e deve ser vertido na busca da concretização de tais princípios e objetivos, afinal, o Estado, detentor do direito, deve garanti-lo, ainda que em seu mínimo (POZZOLI, 2018, p. 48). Assim, o papel do Estado, como um dos atores principais da regularização fundiária, também será abordado. Inclusive, há quem entenda que a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada quando se está diante dos referidos princípios (MACHADO; SELLOS-KNOERR, 2018, p. 393).

Desta forma, ao longo da pesquisa, busca-se apresentar reflexões sobre algumas destas questões no sentido de contribuir para o avanço do conhecimento acerca do assunto. Nota-se que há certa escassez de estudos na área objeto desta dissertação, em grande medida, repita-se, devido ao pouco tempo de transformação da prática em norma. Anteriormente à Lei nº 13.465,

de 2017, já se verificava, no cotidiano das grandes concentrações populacionais, o uso do fenômeno da laje. Inclusive, há razoável quantidade de trabalhos acadêmicos sobre o tema, anteriores ao mencionado diploma legal.

No entanto, com o advento da alteração legislativa na lei civil, observa-se que o tema ganhou novos contornos, novas implicações, não somente jurídicas, mas principalmente sociais, razões que por si só já justificam e demandam mais estudos relativos ao assunto.

É mister mencionar, também, as questões relativas aos procedimentos formais a serem levados a cabo nas serventias extrajudiciais no momento da prática dos atos relativos ao direito real de laje. Como visto, ainda não há consenso acerca da prática. Aspectos como quais exigências, documentos e provas deverão ser apresentados para lavratura dos atos ainda precisam ser melhor discutidos. Acredita-se serem importantes e bem vindas novas reflexões sobre tais aspectos.

Para a consecução desta dissertação, empregou-se o método hipotético-dedutivo, seguido de pesquisa bibliográfica. O procedimento de investigação é de cunho dogmático, uma vez que foi feito o cotejo entre a legislação que rege o direito real de laje e outros diplomas legais que se aproximam do instituto, pois é necessário procurar estabelecer de forma clara as premissas jurídicas basilares do dispositivo, pois sem dúvida terão reflexos importantes no momento da celebração de negócios jurídicos envolvendo-o e, posteriormente, no momento da prática dos atos oficiais de lavratura de instrumento público e de abertura de matrículas, registros e averbações.

Noutra frente, foi realizada pesquisa acadêmica, através da análise dos trabalhos acadêmicos disponíveis sobre o instituto em estudo, incluindo-se institutos afins, e que com o primeiro guardam relação. Através de análise comparativa entre as manifestações de diferentes estudiosos do tema, pretende-se traçar um panorama sobre o assunto, na tentativa de extrapolar tal conhecimento para o oferecimento de sugestões ou reflexões sobre as hipóteses que foram investigadas neste trabalho.

Ainda, considera-se importante a coleta de dados e informações junto às serventias que militam na atividade notarial e registral, utilizando-se dos sítios eletrônicos que as associações de classe das ditas serventias mantêm na rede mundial de computadores. Os referido portais são fonte segura de informação, até mesmo porque constituem-se em módulos eletrônicos por meio dos quais é possível a realização de diversos serviços notariais e registrais, atendendo, ainda, à exigências de transparência determinadas, em muitos casos, pelas legislações estaduais. A referida coleta é importante no sentido de investigar como o

instituto tem sido tratado na prática cotidiana das serventias extrajudiciais, a fim de medir o nível de interesse dos possíveis beneficiados pelo uso do instituto.

## 2 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

A casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial. Constituição Federal, art. 5º, XI (BRASIL, 1988).

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. Constituição Federal, art. 6º (BRASIL, 1988).

Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Constituição Federal, art. 183 (BRASIL, 1988).

Os excertos acima demonstram a preocupação do legislador constituinte com o tema “moradia”. Nesses, e em outros dispositivos da Constituição Federal, são expressamente feitas referências à questão habitacional, seja com previsões de aplicação imediata, seja com previsões de cunho programático.

Nos três dispositivos supra mencionados, fica nítida a intenção de se proteger e fomentar o instituto da moradia, quando são abordadas as questões da inviolabilidade domiciliar, de sua estatura de direito social e, ainda, previsão constitucional expressa regulando maneira de aquisição de domínio de área para residência.

De acordo com Kant, a dignidade humana está no mais alto patamar de valores. Tanto assim o é, que o filósofo afirma que no reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e portanto não permite equivalente, então tem ela dignidade (KANT, 2004, p. 43).

O princípio da dignidade da pessoa humana, de caráter universal, encontra-se positivado no ordenamento pátrio na mais importante de suas normas. Não à toa a Magna Carta o considera fundamento de nossa República, sendo que, daí, irradia-se pelos demais diplomas legais, orientando-os.

Sobre a dignidade (LIMA, 2012):

O princípio da dignidade da pessoa humana, como um atributo de toda pessoa humana, é um valor em si absoluto, sendo fundamental para a ordem jurídica, pois, como o fundamento dos direitos humanos é também a

condição prévia para o reconhecimento de todos os demais direitos, devendo sua presença na Carta Magna ser uma condição “*sine qua non*” para a validade do contrato social, tudo pelo motivo de ser este princípio fundado no respeito mútuo entre os seres humanos e ser esta a condição mínima para a existência dos nichos sociais, sendo assim sempre ocupou um lugar de destaque no pensamento filosófico, político e jurídico, inclusive tendo sido positivado por inúmeras constituições .

Nessa linha, a dignidade da pessoa humana é princípio norteador de todo o texto constitucional. Assim, o constituinte procurou, em vários artigos da Carta, dar a ele concretude. As previsões acima elencadas são exemplos de tal atuação, visto que o direito à moradia guarda íntima relação com a dignidade humana, podendo, inclusive, ser considerado contido por este último (BARRETO, 2003, p. 107).

Sobre a relação entre dignidade humana e os direitos e garantias fundamentais, é interessante o pensamento de Daniel Sarmento, segundo o qual os direitos e garantias fundamentais não se confundem com a dignidade humana, posto que esta é, na verdade, fundamento de existência daqueles. E mais, é possível violar a dignidade sem necessariamente violar algum direito ou garantia fundamental positivado.

Assim, entende o autor que o princípio da dignidade humana e os direitos fundamentais são concorrentes, não no sentido de colisão, mas no sentido de complementação e harmonização, sendo que a dignidade é ideia ampla, que abarca todos os direitos fundamentais, mas a recíproca não é verdadeira (SARMENTO, 2016, p. 36).

Ainda sobre tema, é pertinente trazer o seguinte pensamento (SARLET, 1988, p. 71):

A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

## **2.1 Dignidade e direito à moradia**

Falar sobre dignidade da pessoa humana equivale, entre outros aspectos, a falar sobre algo que, hodiernamente, é visto no meio acadêmico como princípio dos princípios ou, como

preferem alguns estudiosos, princípio conformador de vários outros princípios. Contudo, até se chegar ao atual estágio, um longo caminho foi percorrido.

Foram necessárias as várias gerações ou dimensões de direitos, nas quais os direitos fundamentais foram adquirindo novas visões, para que a dignidade humana abarcasse tudo que hoje a ela se associa. Até a primeira grande guerra, os direitos fundamentais relacionavam-se aos direitos individuais.

Num segundo momento, após a guerra, passa-se a falar também nos direitos sociais, nos econômicos e nos culturais. Em seguida, na chamada terceira geração, incorporam-se os direitos coletivos e difusos, chegando-se atualmente à quinta ou sexta dimensões de direitos, sobre o que há certa polêmica, a depender do doutrinador consultado (BARROSO, 2010, p. 92).

No entanto, para o escopo deste trabalho, já é possível identificar a relação entre dignidade da pessoa humana e moradia na chamada segunda geração de direitos fundamentais que, como já dito, traz à baila os direitos sociais. Nesse momento, passa a haver uma nova forma de se enxergar a atuação estatal, não mais se limitando à prestações negativas, mas, e principalmente, sendo o patrocinador de políticas públicas voltadas à consecução da materialização dos direitos sociais.

Assim, as pessoas devem ter condições de buscar seu integral desenvolvimento, participando e influenciando no processo político e agindo dentro de condições semelhantes no que tange às ferramentas econômicas e sociais (CANOTILHO, 1999, p. 282).

Sob tal prisma, o estado deve verter atenção à diferentes áreas, sociais, como saúde, educação, segurança pública e, dentre elas, moradia. Esta, vista como necessidade elementar do ser humano, é pressuposto insuperável para que o indivíduo possa prosseguir e alcançar os demais aspectos de seu desenvolvimento, seja físico, cultural ou intelectual. Trata-se de uma necessidade, e não de um capricho, e por isso a todos deve ser assegurada (DALLARI, 1998, p. 36).

Ao longo da história, a incorporação do direito à moradia como direito fundamental e, por via de consequência, atrelado ao princípio da dignidade humana, deu-se a partir de meados do século XX. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, inaugurou sua previsão como direito humano.

À Declaração seguiram-se outros documentos internacionais, também prevendo a moradia como direito fundamental. Podem ser mencionados o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, e a Agenda Habitat, de 1996. Contudo, percebe-se grande variação na transformação de tal direito em realidade, a depender do país sob análise.

No que diz respeito ao Brasil, foi a Emenda Constitucional nº 26 de 2000 que incorporou o direito à moradia ao texto da carta maior. Com sua introdução no art. 6º da Constituição Federal, que elenca os ditos direitos sociais, o direito à moradia passou a ser reconhecido, constitucionalmente, como direito fundamental.

Tal inclusão demonstra, de forma expressa, a opção e o compromisso do estado brasileiro em formular política públicas voltadas ao objetivo de fomentar o acesso à moradia. Sem dúvida, entre a formulação de uma política pública e sua transformação em realidade há, muitas vezes, obstáculos. Não obstante, ao menos do ponto de vista político, fica clara a positivação de mais um dispositivo constitucional que vai ao encontro da promoção da dignidade da pessoa humana. Porém, quanto a sua efetivação, o problema parece avançar na complexidade (BARCELLOS, 2002, p. 191):

A primeira conclusão é que a Constituição de 1988 efetivamente ocupou-se das condições materiais de existência dos indivíduos, pressuposto de sua dignidade, dedicando-lhe considerável espaço no texto constitucional e impondo a todos os entes da Federação a responsabilidade comum de alcançar os objetivos relacionados com o tema.

Apesar disso, e embora seja possível identificar, de todas as normas constitucionais apresentadas, várias regras – como a que dispõe a respeito da educação fundamental obrigatória e gratuita –, boa parte delas assume a forma de princípios ou subprincípios, cuja característica, como já mencionado, e a indeterminação, maior ou menor, dos efeitos ou fins que pretendem atingir e/ou a multiplicidade dos meios capazes de realizá-los.

Este, portanto, é o primeiro problema a enfrentar na matéria: que efeitos essas normas pretendem produzir?

Nesse ponto, torna-se interessante, uma vez mais, recordar Kant, para quem alguém é tratado com dignidade quando é visto e reconhecido como fim em si mesmo, e nunca como meio, nunca como algo a ter sua “utilidade” explorada (KANT, 2007, p. 70).

Assim, quando se fala em direito à moradia como uma das formas de dar concretude à dignidade humana, ele tem que ser pensado não no sentido utilitarista, mas sim sob a ideia de valor intrínseco da pessoa. Dessa forma, o estado deve atuar como ferramenta para o atingimento dos objetivos das pessoas, e não o inverso.

Antes, de se prosseguir, é prudente uma observação. Nas pesquisas para este trabalho, não raro, foram encontrados vários autores que utilizam as expressões “moradia” e “habitação” como sinônimos. Seguindo essa linha, as expressões, em muitos pontos do presente texto, foram assim empregadas.

No entanto, também há corrente que diferencia “moradia” de “habitação”. Dessa forma, em atenção a tal linha, traz-se aqui a diferenciação técnica entre os termos (SOUZA, 2008, p. 45-46).

A noção de habitação tem como prisma uma relação de fato, sendo o local em que a pessoa permanece, temporária ou acidentalmente. A habitação conceitua-se como o direito ao exercício de uma faculdade humana conferida a alguém por norma jurídica ou por outrem, permitindo a fixação em um lugar determinado, não só física, como também onde se fixam os interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-os, porém, de forma temporária ou acidental, iniciando-se e extinguindo-se sobre determinado local ou bem, tratando-se de uma relação de fato, sendo, porém, a relação humana e imóvel, objeto de direito, logo tutelável juridicamente. A moradia, conceitualmente, é um bem da personalidade, com proteção constitucional e civil. um bem irrenunciável da pessoa natural, indissolúvel da sua vontade, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo; secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas é objeto de direito protegido juridicamente. O bem moradia é inerente à pessoa e independente de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Existe independentemente de lei, porque também tem substrato no direito natural

Se alguém for privado de sua habitação, quando direito ali lhe assistir, violará, irremediavelmente, o bem da moradia da pessoa natural por ser um dos bens extrapatrimoniais da personalidade que garante a dignidade da pessoa humana.[...] Na criação das leis e na aplicação do direito para o ato de retirada da habitação, em quaisquer de suas formas, ainda que o direito de habitação não incida sobre o bem, deve-se fazer com prazo concedido de respeito à dignidade da pessoa humana.

Por derradeiro, é mister que se faça alusão, também, à relação entre promoção da dignidade e a ideia de igualdade. Não se alcança uma coisa sem a outra. E quando se fala em igualdade, há que se considerar suas diferentes concepções, como a igualdade derivada da não concentração de renda, a igualdade de acesso às liberdades básicas, a igualdade no uso dos serviços públicos, a igualdade de tratamento recebido do estado e também dos particulares e, por último, a já conhecida igualdade em sua concepção material, ou seja, tratar as pessoas desiguais, de forma também desigual, mas no intuito de aproximá-las.

Nesse sentido, o acesso à moradia surge como condição básica, como ponto de partida para a busca por isonomia. Não há como pensar em igualdade se o indivíduo sequer possui um lugar para habitar. Assim, a falta de moradia fere mortalmente qualquer ação, seja pública ou particular, que vise a promoção da igualdade.

## **2.2 A função social da moradia**

Antes das considerações mais específicas entre moradia e as questões sociais dela decorrentes, entende-se pertinente abrir espaço para apresentar os pensamento do filósofo norte americano Jonh Rawls sobre pacto social e justiça (RAWLS, 2008).

O autor, em sua obra “Uma Teoria de Justiça”, oferece profundas e intensas reflexões sobre a ideia expressa no título de seu livro. A seguir, serão apresentados os três fundamentos nucleares de sua teoria.

O primeiro trata da estrutura básica. Esta seria fruto de um contrato social estabelecido pelos membros de uma sociedade, cujo conteúdo deve prever de que forma tal sociedade se organizará, quais institutos deverá possuir, como os recursos disponíveis serão usados e distribuídos, tudo de forma a garantir uma distribuição justa e harmônica de direitos e deveres fundamentais (Rawls sugere que tal contrato social seja pensado apenas após a realização do experimento do “véu da ignorância”, descrito a seguir).

O segundo remete à ideia de posição original. Mais que uma ideia, trata-se também de um experimento proposto pelo autor. Em tal experimento, ele solicita às pessoas que digam, partindo da ideia inicial de que todos são ignorantes acerca das condições sob as quais nascerão, se terão ou não as mesmas habilidades e capacidades, ou seja, numa posição de total desinformação inicial, se elas não soubessem em que tipo de família, condição social e financeira ou região do mundo nasceriam, como elas gostariam que fosse sua sociedade. Noutros termos, partindo do que Rawls chama de “véu da ignorância”, isto é, o indivíduo, sem saber se nascerá em um ambiente de riqueza ou pobreza, se será homem ou mulher, que língua falará, deve estabelecer os princípios de justiça que regularão o lugar onde nascerá. Para Rawls, tal experimento tem o poder de fazer o cidadão colocar-se no lugar do outro. Ora, por óbvio, em tal situação hipotética, dificilmente alguém estabelecerá princípios de justiça desiguais ou discriminatórios pois, sem saber a qual grupo estará atrelado ao nascer, se ao mais ou menos abastado, tratará de se preocupar em estabelecer princípios de justiça que garantam, ao menos, condições mínimas de equidade para todos.

O terceiro fundamento discorre sobre os princípios de justiça. Na realidade são dois princípios. O primeiro é o princípio da liberdade igual, segundo o qual todas as pessoas devem ter as mesmas liberdades públicas. O segundo é o princípio das diferenças, que subdivide-se em dois aspectos. O primeiro deles prega que os indivíduos devem ter igualdade de oportunidades. O Segundo diz que diferenças sociais somente devem ser aceitas quando os mais favorecidos produzirem bens que beneficiem os menos favorecidos. Trata-se da ideia de uma melhor distribuição do que é produzido pela sociedade, beneficiando a todos.

Assim, na visão de Rawls, os três fundamentos básicos de sua teoria da justiça levam ao planejamento dos bens primários que uma sociedade deve possuir, isto é, aqueles que a todos devem ser ofertados de forma a promover o status básico de liberdade e igualdade social. Essa ideia de bens primários torna-se especialmente forte diante do fato inegável de que as pessoas são diferentes. Existem distinções de toda ordem: econômica, intelectual, de gênero, físicas e morais. Algumas diferenças são naturais, outras provêm de circunstâncias alheias ao indivíduo, mas sua existência não pode ser ignorada quando se busca entender e aprimorar as relações coletivas.

Há inúmeros exemplos concretos das citadas diferenças que acabam por impactar diretamente a vida das pessoas. Considerando, ilustrativamente, dois indivíduos sem grande distinções de ordem física ou cognitiva, nascidos na mesma época, mesma sociedade ou cidade, mas em condições sociais diametralmente opostas. Enquanto um pertence a uma família abastada, que reside na melhor área da comunidade, o outro é filho de uma família de operários, residentes em bairro popular. Como será a existências da tais indivíduos?

Rawls, através de suas reflexões, sugere que a resposta dependerá justamente da estrutura básica definida por aquela coletividade quando (e se) firmaram seu pacto social. Assim, se houve o estabelecimento de bens primários justos, não é o fato de ter nascido na segunda família do exemplo que fará daquele indivíduo uma pessoa bem ou mal sucedida, pois a ele serão dadas condições de desenvolvimento que aumentarão sua capacidade de controlar os rumos que sua vida seguirá.

Por outro lado, um pacto social ausente ou injusto redundará, por um lado, em enormes dificuldades para os indivíduos chamados por Rawls de desfavorecidos. Por outro lado, para os favorecidos, ao contrário do que se possa imaginar, a inexistência ou inequidade do pacto social também acarreta dificuldades, visto que a médio e longo prazos os problemas sociais resultantes deste cenário aparecem e passam a crescer exponencialmente, como a violência, o sentimento de revolta popular, criando um ambiente de medo e insegurança que, em menor ou maior grau, afeta a todos, sendo, portanto, problema de todos.

No que diz respeito à moradia e sua função social, as reflexões de Rawls são, no mínimo, interessantes, principalmente no ponto em que destacam a relação oposta entre desigualdades (ou injustiças) e paz social.

Quanto maiores os abismos sociais, menores as chances de uma sociedade que viva em níveis desejáveis de harmonia. E nisso, ou seja, na busca pela redução de desigualdades, condições minimamente dignas de moradia têm papel fundamental. Conclui-se assim, que a função social da moradia não pode ser diminuída.

Passando a uma análise mais concreta do tema, há vários aspectos a serem considerados quando se analisa a moradia e suas questões de ordem social. Primeiramente, voltando a já apresentada relação entre moradia e dignidade, há que se repisar o fato de que possuir um lugar para habitar é o primeiro passo para o ser humano sentir-se digno, no sentido amplo do termo.

Daí, decorre que se a dignidade for reconhecida como condição para que o homem se veja como um ser social, é inafastável a conclusão de que a moradia, conseqüentemente, acaba por corresponder a uma parcela necessária ao atingimento de tal condição.

É no lar que se pode exercer a intimidade, a vida privada, direitos também positivados e protegidos pelo texto constitucional. Assim, não é difícil inferir que o acesso à moradia é ponto de partida para diversos outros direitos, que jamais se materializarão na ausência daquela.

Nessa esteira, é pertinente trazer o pensamento de Ricci sobre bioética cotidiana, esta entendida como a bioética voltada para os problemas que afetam a coletividade, principalmente a coletividade carente.

Apresenta, ainda, dois conceitos que devem receber toda a atenção da bioética. Entende que a bioética deve ser empregada no intuito de eliminar ou minimizar a *mistanásia* (vida encerrada precocemente devido à exposição às condições persistentes de injustiça, pobreza e vulnerabilidade) e, no lugar, promover a *eubiosia*, sendo esta sinônimo de condições mínimas de vida digna (RICCI, 2015, p. 62).

Assim, dentro do contexto da mistanásia, o indivíduo que não tem um lugar com condições mínimas de habitação, que vive ao relento, exposto a todo tipo de intempéries ou, ainda, ações de outros indivíduos, nem sempre positivas, está, indubitavelmente, tendo seu tempo de vida drasticamente reduzido.

Outro aspecto ligado ao contexto social da moradia a ser considerado é sua importância para o desenvolvimento da família. O lar, assim entendido como local de residência habitual do núcleo familiar, é o local onde o sujeito, desde seu nascimento, desenvolve seus primos laços sociais. Este é o palco inicial de todo tipo de relação coletiva, onde aprendem-se e praticam-se as primeiras palavras, os primeiros passos, os primeiros ensinamentos.

Não por coincidência, a Constituição Federal dedica todo um Capítulo ao tema, denominado “Da Família, da Criança, do Adolescente, do Jovem e do Idoso”, que inicia-se no art. 226, onde se afirma: “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado” (BRASIL, 1988). Dessa forma, tem-se evidente a importância que o estado brasileiro verte à

instituição familiar, colocando-a como pilar social. Nesse aspecto, não há como se falar em “especial proteção do Estado” à família se esta sequer possui uma moradia.

Noutra seara, não se pode deixar de mencionar o fato de que a moradia, agora vista em seu aspecto material, no sentido de bem imóvel, muitas vezes é promotora de otimização financeira individual e também coletiva. Em que pese tal aspecto estar fortemente ligado à dimensão econômica, há também evidentes repercussões de caráter social.

Contudo, o potencial de promover melhoras na situação financeira de seus ocupantes somente ocorre quando estes, para além da posse, têm também a propriedade de sua moradia. Daí a importância das ações voltadas à regularização fundiária, principalmente as de interesse social, que serão aprofundadas noutro ponto deste trabalho.

Já há algum tempo estuda-se o papel que a segurança jurídica resultante da proteção à propriedade exerce nas relações econômicas, tanto do ponto de vista da macro quanto da micro economia.

Max Weber já afirmava, há mais de um século, que os direitos de propriedade incentivam a atividade produtiva, permitindo que as pessoas colham os frutos de seu trabalho. O direito contratual, por sua vez, faculta às pessoas a possibilidade de realizar transações de longe e ao longo do tempo, permitindo-lhes antever com segurança os custos e os benefícios das trocas propostas. Já o direito penal mantém a ordem social, trazendo segurança geral, resguardando as pessoas de terem de empregar esforços e recursos para proteger a si ou sua propriedade (TAMANAH, 2010, p. 6).

Essa concepção foi defendida também pelo ganhador do Prêmio Nobel de Economia, o historiador econômico Douglas North, que em 1990 conduziu estudos que resultaram na chamada Nova Economia Institucional. Nela, ele defende que o desenvolvimento de instituições jurídicas, em especial a proteção da propriedade, é um acompanhante essencial do desenvolvimento econômico (NORTH, 1990, p. 117).

Importante mencionar também os estudos realizados pelo economista peruano Hernando de Soto, que afirma que nos países em desenvolvimento, muitas propriedades não são oficialmente documentadas ou registradas, ou os documentos são obscuros, e, além disso, a escrituração é um processo dispendioso e demorado. Em consequência, a propriedade em questão não pode ser usada como caução para garantir empréstimos, as pessoas ficam menos propensas a melhorar a propriedade (temendo perdê-la), e o mercado para a propriedade é restringido de forma artificial. Portanto, grande parte da riqueza potencial e do capital nas sociedades em desenvolvimento encontram-se improdutivamente travados (TAMANAH, 2010, p. 6).

O fato é que a propriedade imobiliária é tida como garantia para que a família, inclusive as de baixa renda, tenha maiores oportunidades de acesso às linhas de crédito existentes. Isso se dá a partir do momento em que, uma vez proprietários do imóvel, este pode ser dado em garantia por seus titulares.

Os ganhos são multiplicados, pois com mais crédito as famílias têm melhores possibilidades de desenvolvimento, há a promoção da circulação de riquezas e, por via de consequência, aquecimento da economia e geração de postos de trabalho. É um exemplo do que os economistas costumam denominar como “círculo virtuoso” (ARAÚJO, 2001, p. 169).

### **2.3 A questão urbana**

A precariedade de habitação de considerável parcela da população brasileira residente no meio urbano é fato de conhecimento geral. Apenas para ilustrar, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, a população por domicílio nas cidades no Brasil passou de 67,70% no ano de 1980 para 84,36% em 2010, ou seja, em quatro décadas, o crescimento populacional urbano foi de aproximadamente 17%. Já a população rural foi de 32,30% para 15,64% no mesmo período (IBGE, 2011).

O cenário atual não apresenta grandes mudanças no que se refere ao inchaço das cidades. Com uma taxa de crescimento da população urbana em ritmo tão intenso, ocorreu toda sorte de problemas, resultantes da falta de planejamento na expansão das cidades, criando nelas realidades e cenários muito diferentes.

Dessa forma, alguns habitam em áreas dotadas de registro cartorário, infraestrutura, saúde, educação, lazer; enquanto outros estão inseridos em um ambiente não incluso na rotina administrativa da cidade e desprovidos de segurança no acesso ao direito de moradia, visto que ocuparam áreas irregulares, de risco, ou de preservação ambiental permanente.

Ou seja, a irregularidade fundiária é uma das características presentes nas cidades brasileiras, proporcionando insegurança jurídica aos moradores que ocupam tais áreas. Grandes áreas urbanas são construídas por moradores que invadiram tais áreas, muitas delas ambientalmente frágeis, sendo tais ocupações, para além de inadequadas, ilegais (MARICATO, 2013, p. 67).

Pesquisas da Secretaria Nacional de Programas Urbanos confirmam esse cenário, apontando índices alarmantes: cerca de 12 milhões de domicílios urbanos ocupados por população de baixa renda são irregulares (ROLNIK, 2007, p. 19).

Diante desse cenário, é preciso que o poder público e a sociedade, de forma geral, enfrentem a questão habitacional, sem negligenciá-la, sob pena do agravamento de problemas já conhecidos, como aumento de marginalização e da violência dela resultante e, também, da deterioração de situações não tão antigas, mas já bastante divulgadas na atualidade, como a sustentabilidade do meio ambiente urbano.

Ao se imaginar uma das grande metrópoles brasileiras, como Belo Horizonte ou São Paulo, onde milhões de pessoas precisam utilizar ao mesmo tempo o espaço, respirar o mesmo ar, dividir os recursos hídricos, dentre outros, não fica difícil concluir a premente necessidade de verter a devida atenção à criação de espaços verdadeiramente sustentáveis.

Nesse contexto, a ocupação de áreas de risco ou de preservação ambiental, por pessoas que não têm outra opção de moradia, vai de encontro a qualquer iniciativa voltada à sustentabilidade, o que demonstra o equívoco de se pensar que a falta de moradia é problema somente de alguns, sendo, na realidade, de todos.

Ainda, para demonstrar a gravidade da situação, importante trazer o estudo realizado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana - GT Conflitos (2018):

Os dados levantados para o Tribunal Internacional de Despejos no Brasil – TID apontaram 39 casos de conflitos que envolveram 230 mil pessoas. Importante destacar que os dados para o TID foram coletados a partir de uma chamada pública, ocorrida entre outubro e dezembro de 2018. Paralelamente outros levantamentos ocorreram no país, sendo destacados aqui os casos de Porto Alegre (RS), Curitiba (PR), São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Recife (PE) e Fortaleza (CE).

Dentre os casos de conflitos apresentados pelo TID, 44% tiveram como agente promotor o Estado sendo a principal motivação as ações judiciais que são impulsionadas pela iniciativa privada e pelo próprio Estado - 44% Poder Público e 41% Proprietários Privados.

Além dos dados levantados pelo TID, cada estado investigou a partir de fontes e metodologias próprias, como explicado na nota metodológica. Tais pesquisas chegaram a conclusões individuais, porém com um ponto de encontro preciso em todos os estados: as condições desfavoráveis no sentido da garantia do direito à moradia.

Nos levantamentos das pesquisas, conforme os dados da Figura 01, os conflitos deram-se tanto em áreas públicas quanto privadas, com predominância em áreas públicas (com exceção de Fortaleza), e de despejos promovidos pela via judicial, pautando-se especialmente na justificativa da ocupação situar-se em área de risco (especialmente no Rio de Janeiro e São Paulo).

Acerca da pesquisa realizada em Recife, demonstrou-se ainda dificuldade em identificar os proprietários, geralmente em terrenos da marinha, propriedade da União. Com isso, foi apontada a falta de informação e de transparência em relação à propriedade, posse e controle dessas terras, dificultando, portanto, o delineamento de ações para defesa das famílias ameaçadas.

Na cidade do Rio de Janeiro, identificou-se predominância de entes públicos nos casos de ameaças de remoções em favelas, principalmente a partir de ações de reintegração de posse. Observou-se ainda que boa parte dos conflitos identificados estavam localizados em favelas, justificando-se pela sua localização em suposta área de risco e vulnerabilidade ambiental.

No município de Porto Alegre foram identificados entes públicos e ações de reintegração de posse como principal ameaça, ressaltando um amplo número de atingidos a partir de despejos decorrentes de projetos de mega obras, uma vez que cada uma destas ocasiões envolveu centenas de famílias.

Outro registro importante foi feito em São Paulo, onde estimou-se que 75% dos casos deram-se em terrenos vazios, que portanto não cumpriam sua função social. As principais justificativas relatadas para as remoções foram ações de reintegração de posse seguido de famílias em áreas de risco e em áreas de proteção ambiental.

Em Fortaleza, excepcionalmente, quase dois terços dos casos vêm do setor privado. Os dados relacionados à propriedade do terreno corroboram essa informação. Quanto a ocorrência de atos violentos, fez-se menção para cerca de 25% das remoções e ameaças relatadas representando 553 famílias. Por outro lado, apenas 20% dos casos indicaram a apresentação de ordem judicial ou administrativa no ato da remoção.

Dentro deste cenário, inúmeras violações aos direitos fundamentais foram identificadas, notadamente do direito à cidade e à moradia, mas também o direito dos refugiados, a garantia de respeito à função social da propriedade, dentre outras, que serão apontadas ao longo do Relatório.

Como se pode observar, o problema é estrutural, complexo, e exige trabalho de longo prazo. Não raro a demanda por moradia descamba em violência, quer entre particulares, ou, ainda, por parte do próprio estado, o que acaba agravando ainda mais os problemas urbanos, inclusive na área de segurança pública.

#### **2.4. Histórico das políticas públicas de habitação no Brasil**

Pode-se dizer que 1930 representa um marco no que tange às políticas públicas de habitação popular no país. Até então, o que se via era a ausência de maiores preocupações por parte das autoridades acerca do tema e que, caso ocorressem, estavam mais voltadas para o perigo que a concentração das pessoas em cortiços e habitações de pouca renda poderia representar para as classes mais abastadas das cidades do que para a segurança e salubridade dos ocupantes daquelas habitações (VILLAÇA, 1986, p. 21-23).

Com o preocupação de Vargas voltada para políticas populares que lhe pudessem servir de capital político junto às camadas mais carentes da população, o Estado passou a desenvolver programas habitacionais voltados para a chamada “casa própria” (BONDUKI, 2013, p. 88).

Assim, a partir de 1930, ainda que os objetivos anunciados fossem muito além do que o Estado tinha condições de realizar, este assumiu para si a responsabilidade de proporcionar à população o acesso à moradia.

As primeiras iniciativas foram inconsistentes. Basicamente eram programas financiados pelos institutos de aposentadoria e pensão criados naquela época, mas que não tinham como representar uma solução de massa, posto que apenas atendiam ao trabalhador a eles vinculado (VILLAÇA. 1986, p. 25).

Em seguida, experimentando um relativo sucesso, ao menos durante certo tempo, foi criada a Fundação da Casa Popular - FCP, que foi responsável pela construção de número significativo de casas populares. Era a ela repassada uma contribuição de 1% sobre o valor de venda dos imóveis no país, o que lhe garantiu recursos para atender milhares de pessoas.

Com o tempo, ingerências políticas começaram a enfraquecer a fundação, sendo finalmente extinta em 1964 (VILLAÇA. 1986, p. 27) . Nos cerca de 20 anos de existência, acabou por representar, pelo menos nas fases iniciais, um avanço em termos de política pública habitacional, pois finalmente a questão foi pensada em larga escala.

Em seu lugar, o novo governo decide criar o Banco Nacional de Habitação - BNH. Muito embora tenha sido anunciado como um programa inovador, o BNH em muito se baseava nas premissas da extinta FCP. Considera-se que no quesito construção de unidades populares o BNH obteve sucesso ainda maior que sua antecessora. A crítica fica por conta de que, no quesito investimentos em saneamento básico, ocorreu o inverso.

O sistema de captação de recursos do BNH era diferente da FCP. Não havia repasses de recursos públicos. O dinheiro vinha de fontes privadas, na medida em que com o BNH foi criado o Sistema Financeiro de Habitação - SFH. Assim, basicamente os recursos provinham da poupança popular e, ainda, da poupança compulsória, esta representada pelos recursos do FGTS (VILLAÇA. 1986, p. 28) .

Com o BNH foi criada, também, a Companhia de Habitação - Cohab. Sua principal função era a de órgão supervisor e também executivo do sistema, tendo ainda o objetivo de operar para a redução de custos e dar maior acessibilidade às unidades construídas. Isso era possível na medida em que a Cohab não buscava lucros, sendo remunerada por taxas de administração (VILLAÇA. 1986, p. 29) .

Como já exposto, em cotejo com a FCP, o BNH falhou em promover investimentos em saneamento básico. Com a situação chegando a níveis críticos na esmagadora maioria dos municípios brasileiros, o governo resolveu intervir, praticamente obrigando os municípios a

entregarem ao estado a administração das estruturas de saneamento básico, principalmente porque quase não havia acesso a água tratada.

Dessa maneira, na transição dos anos 60 para os 70, foi lançado o Plano Nacional de Saneamento - PLANASA. Houve avanço, principalmente no fornecimentos de água tratada, alcançando cerca de 80% da população nacional, dado que o sistema foi barateado, operando a preço de custo (VILLAÇA. 1986, p. 35).

Entre idas e vindas, períodos de melhor e de pior desempenho, o BNH acabou por não resistir à crise econômica, associada à crescente inflação que assolava o país já no final dos anos 70 e início dos 80. O Banco já há muito não conseguia proporcionar acesso às linhas de crédito para quem não recebesse ao menos cerca de três salários mínimos, o que excluía toda a camada mais miserável da população brasileira.

Assim, já no governo de José Sarney, o BNH foi incorporado pela Caixa Econômica Federal, que ficou responsável pelos programas habitacionais. Contudo, não houve nos anos seguintes nenhuma proposta de reforma estrutural do sistema, o que representou um período de escassez em termos de políticas habitacionais.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, após a implantação do Plano Real, foram lançados os programas “Morar Melhor” e “Habitar Brasil”, cujos recursos eram provenientes da recém criada Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras - CPMF (FERNANDES; SILVEIRA, 2009, p. 75).

Desde então, e até o presente momento, de acordo com a recente sequência de governos que se foram sucedendo, pode-se resumir o histórico de iniciativas na área habitacional da seguinte forma: 1997 - criação do Sistema Financeiro Imobiliário - SFI; 1999 - criação do Programa de Arrendamento Residencial - PAR; 2001 - elaboração, por meio da Lei nº 10.257, do Estatuto das Cidades; 2001 - criação do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH.

Merece destaque a criação, em 2003, do Ministério das Cidades, que apresentou, no ano seguinte, a Política Nacional de Habitação. Tal política traçou as linhas mestras sobre as quais, até hoje, baseiam-se as iniciativas na áreas de regularização fundiária urbana. Inclusive, se se comparar o conteúdo daquele documento com a atual lei da Reurb (principal diploma detalhado nesta pesquisa), é possível identificar as várias semelhanças.

Em 2009, é lançado o Plano Nacional de Habitação - PlanHab, seguido do Programa Minha Casa Minha Vida. Tal programa foi destinatário de recursos em escala nunca antes vista num programa habitacional nacional. O êxito do programa, que basicamente subsidiava

a aquisição das moradias com recursos do FGTS, dentre outros, foi parcial, na medida em que logrou, de fato, atingir número recorde de pessoas.

Contudo, novamente a parcela inserida nas condições mais extremas de pobreza permaneceu sem acesso às linhas de crédito, que acabou sendo vertido àqueles que, embora não possam ser considerados ricos, possuíam emprego formal ou outras formas, ainda que mínimas, de prestar garantias (KRAUSE; NETTO, 2013, p. 3).

Finalmente, já em 2017, foi editada a Lei 13.465, que, dentre outros aspectos, lida intensamente com o tema regularização fundiária urbana e que, conforme já aqui referenciado, criou novos institutos jurídicos voltados a esta área, dentre eles o direito de laje, ora em estudo.

Atualmente, ainda muito se discute sobre o papel do estado enquanto promotor e garantidor dos direitos previstos na constituição, dentre eles, o de moradia. Não raro a questão é levada até os tribunais, na tentativa de se compelir o estado a atuar no sentido de oferecer habitações à população. Sobre isso tem-se a seguinte manifestação (SALE JÚNIOR, 2004, p. 182-183):

Nas normas definidoras do direito à moradia, a aplicação é imediata o que faz com que sua eficácia seja plena. Isto é, de imediato. O Estado Brasileiro tem a obrigação de adotar as políticas, ações e demais medidas compreendidas e extraídas do texto constitucional para assegurar e tornar efetivo esse direito, em especial aos que se encontram no estado de pobreza e miséria. Essa obrigação não significa, de forma alguma, prover e dar habitação para todos os cidadãos, mas sim construir políticas públicas que garantam o acesso de todos ao mercado habitacional, construindo planos e programas habitacionais com recursos públicos e privados para os segmentos sociais que não tem acesso ao mercado e vivem em condições precárias de habitabilidade e situação indigna de vida.

Em semelhante posicionamento (BARRETTO, 2003, p. 133-134) :

Os direitos sociais, portanto, não são categorias jurídicas de segunda ordem, pois a própria natureza dos direitos civis pressupõe a sua corporificação através desses direitos sociais. Essa relação torna-se ainda mais evidente quando constatamos que a plena realização dos objetivos da sociedade democrática de direito, como estabelecidos no texto constitucional, tem como seu fundamento dois instrumentos político-institucionais, os direitos civis e políticos, por um lado, e os direitos sociais, por outro. Para tanto, os direitos sociais – entendidos como igualdade material e liberdade real – constituem uma fonte substantiva, não formal ou adjetiva, dos direitos fundamentais. E essa característica faz com que os direitos fundamentais no

quadro do Estado Democrático de Direito sejam tais na medida em que assegurem e estabeleçam direitos sociais.

Dessa forma, tem se claro que há, formalmente, a assunção daquele compromisso, conforme estabelecido na Carta Maior. Contudo, as políticas públicas não podem ser estanque, principalmente num país com realidades locais tão heterônomas como o Brasil, de modo que as políticas voltadas à concretização do acesso à moradia devem ser flexíveis e repensadas constantemente.

Em fechamento ao presente tópico, há que se ressaltar, ainda, que muitas vezes o direito à moradia, em que pese sua reconhecida estatura constitucional, acaba sendo relativizado, principalmente no cotejo com outros direitos de igual estatura.

Foi o que ocorreu no caso concreto trazido adiante, o qual foi levado à apreciação do judiciário. Nele, O Ministério Público do Rio de Janeiro moveu ação civil pública contra ocupação irregular ocorrida no Município de Belford Roxo, sob a alegação de usurpação de patrimônio ambiental e paisagístico a todos pertencente. Veja-se o voto do Relator (RIO DE JANEIRO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2014):

Ação civil pública. Ação proposta pelo Ministério Público em face de município objetivando a desocupação de via pública ocupada por favela. Sentença de procedência do pedido, ao fundamento de que as construções irregulares foram edificadas em logradouro público e não foram licenciadas, violando o Código de Obras do Município e sua legislação urbanística, além de enquadrarem-se no conceito de poluição, previsto no art. 3o, III, c, da Lei Federal n. 6938/81. Recurso dos posseiros, na qualidade de terceiros prejudicados e do município. Desprovisionamento dos recursos. Objetivando a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público, o cumprimento de obrigação de fazer (“devida pelo”) ente público, ante a lesão perpetrada ao meio ambiente e à ordem urbanística local, não há litisconsórcio necessário entre o município e todas as demais pessoas que irregularmente ocupam a área pública, pois estas não podem ser condenadas a satisfazer a prestação positiva postulada na inicial. Tendo em vista tratar-se de posse de má-fé, inexistente direito de indenização e retenção pelas acessões e benfeitorias existentes. Não é crível que os invasores, por mais humildes que fosse, ignorassem que a sua posse estava irremediavelmente viciada. Afinal, ninguém constrói uma espécie de favela no meio da rua e não tem consciência de que está agindo em contrariedade às normas de convivência e do direito. Ninguém edifica uma casa no meio de uma via pública sem estar agindo de má-fé. Ainda mais no caso dos recorrentes, que desenvolveram sua posse ameaçando e amedrontando os vizinhos, que tiveram de assistir impotentes ao surgimento de uma favela a quatro metros de suas portas. Não estando, ademais, preenchidos os requisitos legais, inviável a concessão de uso especial de bem público (arts. 1o e 5o da Medida Provisória n. 2220/2001). Não há dúvida de que a posse deve atender a sua função social e que a invasão em causa é reflexo do conjunto de uma série de problemas sociais. Entretanto, essas questões devem ser resolvidas em harmonia com a

Constituição e com as leis. A sentença não apresenta qualquer contradição, estando os prazos para seu cumprimento fixados em perfeita sintonia.

Nota-se que houve condenação, tanto da administração pública, por não cumprir seu dever legal de proteger bem público, quanto dos ocupantes, que o fizeram apesar de expressa vedação legal. Assim, percebe-se que na colisão com outros direitos fundamentais constitucionais, o direito a moradia pode sofrer relativizações. No caso concreto aqui visto, preferiu-se proteger bem público coletivo, assim como o direito ambiental.

A situação acima não é incomum, como demonstra o próximo julgado, este do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL, SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2014):

ADMINISTRATIVO, OCUPAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA POR PARTICULARES. CONSTRUÇÃO. BENFEITORIAS. INDENIZAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Hipótese em que o Tribunal de Justiça reconheceu que a área ocupada pelos recorridos é pública e não comporta posse, mas apenas mera detenção. No entanto, o acórdão equiparou o detentor a possuidor de boa-fé, para fins de indenização pelas benfeitorias. 2. O legislador brasileiro, ao adotar a Teoria Objetiva de Jhering, definiu a posse como o exercício de algum dos poderes inerentes à propriedade (art. 1.196 do CC). 3. O artigo 1.219 do CC reconheceu o direito à indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias, no caso do possuidor de boa-fé, além do direito de retenção. O correlato direito à indenização pelas construções é previsto no art. 1.255 do CC. 4. O particular jamais exerce poderes de propriedade (art. 1.196 do CC) sobre imóvel público, impassível de usucapião (art. 183, § 3º, da CF). Não poderá, portanto, ser considerado possuidor dessas áreas, senão mero detentor. 5. Essa impossibilidade por si só, afasta a viabilidade de indenização por acessões ou benfeitorias, pois não prescindem da posse de boa-fé (arts. 1.219 e 1.255 do CC). Precedentes do STJ. 6. Os demais institutos civilistas que regem a matéria ratificam sua inaplicabilidade aos imóveis públicos. 7. A indenização por benfeitorias prevista no art. 1.219 do CC implica direito à retenção do imóvel, até que o valor seja pago pelo proprietário. Inadmissível que um particular retenha imóvel público, sob qualquer fundamento, pois seria reconhecer, por via transversa, a posse privada do bem coletivo, o que está em desarmonia com o Princípio da Indisponibilidade do Patrimônio Público. 8. O art. 1.255 do CC, que prevê a indenização por construções, dispõe, em seu parágrafo único, que o possuidor poderá adquirir a propriedade do imóvel se a construção ou a plantação exceder consideravelmente o valor do terreno. O dispositivo deixa cristalina a inaplicabilidade do instituto aos bens da coletividade, já que o Direito Público não se coaduna com prerrogativas de aquisição por particulares, exceto quando atendidos os requisitos legais (desafetação, licitação etc.). 9. Finalmente, a indenização por benfeitorias ou acessões, ainda que fosse admitida no caso de áreas públicas pressupõe vantagem advinda dessas intervenções, para o proprietário (no caso, o Distrito Federal). Não é o que ocorre em caso de ocupação de áreas públicas. 10. Como regra, esses imóveis são construídos ao arpejo da legislação ambiental e urbanística, o que impõe ao Poder Público o dever de demolição ou, no mínimo, regularização. Seria incoerente impor à Administração a obrigação de indenizar por imóveis irregularmente construídos que, além de não terem utilidade para o Poder Público, ensejarão dispêndio de recursos do

Erário para sua demolição. 11. Entender de modo diverso é atribuir à detenção efeitos próprios da posse, o que enfraquece a dominialidade pública, destrói as premissas básicas do Princípio da Boa-Fé Objetiva, estimula invasões e construções ilegais e legítimas, com garantia de indenização, a apropriação privada do espaço público. 12. Recurso Especial provido.

Percebe-se, portanto, a concorrência entre o direito à moradia e outros também com proteção constitucional.

### 3 O DIREITO DE LAJE

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. Código Civil, art. 1.510-A (BRASIL, 2002).

O que é a laje? A primeira vista, indagação simples e desprezenciosa. Contudo, desde a elevação desta prática, já costumeira nas áreas mais carentes das grandes cidades, à condição de direito real, positivado na lei civilista nos termos do artigo aqui copiado, tem havido, dentre os estudiosos do direito civil, especialmente os voltados ao direito imobiliário, intenso debate sobre o instituto, não havendo, até o presente momento, formado-se um consenso sobre alguns pontos, como por exemplo, a natureza jurídica da laje.

Não obstante não se ter como objetivo deste trabalho o esgotamento exaustivo e detalhado de cada característica do instituto, é necessário, até para se poder bem delinear seu uso prático, trazer algumas considerações de ordem técnica sobre o direito real de laje, o que se faz nos tópicos a seguir.

#### 3.1 Introdução no ordenamento jurídico brasileiro

Já foi mais de uma vez afirmado nesta pesquisa que a prática da laje não é nova. De seu emprego fático no cotidiano das pessoas surgiam, muitas vezes, conflitos que, por sua vez, acabavam chegando ao judiciário. Percebia-se, então, grande dificuldade em aplicar aos casos concretos o sistema jurídico então existente, dadas as peculiaridades daquela relação fático-jurídica.

Tentava-se, forçosamente, empregar as regras do direito de superfície. Mas, na visão de muitos, o direito real de laje não é um direito real sobre coisa alheia (TARTUCE, 2017, p. 16). Nessa linha, o judiciário, por vezes, barrava tal analogia (SÃO PAULO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA, APELAÇÃO, 2013):

CESSÃO DO DIREITO DA LAJE – Ação de reintegração de posse – Decisão judicial que julgou procedente a demanda, entendendo estar comprovada a posse e o esbulho, e ponderando que o apelante residiu no imóvel a título de comodato desde 1995, não efetuou prova de que efetuou gastos com as benfeitorias do imóvel, e que não poderia recobrar da suplicada as despesas feitas com o uso e o gozo da coisa emprestada, bem

como o condenou ao pagamento de danos morais fixados em R\$ 1.000,00 – Alegação de que a autora cedeu gratuitamente o direito da superfície, por meio do qual ele construiu um imóvel na laje, onde passou a residir, com a concordância dela, e não se tratou de comodato, e que o direito em questão está por ser regulamentado, mas por analogia, estaria regulamentado no art. 21 do estatuto da cidade - Inovação recursal do apelante – Matéria não suscitada em sede de contestação – Exame prejudicado por se tratar-se de verdadeira inovação por parte do banco apelante – Ademais, se a pretensão pudesse ser conhecida, sua articulação mostra-se inconsistente, na medida em que o artigo do estatuto da cidade indicado pelo recorrente para, por analogia, ser aproveitado (fl. 289, caput do art. 21), exige que a negociação do direito da superfície seja realizada mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis – Recurso não conhecido neste tópico.

Como visto, alterações legais faziam-se urgentes e necessárias e, desde 2001 começaram a ser implementadas com a edição do Estatuto das Cidades, porém, rapidamente sofrendo novas modificações, chegando-se ao que há no momento.

Atualmente no código civil, o direito de laje é encontrado no art. 1225, inciso XIII, que elenca os chamados direitos reais. Mas, para além disso, foi necessário inaugurar, no Livro III da parte especial, um novo Título, de nº XI, formado por um só capítulo, dedicado exclusivamente ao regramento do direito de laje, indo dos artigos 1.510-A ao 1.510-E.

No entanto, as alterações do código civil foram promovidas pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Trata-se, em verdade, da Medida Provisória nº 759/2016, que mais tarde foi convertida na citada lei.

Longe de ter sido criada apenas em função da laje, trata-se, na verdade, de regra de grande amplitude temática, ao tratar também da regularização fundiária, tanto urbana quanto rural, da liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, da regularização fundiária no âmbito da amazônia legal, de procedimentos para alienação de imóveis da União, dentre outros assuntos.

Assim, ficou clara a intenção do legislador, ao elaborar a lei, de promover uma atualização legislativa capaz de criar ou otimizar instrumentos legais voltados à regularização fundiária e à promoção do acesso à terra e à moradia. Para confirmar o que se afirma, apresenta-se, a seguir, trecho da Mensagem nº 690, de 22 de dezembro de 2016, enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, com a exposição de motivos do texto legal (BRASIL, 2016):

7. Demais disso, o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vem causando diversos problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por

desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos, não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública.

Assim, são complexos os problemas apresentados e uma das medidas necessárias à sua solução seria, de acordo com os idealizadores da norma, a atualização legal e a criação de novas ferramentas jurídicas.

Uma das grande áreas temáticas da lei é a regularização fundiária, dividida entre rural e urbana. Há, ainda, uma subdivisão da regularização urbana. A primeira, denominada pela lei de “Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico - Reurb-E”, é voltada a legalizar imóveis que estão irregulares não por questões atinentes à pobreza, mas sim pelo fato de terem sido criados sem a observância da legislação da época e que, com o passar dos anos, consolidaram-se, não havendo então uma legislação que pudesse torná-los regulares.

Já a segunda subdivisão refere-se à “Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social - Reurb-S”, isto é, aquela pensada para atender a população em situação de pobreza. Nesta, além de instrumentos legais atualizados, é preciso também a previsão de instrumentos não jurídicos, mas de política pública que impulsionem e permitam ao cidadão com escassos recursos não apenas a regularização formal e jurídica de seu local de habitação, mas que também este seja atendido por infraestrutura pública mínima de saneamento básico, segurança e sustentabilidade.

Nesse aspecto, a lei em comento possui alguns dispositivos que preveem expressamente a instalação, por parte do poder público, de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos.

Especificamente sobre o tema objeto de estudo deste trabalho, percebe-se, analisando-se novamente os objetivos do legislador, que ele foi pensado com o intuito de harmonizar-se com o objetivo mais abrangente de se promover a regularização fundiária urbana, principalmente de interesse social, ou seja, foi um instrumento legal endereçado para o cidadão carente. É o que se extrai dos trechos a seguir, também presentes na já citada exposição de motivos (BRASIL, 2016):

113. VI - SOBRE O DIREITO REAL DE LAJE. Em reforço ao propósito de adequação do Direito à realidade brasileira, marcada pela profusão de edificações sobrepostas, o texto prevê a criação do direito real de laje.

114. Por meio deste novo direito real, abre-se a possibilidade de se instituir unidade imobiliária autônoma, inclusive sob perspectiva registral, no espaço aéreo ou no subsolo de terrenos públicos ou privados, desde que esta apresente acesso exclusivo. Tudo para que não se confunda com as situações de condomínio.

O direito de laje não enseja a criação de co-domínio sobre o solo ou sobre as edificações já existentes. Trata-se de mecanismo eficiente para regularização fundiária de favelas.

Nesse ponto, pode-se questionar se tal ferramenta jurídica, no lugar de promover o acesso do cidadão hipossuficiente à moradia, não iria simplesmente legalizar uma condição degradante de moradia, apartada da ideia de dignidade. De fato, é essencial que se faça tal reflexão e que se destine atenção a esta possibilidade.

Conforme já pontuado, o instituto é relativamente novo e seus efeitos práticos ainda estão em formação, portanto há que se reconhecer, ao menos em tese, a possibilidade de ocorrência do efeito negativo mencionado no parágrafo anterior. Não obstante, uma análise mais detida do texto da lei nº 13.465/2017 parece apontar que houve alguma preocupação no sentido de impedir a ocorrência do desvirtuamento do direito de laje.

Para exemplificar, no art. 55, quando se elencam as alterações no código civil, prevê-se a possibilidade de que municípios e o Distrito Federal disponham sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje. Na sequência, há vedação expressa ao titular da laje no sentido de 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.

Dessa forma, percebe-se que o poder público pode e dever intervir na implementação do direito de laje, não no sentido de onerá-lo ou criar obstáculos, mas sim no sentido de não autorizar a criação de lajes sem condições mínimas de segurança e higiene. Há de se mencionar, novamente, a previsão de que o poder público, no processo de regularização urbana no qual o direito de laje se insere, deve proporcionar a infraestrutura pública básica.

Feitas essas considerações, conclui-se que os rumos e o uso do direito real de laje dependerão do nível de comprometimento político do poder público em concretizar as previsões legais acima explanadas e, ainda, da preocupação da sociedade em geral em não desvirtuá-lo posto que, como já demonstrado anteriormente nesta pesquisa, o interesse e os

benefícios da melhora geral das condições de habitação da população atingem a todos e não apenas a um indivíduo.

Repise-se, o poder público não é o único responsável. Não se pode olvidar que o direito de laje, conforme previsto no código civil, nasce a partir de um contrato, regido também pelo diploma civilista, no qual cabem às partes pactuar seu conteúdo, respeitados, por óbvio, os limites legais.

Assim, tanto o proprietário da construção base quanto o titular da laje têm o dever e a responsabilidade de utilizar tal direito de maneira adequada aos fins a que se destina, de forma a não comprometer as condições de segurança e higiene, visto serem de interesse mútuo.

### **3.2 Natureza jurídica**

Antes de adentrar à discussão acerca dos contornos jurídicos do instituto tal qual positivado no ordenamento jurídico pátrio, mostra-se útil trazer algumas informações no tocante ao direito internacional, notadamente de países nos quais o direito romano tem forte tradição na esfera civil e no direito à propriedade, e que possuem instrumento semelhante ao direito de laje brasileiro.

Portugal, no art. 1.526 de seu atual código civil, regula o direito de construir sobre edifício de outrem da seguinte forma (PORTUGAL, 1967):

O direito de construir sobre edifício alheio está sujeito às disposições deste título e às limitações impostas à constituição da propriedade horizontal; levantado o edifício, são aplicáveis as regras da propriedade horizontal, passando o construtor a ser condômino das partes referidas no artigo 1421º.

É possível notar a semelhança com nosso direito de laje, mas as diferenças, com a mesma facilidade, saltam ao olhos.

Como será melhor detalhado adiante, a laje brasileira não permite que seu titular detenha fração ideal nem da construção-base e nem do solo sobre o qual esta se ergue. Assim, esta modalidade de direito, da maneira prevista na legislação portuguesa, fica, na verdade, muito próxima das regras jurídicas do condomínio edilício.

Já na Espanha, seu Regulamento Hipotecário contém a seguinte previsão (ESPAÑA, 1947):

*Artículo 16, 2. El derecho de elevar una o más plantas sobre un edificio o el de realizar construcciones bajo su suelo, haciendo suyas las edificaciones resultantes, que, sin constituir derecho de superficie, se reserve el propietario en caso de enajenación de todo o parte de la finca o transmita a un tercero, será inscribible conforme a las normas del apartado 3º. del artículo 8 de la Ley y sus concordantes. En la inscripción se hará constar: a) Las cuotas que hayan de corresponder a las nuevas plantas en los elementos y gastos comunes o las normas para su establecimiento. (...) d) Las normas de régimen de comunidad, si se señalaren, para el caso de hacer la construcción.*

Aqui, da mesma forma da legislação portuguesa, nota-se grande proximidade com o condomínio edilício, pois também é preciso atribuir cotas das partes comuns, adicionada à exigência de elaboração de normas de convivência entre os condôminos, de maneira que o instituto espanhol também se afasta do brasileiro.

Apenas um parêntesis antes do estudo da natureza jurídica. É salutar registrar a crítica que se faz à atecnicidade do termo “direito de laje”. Isto porque, como já mencionado em outras passagens desta pesquisa, a unidade autônoma não necessariamente será construída no plano superior do imóvel de referência, podendo ser feita no plano inferior, isto é, no subsolo. Acerca do assunto, traz-se a crítica de Vitor Frederico Kümpel (KÜMPEL, 2017):

É claro que a própria nomeação do direito (‘laje’) não pode ser reputada um preito à elegância de estilo e qualidade técnica. Serve, contudo, para referendar o propósito de regularização especialmente voltada às áreas economicamente desfavorecidas, nas quais é praxe edificar sobrelevações e adquirir sua posse.

A importância de bem conceituar a natureza jurídica do instituto extrapola o meio acadêmico, pois os impactos econômicos e sociais da nova previsão legal podem ser diferentes, a depender do enquadramento jurídico que se destine ao assunto. Nesse sentido, cabe trazer a reflexão de George Malmestein, feita no prefácio do livro “Direito Real de Laje - Do puxadinho à digna moradia” (DE FARIA; EL DEBS; DIAS, 2017, p. 11):

O direito de laje nasce como um fenômeno social espontâneo no seio de várias favelas brasileiras. É uma espécie de ‘puxadinho’, onde ocorre a construção de unidades de habitação no piso superior ou inferior de um imóvel já edificado. Muitas vezes, a laje é construída para contemplar uma situação de ampliação da família ou então para proporcionar uma nova fonte de renda para o dono do imóvel. O certo é que, uma vez construída, a laje adquire uma feição autônoma e independente em relação ao imóvel original, ganhando uma espécie de vida própria na perspectiva dos membros daquela comunidade. E é justamente aqui que reside o problema, pois não é fácil

compreender essa realidade usando apenas as lentes e os institutos tradicionais do ‘direito do asfalto’.

Apesar de ser um instituto que surge no coração do ‘direito de Pasárgada’, suas consequências vão muito além ‘do morro’. Na verdade, a definição da natureza jurídica da laje terá imensas consequências para o ‘direito do asfalto’. A depender do enquadramento jurídico que for feito, o direito de laje terá consequência para o direito tributário, para o direito sucessório, para o direito possessório, para o direito obrigacional, para o direito imobiliário, para o direito urbanístico e assim por diante. Em outras palavras, quer queiram, quer não queiram, os juristas precisam abrir os olhos para essa nova realidade.

Apesar de a laje ser um instituto já bem consolidado nas práticas sociais, a sua regulação pelo ‘direito do asfalto’ é bem recente. A cada dia, são aprovadas novas leis visando delimitar com mais precisão os contornos jurídicos desse direito, mas ainda há muitas questões em aberto. Foi nesse contexto que os autores encararam o desafio de tentar lançar luzes sobre o direito de laje, analisando os seus aspectos conceituais, tipológicos, constitutivos e estruturais no intuito de propor um novo enquadramento jurídico para esse instituto.

Passando às correntes atuais, como já assinalado anteriormente, ainda há grande dissenso entre os civilistas, e estudos sobre o tema encontram-se em andamento. Contudo, já é possível trazer a posição de alguns teóricos. Para Francisco Eduardo Loureiro, trata-se de nova modalidade de propriedade; Vitor Frederico Kümpel, por outro lado, entende ser direito real sobre coisa própria, limitado externamente por uma série de deveres.

De forma semelhante, Carlos Eduardo Elias de Oliveira, Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira advogam no sentido de ser um direito real sobre coisa própria, que incide sobre todo o espaço que se expande a partir da laje ou do piso da construção-base, de modo sobreposto ou sotoposto.

Já Frederico Henrique Viegas de Lima acredita estar diante de direito de superfície na modalidade de sobrelevação. Fazenda-lhe coro, apenas com pequenas distinções, Marcello Rennó de Siqueira Antunes e Fábio Pinheiro Gazzi afirmam tratar-se de direito real sobre coisa alheia que onera o imóvel base e cria a possibilidade de superposição de novas unidades imobiliárias autônomas sem que haja condomínio (LAGO, 2017, p. 17-18).

Como se percebe, tratar os exatos contornos jurídicos do instituto não é tarefa das mais corriqueiras, talvez porque, no exercício intelectual de se construir um conceito, é comum tentar aproximar aquilo que se busca conceituar de outros objetos de mesma ou semelhante natureza. Contudo, como se buscará explanar mais adiante, o direito de laje não parece corresponder, pelo menos não de forma satisfatória, a nenhum dos instrumentos jurídicos já existentes, tendo, no máximo, pontos de tangência com alguns deles.

Para mostrar a singularidade de sua natureza, é mister, antes, recuperar alguns conceitos acerca da disciplina jurídica da propriedade imobiliária no Brasil. A regra, que até hoje vigora, é a de que tudo que ao solo adere, por acessão natural ou artificial, pertence ao seu proprietário. É o princípio romano conhecido em latim como *superficies solo cedit*. Tal princípio remonta às *Institutas de Gaio*, que previam expressamente em 2, 73 (LAGO, 2017, p. 3) :

*Praeterea id, quod in solo nostro ab aliquo aedificatum est, quamvis ille suo nomine aedificaverit, iure naturali nostrum fit, quia superficies solo cedit*". (Ademais, se outra pessoa edifica em nosso solo, ainda que em seu próprio nome, o prédio nos pertence por direito natural, pois a superfície acede ao solo).

Com o tempo, mesmo o direito romano passou a relativizar essa regra. Já no período clássico, segundo a doutrina de Labeão e de Nerácio, se o pavimento superior de um edifício tivesse acesso independente pela via pública, poderia ser objeto de propriedade de pessoa diversa do proprietário do terreno, não havendo compropriedade das escadas, ou do que quer que fosse (LAGO, 2017, p. 3-5).

No Brasil, delimitando a análise já ao código civil de 2002, inicialmente estavam previstas apenas duas maneiras de flexibilizar o princípio da acessão, isto é, de se dissociar a propriedade do solo da propriedade exclusiva de uma certa construção, o que ocorria ou pelo direito real de superfície ou pela instituição do condomínio edilício (muito embora neste, ainda se mantém, embora mínimo, algum lastro entre a propriedade da unidade autônoma e o solo).

É neste contexto jurídico que surge o direito real de laje, constituindo-se numa terceira forma de relativização do *superficies solo cedit*, pois nele também se dissocia a propriedade de uma construção da propriedade do solo, mas com características que, como se verá a seguir, o distinguem do direito real de superfície e do condomínio edilício.

Antes, porém, um cabe um esclarecimento. No estudo aqui realizado, quando se fala em direito de laje está sendo considerado o seu exercício já consumado, ou seja, que de fato uma nova construção tenha sido erguida sobre ou sob a construção de referência. É importante este destaque uma vez que, na realidade, há uma fase intermediária entre o acordo entre as partes, no qual se concede o direito de laje, e o exercício propriamente dito deste direito, que se materializa com a finalização da nova edificação.

Assim, há certa confusão no termo direito de laje, pois por vezes quem o utiliza está, na verdade, referindo-se ao direito de construir a partir da construção de referência, contrato

este que pode ser normalmente cedido e negociado com terceiros, salvo previsão em contrário no próprio contrato instituidor do direito de laje.

Dessa forma, neste trabalho, analisa-se o direito de laje conforme disciplinado no código civil, cujos dispositivos regulam exatamente a existência da nova unidade construída a partir da primeira.

Feito tal esclarecimento, segue-se na análise do instituto. Na comparação com o direito de superfície, primeiramente destacam-se as semelhanças. Em ambos, como visto, há a abstração entre propriedade do solo e propriedade do que se constrói sobre ele, ambos surgem a partir da manifestação de vontade formalizada em um título, podendo inclusive se dar de forma não onerosa e, ainda, ter como concedente pessoa jurídica de direito público.

Mas a partir desse ponto surgem as distinções. A superfície é sempre provisória, ou seja, é por tempo determinado. Ao seu final o proprietário do solo adquire também a propriedade da construção e, salvo convenção em contrário, não há indenização.

Por tudo isso, a superfície tem natureza jurídica de direito real sobre coisa alheia. Já o direito de laje é constituído para, em princípio, existir por tempo indeterminado. Se houver ruína da construção-base e, com isso, da laje, cabe indenização contra o causador da ruína.

Por seu turno, o condomínio edilício e a laje também apresentam semelhanças e diferenças. Novamente, ambos abstraem a propriedade do solo e da unidade ou unidades autônomas erigidas sobre ele.

Repise-se que no caso do condomínio, a abstração é elevada mas não é total, posto que cada proprietário de unidade autônoma terá uma fração ideal do solo, mas no movimento inverso a abstração é total, já que os proprietários das frações ideais do solo são donos apenas das unidades autônomas respectivas, sem lhes caber fração alguma das demais unidades.

Ainda na comparação entre os institutos, nos dois há a figura da propriedade horizontal, esta sendo um corolário da já apresentada relativização do princípio da acessão. A propriedade horizontal é oposta à propriedade vertical. Nesta é preciso que a construção esteja em contato com o solo e não haja abstração entre a propriedade de um e de outro. Já na horizontal, presente na laje e no condomínio, como já elucidado, está presente a dissociação.

Com relação às distinções, para além do fato do condomínio edilício prever uma fração ideal do solo para cada proprietário de unidade autônoma, há também a posse pro indiviso das áreas comuns. O mesmo não ocorre com o direito de laje, visto que o parágrafo 4º do art. 1.510-A do código civil veda expressamente a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas.

Em conclusão ao presente tópico, parece ser mais acertada a corrente que entende o direito de laje como um direito real sobre coisa própria, mas com natureza jurídica *sui generis*. Como demonstrado anteriormente, não se amolda a um direito real sobre coisa alheia, posto que estes não podem ser permanentes. Nesse sentido está a lição a seguir, novamente de Kümpel (KÜMPEL, 2017):

Na realidade, prefere-se ver o direito de laje como direito real sobre coisa própria.

Recorde-se que o direito real sobre coisa própria é aquele em que há uma unidade de poder, toda ela circunscrita a um único titular, que é exatamente o caso da laje. Não há uma divisão de poder, como ocorre nos direitos reais sobre coisa alheia de fruição, garantia ou aquisição. Não há dois titulares; o titular do imóvel-base não guarda vínculo jurídico real com o titular da laje superior ou inferior. O que há entre eles são direitos e deveres, na medida em que existem áreas comuns, tal qual ocorre nos direitos de vizinhança (o que será visto na próxima coluna).

A relação jurídica estabelecida entre o titular da propriedade da construção-base e os titulares das lajes é grandemente informada pelo negócio jurídico constitutivo do direito em discussão. Derivam-se efeitos no plano obrigacional, ordinariamente. Não se está a negar que o negócio jurídico molde uma parte da relação jurídica real. Essa questão se relaciona à ampliação dos poderes negociais em termos de modulação das situações reais, fenômeno usualmente reconduzido ao contemporâneo enfraquecimento do princípio da tipicidade dos direitos reais (ou ao que quer que se entenda por essa chamativa rubrica).

Mas o eventual espaço para essa autorregulamentação não é capaz de influenciar decisivamente a qualificação do direito real (isto é, sua colocação junto a uma daquelas duas principais categorias dos direitos reais). Tanto menos no caso do direito real de laje. Uma vez edificada a construção sobreposta (ou subterrânea), aberta a matrícula e registrado o imóvel em nome do pretendente, consolida-se a situação jurídica marcada pelo exercício exclusivo de poderes sobre a unidade.

As regras do condomínio edilício, recorde-se, incidem excepcionalmente sobre a edificação em lajes; não levam a qualquer conclusão sobre o exercício de poderes jurídico-reais nesta última situação. Servem tão somente para regulamentar (de modo muito provavelmente falho, como se verá na próxima coluna) as múltiplas situações problemáticas que surgirão do arranjo. Aliás, mesmo no condomínio edilício há titularidade exclusiva sobre as unidades. Ver na laje um direito real sobre coisa alheia é inseri-la em uma categoria para a qual certamente não foi criada.

Em síntese: é o direito real de laje um direito real sobre coisa própria, limitado externamente por uma série de deveres que incidem em outras tantas situações jurídico-reais, e que em nenhuma destas situações têm o poder de neutralizar o caráter de verdadeiro proprietário atribuído ao titular.

Também, seguindo a lição aqui trazida, não se ajusta à figura do condomínio edilício, visto que falta à laje a fração ideal do solo e a posse pro indiviso das áreas comuns.

Há, ainda, o fato de que o titular da laje possui todos os poderes que configuram a propriedade plena, visto que pode usar, gozar, dispor e gravar o bem, respeitadas apenas limitações legais e direito de vizinhança.

Dessa forma, pode-se conceituar o direito de laje como um direito real sobre coisa própria, autônomo, mas que limita e onera a construção que lhe serve de referência, e que é limitado por regras próprias.

### **3.3 Aspectos legais e procedimentos registrais**

Para uma melhor organização, divide-se o presente assunto em duas partes, iniciando-se pela apresentação de uma visão holística do funcionamento do registro de imóveis no Brasil.

#### **3.3.1 O sistema registral imobiliário brasileiro**

Em apertada síntese, os principais sistemas registrais imobiliários presentes ao redor do mundo são o do título, o do modo, e um terceiro, resultando da combinação de ambos os anteriores, denominado título e modo (KÜMPEL, 2017 p. 117).

Em linha gerais, no sistema do título, apenas este já basta para a transmissão da propriedade imobiliária. Nele, o registro (modo) até pode existir, mas não é obrigatório. Assim, vigoram os princípios da facultatividade e da consensualidade.

Já no sistema do modo, bastante empregado em países como Áustria, Alemanha e Austrália, o registro é o responsável pela transmissão do imóvel, pois é nele que deve ser manifestada a vontade das partes em transferir ou estabelecer um direito real e é ele que guarda a fé pública.

O contrato (título), nesse sistema, é mera fase negocial antecedente ao registro havendo, portanto, total abstração entre ambos os momentos, sem relação de causalidade. Dessa maneira, os princípios que orientam este tipo de sistema são o da separação, da abstração e da obrigatoriedade.

O terceiro sistema é o de título e modo, o mais complexo dos três, considerado, também, um dos mais seguros. É do tipo latino e é o adotado no Brasil, razão pela qual será apresentado neste trabalho com maiores minúcias.

Nesse sistema, a transmissão da propriedade imobiliária ocorrerá com a conjugação de dois atos. Primeiramente, a elaboração do título (contrato), que será, salvo exceções, feito em documento solene, de responsabilidade de um profissional do direito em quem o Estado investe fê pública para a prática de tal ato. É o tabelião de notas.

É nesse momento que a vontade das partes será captada, devendo o tabelião verificar se todos os aspectos materiais e formais envolvendo aquele negócio jurídico estão de acordo com a lei, como por exemplo, ausência de vícios na manifestação de vontade dos contratantes, descrição detalhada do bem objeto do negócio, legitimidade das partes para transacionarem sobre tal bem, entre outras.

Realizado este ato e uma vez confeccionado o título, tem-se a fase do modo, ou registro propriamente dito. Assim, o título ingressará no registro de imóveis, que é a serventia extrajudicial a qual a lei brasileira confere a competência para o ato de registro. Antes, porém, cabe ao oficial de registro realizar a qualificação do título, que basicamente consiste em um exame de seus aspectos formais. A importância da qualificação é ímpar, pois daí vem, em grande medida a segurança que se busca com o sistema. Nessa linha, destaca-se o seguinte (KÜMPEL, 2018, p. 369):

A principal função do Registrador de Imóveis é operacionalizar a dignidade da pessoa humana na sua serventia extrajudicial, para tanto, além dos cuidados éticos com o usuário do sistema, ele recepciona e qualifica títulos que lhe são apresentados. O termo 'qualificação' provém do latim *'qualificare'*, e consiste na avaliação ou consideração do que é apto ou não a ingressar na serventia registral. Sob o aspecto estritamente funcional, a qualificação registral consiste na análise, positiva ou negativa, da legalidade e juridicidade de um título. Assim, ela pode importar no ingresso do título no sistema (matrícula, registro ou averbação), sendo, neste caso, denominada qualificação positiva, ou na sua rejeição, fundamentada por ausência de legalidade e/ou juridicidade, chamada de qualificação negativa. Em outras palavras, pode importar, tanto no registro, se ele atender aos requisitos legais, quanto na sua irregistro, se desatender aos requisitos e princípios legais do registro. A qualificação incide sobre todos os títulos registrários (instrumentos particulares, públicos, judiciais, estrangeiros e administrativos), submetendo-se à análise da legalidade (intrínseca e extrínseca) para ingresso no sistema registral. Aqui, é necessário observar que alguns títulos requerem controle de conteúdo jurídico e outros não.

Diferente do tabelião, o registrador não analisará questões envolvendo o mérito do negócio, e sim se o título preenche todos os requisitos formais para ser levado a registro, assim como se o bem a ser transferido está corretamente descrito, se não há gravames sobre ele capazes de impedir sua transmissão, assim como se não há impedimentos no aspecto subjetivo, isto é, se contra as partes não há restrições também impeditivas de realização

daquele negócio, ou seja, se elas realmente têm a disponibilidade sobre aquele determinado bem. Tal qualificação também é dotada de fé pública.

Analisando o sistema de título e modo percebe-se que se trata de um sistema bifásico, que conjuga uma primeira fase, no campo do direitos pessoais, com uma segunda, já no campo dos direitos reais. O momento em que o negócio jurídico deixa de ser de direito pessoal e passa a ser de direito real é o do ingresso do título para registro no serventia competente. Venosa ilustra bem esse raciocínio (VENOSA, 2011, p. 52):

A ideia básica é que o direito pessoal une dois ou mais sujeitos, enquanto os direitos reais traduzem relação jurídica entre uma coisa, ou conjunto de coisas, e um ou mais sujeitos, pessoas naturais ou jurídicas. O exemplo mais adequado de direito pessoal é obrigação, e o exemplo compreensível, completo e acabado de direito real é a propriedade.

No que tange aos princípios dos sistema registral imobiliário, há que se ter muita atenção a sua observância, que deve ocorrer ao longo de todo o processo notarial, registral e de conservação dos títulos, mas sobretudo na fase da qualificação. Destaca-se novamente o ensinamento de Kümpel sobre o assunto (KÜMPEL, 2018, p. 369):

Com efeito, no âmbito do Registro de Imóveis é muito importante a atenção aos princípios específicos da serventia, os quais garantem segurança jurídica e efetividade. São eles, o princípio da legalidade, o princípio da continuidade objetiva e subjetiva, o princípio da especialidade objetiva e subjetiva, o princípio da disponibilidade, o princípio da unitariedade matricial, o princípio da territorialidade, o princípio da rogação (ou instância), o princípio da prioridade e o princípio do *tempus regit actum*.

Dentre os vários princípios que norteiam o sistema de título e modo, conforme visto no excerto anterior, serão apresentados aqui apenas os mais relevantes para o entendimento do processo registral. Contudo, é importante destacar que tanto o tabelião quanto o registrador devem observá-los, pois os direitos reais sobre imóveis somente se constituem com o registro de título hábil para tanto (RODRIGUES; FERREIRA, 2013, p. 51).

O primeiro a ser destacado é o consensualismo, entendido como o exaurimento do contrato firmado pelas partes. Tal exaurimento ocorrerá com a soma das vontades externadas no título mais seu registro. Feito isso, não cabe mais se falar em distrato daquele negócio.

Merece atenção, ainda, o princípio da obrigatoriedade. É conhecido o ditado que diz não ser dono quem não registra. Assim, apenas a confecção do título (escritura pública), por

força de disposição expressa do código civil, ainda não transfere o imóvel ou o direito real a ele relativo, sendo essencial o registro.

A unitariedade matricial é outro importante princípio, na medida que prega que para cada imóvel deve haver uma única matrícula e vice-versa. Assim, todos os atos relativos a determinado imóvel serão concentrados naquela matrícula, seja através de registros, seja através de averbações. Também é conhecido como princípio do “fólio real”. Importante trazer o pensamento a seguir (DINIZ, 2012, p. 100):

A Lei n. 6.015/73, tendo introduzido o fólio real, estabeleceu o princípio da unitariedade da matrícula. A cada imóvel corresponde uma matrícula e vice-versa. O atual sistema não admite seja aberta matrícula de parte ideal.

Há que se mencionar, também, a prioridade, conhecida ainda como princípio do privilégio. Diz respeito à ordem de ingresso do título para registro. Dessa forma, os títulos serão registrados de acordo com sua ordem de prenotação, de sorte que aquele que primeiro diligenciar nesse sentido terá melhor direito em assegurar a propriedade do bem.

Como já dito, há outros princípios no sistema em comento (LOUREIRO, 2014, p. 65), mas não sendo objetivo deste tópico esgotar o assunto, será apresentado apenas mais um, que é justamente um dos maiores responsáveis pela segurança jurídica atribuída ao sistema de título é modo. Trata-se do princípio da publicidade ou cientificação. Reproduzindo pensamento de Orlandi Neto (ORLANDI NETO, 1998, p. 88):

A tradição já não é suficiente para dar publicidade à transmissão dos direitos reais. A posse, da mesma forma, não dá a segurança necessária de que o detentor do bem está a exercer direito derivado da propriedade. A tendência que se percebe é de ampliar-se a importância dos registros públicos.

Tal princípio é materializado pela faculdade que todo cidadão tem de se dirigir ao registro de imóveis e obter certidões acerca de qualquer imóvel que desejar. Inclusive, hodiernamente, isso pode ser solicitado e recebido eletronicamente. Assim, havendo dúvidas acerca da situação legal do bem, antes de celebrar o negócio, a consulta servirá para afastar maiores problemas.

Importante ressaltar, ainda, que no Brasil a presunção de veracidade do registro imobiliário, apesar de bastante sólida, não é absoluta, sendo, portanto *iuris tantum*. Dessa forma, é possível afastá-la em procedimento no qual se demonstre a nulidade do registro.

Em vista do exposto neste sub tópico, pode se questionar se a aparente complexidade do sistema registral imobiliário brasileiro não seria um empecilho à efetivação dos projetos de regularização fundiária urbana previsto na Lei 13.465/17.

No entanto, o próprio diploma legal já tratou de prever mecanismos para flexibilizar o processo de formalização dos imóveis e direitos reais contidos no escopo dos mencionados projetos de regularização.

Exemplo disso é a previsão contida nos §§ 1º e 2º de seu art. 13, conforme segue (BRASIL, 2017):

§ 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:

I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;

II - o registro da legitimação fundiária;

III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;

IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;

V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;

VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;

VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e

VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

§ 2º Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.

Assim, fica respeitada a segurança jurídica proporcionada pelo sistema sem, contudo, implicar em maiores obstáculos na regularização de imóveis planejada na lei.

### 3.3.2 Regras específicas para o registro do direito real de laje

Em pontos anteriores deste trabalho, já foi dito que a instituição do direito real de laje dá-se por meio de um negócio jurídico celebrado entre os interessados. No entanto, como trata-se de um direito real sobre imóvel, a liberdade de contratar, muito embora mantida, fica condicionada à observância de regras específicas que o diploma civilista e, ainda, as leis que o orbitam, criaram para os negócios envolvendo direitos reais imobiliários.

Assim, neste ponto da pesquisa, serão detalhados os requisitos legais e formais necessários ao regular registro deste novel direito real. Primeiramente, no tocante à forma,

existe previsão expressa no art. 108 do código civil determinando o uso de escritura pública para negócios jurídicos translativos de imóveis de valor superior a trinta salários mínimos.

No entanto, a prática registral, amparada pela jurisprudência, tem admitido, também, a instituição do direito real de laje por meio de testamento, caso em que o formal de partilha servirá como título apto a ingressar no registro de imóveis (LAGO, 2017, p. 29).

Ainda sobre o conteúdo do título, é importante frisar que nele deverão ser estabelecidas as obrigações que caberão a cada um no tocante às despesas de manutenção das áreas que servem a todo o edifício. O título pode conter, também, limitações relativas ao direito de laje, prevendo, por exemplo, o número máximo de pavimentos que poderão existir, ainda que em decorrência da instituição de lajes sucessivas.

Há, também, requisitos subjetivos e objetivos a serem respeitados na celebração deste tipo de contrato. Os subjetivos são os comuns da lei civil, como capacidade, legitimidade e manifestação válida de vontade. Sobre a legitimidade, cabem algumas observações. O mais comum é que tal direito seja instituído pelo proprietário do solo e da construção de referência. Caso estes bens tenham sua propriedade dividida entre vários condôminos, todos coproprietários têm legitimidade. O poder público também o pode, de acordo com previsão contida no parágrafo 1º do art. 1.510-A do código civil (LAGO, 2017, p. 27).

Como requisitos objetivos, tem-se que o objeto do negócio jurídico em análise será, nos dizeres da lei civilista, a superfície superior ou inferior da construção de referência, para que nela o destinatário do direito de laje mantenha uma unidade imóvel distinta daquela da qual deriva.

Mais adiante, o próprio código esclarece que no direito de laje estão contemplados o espaço aéreo e o subsolo, em projeção vertical. As demais áreas pertencentes ao proprietário da construção de referência, edificadas ou não, estão excluídas do direito de laje.

Conclui-se, assim, que o contrato pode então envolver a autorização para edificar a laje sobre ou sob a construção de referência, em altura ou profundidade úteis, respeitadas as limitações da legislação específica ou outras convencionadas entre as partes.

Tratando, nesse momento, dos procedimentos registrares, serão apresentadas a seguir suas etapas. Não obstante, impende ressaltar que as serventias extrajudiciais incumbidas do registro de imóveis, apesar de serem reguladas pelos ditames da Lei 6.015/1973, válida em todo o território nacional, também devem observar as legislações dos estados em que se situam, bem como normas elaboradas pelo poder judiciário federal e estadual, visto que estes possuem competência fiscalizatória e regulatória da atividade extrajudicial.

Para exemplificar, apresentam-se, a seguir, determinações da Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1989):

426. O direito real de laje será instituído no espaço aéreo ou no subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma.

426.1 Quando recair sobre parte da construção-base, o título deverá descrever a área total da laje e a área cedida.

427. A instituição do direito de laje não implica reconhecimento de condomínio, com atribuição de fração ideal do terreno ao titular da laje, ou na participação proporcional em áreas já edificadas.

428. A instituição do direito de laje poderá ser feita por concreção ou por cisão, dependendo o registro da averbação da edificação da construção base.

429. 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.

430. A abertura da matrícula da laje dependerá de comprovação de que o projeto atende às posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito de laje, estabelecidas pela legislação municipal, quando houver, que deverá ser atestada por profissional habilitado, instruído com planta, memorial descritivo e Guia de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT).

431. No município em que não houver legislação municipal disposta sobre as posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito de laje, a planta e o memorial descritivo deverão ser aprovados pela Prefeitura Municipal.

432. A descrição da laje deverá conter, além dos característicos comuns, o posicionamento da construção-base em relação ao terreno, a especificação de se tratar de laje de subsolo ou de espaço aéreo, bem como o gabarito de altura ou profundidade máxima da edificação na laje.

433. A abertura da matrícula para a laje deverá ser averbada na matrícula do terreno ou construção base e nas matrículas das lajes anteriores, com remissões recíprocas.

433.1. A constituição de sobrelaje deverá contar com o consentimento escrito do titular da construção base e dos demais titulares dos direitos de laje, com firmas reconhecidas.

434. A laje pode ser alienada por todas as formas previstas em direito, por contrato gratuito ou oneroso, não cabendo ao Oficial de Registro de Imóveis aferir o cumprimento do disposto no art. 1.510-D do Código Civil.

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

435.1. 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 declaração de que a construção subsiste.

436. É vedada a abertura de matrícula correspondente a direito de laje para fins de implantação de empreendimentos imobiliários ou edificações de um ou mais pavimentos, em que haja divisão do terreno da construção-base, ou de partes comuns, em frações ideais, hipótese em que será aplicada a

legislação específica de incorporações imobiliárias e de condomínios edilícios.

Há, como visto, especificamente sobre o direito de laje, a previsão de que as leis do poder público municipal sobre posturas, edificações e afins devem ser cumpridas. Assim, é possível que, a depender da localidade, haja alguma variação nos procedimentos adiante apresentados. Dessa maneira, o oficial registrador deve ficar atento a estas peculiaridades, dado que, nas palavras de Paiva, o registrador é o fiscal da lei (PAIVA, 2014, p. 56).

Basicamente, os atos que resultarão no final registro do direito de laje ocorrerão em seis passos (LAGO, 2017, p. 30-32). Primeiramente, é preciso que a construção base esteja averbada na matrícula do terreno. Em segundo lugar, ocorre a prenotação do título que constituiu o negócio jurídico, que deve já vir acompanhado de certificação municipal acerca da observância do código de posturas, segurança e demais regras urbanísticas.

O terceiro passo é a abertura de matrícula própria para a laje. A quarta providência ocorre com a averbação, na matrícula do terreno e das demais lajes, caso já existam, tanto da abertura da nova matrícula quanto da instituição da laje, identificando a construção a que se referem, em observância ao princípio registral da especialização objetiva.

A penúltima providência consiste em registrar, na nova matrícula (que foi aberta em nome do proprietário da construção de referência) a transmissão da titularidade da laje para o adquirente, em observância ao princípio registral da continuidade .

Nesse ponto, o direito real está plenamente constituído, porém, para que seja exercido, ainda é preciso que se edifique a unidade autônoma, popularmente chamada por laje. Apenas ressalte-se que aqui já é possível ao adquirente realizar negócios jurídicos com tal direito real, como por exemplo, aliená-lo, salvo estipulação expressa em contrário convencionada no contrato.

O sexto é último passo ocorre após tal construção ser edificada, justamente com sua averbação na matrícula da laje. O imóvel resultante tem toda a proteção legal de qualquer outro tipo de imóvel, podendo seu titular dele usar, gozar, dispor e gravar sem qualquer tipo de embaraço, apenas respeitadas as limitações da lei e do contrato, estas últimas se existirem e não forem excessivas.

Quanto à alienação, pode ocorrer por ato *inter vivos* ou *causa mortis*. Se por ato *inter vivos*, há que se respeitar o direito de preferência estabelecido pelo código civil em favor dos titulares da construção base e da laje, conforme segue (BRASIL, 2002):

Art. 1.510-D. 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.

§ 1º 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.

§ 2º 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.

Fechando este tópico, algumas considerações sobre a extinção do direito real de laje. O código civil expressamente menciona como causa extintiva a ruína da construção de referência, salvo se a laje estiver no subsolo ou se a construção base for refeita dentre de cinco anos (no texto legal há o termo “não”, mas entende a doutrina ser simples erro gráfico, pois não faria sentido condicionar o renascimento do direito de laje ao fato da reconstrução ocorrer somente após cinco anos).

Contudo, por aplicação sistemática de outros dispositivos do código, também é possível que se dê tal extinção pelo distrato, pela renúncia, pelo implemento de termo ou condição, se pactuados ou, ainda, se o titular da laje der a ela utilização proibida ou diversa da pactuada, também somente se estabelecido uso específico (LAGO, 2017, p. 32).

#### 4 RELAÇÃO ENTRE DIREITO DE LAJE E ACESSO À MORADIA

O fenômeno da laje, como pontuado na introdução deste trabalho, em termos de prática social, principalmente nas grandes aglomerações urbanas, é antigo. Decorre, na maioria das vezes, da crescente demanda por moradia, combinada com altos custos de sua obtenção. A pesquisadora Cláudia Franco Correa (2008) faz relevante reflexão sobre o assunto:

Posicionando uma lente sobre o ‘direito de laje’, foco principal do meu trabalho, ele envolve aspectos contratuais que merecem apreço. Seja pela compra da laje já existente, seja pela aquisição do espaço aéreo (ainda sem a laje), que possibilitará uma construção futura. Isso quer dizer que em Rio das Pedras existe um mercado imobiliário especificamente voltado para conceder acesso à moradia (direito social cidadão legislado, como já foi dito) para segmentos menos favorecidos economicamente, mas nem sempre restrito a este segmento da população metropolitana do Rio de Janeiro. O aviltamento salarial que nos últimos tempos vem sendo imposto aos brasileiros, não apenas afeta os mais pobres. Tem repercussões sobre parcela da classe média baixa e média, que nem consegue comprar imóvel, nem alugar moradia em áreas urbanizadas da cidade, onde sempre habitaram antes.

É o caso, por exemplo, do cidadão jovem, que ainda vive com os pais, e que decide constituir família própria, não dispondo de recursos para adquirir um imóvel pronto ou um terreno e construir sua própria casa e, ainda, não ter rendimentos suficientes para pagar aluguel.

Uma opção seria construir ou alugar um imóvel longe do local de residência dos pais. Mas, não se pode esquecer que, nas grandes cidades, o deslocamento é sempre um problema. Assim, residir em um local que fique excessivamente distante do local de trabalho torna-se, para a maioria das pessoas, impraticável, pois o tempo e custo com transporte podem simplesmente aniquilar o salário recebido, não restando o suficiente para as demais despesas.

A solução, então, é a construção de um apêndice, junto à própria casa dos pais, para abrigar a nova família. É o famoso “puxadinho”. Como normalmente o terreno que abriga a casa dos pais não tem dimensões para uma segunda construção, costuma-se, então, edificar tal apêndice por sobrelevação. Faticamente, tem-se uma laje. A prática é tão corriqueira que não é incomum, quando do planejamento da residencial original, os pais já mandarem fortalecer suas fundações e estrutura, de forma a no futuro, ser sobre ela erigida a casa dos filhos.

Com o passar dos anos, não raro a família dos filhos cresce e estes, já com alguma melhora em sua situação financeira, buscando um espaço mais amplo, acabam eventualmente mudando-se para outro local. O que fazer com aquele espaço? Os pais, já mais velhos, sem

outros filhos, veem, então, uma oportunidade econômica diante deles, seja alugando, seja alienando o espaço agora ocioso.

De forma equivocada, quando se fala em laje, muitos pensam em um casebre em uma favela, pessimamente edificado. Contudo, é preciso manter em mente que nem todas as lajes são precárias, insalubres ou perigosas. Muito pelo contrário, mesmo nas favelas, muitas delas são solidamente construídas, com entradas independentes e boas condições de salubridade.

Assim, o novo direito real foi pensado justamente para trazer para a regularidade e formalidade este tipo de imóvel, de modo a torná-lo gerador e circulador de recursos, sendo objeto formal de contratos de locação, de alienação ou, ainda, de garantia.

Novamente, não há que se permitir a regularização de imóveis sem qualquer condição de salubridade e segurança, mas para aqueles que preenchem tais requisitos, parece ser medida bastante salutar.

Há que se destacar que imóveis nas condições do descrito nos parágrafos iniciais deste tópico já eram utilizados, nas comunidades, em um sem número de negócios. Mas tudo era feito de maneira informal, precária, insegura e sem qualquer tipo de garantia.

Esse contexto apenas subutiliza o potencial do imóvel, tornando as relações negociais dele advindas bastante débeis. Dessa forma, o direito real de laje, em combinação com outros instrumentos previstos na lei, que serão adiante detalhados, ao ser implementado nas comunidades carentes, possui interessante potencial de contribuir para o acesso à moradia.

#### **4.1 A regularização fundiária urbana de interesse social**

Conforme já se mencionou em tópico antecedente, a criação do direito real de laje se deu através da Lei 13.465/2017. Ocorre que analisando-se o referido texto legal, percebe-se que parte substancial de seu texto foi elaborado em função de prever e regular mecanismos de promoção da regularização fundiária urbana, tendo como um dos focos aquela considerada de interesse social.

Assim, para que se tenha um real alcance da intenção do legislador ao criar o direito de laje, não se pode perder de vista que tal criação deu-se dentro de um contexto mais abrangente, qual seja, o de se fomentar a dita regularização fundiária.

Para levar a cabo tal intento, o legislador define, no art. 9º da citada lei, o escopo da regularização, qual seja, sua concretização por meio de normas gerais e procedimentos a ela aplicáveis, os quais abrangem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas

à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Uma vez definido o escopo, a lei tratou de prever ferramentas, ou seja, instrumentos jurídicos a serem empregados nas ações concretas objetivando a regularização fundiária urbana. Assim, o art. 15 traz quinze incisos com tais instrumentos, muito embora o caput do artigo esclareça expressamente que não são exaustivos, de modo que serão utilizados sem prejuízo de outros que melhor se adequem aos casos concretos. Veja-se (BRASIL, 2017):

Art. 15. Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:

I - a legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;

II - a usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

III - a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

IV - a arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

V - o consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI - a desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;

VII - o direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VIII - a transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

IX - a requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);

X - a intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

XI - a alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;

XII - a concessão de uso especial para fins de moradia;

XIII - a concessão de direito real de uso;

XIV - a doação; e

XV - a compra e venda.

Mais cedo neste trabalho, especificamente no tópico sobre a introdução do instituto da laje no direito brasileiro, esclareceu-se que a principal intenção do legislador visava seu uso em regiões carentes dos núcleos urbanos, a exemplo das favelas.

Não obstante, cumpre observar que nada impede sua aplicação em situações cujo estado de irregularidade não surgiu por questões econômicas, mas sim por certa desídia dos responsáveis quando da incorporação e implantação de núcleos urbanos. É o que se pode

perceber na leitura do trecho a seguir, também extraído da exposição de motivos quando do envio da norma ao Congresso Nacional (BRASIL, 2016):

94. Referida informalidade não diz respeito, exclusivamente, à conhecida situação das favelas - a qual cristaliza o ponto mais extremo -, mas pode ser também verificada em bairros de baixo, médio e até alto padrão, alcançando edifícios, loteamentos e conjuntos habitacionais erguidos direta ou indiretamente pelo próprio Estado. Não decorre, portanto, apenas de situações de pobreza.

Assim, o novo direito real pode se mostrar útil também em áreas de melhor infraestrutura. O que ocorre é que, na regularização fundiária urbana conforme pensada na lei 13.465/17, buscou-se dar incentivos para a regularização fundiária sendo que, naquela identificada como sendo de interesse social, os incentivos são ainda maiores.

Na de interesse social, portanto, incluem-se os núcleos informais mais carentes, como favelas, cortiços e áreas periféricas ocupadas irregularmente, sem nenhuma ou pouco infraestrutura pública ou mesmo privada.

Os principais mecanismos que a lei previu para incentivar e fomentar a regularização de interesse social, a chamada Reurb-S, foram aqueles previstos nos parágrafos 1º a 3º do art. 13 da lei em comento.

Os principais são isenções de custas e emolumentos para uma série de atos de registros e averbações junto às serventias extrajudiciais competentes para os registros imobiliários, aqui incluído o primeiro registro do direito real de laje, assim como isenção na emissão de certidões necessárias ao registro do atos imobiliários. Há, ainda, a previsão de que estes benefícios não serão prejudicados por eventuais dívidas tributárias que recaiam sobre a área ou sobre o imóvel.

Em outros pontos da lei, estão previstas outras ferramentas planejadas para tornar possível a regularização, como doação de áreas urbanas da União aos Municípios para que estes promovam a regularização da situação dos ocupantes, uso de instrumentos jurídicos, como a legitimação fundiária, que autorizam os municípios a conferir a propriedade da área a seus ocupantes, a dispensa de vários documentos necessários ao registro imobiliário, e a possibilidade de ser realizado em lotes, ou seja, regularizando de uma só vez a situação de inúmeras pessoas, quando o promotor da regularização for ente público.

É possível perceber, assim, que a lei foi generosa na previsão de ferramentas e meios para a implantação de projetos de regularização fundiária urbana. Assim, se empregados corretamente por todos os atores envolvidos e interessados no processo, é inegável reconhecer

o forte potencial que tais instrumentos têm de lograr êxito na facilitação do acesso à moradia, notadamente das parcelas mais carentes da população.

#### **4.2 Uso de novas tecnologias na regularização fundiária urbana**

Como visto anteriormente, a Lei nº 13.465/2017 criou normas gerais e procedimentos para o programa de Regularização Fundiária Urbana, denominado Reurb. Os principais efeitos das inovações trazidas por tal lei, no que tange às cidades, foi tornar os mecanismos de regularização menos complexos.

Isso se deu por meio de simplificação documental e registral, permitindo o registro de imóveis em escala, regularizando de uma só vez toda uma área ou bairro; flexibilização da regularização construtiva; novos mecanismos jurídicos de titulação da posse, como o direito de laje aqui em estudo e, ainda, menores exigências para a usucapião, inclusive a extrajudicial.

O Decreto nº 9.310/2018, por sua vez, regulamentou as normas e procedimentos da Reurb. Nele, chama atenção a questão do procedimento de georreferenciamento urbano, a ser utilizado no cadastramento dos imóveis urbanos.

O Decreto possui dispositivo prevendo que esse cadastro deverá adotar procedimentos garantidores de alta precisão, seguindo normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas, ABNT, da Diretoria do Serviço Geográfico do Exército, DSG, e, ainda, necessidade de Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou Registro de Responsabilidade Técnica - RRT, feitos por profissional habilitado. Além disso, o Decreto estabelece como margem de erro admitida o máximo de 08 centímetros.

Tais dados, uma vez coletados, serão enviados remotamente ao Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais - SINTER, onde formarão banco de dados com as informações georreferenciadas, de elevada precisão, sobre imóveis em áreas urbanas submetidos ao procedimento.

E, para atingir tal nível de precisão e confiabilidade, passou-se a utilizar os chamados VANTs, ou *drones*. Em linhas gerais, tal tecnologia captura as imagens da área desejada sobrevoando-a (VETORAZZI, 1996, p. 45-46). É a técnica da aerofotogrametria. Tal técnica, se comparada com os meios tradicionais de medição de uma área, como a topografia, que basicamente opera equipamentos em solo, é muito mais rápida, segura e precisa. A topografia não leva em consideração as deformações sofridas pela esfericidade do relevo (BRANDALIZE, 2000, p. 1).

Contudo, o uso da aerofotogrametria não é tão novo. Países como os Estados Unidos

já há algum tempo a utilizam, principalmente por meio de satélites, para monitoramento de áreas ou pessoas, para fins militares ou não.

Não obstante, o uso do *drone* para realizar a citada técnica trouxe vantagens exponenciais em relação aos satélites (SILVA, 2007, p 130): os *drones* são extremamente mais baratos; mesmo pequenas empresas ou profissionais habilitados podem, depois de rápido treinamento, operá-los; capturam as imagens à baixa altitude, o que garante níveis de resolução e definição muito superiores aos da maioria dos satélites; são rápidos, sendo que em um voo de aproximadamente 8 minutos conseguem georreferenciar uma área de 250.000 metros quadrados.

Para ilustrar, apresenta-se a seguinte imagem:

**Imagem 1 - Comparativo da qualidade das imagens VANT e Satélite, mesma área, mesma escala 1:100**



Fonte: (NICHETTI, 2016, p. 30).

Depois de coletados, validados seguindo os procedimentos técnicos previstos no Decreto e enviados ao SINTER, os dados ficam disponíveis para os órgãos dos entes públicos e para os Registros de Imóveis de todo o país, o que permite que se promova a individualização do imóvel, expedição de escritura pública, abertura de matrícula e realização do registro para o cidadão de forma segura, rápida e com considerável redução de custos, pois, repise-se, num único sobrevoo de um *drone* é possível georreferenciar centenas de imóveis, o que gera economia de escala, pois os procedimentos jurídico-legais de notificação dos envolvidos, com usucapião extrajudicial, se for o caso, dentre outros, serão feitos por lotes de imóveis.

Dessa forma, o emprego de tais ferramentas pode ser mais um aliado na realização da regularização fundiária, especialmente para aqueles que não têm como arcar com os custos,

posto que também haverá significativa redução de custos para o ente público promotor da regularização.

Como visto acima, é possível formalizar toda uma área ao mesmo tempo, pois combinando as possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias com o marco legal da Lei 13.465/17, a exemplo da legitimação de posse coletiva, consegue-se atender centenas de famílias num único conjunto procedimental.

### **4.3 Desafios e oportunidades**

Tendo em vista, mais uma vez, o relativo pouco tempo de existência da Lei 13.465/17 na realidade jurídica, ainda há dúvidas com relação a seu potencial para atingir os objetivos a que se propõe, principalmente na seara do acesso regular à moradia urbana.

Assim, é importante descrever o cenário atual de aplicação da lei, posto que, passados aproximadamente três anos desde sua edição, algumas controvérsias já se fazem sentir, como será adiante apresentado.

Não obstante, algumas virtudes também foram identificadas, sendo que, sem bem empregadas, podem oferecer boas oportunidades no contexto de se democratizar o acesso à moradia formal. É certo que ainda não foi possível, dado o curto período de tempo, enfrentar e solucionar todas as dúvidas que orbitam o novel diploma, mas algumas reflexões já podem ser feitas.

#### **4.3.1 Questões controversas**

Inicialmente é preciso trazer à baila as importantes considerações da pesquisadora Claudia Franco Correa, Professora adjunta de Direito Civil da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) sobre a regularização fundiária urbana nas chamadas favelas.

Em rico trabalho de campo realizado junto à comunidade de Rio das Pedras, no Rio de Janeiro, e publicado no ano de 2008, a pesquisadora revelou importantes constatações sobre como funciona o direito de laje na prática de um núcleo urbano informal.

Segundo a autora, diferente do que se imagina, mesmo dentro de uma única comunidade há diferenças no tocante à qualidade de vida, do tipo de moradia e da estrutura que estas possuem. Em suas palavras “em Rio das Pedras, por exemplo, existem moradores que dispõem de conforto em suas residências. Possuem fogões de modelos avançados, TV a

cabo, ar condicionado, forno de micro-ondas, filhos matriculados em escolas particulares, pessoas matriculadas em cursos superiores. Enfim, estilo de vida e *habitus* de consumo próprios de classe média urbana” (CORREA, 2008, p.1009).

Naquela comunidade, também segundo a Professora, o fenômeno da laje é antigo e consolidado, havendo edifícios de até 10 andares, com mais de 20 unidades de diferentes possuidores. Seu estudo revela que, inclusive, há uma espécie de “cartório”, organizado pela associação de moradores, que promove o “registro” dos negócios imobiliários envolvendo as lajes, sendo amplamente aceito e respeitado pelos moradores.

No estudo, a pesquisadora aponta alguns já conhecidos problemas deste tipo de núcleo informal, como construções edificadas sobre terrenos invadidos, tanto públicos quanto privados.

Em recente palestra proferida na Escola de Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a Professora comparou o direito de laje criado pela lei em comento com aquele que ocorre na prática das comunidades carentes, oportunidade na qual teceu severa crítica ao instituto, afirmando, inclusive, que o direito de laje da lei é para os ricos e que o dos pobres foi esquecido (Fonte: Assessoria de Comunicação Institucional da EMERJ, 2017).

Outra opinião cuidadosa sobre a lei de regularização urbana e o direito de laje é trazida pelo Desembargador Marco Aurélio Bezerra de Melo, do Tribunal de Justiça carioca. Na mesma linha da professora, Melo entende que a lei, apesar de visar flexibilizar o acesso à moradia para o cidadão de baixa renda, corre o risco de não se efetivar.

Fundamentando tal afirmação, o Desembargador esclarece que “Essa frustração pode se verificar porque o denominado direito de laje surge de modo informal, em tais comunidades, a partir de ocupações irregulares que não possuem assento registral imobiliário, afastando-se da premissa trazida pelo artigo 1510-A, do Código Civil. O citado dispositivo legal prevê que o direito real de laje se assentará a partir da existência de propriedade formal da construção-base, fato que, repise-se, não ocorre na realidade das favelas” (MELO, 2019, p 1).

Percebe-se, em ambas as críticas, que o ponto central da desconfiança sobre a efetividade do instituto jurídico se dá pelo fato de que, na realidade das comunidades, o mais comum é que sequer a construção base tenha registro e matrícula formais, o que feriria de morte a possibilidade de se registrar a laje no registro de imóveis. Procede tal afirmação, contudo, como será detalhado em sub tópico a seguir, existem alternativas para este problema.

Fica bastante claro, portanto, o papel fundamental que a lei da Reurb dá ao ente municipal. Dado todo o exposto até o presente momento, percebe-se que, para que o direito de laje, assim como os outros instrumentos e ações previstos na lei de regularização fundiária urbana, tenha efetividade, no sentido de corresponder às intenções imaginadas pelo legislador quando de sua criação, é preciso a participação de plúrimos atores. Mas nenhum deles tem um papel tão intenso quanto o do município.

Nesse sentido, apresentam-se alguns cenários que podem se constituir em obstáculos na busca pela regularização urbana, e que precisam, antes que se inicie qualquer projeto neste sentido, ser superados. Adiante, são analisados os entraves de maior peso.

Inicialmente, tem-se a questão da falta de sensibilidade política por parte de prefeitos ou secretários municipais. Muitos, talvez por desconhecimento das inovações tecnológicas e legais aqui elencadas, ainda acreditam que o processo de regularização fundiária urbana é exageradamente complexo, que não há colaboração do Estado ou da União, e, ainda, que é demorado. Tal crença acaba por desestimular que o executivo municipal se interesse por projetos na área.

Outra dificuldade que se apresenta, também no nível da prefeituras, é a falta de conhecimento técnico por parte do agentes municipais. Como visto, para a regularização, são necessárias várias etapas, como identificação individualizada dos imóveis, procedimentos de regularização da área, seja via usucapião, seja via legitimação de posse ou, ainda, via legitimação fundiária, mais os aspectos notariais e registrais.

Assim, principalmente em cidades de porte não tão grande, dificilmente a administração municipal possuirá corpo técnico com todos os profissionais necessários a levar a cabo aquelas etapas.

Uma terceira barreira imposta aos municípios, por óbvio, são os recursos. Decerto, os trabalhos técnicos necessários à regularização fundiária urbana apresentam custos, dadas suas etapas e o número de pessoas envolvidas, o que também se afigura como um desafio.

Como visto, o grande peso colocado sobre as prefeituras pode inviabilizar a lei. Não obstante, no tópico seguinte, serão trazidas algumas possibilidades de alternativas para abrandar as dificuldades acima elencadas. Mas, antes, fechando o presente sub tópico, há uma última questão problemática a ser apresentada.

Trata-se da possibilidade da Lei 13.465/17 ser declarada inconstitucional, ao menos em parte. Trata-se do ingresso de ação direta de inconstitucionalidade, por parte do Ministério Público Federal, no início de setembro de 2017 (ADI 5771). Sucintamente, o *parquet* federal

alega, entre os supostos vícios da lei, que ela altera dispositivos de leis complementares, sendo, contudo, uma lei ordinária.

Também, há a alegação de que é embrionária de uma medida provisória para a qual não foram preenchidos os requisitos de relevância e urgência, vícios que não desapareceram com a sua conversão em lei. O Ministério Público aponta, ainda, outras irregularidades formais, mas que fogem aos objetivos deste estudo.

Até o momento a ADI 5771, que está sob a relatoria do Ministro Luiz Fux, ainda não foi a julgamento. No entanto, fica o registro de possíveis alterações que os temas tratados neste trabalho podem sofrer em função desta ação direta de inconstitucionalidade, quando de seu julgamento.

#### 4.3.2 Possíveis alternativas e benefícios

É nítida a complexidade do tema. Os desafios são significativos e exigem soluções igualmente significativas se se quiser, de fato, dar às recentes inovações jurídicas a esperada efetividade. Como já aqui pontuado, o município é parte basilar no sucesso de qualquer projeto de regularização fundiária urbana, não podendo ser abandonado ou negligenciado.

Nesse sentido, é fundamental um diálogo com as prefeituras no intuito de esclarecer alguns pontos que podem ser objeto de equívoco e, ao mesmo tempo, demonstrar as oportunidades que podem advir dos projetos de regularização. Diante das dificuldades apontadas nos parágrafos anteriores, podem ser ofertadas algumas soluções.

Primeiramente, no que tange à falta de sensibilidade política, é mister pontuar que projetos que regularizam toda uma área, antes informal, principalmente se acompanhados de infraestrutura pública, como asfalto e energia, dentre outros, constituem-se em interessante ativo político para o administrador público.

Trata-se, na verdade, de capital político de longa duração, pois grande parcela da população da cidade será positivamente atingida, não apenas a da área regularizada, visto que há aquecimento e diversificação da economia local e, também, ganhos sociais, como diminuição da criminalidade.

Sobre a falta de conhecimento técnico, uma solução que tem sido empregada em algumas regiões do país, é a realização de consórcios entre municípios, para contratação de empresas de georreferenciamento que, como visto, conseguem rapidamente e com custos reduzidos, mapear e identificar, de forma extremamente detalhada, as áreas e os imóveis irregulares. Há, também, a possibilidade da assinatura de convênios com as associações de

tabeliães e registradores e com a OAB e CEJUSCs, para a realização das etapas notariais e registrais.

Como exemplo do esforço conjunto mencionado no parágrafo anterior, cita-se o denominado “Projeto Mãos Dadas” realizado no Município de Itabira, na região norte de Minas Gerais, onde foi realizada uma parceria entre a Prefeitura, o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSC, o Registro de Imóveis, a OAB, dentre outras entidades, visando promover a regularização fundiária urbana, inicialmente com foco na de interesse social.

O projeto, de acordo com José Celso Vilela, registrador de imóveis do município e um dos idealizadores, tem como meta viabilizar a regularização plena de imóveis a beneficiários de baixa renda, de maneira 100% gratuita, em áreas registralmente identificadas como privadas, por meio de registro de títulos judiciais produzidos na esfera do CEJUSC, com trabalhos técnicos realizados por entidades parceiras (FUNCESI, UNIFEI e I-CIVITAS) e aprovados pelo Município (VILELA, 2018).

No tocante aos custos dos projetos, como já explanado, as inovações tecnológicas e legais o reduziram significativamente. Por outro lado, há o incremento da arrecadação municipal a médio e longo prazos pois, ao regularizar os imóveis, estes passarão a ter sobre si o IPTU, assim como o ITBI quando forem objeto de contratos típicos do mercado imobiliário. Há, ainda, a possibilidade de convênios com a União e com o Estado, visto que tais entes podem e devem fomentar o acesso à moradia.

Sobre as questões jurídicas apontadas no sub tópico anterior, conforme levantadas pela Professora Claudia Franco Correa, às quais manifestou concordância o Desembargador Marco Aurélio Bezerra de Melo, do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, há que se fazer algumas considerações.

Realmente, a lei exige, para a matrícula e o registro formais do direito de laje, que a construção de referência (sobre ou sob a qual a laje será construída) possua matrícula no registro de imóveis.

Sabidamente, como bem apontado pela Professora, esta nem de longe é a realidade das favelas, cujas construções são, na esmagadora maioria, irregulares, posto que erigidas sobre áreas invadidas ou irregularmente ocupadas. Contudo, a própria Lei 13.465/17 parece oferecer instrumentos para sanar tais obstáculos.

Dentre tais instrumentos, destacam-se a legitimação de posse e a legitimação fundiária. O primeiro, que só se aplica a terrenos privados, objetiva inicialmente conferir título ao ocupante que, num segundo momento, após cumpridos os requisitos temporais do usucapião

constitucional urbano, como 05 anos na posse, vê aquele título automaticamente convertido em aquisição de propriedade, sem sequer a intervenção do registro de imóveis. É considerada forma originária de aquisição de propriedade e eventual registro será meramente declaratório e não constitutivo visto que, como dito, a conversão é automática.

Quanto à legitimação fundiária, esta aplica-se a terrenos públicos e privados, porém, apenas para os núcleos informais existentes até 22 de dezembro de 2016, conforme expresso na lei. Há, também, o fato de apenas poder ser empregada no âmbito da Reurb-S, ou seja, na regularização classificada como de interesse social. Aqui não há o interregno de 05 anos, sendo também forma originária de aquisição de propriedade.

Ao se analisar ambos os institutos, percebe-se que, se houver, de fato, vontade política no sentido de se promover a regularização nas comunidades carentes, como as favelas, ao menos do ponto de vista jurídico-formal, eles podem solucionar os entraves legais já elencados.

Seria possível, a título exemplificativo, num mesmo projeto no âmbito da Reurb-S, regularizar a construção base e a laje existente sobre ela, de forma separada, conferindo as respectivas matrículas, e posterior registro, aos diferentes ocupantes (não se pode olvidar que já se admite plenamente possível o usucapião da laje, principalmente após seu reconhecimento legal de direito real, com autonomia em relação à construção base (TARTUCE, 2018, p. 21)). Para tanto, pode ser empregada a legitimação de posse ou a legitimação fundiária, a depender do caso concreto.

Em que pese ainda haver algumas críticas a estes instrumentos legais, especialmente no tocante à legitimação fundiária, onde alguns alegam uma afronta ao direito de propriedade (visto que, em tese, correria-se o risco do município conceder a terceiro a propriedade de uma área privada sem respeitar as regras do usucapião (PINTO, 2017, p. 5-6)), o fato é que, se tomadas as devidas cautelas, podem ter êxito nos procedimentos de regularização.

Contudo, se ainda assim restarem temores no sentido de possíveis ilegalidades no uso dos instrumentos atuais da Lei 13.465/17 para que se dê efetividade ao direito de laje nas comunidades carentes, uma outra opção seria uma pontual alteração naquela lei, como inclusive já sugeriram.

Nesse ponto, é mister mencionar que o Desembargador Marco Aurélio Bezerra de Melo, em trabalho conjunto com a Professora Claudia Franco Correa, elaboraram anteprojeto de lei que, segundo o Desembargador, encontra-se em fase de estudos pelo Governo Federal (MELO, 2019, p 1). O teor do anteprojeto encontra-se a seguir:

## Capítulo V – DO DIREITO REAL DE LAJE

### Seção I – Da Laje

#### Seção II – DA POSSE DA LAJE

Art. 1.510-F A posse do direito de laje constitui direito real autônomo, conferindo ao seu titular o direito de usar, gozar, dispor e reaver.

Art. 1.510-G Aquele que possuiu como seu espaço aéreo não superior a duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, 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, tem a concessão do direito real de laje para fins de moradia ou direito real de laje, desde que não seja concessionário ou proprietário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O direito de que trata este artigo pode ser cedido a título gratuito ou oneroso e transferível por ato inter vivos ou causa mortis.

§ 2º Os sucessores legítimos e testamentários não ficam impedidos de exercer o direito previsto no parágrafo anterior ainda que sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 3º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 4º O direito de que trata este artigo pode ser objeto de alienação fiduciária, em conformidade com a Lei nº 9.514/97.

§ 5º Para fins de REURB S, o direito de que trata este artigo dependerá de comprovação de que unidade imobiliária atende a critérios de habitabilidade, entendendo-se como tal, as condições da edificação ao uso a que se propõe dentro da realidade em que se situa o imóvel, não sendo necessária certidão de habite-se.

§ 6º A unidade imobiliária deverá ter saída própria, direta ou indiretamente para via pública e possuir designação numérica ou alfabética para fins de identificação.

A intenção dos idealizadores é conferir maior segurança jurídica ao direito de laje, principalmente no momento de sua aplicação nas comunidades carentes, pois deixa expressa a possibilidade do emprego do usucapião pró moradia no tocante à laje.

Com todas as vênias, e com base no exposto a seguir neste trabalho, parece já haver a possibilidade do implemento de tal modalidade de usucapião, na situação em tela, apenas utilizando-se os instrumentos já previstos na novel lei, combinados com a legislação já existente no ordenamento, principalmente o Código Civil.

Nesse sentido, por seu ineditismo e importância, convém trazer, conforme notícia a seguir, uma das primeiras decisões judiciais prolatadas no país a esse respeito (COLÉGIO REGISTRAL, 2017):

O juiz de Direito da 26ª Vara Cível da Comarca de Recife – Seção B do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, Dr. Rafael José de Menezes,

julgou, no mês passado (14/7), simultaneamente, duas ações de usucapião, reunidas por força de conexão. Na segunda, foi reconhecido o direito de laje, cujo título deverá ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis, podendo o usucapiente usar, gozar e dispor de seu direito.

O primeiro processo trata-se de uma ação de usucapião de imóvel urbano de 461,47m<sup>2</sup>, situado no bairro de Água Fria, em Recife. Os autores, conforme consta dos autos, afirmaram ter adquirido o bem por meio de escritura pública de cessão de direitos hereditários, sem que pudessem registrar o título no Registro de Imóveis competente. Alegaram ainda que jamais sofreram qualquer turbacão ou contestacão, exercendo posse mansa e pacífica desde o ano de 1998. O juiz entendeu, nesse caso, que procede integralmente o pedido de usucapião, já que os requerentes demonstraram a presença de justo título e boa-fé, além da posse mansa e pacífica por lapso temporal superior a 10 anos, com animus domini.

A autora do segundo processo, que também ingressou com ação de usucapião de imóvel urbano, afirmou ter a posse de um pequeno imóvel de 38,18m<sup>2</sup>, situado no bairro de Água Fria, em Recife. Segundo ela, o bem foi adquirido por meio de simples cessão de seu genitor, autor da primeira ação de usucapião, que lhe transmitiu parte de seu terreno, mediante Escritura Pública de Cessão e Transferência de Direitos e de Indenização de Benfeitorias e Posse. Assim como seu pai, a requerente aduziu que em tempo algum sofreu qualquer turbacão ou contestacão quanto à posse do referido imóvel ao longo de mais de 10 anos.

Nada obstante, o juiz observou que a autora não faz jus à declaracão da prescriçãõ aquisitiva, considerando que o instituto da usucapião pressupõe aquisiçãõ originária da propriedade. ‘Verifiquei que ela adquiriu a posse do imóvel do seu genitor, por meio de cessãõ, que à época da negociaçãõ já era proprietário da casa, uma vez que a sentença de usucapião é meramente declaratória. Nesse sentido, a referida posse é derivada, sendo evidente a relação negocial existente entre o cedente e a cessionária, de forma que a usucapião é via inadequada para regularizar a propriedade’. O pedido de usucapião, portanto, foi julgado improcedente.

#### Direito de laje

Por outro lado, o magistrado constatou que a casa da autora foi construída na superfície superior à do seu pai, de modo que a pretensão de aquisiçãõ da propriedade mais se coaduna ao direito de laje, previsto no art. 1.510-A do Código Civil, incluído pela Lei n. 13.465/2017, que dispõe: ‘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’.

O juiz Rafael de Menezes entendeu, então, que tendo havido a cessãõ a favor da autora, devidamente registrada em cartório, há de ser reconhecido o seu direito de laje, devendo o bem possuir registro próprio e dele podendo usar, gozar e dispor. ‘Foi minha primeira decisãõ sobre o direito de laje, e ela surgiu numa reflexãõ com assessores e colegas sobre como dar o direito a um pai e a uma filha que moravam na mesma casa, só que ele embaixo e ela em cima, com seus respectivos cônjuges. Pensei em aplicar usucapião por condomínio, mas criaria embaraço para depois alienarem suas frações da casa, que tem acessos próprios, sendo depois comerciáveis independentemente em face do nosso déficit habitacional’.

A decisãõ, presumivelmente, é uma das primeiras a reconhecer o direito de laje após a edição da Lei n. 13.465/2017. ‘Desconheço outra sentença na Comarca do Recife. A lei é nova e demorei a ver nela a soluçãõ ao me debruçar sobre dois processos, sendo que em deles um cidadão (pai) pedia usucapião da parte de baixo de uma casa; e no outro, a filha pedia usucapião

da parte de cima’, disse Rafael de Menezes ao destacar que outra vantagem do instituto do direito de laje diz respeito à questão tributária, com expectativa de arrecadação fiscal decorrente da criação de um novo direito (art. 1.510-A, §2º do Código Civil).

Nada obstante, se o objetivo é diminuir eventuais resistências e facilitar o implemento dos projetos de regularização nos núcleos mais carentes, não há porque militar em sentido contrário à inclusão da alteração legal acima proposta.

Cabe indagar, ainda, se realmente o novo arcabouço jurídico da Lei da Reurb, inclusive o direito de laje, não está trazendo benefícios para os núcleos urbanos informais das grande cidades, noutros termos, as favelas. Novamente, com a devida vênia às investigações já realizadas pela Professora Claudia Correa, os dados que serão apresentado adiante parecem caminhar no sentido contrário à afirmação da Professora, de que o direito de laje da lei não beneficia os mais pobres.

Segundo consulta realizada na rede mundial de computadores, junto ao portal da Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo - ANOREG SP, especificamente sobre projetos de regularização fundiária realizados sob a circunscrição do 15º Registro de Imóveis da capital, área onde se localiza a comunidade de Paraisópolis, uma das maiores do Brasil, com cerca de 45.000 mil habitantes, situada próxima ao bairro do Morumbi na capital paulistana, foram obtido os seguintes dados:

**Imagem 2: Quantidade de Regularizações**

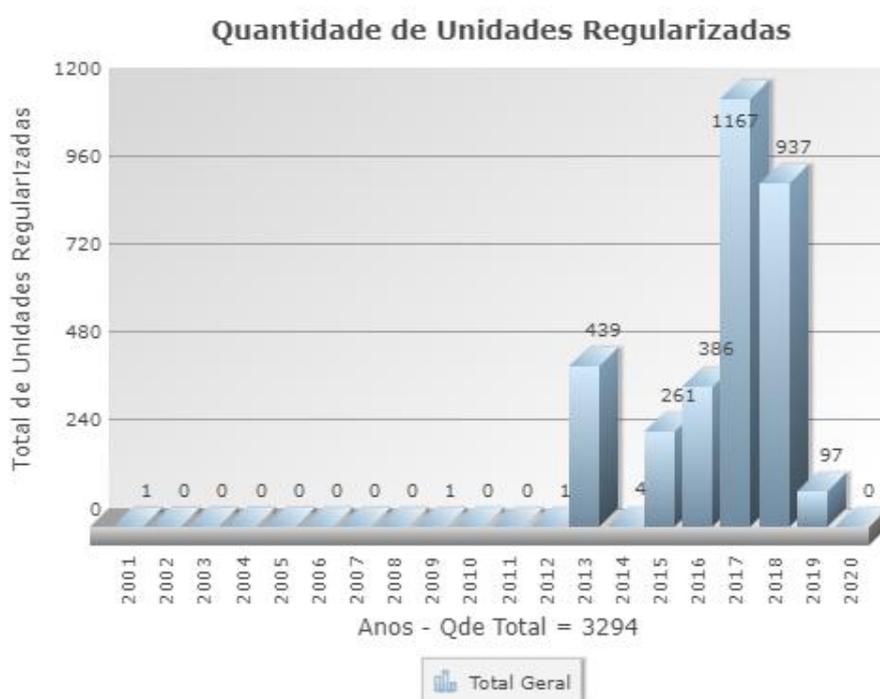


Fonte: (ANOREG SP, 2019).

Como se pode extrair do gráfico acima, a partir do ano de 2016, em que já vigorava a Medida Provisória embrionária da Lei 13.465/17, houve significativo incremento na quantidade de projetos de regularização na área do 15º RI, onde situa-se a comunidade, sendo que nos anos seguintes, ainda que com variações, manteve-se um quantitativo interessante.

Por seu turno, o próximo gráfico, extraído da mesma fonte e relativo à mesma circunscrição territorial, novamente onde está localizada a comunidade de Paraisópolis, revela os seguintes números:

**Imagem 3: Quantidade de Unidades Regularizadas**



Fonte: (ANOREG SP, 2019).

Aqui tem-se outra análise. Os quantitativos referem-se ao número de unidades regularizadas. Como se observa, apenas no ano de 2017 foram 1.167 unidades. Se forem somadas às do ano seguinte, tem-se um total de 2.104 unidades passadas à situação de regularidade. Quantas pessoas residem em cada uma dessas unidades? Quantas pessoas no total foram beneficiadas? Não se sabe precisar, contudo, é inegável o efeito positivo numa comunidade de aproximadamente 50.000 habitantes.

Em que pese não haver informações sobre se alguma laje foi regularizada em tais projetos, é fato que esse grande número de imóveis regularizados na área onde se situa uma

comunidade carente, em tese, abre caminho para futuras legalizações das lajes, visto que ao menos um dos entraves foi superado, qual seja, a regularização da construção base.

Dando sequência ao tópico, é válido, dentro do contexto das oportunidades trazidas pela regularização fundiária, melhor investigar seu potencial de impactos positivos e sua probabilidade de ocorrência.

Nesse diapasão, não podem deixar de ser detalhados os possíveis benefícios econômicos que a regularização pode acarretar, pois deles decorre uma gama de benefícios indiretos.

Como especificado anteriormente, além dos ganhos para o cidadão, que teve seu imóvel regularizado e, também, para o poder público municipal, que terá sua receita tributária majorada a médio e longo prazos, é possível e provável que haja aumento do número de negócios imobiliários, aquecimento da construção civil na área afetada, geração de empregos, dentre outras atividades que geram impactos positivos na atividade econômica.

Para exemplificar tal possibilidade de incremento da atividade econômica, apresentam-se, a seguir, dados extraídos de consulta realizada novamente junto ao portal da Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo - ANOREG SP, conforme imagem a seguir:

**Imagem 4: Quantidade de Unidades Registradas**



Fonte: (ANOREG SP, 2019).

De acordo com a consulta, no estado de São Paulo, no ano de 2018, ou seja, um ano após a edição da novel lei e ano em que foi baixado seu decreto regulamentador, houve o recorde histórico de imóveis registrados no âmbito da regularização urbana, alcançando 8.811 unidades.

De 2001 até 2016, a média anual de imóveis urbanos registrados no estado, após projetos de regularização, foi de 1.712 unidades. Em 2017 foram 7.152 e 8.224 em 2019. Assim, os dados indicam que o novo arcabouço legal, em conjunto com as novas formas de procedimento, de fato tem estimulado a regularização fundiária urbana.

Registre-se que o gráfico acima mostra unidades **registradas**, ou seja, unidades que, num primeiro momento foram regularizadas e, após sua formalização registral, já foram objeto de alienação dentro das regras legais imobiliárias, gerando o **registro** da transferência.

Se for considerado, ainda, que o período entre os anos de 2017 a 2019 tem sido de crise econômica e de desaquecimento do setor imobiliário tradicional e que justamente em tal período houve forte aumento do número de unidades comercializadas depois de projetos

regularizadores, a contribuição da regularização fundiária urbana para a economia torna-se ainda mais evidente.

Dessa forma, os dados acima parecem sugerir que, de fato, os projetos de regularização fundiária urbana, considerando apenas o aspecto econômico, têm o potencial de se pagarem a médio prazo, passando, em seguida, a ser inclusive nova fonte de receita derivada para o poder público municipal.

Antes de encerrar este tópico cabem, ainda, algumas reflexões finais. Em vários pontos da presente pesquisa foram discutidas questões relacionadas ao real impacto do direito de laje, com foco nos núcleos urbanos caracterizados por concentrar parcela da população cuja renda, em que pese haver variações, costuma ser bastante reduzida.

No entanto, há que se considerar, também, o efeito que o novel instituto pode ter em outros cenários, principalmente em regiões urbanas de renda mediana ou, porque não, de renda média alta. Nas pesquisas realizadas buscando reunir material para este trabalho, nada foi encontrada sobre esta questão, o que justifica abordá-la neste momento.

O fato que deve ser investigado é que, a partir do permissivo legal positivado no Código Civil, nada impede que um cidadão comum, com renda relativamente confortável, comece a explorar o potencial econômico do instituto de forma a otimizar sua capacidade de realizar negócios jurídicos imobiliários.

Para tentar ilustrar a situação, propõe-se um exercício de imaginação, com o seguinte cenário: determinada pessoa, moradora de cidade do interior do país, de porte pequeno a médio, mas já com boa demanda por moradias, lá possui sua residência habitual e mais dois terrenos urbanos, nos quais está construindo duas casas para posterior alienação com algum ágio.

Antes do direito de laje positivado da forma como está, as opções para tal pessoa eram mais limitadas, ou construía e vendia, ou alugava tais imóveis. Agora, esse mesmo cidadão pode enxergar a possibilidade de, ao construir a residência base, reforçar sua estrutura e deixá-la apta a receber futura laje.

Daí decorrem várias combinações possíveis: tal pessoa pode, ao vender a construção base, já firmar o contrato para ter direito a construir a futura laje e, depois disso, vendê-la ou alugá-la. Pode, ainda, permanecer com a construção base, que da mesma forma poderá alienar ou alugar, negociando apenas o direito de laje.

Tal cenário, inclusive, já existe, mesmo em cidades pequenas. É comum a prática de se construir, em terreno e bairro regulares, com infraestrutura normal, a casa para moradia da pessoa e, no plano superior, com acesso independente, uma ou até mais unidades, para aluguel.

O fato é que antes da nova lei, não se podia ir além disso, visto que para efeitos de matrícula, registro e futuras averbações todo aquele imóvel era considerado único.

A fotografia abaixo ilustra bem a situação aqui descrita. Trata-se de imagem captada recentemente (dezembro/2019) pelo autor deste trabalho durante viagem de visita a familiares:

**Imagem 5: Vista frontal da fachada de um imóvel com laje**



(ARQUIVO PESSOAL, 2019).

A imagem foi feita na cidade de Dracena, cidade de cerca de 50.000 habitantes, localizada no interior do estado de São Paulo. Trata-se justamente de uma construção base, na qual o proprietário criou dois acesso laterais, independentes, a dois imóveis distintos localizados no plano superior. Adiante, nos detalhes da sequência de imagens, pode se ver, inclusive, as entradas de cada imóvel:

**Imagem 6: Detalhe da entrada lateral direita**



(ARQUIVO PESSOAL, 2019).

**Imagem 7: Detalhe da entrada lateral esquerda**



(ARQUIVO PESSOAL, 2019).

De todo o exposto é possível fazer as seguintes indagações: Qual o verdadeiro efeito que o direito de laje terá em termos práticos? Não irá muito além do uso na regularização de comunidades carentes, claramente o imaginado pelo legislador?

Ainda é cedo para afirmar, de forma conclusiva, o alcance total desse instituto. Porém, ao se analisar as situações como as até aqui apresentadas, os fatos parecem sugerir que haverá sim alguma dinamização dos negócios jurídicos no mercado imobiliário, mesmo em cidades menores, o que pode ser um efeito positivo, ao menos em termo econômicos.

Quanto aos ganhos sociais, já foram suficientemente detalhados ao longo do presente tópico.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação estabeleceu como objetivo responder a algumas indagações relativas ao impacto que o direito real de laje tem tido na vida das pessoas, seja de cunho social, seja de cunho econômico e, ainda, em que medida tem sido utilizado nas relações negociais imobiliárias.

Secundariamente, buscou-se investigar como seu aspecto formal vem sendo tratado nas serventias extrajudiciais incumbidas do registro de imóveis, no sentido de se verificar se estão ocorrendo exigências demasiadamente complexas, capazes de impedir ou debilitar seu emprego, principalmente nos projetos de regularização fundiária urbana.

Para tanto, partiu-se da hipótese de que o direito real de laje, em conjunto com outros institutos jurídicos e com inovações tecnológicas, como as novas ferramentas de georreferenciamento, tem o potencial de auxiliar na concretização dos projetos de regularização fundiária urbana, com destaque para a de interesse social, bem como, ainda que secundariamente, acarretar em benefícios econômicos diretos e indiretos.

Assim, no primeiro capítulo, que versa sobre o direito fundamental à moradia, buscou-se trazer considerações dos principais teóricos sobre o tema, envolvendo a questão da relação entre dignidade e direito à moradia, sua função social, os problemas urbanos mais graves da atualidade brasileira e o que já se realizou e se pensou, até hoje, em termos de políticas públicas habitacionais no país.

No segundo capítulo, especificamente sobre o direito real de laje, foram apresentadas informações técnicas sobre o instituto, concernentes a sua introdução no ordenamento jurídico pátrio, discussões sobre sua ainda polêmica natureza jurídica, os aspectos legais e procedimentos para seu registro, assim como regras particulares a serem observadas no momento da celebração de negócios jurídicos tendo-o como objeto.

Adiante, já no derradeiro capítulo, no qual se investigou a relação entre o direito de laje e o acesso à moradia, julgou-se útil apresentar um panorama sobre os aspectos principais da regularização fundiária urbana de interesse social e o uso que se tem feito das novas ferramentas tecnológicas, principalmente na identificação e medição de imóveis, áreas e núcleos urbanos irregulares.

Na segunda parte do capítulo em comento, foram mostrados os mais relevantes desafios e oportunidades relativos ao tema, adicionados às controvérsias até o momento levantadas sobre a efetividade e utilidade do novel instituto. Concluindo o capítulo, foram ofertadas algumas reflexões sobre possíveis alternativas para solucionar os problemas já

identificados quando se pensa em por em prática o instituto, assim como potenciais benefícios nele identificados.

No que tange ao atingimento do objetivo do trabalho, tem-se o seguinte: quanto ao impacto do direito de laje para a sociedade, constata-se que, de acordo com o todo o exposto no trabalho, principalmente com base nos dados apresentados no tópico 3.3.2, o instituto, de fato, apresenta potencial para trazer benefícios sociais, contribuindo nos projetos de regularização e, ainda, fomentar o aquecimento do mercado imobiliário.

Contudo, cabe ponderar que foi identificado que isso só é possível se o poder público, verdadeiramente, utilizar e implementar as ações previstas na lei de regularização, conforme apresentadas no trabalho, com destaque para a implantação da infraestrutura pública básica nos locais regularizados, assim como o uso dos instrumentos jurídicos da lei para, de maneira efetiva, realizar as etapas judiciais e de registro sem ou com baixo custo para o cidadão, principalmente para aqueles das comunidades carentes.

Nesse ponto, pode-se indagar: mas se muitas das políticas anteriores de habitação jamais “saíram do papel” (ao menos em alguns pontos) porque esta seria diferente? A dúvida é perfeitamente plausível e, realmente, o histórico sobre políticas habitacionais não é dos mais alentadores.

Contudo, nota-se uma diferença na atual política, que são precisamente seus novos instrumentos. Há que se refletir sobre o seguinte: o que é mais plausível para o poder público: insistir na construção de “casas populares”, que sabidamente necessitam de recursos gigantescos para atender toda a demanda de necessitados, ou regularizar as habitações já existentes?

Frise-se que não se está aqui a advogar no sentido de, num “passe de mágica”, regularizar todos os imóveis informais do país. Apenas deve-se formalizar aqueles que têm as condições mínimas para tal. Mas, como visto nos levantamentos feitos, existem inúmeros imóveis nos chamados núcleos informais que têm totais condições de habitação. Dessa forma, o poder público, ao invés de construir todo um complexo, apenas realizaria as obras urbanas básicas, o que exige muito menos recursos do que erguer imóveis para todos os que precisam.

Quanto ao objetivo secundário, ou seja, da verificação do tratamento dado ao instituto nas serventias extrajudiciais, observou-se que ainda não há um padrão definido. De acordo com as pesquisas feitas, já há, por parte das entidades de classe que representam os “cartórios”, orientações de como se proceder no tocante à matrícula e registro da laje, sendo que o processo, conforme apresentado na pesquisa, não parecer ser o maior obstáculo para a procura pelo registro da laje, mesmo porque, no mais da vezes, isso se daria dentro de um

projeto de regularização, o que por si só já garantiria vários benefícios e isenções aos interessados.

Contudo, dada a dimensão do país e, ainda, o fato de que pode haver regras próprias em cada estado e em cada município, não foi possível verificar um único modo de se proceder.

Naquilo que diz respeito à procura pelo registro do instituto nas serventias, constatou-se que, dado seu relativo pouco tempo de positivação no código civil, tal demanda é tímida. O que já ocorreu ficou justamente por conta de iniciativas do poder público, levadas a cabo nos projetos de regularização urbana, muito embora não foi possível precisar se nos ditos projetos houve lajes regularizadas.

Constatou-se, no entanto, que muitos projetos de regularização urbana têm ocorrido, conforme dados apresentados sobre o estado de São Paulo, sendo que alguns deles foram levados a cabo em áreas “favelizadas” da capital paulista. Verificou-se que, ao menos em tese, tal fato pode abrir caminho para a regularização das lajes lá existentes, visto que um dos óbices é precisamente a falta de matrícula da construção base, sem a qual não se pode abrir a matrícula da laje.

Conclui-se, dessa forma, que o novo arcabouço jurídico, em que pesem as polêmicas que o cercam, possui virtudes capazes de torná-lo ferramenta bastante útil no fomento do acesso ao direito fundamental da moradia e, secundariamente, trazer efeitos positivos também na seara econômica.

Contudo, não se pode perder de vista que, principalmente num país como o Brasil, por melhores que sejam os instrumentos jurídicos, se não houver a chamada “decisão política”, dificilmente algo será concretizado, principalmente no tocante às camadas mais necessitadas da população, o que torna a ação do poder público fundamental.

Repise-se, finalmente, que as novas regras legais facilitaram e reduziram os custos a cargo do ente público, assim, espera-se que tal “decisão” ocorra com menores resistências, principalmente devido ao potencial de benefícios, inclusive para os próprios agentes políticos.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE Jr. Roberto Paulino de. O Direito de Laje não é um Novo Direito Real, mas um Direito de Superfície. Disponível no: <http://www.conjur.com.br/2017-jan-02/direito-laje-nao-direito-real-direito-superficie> acessado em 04 de janeiro de 2017.
- ANOREG. Associação dos Notários e Registradores do Estado de São Paulo. Cadastro de Regularização Fundiária Urbana. Disponível em: <https://www.cartoriosp.com.br/online/?pagina=47>. Acesso em out. 2019.
- ARAUJO, PHF. Comentários sobre algumas teorias de ondas longas. Revista Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – Série Ciências Humanas. Vol. 23 (2): 169-182, jul./dez. 2001.
- BARCELLOS, Ana Paula. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BARRETO, Vicente de Paulo. Reflexões sobre os direitos sociais. In: SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). Direitos Fundamentais Sociais: estudos de direito constitucional internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo - Os Conceitos Fundamentais e a Construção do Novo Modelo. São Paulo. 2º Edição. Saraiva, 2010.
- BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 6ª Edição. Editora: Estação Liberdade. 2013.
- BRANDALIZE, Marília Cecília Bonato. Apostila de Topografia, PUC-PR, Curitiba, n.1, 2000.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 25 set. 2019.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de Janeiro de 2002. Planalto. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm). Acesso em: 10 nov. 2019.
- BRASIL. Tribunal de Justiça (14ª Câmara Cível) Apelação Cível Nº (00040232120098190017). Desembargador: José Carlos Paes. Rio de Janeiro, 9 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://tjrj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/118209411/apelacao-apl-40232120098190017-rj-0004023-2120098190017>. Acesso em: 26 set. 2019.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Medida Cautelar Nº 13.756 - RJ (2008/0009170-1). Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins. Brasília, 22 de janeiro de 2008. Disponível em: <http://stj.vlex.com.br/vid/-42130755>. Acesso em: 26 set. 2019.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Almedina, 1999.
- CORREA, Claudia Franco. DIREITO DE LAJE: O DIREITO NA VIDA E A VIDA NO DIREITO. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília – DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. Direitos humanos e cidadania. São Paulo: Moderna, 1998.
- DE FARIA, Cristiano C.; EL DEBS, Martha; DIAS, Wagner I. Direito de Laje – Do puxadinho à digna moradia: 1. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2017.
- DINIZ, Maria Helena. Sistema de Registro de Imóveis. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ESPAÑA. Decreto de 14 de febrero de 1947. Disponível em: [https://www.boe.es/eli/es/d/1947/02/14/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/d/1947/02/14/(1)/con). Acesso em: 10 nov. 2019.

EMERG. Acessoria de comunicação. Disponível em: [http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/noticias\\_todas/direito-de-laje.html](http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/noticias_todas/direito-de-laje.html). Acesso em: 07 jan. 2020.

FERNANDES. Cássia do Carmo Pires Fernandes. SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos da. Ações e Conteto da Política Nacional de Habitação: Da Fundação Casa Popular ao Programa “Minha Casa, Minha Vida”. 2009. Disponível em: <http://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/1933/texto%20completo.pdf?> Acesso em 12 de nov. 2019.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2011). Vamos conhecer o Brasil. Disponível em: <http://7a12.ibge.gov.br/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/caracteristicas-da-populacao>. Acesso em: 13 de junho de 2019.

IRIB. Instituto dos Registradores de Imóveis do Brasil. Acessoria de Comunicação. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/noticias/direito-de-laje-e-reconhecido-em-acao-de-usucapiao-juiz-de-direito-de-pernambuco-prolata-a-primeira-sentenca-do-pais/>. Acesso em: 25 set. 2019.

KANT, Immanuel. Fundamentação da Metafísica dos Costumes. Trad. Paulo Quintela. 1ª ed. Lisboa: Edições 70 Lda, 2007.

KRAUSE, Cleandro. BALBIM, Renato. NETTO, Vicente Correia Lima. Minha Casa Minha Vida, Nosso Crescimento: Onde Fica a Política Habitacional? Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91386/1/766214109.pdf>. Acesso em 12 de nov. 2017.

KÜMPEL, Vitor Frederico et al. Tratado Notarial e Registral. Volume III. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2017.

KÜMPEL, Vitor Frederico (coordenador). Peças Fundamentais Notariais e Registrais. São Paulo: YK Editora, 2018.

KÜMPEL, Vitor Frederico de. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI265141,61044Algumas+reflexoes+sobre+o+Direito+Real+de+Laje+Parte+I>. Acesso em: 12 set. 2019.

LIMA, Francisco Arnaldo Rodrigues de. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-principio-da-dignidade-da-pessoa-humana-nas-constituicoes-do-brasil/>. Acesso em: 23 out. 2019.

LAGO, Ivan Jacopetti do, In 36º Encontro Regional dos Oficiais de Registro de Imóveis. 26 e 27 de outubro de 2017 - Hotel Novotel Jaraguá - São Paulo. 2017.

LOUREIRO, Luís Guilherme. Registros Públicos: teoria e prática. 5ª ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

MACHADO, Carolina Dias. SELLOS-KNOERR, Viviane Coelho de. A Colaboração Público-Privada como Forma de Efetivar o Direito Fundamental aos Serviços Públicos num Cenário de Escassez de Recursos. Revista Em Tempo, [S.l.], v. 17, n. 1, nov. 2018. ISSN 1516-8964. Disponível em: <https://revista.univem.edu.br/emtempo>. Acesso em: 06 mar. 2019.

MARICATO, E. et al. Cidades Rebeldes: Passe livre e as manifestações que tomaram conta do Brasil. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MARINO. Aluizio at al. In Fórum Nacional de Reforma Urbana GT Conflitos. Disponível em: <http://www.cdes.org.br/wp-content/uploads/2019/11/panorama-dos-conflitos-2018-5.pdf>. Acesso em: 25 set. 2019.

MELO. Marco Aurélio Bezerra de. Direito à Posse da Laje. Disponível em: <https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/514374096/direito-a-posse-da-lajeCivil>. Acesso em 18 set. 2019.

NALINI, J. R.; CHICUTA, K.; ORLANDI NETO, N.; DIP, R. H. M (org.); AMADEI, V. de A. Registros Públicos e Segurança Jurídica. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

NICHETI, Matheus Eduardo Heberle. Análise Geométrica de Levantamento Urbano Utilizando Imagens Orbitais e Veículo Aéreo Não Tripulado. 2016.

NORTH, Douglass C.. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Nova York: Cambridge University Press, 1990.

ORLANDI NETO. Narciso. Retificação do Registro de Imóveis. São Paulo: Oleira Mendes, 1997.

PAIVA, João Pedro. O Procedimento de Dúvida e a Evolução dos Sistemas Registral e Notarial no Século XXI 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

PINTO, Victor Carvalho. A regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4109237/mod\\_resource/content/1/A%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundia%C3%A7%C3%A3o%20Urbana%20na%20Lei%2013.465.2017%20Victor%20Carvalho%20Pinto.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4109237/mod_resource/content/1/A%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundia%C3%A7%C3%A3o%20Urbana%20na%20Lei%2013.465.2017%20Victor%20Carvalho%20Pinto.pdf). Acesso em: 9 jan. 2019.

PORTUGAL. Decreto-Lei Nº 47 344, de 25 de Novembro de 1966. Disponível em: <https://www.igac.gov.pt/documents/20178/358682/C%C3%B3digo+Civil.pdf/2e6b36d8-876b-433c-88c1-5b066aa93991>. Acesso em: 11 nov. 2019.

POZZOLI, Lafayette. A Paz, o Princípio Constitucional da Fraternidade e o Direito Como Função Promocional da Dignidade da Pessoa Humana. In: CÁRDENAS, Jaime Cubides; RICO, Antonio Fajardo. Cuestiones Dialécticas en Torno a los Derechos Humanos y la Paz. Curitiba: Instituto Memória, 2018.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

RICCI, Luiz Antonio Lopes. Dignidade Humana à Luz da Bioética Cotidiana e Ética da Alteridade, in GIACOIA JUNIOR, Oswaldo. RAMIRO, Caio Henrique Lopes. RICCI, Luiz Antonio Lopes. Responsabilidade e Futuro: bioética, biopolítica, biopoder e os desafios para a reflexão e ação. 1ª ed. São Paulo: LiberArs. 2015.

RODRIGUES, Felipe Leonardo & FERREIRA, Paulo Roberto Gaiger. Tabelionato de notas. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROLNIK, R. et al. Regularização fundiária Plena: Referências Conceituais . Brasília : Ministério das Cidades, 2007.

SALE JUNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: SAFE, 2004.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça - APL: 00218582420138260005 SP 0021858-24.2013.8.26.0005, Relator: Ricardo Negrão, DJ: 27/07/2015, JusBrasil, 2015. Disponível em: <https://tjsp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/216685673/apelacao-apl-218582420138260005-sp-0021858-2420138260005>. Acesso em: 05 mar. 2019.

SARLET. Ingo. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARMENTO, Daniel. Dignidade da Pessoa Humana: conteúdo, trajetórias e metodologia. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SMOLKA, Martim. Regularização da Ocupação do Solo Urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. Cadernos do IPPUR, 2002.

SILVA, Raquel R. da. Aplicação de imagens orbitais de alta resolução espacial no cadastro técnico rural multifinalitário. Porto Alegre: UFRS, 2007.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos de personalidade 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

TAMANAHA, Brian Z. O Primado da Sociedade e as Falhas do Direito e Desenvolvimento. São Paulo Revista Direito GV. Vol 6, nº 1. Jan/Jun 2010.

TARTUCE, Flávio. A lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar, v. 23, n. 3, p. 1-23, jul./set. 2018

VENOSA, Silvio. Direito Civil: Direitos Reais. São Paulo: Atlas, 2011.

VETORAZZI, Carlos A. Técnicas de Geoprocessamento no Monitoramento de Áreas Florestadas, Série Técnica IPEF, Piracicaba, v.10, n.29, 1996.

VILELA, José Celso. Para que e como fazer REURB em seu Município. Disponível em: <https://www.coring.org/files/palestra/REURB-Como-e-por-que-viabilizar-no-seu-municipio.pdf>. Acesso em ago. 2019.

VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.1 ed. São Paulo: Global Editora. 1986.