

UNIVERSIDADE FEDERAL DE OURO PRETO (UFOP)

Escola de Direito, Turismo e Museologia (EDTM)

Departamento de Direito (DEDIR)

Pedro Henrique Gonçalves de Pinho Mourão

**O DIREITO REAL DE LAJE E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO
FUNDAMENTAL À MORADIA**

Ouro Preto

2024

Pedro Henrique Gonçalves de Pinho Mourão

O DIREITO REAL DE LAJE E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA

Monografia apresentada ao curso de Direito da
Universidade Federal de Ouro Preto como
requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Arnaud Marie Pie Belloir

Área de concentração: Direito Civil

Ouro Preto

2024



FOLHA DE APROVAÇÃO

Pedro Henrique Gonçalves de Pinho Mourão

O direito real de laje e a efetivação do direito fundamental à moradia

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal de Ouro Preto como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito

Aprovada em 17 de outubro de 2024

Membros da banca

Doutor Arnaud Marie Pie Belloir - Orientador - Universidade Federal de Ouro Preto
Doutora Beatriz Schettini - Universidade Federal de Ouro Preto
Mestre Fabiano César Rebuzzi Guzzo - Universidade Federal de Ouro Preto

Arnaud Marie Pie Belloir, orientador do trabalho, aprovou a versão final e autorizou seu depósito na Biblioteca Digital de Trabalhos de Conclusão de Curso da UFOP em 18/10/2024



Documento assinado eletronicamente por **Arnaud Marie Pie Belloir, PROFESSOR DE MAGISTERIO SUPERIOR**, em 18/10/2024, às 20:33, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.ufop.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0797887** e o código CRC **BF86F84E**.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Deus!

Agradeço a todos os mestres que passaram tantos ensinamentos para que conseguisse chegar até aqui. Em especial, ao meu orientador Arnaud Marie Pie Belloir pelo acompanhamento, compreensão e apoio nos momentos difíceis.

Agradeço à banca pela disponibilidade e colaboração.

Agradeço à UFOP e todas as oportunidades profissionais que tive ao longo da graduação, dentre as quais destaco: Delegacia de Ouro Preto, Cartório de Registro de Imóveis de Alto Rio Doce, TJMG e Escritório Arantes Brito e Ottoni. Tudo isso me agregou muito e foi crucial para a minha formação.

Agradeço à minha família, em especial aos meus pais, irmãos, namorada e amigos, pelo apoio, companheirismo e lealdade. Obrigado por estarem ao meu lado até o fim desse ciclo tão importante!

RESUMO

Este trabalho investiga o direito real de laje, introduzido pela Lei nº 13.465/2017, como uma resposta inovadora aos desafios da regularização fundiária em áreas urbanas de alta densidade populacional no Brasil. A análise parte da evolução histórica e legislativa do instituto, destacando a transição da Medida Provisória nº 759/2016 para a Lei nº 13.465/2017, e os objetivos de adaptar o ordenamento jurídico às realidades das comunidades de baixa renda. Além disso, o estudo explora as divergências doutrinárias acerca da natureza jurídica do direito de laje, debatendo se ele deve ser classificado como um direito real sobre coisa própria ou coisa alheia, e as implicações dessa classificação para os direitos de propriedade e vizinhança. O trabalho também examina os desafios práticos da implementação do direito de laje, como a complexidade burocrática, os altos custos de regularização e a carência de infraestrutura adequada, que dificultam a aplicação eficaz da lei. Embora reconheça que a legislação apresenta lacunas e não oferece uma solução definitiva para os problemas habitacionais no Brasil, o estudo argumenta que a Lei nº 13.465/2017 representa um avanço importante ao estabelecer um marco legal para a regularização fundiária e o reconhecimento de direitos de propriedade em áreas urbanas. Para maximizar seu impacto, a lei deve ser acompanhada por políticas públicas que promovam a inclusão social, simplifiquem os processos de regularização e melhorem as condições de vida nas áreas beneficiadas. Neste sentido, a lei deve ser vista como um ponto de partida crucial para a promoção do direito à moradia digna, e sua eficácia depende da integração com outras medidas de política urbana e social.

Palavras-chave: Direito de laje, regularização fundiária, Lei nº 13.465/2017, moradia digna, políticas públicas, direito de propriedade.

ABSTRACT

This paper investigates the right of surface, introduced by Law nº 13.465/2017, as an innovative response to the challenges of land regularization in densely populated urban areas in Brazil. The analysis begins with the historical and legislative evolution of the institute, highlighting the transition from Provisional Measure nº 759/2016 to Law nº 13.465/2017, aiming to adapt the legal framework to the realities of low-income communities. Furthermore, the study explores doctrinal divergences regarding the legal nature of the right of surface, debating whether it should be classified as a real right over one's own property or over another's property, and the implications of this classification for property and neighborhood rights. The paper also examines the practical challenges of implementing the right of surface, such as bureaucratic complexity, high costs of regularization, and inadequate infrastructure, which hinder the effective application of the law. While acknowledging that the legislation has gaps and does not provide a definitive solution to Brazil's housing problems, the study argues that Law nº 13.465/2017 represents a significant step forward by establishing a legal framework for land regularization and the recognition of property rights in urban areas. To maximize its impact, the law must be accompanied by public policies that promote social inclusion, simplify regularization processes, and improve living conditions in the areas covered. In this way, the law should be seen as a crucial starting point for promoting the right to adequate housing, and its effectiveness depends on its integration with other urban and social policy measures.

Keywords: Right of surface, land regularization, Law nº 13.465/2017, adequate housing, public policies, property rights.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
CC	Código Civil
CF	Constituição Federal
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ITBI	Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa Mortis ou Doação
MP	Medida Provisória
NSCGJ/SP	Normas Judiciais da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo
ONU	Organização das Nações Unidas
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
Reurb-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RRT	Registro de Responsabilidade Técnica
Unb	Universidade de Brasília

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	EVOLUÇÕES NORMATIVAS DO DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA.....	12
3	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.....	21
3.1	Críticas e contrapontos aos novos fundamentos e objetivos da Reurb	22
3.2	Evolução normativa do direito de laje: da Medida Provisória 759, e sua exposição de motivos, à Lei 13.465/17	24
3.3	O direito de laje na MP 759/2016 versus o direito de laje na Lei 13.465/2017	27
4	DIREITO DE LAJE	33
4.1	Noções gerais do Direito Real de Laje	33
4.2	Natureza jurídica do Direito de Laje.....	33
4.2.1	O Direito de Laje como um direito real sobre coisa própria.....	35
4.2.2	O Direito de Laje como um direito real sobre coisa alheia	36
4.3	Uma análise comparativa entre o direito de laje e outros institutos.....	38
4.4	Formas de constituição do direito real de laje e registro	40
4.5	Formas de extinção do direito real de laje.....	42
5	IMPACTO DO DIREITO DE LAJE NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA E IMPLICAÇÕES PRÁTICAS DE SUA INSTITUIÇÃO.....	44
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	52
	REFERÊNCIAS	54

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia é um dos pilares fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), sendo reconhecido como um direito social de grande relevância. No entanto, a realidade habitacional brasileira revela uma situação de grave déficit, especialmente em áreas urbanas densamente povoadas e caracterizadas por irregularidades fundiárias. Nesse cenário, surgem diversos mecanismos legais com o intuito de efetivar o direito à moradia digna e promover a regularização de imóveis. Um desses mecanismos, foco de abordagem no presente trabalho, é o direito real de laje, inserido no ordenamento jurídico pela Lei nº 13.465 (Brasil, 2017), e incorporado no Código Civil, no artigo 1.225, inciso XIII.

A questão da habitação no Brasil sempre esteve marcada pela desigualdade social e informalidade, especialmente em áreas urbanas densamente povoadas. O crescimento urbano desordenado das cidades brasileiras, frequentemente impulsionado pela falta de políticas públicas adequadas, foi responsável pelo surgimento de núcleos urbanos informais e a formação de favelas e comunidades urbanas, marcadas pela informalidade e irregularidade habitacional. Nesse contexto, o direito real de laje aparece como uma tentativa do legislador de regularizar imóveis informais, e titular os seus ocupantes a partir da regulamentação do fenômeno social da “laje”.

Corrêa e Menezes (2016) explicam sobre o contexto social de surgimento do fenômeno social da laje, bem como o processo de verticalização das favelas e comunidades urbanas, estratégia adotada pela população de baixa renda como forma de acesso à moradia:

Pontua-se, preliminarmente, as circunstâncias socioantropológicas já contextualizadas que levaram os moradores de favelas a adotar uma maneira tão sui generis de moradia, sob a forma de crescimento vertical, como meio de alcançar e concretizar um direito tão fundamental. (...) Por definição podemos afirmar que o ‘Direito de Laje’ é uma categoria imobiliária comum em favelas, de maneira especial nas favelas cariocas, que traduz a apropriação de um bem imóvel em posição verticalizada, também sem previsão no ordenamento jurídico pátrio, pois decorre da plena ocupação horizontal de moradias primitivas, constituídas sobre o solo, na superfície terrestre.(...) O “Direito de Laje” concede nova versão à arquitetura da favela, configurando moradias verticais, como pequenos edifícios, pois o morador que construiu sua casa sobre uma laje pode vender a laje de cobertura de sua casa a outro comprador, o que caracteriza mais uma modalidade de transação envolvendo o “Direito de Laje” do comprador, que assim tem acesso a sua moradia. Outra modalidade em que se faz presente o “Direito de Laje” ocorre quando o comprador de uma casa construída na superfície compromete-se a construir um prédio com alguns andares, geralmente de 3 (três) ou 4 (quatro), cujos espaços são dispostos

em quitinetes, destinadas à locação de unidades superpostas para moradia de terceiros, exceto uma delas, que é destinada à moradia do vendedor da casa primitiva. **É fato que o processo de verticalização das favelas em grandes centros urbanos, como o Rio de Janeiro, cresce consideravelmente a partir da década de oitenta.** (Corrêa e Menezes, 2016), grifo nosso.

O direito real de laje, instituído pela Medida Provisória nº 759 (Brasil, 2016), posteriormente convertida na Lei nº 13.465 (Brasil, 2017), representa um novo direito real, que tem por objetivo final promover o direito à moradia digna, previsto na Constituição Federal. Esse instituto representa uma inovação legislativa, possibilitando que os ocupantes dessas edificações verticais informais, adquiram direitos reais, de forma independente, sobre as unidades construídas acima ou abaixo de uma construção-base, situação comum em assentamentos urbanos informais.

Embora a intenção do legislador tenha sido a de fornecer uma solução eficaz para formalizar uma situação fática irregular, especialmente em benefício da população de baixa renda, é importante destacar que a efetivação do direito de laje esbarra na capacidade prática de sua aplicação. Apesar do caráter inovador da Lei, a implementação prática desse direito enfrenta desafios significativos, tanto no que diz respeito à burocracia excessiva imposta, quanto aos custos associados ao processo de regularização. As exigências legais para regularização e registro, as vezes conflitam com a realidade social dessas comunidades, onde a titulação formal é encarada mais como um peso do que um benefício. Isso levanta questionamentos sobre a real eficácia da Lei nº 13.465 (Brasil, 2017) em atingir seus objetivos sociais e garantir o direito à moradia digna, sobretudo para a população de baixa renda.

Assim, esse trabalho propõe uma análise crítica do direito real de laje, a partir da análise da sua evolução legislativa, das divergências doutrinárias quanto à natureza jurídica do instituto, seus fundamentos jurídicos e os principais desafios enfrentados em sua aplicação prática. Para isso, será utilizada uma abordagem dogmática-dedutiva partindo de uma análise das normas jurídicas que regulamentam o tema, estudo de doutrinas, e uma decisão judicial para que se possa entender a relação entre o instituto e o contexto socioeconômico e as políticas públicas de habitação no Brasil.

Além disso, a pesquisa propõe discutir os reais impactos do direito de laje na efetivação do direito à moradia digna, destacando as barreiras burocráticas e financeiras que dificultam sua implementação, especialmente para uma população de

baixa renda. O objetivo é avaliar se o instituto, conforme delineado pela Lei nº 13.465/2017 (Brasil, 2017), realmente cumpre seu papel de garantir a segurança jurídica dos ocupantes dos imóveis de núcleos urbanos informais, através da titulação massiva dos ocupantes, e promover a inclusão social nas áreas beneficiadas.

2 EVOLUÇÕES NORMATIVAS DO DIREITO CONSTITUCIONAL À MORADIA

Os direitos sociais ganharam destaque mundial com a promulgação, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de dezembro de 1948 (ONU, 1948). Dentre esses direitos fundamentais, definidos no preâmbulo da Declaração como “o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações” (ONU, 1948), encontra-se o direito a habitação, que será cerne de estudo da presente pesquisa.

Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos tutelou o direito à moradia, naquela ocasião denominado direito à habitação, em seu artigo XXV, item 1 (ONU, 1948):

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ONU, 1948) (Grifo nosso).

Apesar da simples inclusão da palavra “habitação” como direito social trazido pela DUDH, foi a partir desse momento que o direito à moradia passou a ser tratado como um direito humano universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas.

No ano de 1966, o direito à moradia foi novamente reafirmado pela ONU, através do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, mas ratificado pelo Brasil apenas em 1992, através do Decreto nº 591 (Brasil, 1992). Pela redação do art. 11, do Pacto Internacional (AGNU, 1966), o direito à moradia adequada voltou a ser reconhecido:

Os Estados-partes no presente Pacto **reconhecem o direito de toda pessoa a** um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia adequadas**, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento (AGNU, 1966) (Grifo nosso).

No Brasil, em que pese a essencialidade do direito à moradia, sua recepção definitiva como norma legal, só se deu com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (Brasil, 1988), e após a Emenda Constitucional nº 26 (Brasil, 2000), que incluiu o direito à moradia como sendo direito social fundamental.

Atualmente, o art. 6º da CF (Brasil, 1988), alterado pela Emenda Constitucional nº 90 (Brasil, 2015), dispõe:

Art. 6º **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 (Grifo nosso).

Sendo assim, o direito à moradia tornou-se um pilar social constitucional, com aplicação imediata, conforme se extrai do §1, do art. 5 da Constituição Federal (Brasil, 1988):

§1. As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm **aplicação imediata** (Grifo nosso).

Apesar desse reconhecimento formal do direito à moradia, e da imposição legal de “aplicação imediata” trazida pela Carta Maior, não são necessários esforços hercúleos para se concluir que o Brasil possui uma deficiência habitacional crônica, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2022), o déficit habitacional do Brasil atingiu o número de 6.215.313 de domicílios, e constatou que outros 1.682.654 de domicílios são considerados precários, o que impede milhões de cidadãos a acessarem o direito basilar à moradia digna.

Para efeitos desse trabalho, o conceito de “moradia digna” utilizado, será o proposto pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (United Nations, 1991), em seu Comentário nº 4, segue:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (United Nations, 1991) (Grifo nosso).

O êxodo rural fez com que nas décadas de 60 e 70, cerca de 30 milhões de pessoas deixassem as áreas rurais em busca de oportunidades em áreas urbanas (Mueller e Martine, 2022). Essa migração trouxe diversos problemas sociais que

agravaram a desigualdade social e o acesso à moradia digna. Nesse sentido, destaca Joyce Santos (Santos, 2009):

O processo de urbanização intensificado no século XX evidenciou a desigualdade social no Brasil, decorrente da má distribuição de renda. A urbanização deixou evidentes os sinais do sistema capitalista expressos na criação de espaços de exclusão, seja em termos simbólicos ou materiais e proporcionou o surgimento de termos como: exclusão social, inclusão precária, segregação territorial e ambiental, ilegalidade e informalidade. O movimento de migração zona rural zona urbana deu mais visibilidade para a precariedade das condições de vida de grande parte da população, contribuindo diretamente para evidenciar o confronto existente entre os fatores econômicos e sociais. Deste modo, o processo de urbanização somado à industrialização, ao sistema capitalista e ao crescimento demográfico materializou-se através do aumento do número de famílias residentes em assentamentos precários e à baixa qualidade de vida dessas pessoas (Santos, 2009).

A mão de obra oriunda do campo desempenhou um papel essencial no suporte ao processo de industrialização de baixo custo em diversas cidades brasileiras, no entanto, o setor industrial não foi capaz de absorver integralmente esse contingente migrante, o que gerou desafios expressivos na integração dessa nova população urbana, especialmente no que tange à oferta de emprego. A industrialização, por sua vez, ao atrair um grande número de trabalhadores para as áreas urbanas, provocou profundas transformações no tecido urbano, exigindo a expansão de serviços, infraestrutura e oferta habitacional para atender às novas demandas das famílias. Entretanto, esse desenvolvimento não acompanhou o ritmo do crescimento populacional, desencadeando uma série de questões sociais complexas relacionadas à urbanização desordenada e à exclusão social (Santos, 2009).

Esse processo de urbanização no Brasil, acentuado ao longo do século XX, evidenciou de forma contundente a disparidade social existente no país, sendo reflexo da má distribuição de renda. Tal cenário evidenciou-se através da criação de espaços segregados, onde se destacam expressões como exclusão social, inclusão precária, segregação territorial e ambiental, além da proliferação de situações fáticas habitacionais de ilegalidade e informalidade (Santos, 2009).

O histórico narrado, cumulado com a falta de regulamentação da ocupação do solo urbano e a dificuldade de efetivação das políticas públicas garantidoras de direitos sociais, culminou na criação de grandes e desordenados aglomerados periféricos urbanos, classificados pelo IBGE como “Favelas e Comunidades Urbanas” (IBGE, 2024). Nesse sentido, o IBGE, em sua Nota metodológica nº 1: sobre a

mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas (IBGE, 2024), explica o conceito de favelas e comunidades urbanas:

Territórios populares originados das diversas estratégias utilizadas pela população para atender, geralmente de forma autônoma e coletiva, **às suas necessidades de moradia** e usos associados (comércio, serviços, lazer, cultura, entre outros), **diante da insuficiência e inadequação das políticas públicas e investimentos privados dirigidos à garantia do direito à cidade**. Em muitos casos, devido à sua origem compartilhada, relações de vizinhança, engajamento comunitário e intenso uso de espaços comuns, constituem identidade e representação comunitária. **No Brasil, esses espaços se manifestam em diferentes formas e nomenclaturas, como favelas, ocupações, comunidades, quebradas, grotas, baixadas, alagados, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, loteamentos informais, vilas de malocas, entre outros, expressando diferenças geográficas, históricas e culturais na sua formação. Favelas e comunidades urbanas expressam a desigualdade socioespacial da urbanização brasileira. Retratam a incompletude - no limite, a precariedade - das políticas governamentais e investimentos privados de dotação de infraestrutura urbana, serviços públicos, equipamentos coletivos e proteção ambiental aos sítios onde se localizam, reproduzindo condições de vulnerabilidade. Estas se tornam agravadas com a insegurança jurídica da posse, que também compromete a garantia do direito à moradia e a proteção legal contra despejos forçados e remoções** (IBGE, 2024) (Grifo nosso).

Para identificar e atribuir ao núcleo urbano a condição de “Favelas e Comunidades Urbanas”, o IBGE (2024) adota como critério principal a insegurança jurídica da posse, aliada a outros critérios, conforme se extrai:

Predominância de domicílios com graus diferenciados de insegurança jurídica da posse; e, pelo menos, um dos demais critérios abaixo: ausência ou oferta incompleta e/ou precária de serviços públicos (iluminação elétrica pública e domiciliar, abastecimento de água, esgotamento sanitário, sistemas de drenagem e coleta de lixo regular) por parte das instituições competentes; e/ou **Predomínio de edificações, arruamento e infraestrutura que usualmente são autoproduzidos e/ou se orientam por parâmetros urbanísticos e construtivos distintos dos definidos pelos órgãos públicos; e/ou Localização em áreas com restrição à ocupação definidas pela legislação ambiental ou urbanística**, tais como faixas de domínio de rodovias e ferrovias, linhas de transmissão de energia e áreas protegidas, entre outras; ou em sítios urbanos caracterizados como áreas de risco ambiental (geológico, geomorfológico, climático, hidrológico e de contaminação) (IBGE, 2024) (Grifo nosso).

A segurança da posse deverá ser interpretada como a garantia dos ocupantes dos imóveis de proteção contra desalojamentos forçados e outras ameaças, que sejam capazes de turbar a permanência no local. Nesse sentido, a ONU (1991) enfatiza a segurança da posse:

Segurança legal de posse. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada), acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais, incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos

forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados (United Nations, 1991).

Segundo a prévia dos dados do Censo Demográfico 2022 (IBGE, 2024), divulgada pelo IBGE, cerca de 16 milhões de pessoas ainda vivem em 11.403 favelas e comunidades urbanas no Brasil, locais que, como regra, se verifica a insegurança jurídica da posse e propriedade, e a falta de acesso aos serviços públicos mais básicos, como água potável, energia elétrica, saneamento básico e segurança pública.

Diante desse cenário brasileiro de déficit habitacional, os legisladores, cumprindo os mandamentos constitucionais de direito à moradia, elaboraram normas para conter os danos provenientes da falta de atuação do Poder Público na garantia e preservação dos direitos básicos. Dessa forma, as normas passaram a ser editadas de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos, já experimentados pela sociedade.

Nesse contexto, no dia 10 de julho de 2001, foi publicada a Lei nº 10.257 (Brasil, 2001), denominada pelo próprio legislador como “Estatuto da Cidade”, que foi editada para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (Brasil, 1988). Esses dois artigos da CF, representam normas constitucionais de eficácia limitada, que são aquelas que dependem de legislação futura para ter eficácia e efetiva aplicação. Assim, são as que ficam a cargo do legislador ordinário concedê-las plena execução através de Leis Complementares ou Ordinárias integrativas (Silva, 1982).

O Estatuto da Cidade desempenha um papel fundamental ao viabilizar a implementação da política de desenvolvimento urbano. Possui uma importância singular para as cidades brasileiras e para a estrutura jurídica do país, pois busca solucionar os sérios problemas decorrentes do processo descontrolado de urbanização nacional. Adicionalmente, estabelece um novo paradigma jurídico no campo do Direito Urbanístico conforme delineado pela Constituição Federal de 1988, que consiste em compreender a cidade como um todo e atribuir tanto a ela quanto à propriedade urbana uma função social. O objetivo é garantir melhores condições de vida à sociedade (Mattos, 2002).

As diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano a que se refere o art. 182 da CF (Brasil, 1988) são estabelecidas pela Lei 10.257 (Brasil, 2001). Por

esse motivo, o Estatuto da Cidade é considerado um marco importante para o sistema jurídico nacional e para as cidades do Brasil, por ter como objetivo corrigir as graves distorções encontradas no processo de urbanização do país e oferecer atenção legal específica às áreas urbanas.

O artigo 182, da CF (Brasil, 1988) versa sobre a função social da cidade e da propriedade urbana. Inicialmente, entende-se por função social da propriedade, o disposto no art. 5º, XXIII, da CF (Brasil, 1988): “a propriedade atenderá a sua função social”. Nesse aspecto, o direito à propriedade não é absoluto. Para Melhim Namem Chalhub (2018, p. 110), o direito à propriedade deve cumprir a função social, de forma que, do direito, surge o dever de destinar a propriedade e ocupação em benefício da coletividade. Veja-se:

De acordo com o princípio enunciado no art. 5º, XXIII, da Constituição Federal, **o exercício do direito de propriedade, em geral, é condicionado ao cumprimento de sua função social**, em razão da qual **o direito de propriedade é caracterizado por um poder-dever que, a par de assegurar ao proprietário a satisfação dos seus interesses individuais, o torna sujeito passivo de deveres e obrigações**. Embora não suprima o direito subjetivo do proprietário, essa delimitação de conteúdo lhe **impõe o dever de implementar certas faculdades inerentes ao direito de propriedade em harmonia com o interesse coletivo a que seu objeto está vinculado** (Chalhub, 2018) (Grifo nosso).

Em complemento, Gustavo Tepedino (1999, p. 283-283) leciona:

A propriedade é assim direito e função, sendo impositivo que todos os poderes da República se comprometam efetivamente com tal cânone, de modo a afastar do instituto o excessivo individualismo que o marcou em outras eras da evolução social. **O elemento funcional altera a estrutura do domínio a fim de conferir à titularidade a máxima utilização do bem em favor da sociedade** (Tepedino, 1999) (Grifo nosso).

Assim, a própria Constituição Federal condiciona a edição do Estatuto da Cidade ao objetivo final de ordenar, através de suas diretrizes, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes. Nesse contexto, a Lei 10.257 (Brasil, 2001) trouxe em seu art. 2º e incisos, seu objetivo principal: a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Sobre o assunto, Carlos Ari Sunfeld (2002), ensina:

O pressuposto da disciplina do art. 2º do Estatuto da Cidade é a existência, para o Poder Público, dos deveres de **ordenar e controlar o emprego (uso, parcelamento, ocupação e edificação) do solo (incs. VI, XIII, XIV e XV) e de proteger o patrimônio coletivo (inc. XII)** (Sunfeld, 2002) (Grifo nosso).

As diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade têm o objetivo de equilibrar o crescimento das cidades, garantindo a harmonia entre as funções sociais

da cidade e da propriedade urbana, e dos interesses de toda a população. Nesse sentido, Sundfeld (2002):

Ao assentar suas diretrizes gerais, o Estatuto expressa a convicção de que, nas cidades, o equilíbrio é possível – e, por isso, necessário. Deve-se buscar o equilíbrio das várias funções entre si (moradia, trabalho, lazer, circulação etc.), bem como entre a realização do presente e a preservação do futuro (art. 2º, inc. I); entre o estatal e o não-estatal (incs. III e XVI); entre o rural e o urbano (inc. VII); entre a oferta de bens urbanos e a necessidade dos habitantes (inc. V); entre o emprego do solo e a infra-estrutura existente (inc. VI), entre os interesses do Município e os dos territórios sobre sua influência (incs. IV e VIII). O crescimento não é um objetivo, o equilíbrio sim; por isso, o crescimento deverá respeitar os limites da sustentabilidade, seja quanto aos padrões de produção e consumo, seja quanto à expansão urbana (inc. VIII). Toda intervenção individual potencialmente desequilibradora deve ser previamente comunicada (inc. XIII), estudada, debatida e, a seguir, compensada. (Sundfeld, 2002)

Ainda sobre o objetivo da Lei 10.257 (Brasil, 2001), chama a atenção o disposto em seu artigo 2º, inciso XIV, que trata da regularização fundiária, que será tema abordado adiante neste trabalho, pela relação direta com o direito constitucional à moradia. Veja-se:

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XIV – **regularização fundiária** e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (Brasil, 2001) (Grifo nosso).

O art. 182 da CF (Brasil, 1988), em seu §2º, fixa que a propriedade urbana cumpre a função social quando o proprietário cumpre o plano diretor. Portanto, a Lei 10.257 (Brasil, 2001) atribui relevância máxima à elaboração do plano diretor, editado pelo município, que conterá todas as disposições a serem seguidas por todos os proprietários para o desenvolvimento da cidade. Pelo §4º, do mesmo artigo, fica facultado aos municípios o poder de exigir o adequado aproveitamento do solo por parte dos proprietários, sob pena de suportarem o disposto nos incisos I a III, do mesmo parágrafo. Veja-se:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, **conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.**

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (Brasil, 1988) (Grifo nosso).

Sobre a função social da cidade e da propriedade, Sundfeld (2002), continua lecionando:

A cidade, como espaço onde a vida moderna se desenrola, tem suas funções sociais: fornecer às pessoas moradia, trabalho, saúde, educação, cultura, lazer, transporte, etc. Mas, como o espaço da cidade é parcelado, sendo objeto de apropriação, tanto privada (terrenos e edificações) como estatal (ruas, praças, equipamentos, etc.), suas funções têm de ser cumpridas pelas partes, isto é, pelas propriedades urbanas. A política urbana tem, portanto, a missão de viabilizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do todo (a cidade) e das partes (cada propriedade em particular). (Sunfeld, 2002)

Como uma das formas de realização da função social da propriedade, o artigo 183 da Constituição Federal (Brasil, 1988), disciplina a aquisição do domínio mediante a usucapião, excluindo-se a usucapião de bens públicos. Para Chalhub (2018), “por essa forma, privilegia-se aquele que, exercendo a posse por certo tempo e sem oposição, dá à imóvel destinação compatível com o interesse social, usando-o para moradia ou tornando-o produtivo, ante o proprietário que se mantém inerte. ”

Art. 183. 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.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (Brasil, 1988)

Além desses avanços promovidos pela Lei 10.257/2001 (Brasil, 2001), outros benefícios foram experimentados com a edição desse Estatuto da Cidade. Além de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (Brasil, 1988), a influência da norma se estendeu ao âmbito do Direito Brasileiro, revolucionando o panorama do

Direito Público no Brasil, fortalecendo e ampliando o campo do Direito Urbanístico (Mattos, 2002).

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

A emergência da regularização fundiária está intrinsecamente ligada ao modelo de urbanização adotado no Brasil. Um país é considerado urbanizado quando a parcela da população residente nas áreas urbanas ultrapassa a metade da população total, indicando uma predominância demográfica urbana em relação às áreas rurais (Scheid, 2017).

O aumento da concentração populacional, devido à migração do campo para a cidade, juntamente com a dificuldade de absorver completamente esse contingente pela estrutura urbana, combinado ao crescimento demográfico, foi determinante para a configuração atual da urbanização brasileira. Esse intenso processo de urbanização deixou consequências significativas. A transição para uma população predominantemente urbana resultou na expansão precária e periférica das cidades (Scheid, 2017).

Como resultado desse cenário, o acesso formal à moradia para a população de baixa renda foi consideravelmente dificultado, levando ao surgimento de assentamentos urbanos informais. Estes assentamentos são o produto de um desenvolvimento urbano não regulamentado, emergindo da necessidade da população de baixa renda por habitação urbana. Diante da carência de opções formais, essa população se estabeleceu em áreas desocupadas, sem observar as diretrizes urbanísticas e ambientais, resultando na criação de áreas conhecidas por sua irregularidade fundiária (Scheid, 2017).

Diante dessa realidade brasileira, surgiu a necessidade da regularização fundiária urbana, que, como leciona Fernando Henrique Rovere de Godoy (2017), consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais, integrando-os, assim, ao ordenamento territorial urbano e titulando seus ocupantes. Ou seja, transformando situações fáticas informais do ponto de vista jurídico, em situações formais.

A lei 13.465 (2017), em seu artigo 10º, elenca os objetivos da Reurb. Veja-se:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (Brasil, 2017) (Grifo nosso).

Nesse sentido, o artigo 9, da Lei 13.465 (Brasil, 2017) esclarece que a regularização fundiária consiste:

[...] Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (Brasil, 2009).

Por fim, constata-se que além da consequente melhoria de vida para a população, a Reurb busca atingir o efeito prático de regularizar os imóveis, fazendo com que a população que vive na informalidade imobiliária seja capaz de realizar a transmissão do imóvel de forma segura, conferindo a segurança jurídica nos negócios jurídicos, o registro do imóvel, a concessão de créditos com garantias reais, a estabilidade do direito de propriedade e outros benefícios sociais, econômicos e políticos que poderiam ser descritos (Antunes, 2017).

3.1 Críticas e contrapontos aos novos fundamentos e objetivos da Reurb

Contextualizada a importância da regularização fundiária no Brasil, analisar-se-á, os diplomas legais que iniciaram a instrumentalização da Reurb (após a Constituição de 1988) e as mudanças ocorridas ao longo dos anos.

Conforme exposto alhures, o Estatuto da Cidade veio como norma regulamentadora e inovadora para tratar da política de desenvolvimento urbano. No entanto, a situação fática instalada antes da edição da Lei, necessitava de um instrumento regularizador que seria capaz, não apenas de direcionar a criação de novas unidades imobiliárias dentro da cidade, mas de garantir a moradia para aqueles que não a possuíam.

Nessa ótica, surgiu a Lei 11.977/2009, conhecida como “Lei Minha Casa, Minha Vida”, que, segundo Anna Cecília Guedes de Farias Cunha (2020), positivou a política de regularização fundiária como:

“mecanismo destinado à consecução do direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, numa matriz normativa consentânea com os valores dispostos na Constituição de 1988” (Cunha, 2020).

Assim, através do Programa “Minha Casa, Minha Vida”, instituído pela Lei, 14,7 milhões de pessoas adquiriram propriedade, o que representa 7% (sete por cento) da população brasileira, à época (Possa e Freitas, 2020). Tal marca fez com o que o Programa em questão fosse considerado, na visão de Alfredo Ribeiro da Cunha Lobo (2024), o “maior e mais bem-sucedido programa habitacional da história do país”.

Em excepcional resumo conceitual, Maurício Mota (2018), declara que o modelo tradicional de regularização fundiária, derivado da Lei 11.977 (Brasil, 2009), importa na:

“forma de garantir a moradia para os que dela precisam com todos os substratos necessários à plena consecução desta (materiais, urbanísticos, creditícios, de infraestrutura, etc..), pensada a solução da moradia como uma solução ampla, de plena habitabilidade em uma determinada área urbana” (Mota, 2018).

No entanto, a Lei posterior que revogou por completo a Lei 11.977 (Brasil, 2009), trouxe para a realidade brasileira um novo modelo de regularização fundiária. A Lei Federal nº 13.465 (Brasil, 2017) adotou uma abordagem diferente da tradicional regularização fundiária urbana. Reconhecendo a inviabilidade de um modelo totalizante, isto é, que entregue ao cidadão uma moradia construída em local próprio, habitável, e que atenda a todas as condições ideais de moradia, a nova lei priorizou a titulação das pessoas, conferindo-lhes o direito de propriedade dos imóveis que ocupam (Mota, 2018).

Dessa forma, mesmo sem garantir todas as demais condições necessárias para uma moradia digna, como infraestrutura, suporte urbanístico e crédito, a legislação buscou transformar ocupantes em proprietários legais (Mota, 2018).

A nova legislação partiu do princípio de que é mais benéfico titular milhões de pessoas, nos termos do objetivo da Reurb, presentes art. 9º da Lei 13.465 (Brasil, 2017), proporcionando-lhes a segurança jurídica da propriedade, do que garantir uma

moradia completa e digna, apenas para um pequeno número de privilegiados que os recursos governamentais limitados poderiam atender. Embora essa abordagem possa parecer insatisfatória do ponto de vista individual, Maurício Mota (2018) define que é uma política mais abrangente e pragmática em termos sociais, considerando que o Brasil possui escassos recursos financeiros para efetivar a regularização fundiária na forma como era tratada na Lei 11.977 (Brasil, 2009).

Para os críticos, como Anna Cecília Guedes de Farias Cunha (2020), em visão diametralmente oposta à de Maurício Mota, a nova lei distanciou-se do modelo de regularização fundiária integral, que se baseava na inclusão da população de baixa renda no contexto da cidade formal e urbanizada, realizando mudanças significativas na base de valores das políticas fundiárias e habitacionais brasileiras, ao introduzir um modelo que prioriza a titulação de propriedade, contrastando claramente com a ordem jurídica anterior, de cunho eminentemente social.

Nesse sentido, e em concordância com a corrente crítica à Lei 13.465 (Brasil, 2017), conclui-se que, atualmente, a política de regularização fundiária urbana adotada no Brasil, seja por motivos financeiros ou de abrangência, como destaca Maurício Mota (2018), preocupa-se mais com a titulação de imóveis que se encontram irregulares, do que com o contexto social que abarca a dignidade da moradia acessada pela população de baixa renda.

Assim, um dos principais objetivos da Reurb é a transformação de situações jurídicas irregulares em situações regulares, com a titulação dos imóveis urbanos dos núcleos habitacionais clandestinos. Nas palavras de Maurício Mota (2018):

“Então, qual a lógica da nova lei, qual a lógica da nova regularização fundiária urbana no Brasil? É a compreensão de que o mais importante é titular as pessoas, dar a elas o direito de propriedade. Tornar essas pessoas proprietárias dos imóveis que habitam, ainda que não se consiga dar a elas as outras condições também necessárias para a moradia (os suportes materiais, urbanísticos, creditícios, de infraestrutura, etc)” (Mota, 2018).

3.2 Evolução normativa do direito de laje: da Medida Provisória 759, e sua exposição de motivos, à Lei 13.465/17

Ab initio, cumpre esclarecer que a Medida Provisória 759 (Brasil, 2016) foi a responsável por introduzir no ordenamento jurídico o novel instituto, qual seja, o direito de laje. Para melhor compreensão desse direito de laje, necessário se faz apontar a evolução normativa, desde a gênese, com a Medida Provisória, até a Lei 13.465 (Brasil, 2017), dela decorrente.

Medidas Provisórias são normas com força de lei, editadas pelo Presidente da República, em situações de relevância ou urgência. Têm como característica a produção imediata de efeitos, mas precisa da apreciação do Congresso Nacional para se converter em lei ordinária.

Segundo Flauzilino Araújo dos Santos (2020), a Medida Provisória 759 foi editada a partir da criação de um Grupo de Trabalho, em julho de 2016, junto ao Ministério das Cidades, do Governo Federal, denominado Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária, que tinha por objetivo definir metas para a Política Nacional de Regularização Fundiária. A formação desse Grupo resultou na redação da MP 759, com publicação em 22 de dezembro de 2016.

No entanto, antes de partir para a Exposição de Motivos apresentada pelo legislador, é importante esclarecer que a Medida Provisória nº 759 (Brasil, 2016) não passou isenta de críticas: levantaram-se suspeitas sobre sua finalidade, argumentando-se que não havia urgência para aprovar o texto legal por meio de Medida Provisória.

A Medida Provisória foi aprovada na Câmara dos Deputados sem a devida apreciação pelos parlamentares de oposição ao governo de Michel Temer, então Presidente da República. Em episódio de protesto, os deputados opositores se retiraram do plenário após a aprovação do uso das Forças Armadas na Esplanada dos Ministérios, entre 24 e 31 de maio de 2017, em Brasília (Agência Câmara de Notícias, 2014).

Nesse interim, a oposição acusa a base governista da época de oportunismo, alegando que aproveitou o momento de protesto dos parlamentares para facilitar a aprovação da MP 759 (Brasil, 2016). Para Júlio Delgado, então deputado federal pelo PSB-MG:

“O presidente tinha colocado apenas duas medidas provisórias, mas, ao saber que poderia passar o rolo compressor, colocou sete medidas provisórias. Isso é oportunismo.” (Brasil de Fato, 2017)

Além da questão jurídico-formal, a MP foi acusada de revogar dispositivos legais sem fornecer clareza, criando insegurança jurídica e favorecendo especuladores imobiliários, em detrimento da população de baixa renda. Além disso, foi acusada de desrespeitar a função social da propriedade e facilitar a grilagem de terras e o desmatamento, especialmente na floresta amazônica (Terra de Direitos, 2017).

Em complemento às críticas, o Professor da UnB, Sérgio Sauer (2017), opinou:

“O objetivo é atender ao mercado de terras e à expansão dos negócios, especialmente a expansão das fronteiras agrícolas a partir do modelo hegemônico de desenvolvimento agropecuário, resultando em mais concentração fundiária, exclusão e expropriação da população pobre do campo”. (Sauer, 2017)

De acordo com os assinantes da Carta ao Brasil, denominada “Medida provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil”, esta Medida também foi considerada uma ameaça à reforma agrária, sob o argumento de que promoveria a privatização indiscriminada do patrimônio da União, ao mesmo tempo em que isentaria o Estado de suas responsabilidades públicas.

Além disso, para os críticos, pairava a sensação de que a MP estabeleceria um tratamento desigual entre regularizações de interesse social e específicas, favorecendo áreas de alto padrão e penalizando áreas ocupadas por populações de baixa renda, aumentando a desigualdade e a mercantilização da terra. Essas críticas refletem as preocupações legítimas com a segurança jurídica, a igualdade de tratamento entre diferentes segmentos sociais, a proteção ambiental e a manutenção da função social da propriedade, elementos fundamentais para uma política de regularização fundiária justa e eficaz. (Terra de Direitos, 2017)

Apesar das críticas, não restam dúvidas sobre a preocupação majoritária de caráter social do legislador. Boa parte dos motivos expostos para edição da MP voltam-se para a população mais pobre, normalmente, residente em áreas periféricas – favelas. Observa-se:

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.

115. 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 a regularização fundiária de favelas.

152. Esta medida não só irá conferir o cumprimento do princípio da função social da propriedade, como irá desonerar a SPU de realizar constantes e periódicos procedimentos de análise de isenção, uma vez que o vínculo público com a terra transferida será desfeito. Ou seja, ganha-se com o saneamento cadastral (diminuição dos custos administrativos), e, ao mesmo tempo, garante-se efetividade à política de regularização fundiária de interesse social, na medida em que a parcela mais carente da sociedade terá acesso a títulos definitivos de domínio. (de Araújo, de Oliveira e Padilha, 2016)

Em 2017, a MP transformou-se na Lei 13.465 (Brasil, 2017), que cuidou de tratar da Reurb, trazendo o “direito de laje” como uma de suas ferramentas. Para Wagner Marquesi (2018), o instituto do direito de laje, procura transpor para o

ordenamento jurídico formal uma realidade fática nas “favelas” brasileiras, que é a verticalização das moradias.

3.3 O direito de laje na MP 759/2016 *versus* o direito de laje na Lei 13.465/2017

A definição do Direito de Laje estava, na Medida Provisória, presente no artigo 1510-A, *caput*, segundo a qual, esse novo direito consistia na “possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo”.

A Medida Provisória, expôs o novo instituto em apenas um artigo, que continha oito parágrafos. Esse foi um dos motivos das críticas e debates doutrinários, que consideravam a medida provisória em comento como a forma inicial da lei, prematura, que necessitaria de ajustes para eliminar suas lacunas, omissões e inconsistências

Assim, para melhor compreensão do direito de laje, passar-se-á ao estudo comparativo da transformação de cada parágrafo, do Art. 1510-A, único artigo sobre o tema, trazido pela MP (Brasil, 2016), pela redação da Lei 13.465 (Brasil, 2017).

§ 4º O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade.

§ 5º As unidades autônomas constituídas em matrícula própria poderão ser alienadas e gravadas livremente por seus titulares, não podendo o adquirente instituir sobrelevações sucessivas, observadas as posturas previstas em legislação local.

§ 6º A instituição do direito real de laje não implica atribuição de fração ideal de terreno ao beneficiário ou participação proporcional em áreas já edificadas.

§ 7º O disposto neste artigo não se aplica às edificações ou aos conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não, nos termos deste Código Civil e da legislação específica de condomínios.

§ 8º Os Municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje.” (Brasil, 2016)

No momento de apresentação da MP, a principal crítica que se fazia à nova norma, era justamente o fato da definição trazida no *caput* do Artigo 1510-A (Brasil, 2016), que continha o seguinte trecho: “a possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades”. Gagliano e Viana (2017), caracterizaram a definição do direito de laje como imprecisa e inadequada, visto que se o direito de laje for tratado como uma “possibilidade”, este encontraria conflito em ser considerado um direito real. Vejamos:

Art. 1510-A - **O direito real de laje consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas** situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo (Brasil, 2016).

Nesse aspecto, a Lei 13.465 (Brasil, 2017), modificou o Artigo 1510-A, *caput*, da MP, resolvendo a atecnia do legislador quanto à “possibilidade”, passando a possuir a seguinte redação do *caput*:

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

A nova redação, no entanto, criou, segundo Flávio Tartuce (2018), o maior entrave doutrinário, que se baseia na clara definição da natureza jurídica do instituto, que será tratada no tópico 4.2 deste trabalho. Veja-se:

Resolveu-se o citado problema da atecnia, sobre a possibilidade, mas foi criado outro, esse sim de natureza técnica profunda. A grande dúvida quanto ao novo tratamento legal diz respeito ao fato de ser a laje um direito real sobre coisa própria ou sobre coisa alheia. A forma de tratamento dada pelo Código Civil não ajuda a resolver tal dilema, uma vez que a laje foi inserida após o tratamento dos direitos reais de garantia sobre coisa alheia, fechando o livro do direito das coisas. (Tartuce, 2018) (Grifo nosso)

Em sequência, o §1º, do artigo 1510-A da MP, foi totalmente suprimido pela Lei 13.465/2017. Para a doutrina, o parágrafo era incompreensível (Farias, Dias e El Debs, 2018). Ele versava:

§ 1º O direito real de laje somente se aplica quando se constatar a impossibilidade de individualização de lotes, a sobreposição ou a solidariedade de edificações ou terrenos (Brasil, 2016).

Lado outro, o §2º presente no art. 1510-A da MP (Brasil, 2016), que versava:

§ 2º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário do imóvel original (Brasil, 2016).

Sendo assim, ficou mantida a redação do §2º do art. 1510-A da MP (Brasil, 2016), porém, transformou-se no §1º do art. 1510-A, da Lei 13.465 (Brasil, 2017), no entanto, passando por breve modificação técnica, que transformou a expressão “imóvel original” em “construção-base”, passando a constar:

§ 1º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da **construção-base** (Brasil, 2017).

Em outro ponto considerado controverso pela doutrina, é o §3º do artigo 1510-A, da MP (Brasil, 2016), que tinha como redação:

§ 3º Consideram-se unidades imobiliárias autônomas aquelas que possuam isolamento funcional e acesso independente, qualquer que seja o seu uso, devendo ser aberta matrícula própria para cada uma das referidas unidades.

Na Lei 13.465 (Brasil, 2017), o conteúdo do parágrafo supra passou pela supressão de boa parte do seu conteúdo. A exigência de “isolamento funcional” e “acesso independente” para caracterização do direito de laje, deixou de aparecer, o que indica a preocupação do legislador em tutelar o direito, sem ignorar a realidade fática social, onde nem todas as lajes gozam de acesso independente e isolamento funcional. Em ponto comum, ambas as normas mantiveram a necessidade de abertura de matrícula própria junto ao cartório de Registro de Imóveis (Gama e Affonso, 2019), o que constitui um problema que será tratado no capítulo 5 deste trabalho.

Ato contínuo, a Lei nova quebrou com a vedação expressa, prevista no §5º da lei da MP (Brasil, 2016), que proibia a instituição de sobrelevações sucessivas. A transformação radical - em acerto legislativo - passou a permitir cessão da superfície para a instituição de um sucessivo direito real de laje, aproximando o instituto de um direito real de propriedade sobre coisa própria.

Por fim, a nova lei abandonou completamente o §7º do artigo 1.510-A da MP 759 (Brasil, 2016) e introduziu novos artigos que detalham assuntos anteriormente ignorados na redação da MP. Exemplos disso são os artigos 1.510-D e 1.510-E, que tratam, respectivamente, da implantação do direito de preferência dos titulares da construção-base e da laje, e da extinção do direito real de laje em caso de ruína da construção-base (Gama e Affonso, 2019).

Para melhor visualização das modificações percebidas entre as duas normas, segue o comparativo em Quadro 1, a fim de facilitar a compreensão de todas as alterações:

Quadro 1 – Comparativo entre a Lei nº 13.465/2017 e Medida Provisória nº759/2016¹

LEI Nº 13.465/2017	MEDIDA PROVISÓRIA Nº 759/2016
Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. § 1º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base. § 2º O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade. § 3º Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor. § 4º A instituição do direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas. § 5º Os Municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje. § 6º O titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real	Art. 1.510-A. O direito real de laje consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, de maneira a permitir que o proprietário ceda a superfície de sua construção a fim de que terceiro edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. § 1º O direito real de laje somente se aplica quando se constatar a impossibilidade de individualização de lotes, a sobreposição ou a solidariedade de edificações ou terrenos. § 2º O direito real de laje contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário do imóvel original. § 3º Consideram-se unidades imobiliárias autônomas aquelas que possuam isolamento funcional e acesso independente, qualquer que seja o seu uso, devendo ser aberta matrícula própria para cada uma das referidas unidades.

¹ Fonte: BRASIL. **Medida Provisória nº759, de 22 de dezembro de 2016.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03///_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em: 05 Agosto 2024. e **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 10 Agosto 2024.

de laje, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes.'

Art. 1.510-B. É expressamente vedado ao titular da laje prejudicar com obras novas ou com falta de reparação a segurança, a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício, observadas as posturas previstas em legislação local.

Art. 1.510-C. Sem prejuízo, no que couber, das normas aplicáveis aos condomínios edilícios, para fins do direito real de laje, as despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum serão partilhadas entre o proprietário da construção-base e o titular da laje, na proporção que venha a ser estipulada em contrato.

§ 1º São partes que servem a todo o edifício:

I - os alicerces, colunas, pilares, paredes-mestras e todas as partes restantes que constituam a estrutura do prédio;

II - o telhado ou os terraços de cobertura, ainda que destinados ao uso exclusivo do titular da laje;

III - as instalações gerais de água, esgoto, eletricidade, aquecimento, ar condicionado, gás, comunicações e semelhantes que sirvam a todo o edifício; e

IV - em geral, as coisas que sejam afetadas ao uso de todo o edifício.

§ 2º É assegurado, em qualquer caso, o direito de qualquer interessado em promover reparações urgentes na construção na forma do parágrafo único do art. 249 deste Código.

§ 4º O titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade.

§ 5º As unidades autônomas constituídas em matrícula própria poderão ser alienadas e gravadas livremente por seus titulares, não podendo o adquirente instituir sobrelevações sucessivas, observadas as posturas previstas em legislação local.

§ 6º A instituição do direito real de laje não implica atribuição de fração ideal de terreno ao beneficiário ou participação proporcional em áreas já edificadas.

§ 7º O disposto neste artigo não se aplica às edificações ou aos conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não, nos termos deste Código Civil e da legislação específica de condomínios.

§ 8º Os Municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito real de laje.

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.

Art. 1.510-E. A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje, salvo:

I - se este tiver sido instituído sobre o subsolo;

II - se a construção-base não for reconstruída no prazo de cinco anos.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta o direito a eventual reparação civil contra o culpado pela ruína.

Pelo exposto, é de se considerar que as críticas realizadas em face da MP 759 (Brasil, 2016) foram em grande parte solucionadas, na medida que o legislador tratou com maior abrangência o direito de laje na nova norma, eliminando boa parte das lacunas presentes na Medida Provisória.

4 DIREITO DE LAJE

4.1 Noções gerais do Direito Real de Laje

O Direito de Laje veio para tratar da regularização de assentamentos informais. Para atribuir sentido à denominação “laje”, necessário se faz observar como os dicionários de língua portuguesa a definem. De acordo com o dicionário *Oxford Languages*, a palavra “laje” significa:

“Placa contínua apoiada em seu perímetro e por vezes também em colunas, que constitui os pavimentos e tetos de edificações estruturadas em concreto armado; placa de pedra, ou de matéria dura (concreto, cerâmica, terracota etc.), não muito grossa, de superfície plana, us. para revestir pisos, paredes ou cobrir tetos de edificações”.

A laje, como ensina Marcelo Augusto Santana de Melo (2023), é uma situação fática presente na realidade social, principalmente em favelas, em que os moradores permitem que um terceiro construa sobre a sua laje, passando a deter a posse exclusiva da moradia por ele construída. Tornou-se prática corrente nas concentrações de populações de baixa renda, sem a regulamentação estatal, inclusive movimentando a economia local com a venda de imóveis irregulares, do ponto de vista jurídico (Melo, 2023).

De acordo com Cláudia Franco Correa (2008), na favela Rio das Pedras, na cidade do Rio de Janeiro, a realidade fática e social do fenômeno da laje se expressava de tal maneira, que os moradores desse aglomerado realizavam negociações imobiliárias através de instrumentos particulares de compra e venda, sendo o “registro” realizado pelas associações de moradores locais. Basicamente, essas pessoas criaram um mercado imobiliário informal, com regras próprias, que dispensava a proteção estatal (Correa, 2008).

Assim, o direito real de laje surgiu para regulamentar um fenômeno social de comunidades e núcleos desorganizados, porém, de forma tardia, somente quando a situação fática se tornou irreversível do ponto de vista socioeconômico (Melo, 2023).

4.2 Natureza jurídica do Direito de Laje

As características gerais atribuídas aos direitos reais, são bem delimitadas pela doutrina majoritária. Ao acrescer o direito de laje no rol do Art. 1.225 do Código Civil (Brasil, 2002), o legislador expressou de forma indiscutível a característica de direito real do novo instituto.

Tal entendimento, vem do princípio da tipicidade dos direitos reais, que de forma diversa dos direitos obrigacionais, só podem ser criados pela Lei, e têm apresentação taxativa. Assim, justamente pela taxatividade do artigo em questão, é comum dizer que são *numerus clausus* (Queiroz, 2022).

Explicando o parágrafo anterior, Tepedino, Monteiro Filho e Renteria (2024), ensinam de forma conceitual:

“O sistema do *numerus clausus* se exprime de dois modos. Significa a taxatividade das figuras típicas, quando examinado do ponto de vista da reserva legal para a criação dos direitos subjetivos. Traduz-se, ao revés, no princípio da tipicidade propriamente dito, quando analisado sob o ângulo de seu conteúdo, significando que a estrutura do direito subjetivo responde à previsão legislativa típica. A taxatividade refere-se à sua fonte e a tipicidade às modalidades do exercício dos direitos, uma e outra conforme a dicção legal (Tepedino, Monteiro Filho e Renteria, 2024, p. 10)”

Para Clóvis Bevilacqua (1956), os direitos reais representam “o complexo de normas reguladoras das relações jurídicas referentes às coisas suscetíveis de apropriação pelo homem”. Orlando Gomes (2004) simplifica a definição, limitando-se a ensinar que os direitos reais “regulam o poder dos homens sobre os bens e os modos de sua utilização econômica”.

Determinar com precisão a natureza jurídica do direito de laje é tarefa árdua. Alvo de intensas divergências doutrinárias, as vastas possibilidades de enquadramento e pontos de convergência com outros institutos dificultam que se encontre uma corrente majoritária que defina o novo direito real.

Para Sílvio de Salvo Venosa (2017), o legislador surpreendeu negativamente ao instituir um direito real de “discutível essência”. Veja-se:

O legislador surpreende negativamente ao criar em medida provisória, convertida na lei 13.465/2017, que objetiva a regularização fundiária rural e urbana, mais um direito real de discutível essência. Essa norma objetivou legislar sobre a regularização fundiária rural e urbana. Em texto confuso, que se reporta a inúmeras outras leis, como uma colcha de retalhos (Venosa, 2017) (Grifo nosso).

Para Gustavo Tepedino, Monteiro Filho e Renteria (2024), a controvérsia doutrinária da qualificação do direito real de laje vem do fato do legislador ter incluído em inciso próprio no rol dos tipos de direitos reais, no artigo 1225, XIII do Código Civil.

Dentro dessa perspectiva, diversas correntes doutrinárias buscam definir de maneira categórica a natureza jurídica do direito de laje. Entre essas correntes, destacam-se principalmente duas: a que classifica o direito de laje como um direito real sobre coisa alheia e a que o considera um direito real sobre coisa própria, ao lado da propriedade. No entanto, há de se mencionar as outras correntes minoritárias, que

por vezes tecem comparações entre o direito de laje e outros institutos preexistentes, e até mesmo a corrente que considera o direito de laje como um instituto *sui generis*. Dessarte, a frente, discorrer-se-á sobre essas vertentes e seus principais representantes.

4.2.1 O Direito de Laje como um direito real sobre coisa própria

A corrente que considera o Direito de Laje como um direito real sobre coisa própria, parte da hermenêutica jurídica, conversando com outras áreas do direito, como o direito registral. Sustentam, em sua maioria, que o direito de laje é uma nova manifestação do direito de propriedade – posição que parece a mais acertada.

Para que se faça uma comparação, é necessário trazer o artigo 1.228 do Código Civil (Brasil, 2002), que versa sobre as faculdades conferidas ao proprietário:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. (Brasil, 2002)

No artigo supra, é possível observar os atributos permitidos ao titular do direito de propriedade, como a faculdade de usar, fruir, dispor e reivindicar o bem.

No direito real de laje, há a constituição de unidade imobiliária autônoma, com caráter perpétuo, abertura de matrícula - registro permanente que documenta todas as informações e alterações do imóvel ao longo do tempo - própria junto ao Registro de imóveis, além do poder de usar, fruir, dispor e gravar de garantias reais. Nesse mesmo sentido, observando a perpetuidade do direito real de laje, Nelson Rosenvald (2017) ensina:

[...] não existem direitos reais sobre coisa alheia com atributo da propriedade, pois em algum momento o titular terá que restituir os poderes dominiais ao proprietário. [...] A seu turno o direito de laje é propriedade perpétua, cujo registro no RGI ensejará uma nova matrícula, independente daquele aplicável à propriedade do solo ou de sua fração ideal seja em termos de disposição ou do trânsito jurídico em geral (Rosenvald, 2017).

Para Vitor Frederico Kümpel e Bruno de Ávila Borgarelli (2017), o direito real de laje deve ser considerado um direito real sobre coisa própria porque há uma unidade de poder circunscrita a um único titular. Segundo eles, no caso da laje, não há divisão de poder entre diferentes titulares, como ocorre nos direitos reais sobre coisa alheia (Kümpel e Borgarelli, 2017). O titular da laje possui controle exclusivo sobre a unidade autônoma, sem um vínculo jurídico real com o titular da construção-base. Defendem ainda, que a relação existente entre eles é regida por direitos e

deveres, semelhantes aos direitos de vizinhança, devido à existência de áreas comuns (Kümpel e Borgarelli, 2017).

Na redação do §3, do artigo 1510-A do Código Civil (Brasil, 2002), percebe-se nítida e clara aproximação do direito de laje com o direito de propriedade: “Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor”. Nesse sentido, para Carlos Eduardo Elias de Oliveira (2017), a natureza jurídica se esclarece pela redação dos artigos 1510-A e seguintes do Código Civil, e pelo artigo 176, §9 da Lei 6.015/1973 (Brasil, 1973), que obriga a abertura de matrícula própria para a instituição do direito de laje.

Ainda para o mesmo autor, pelo princípio registral da unicidade matricial, considerar a abertura de nova matrícula para um direito real, cuja natureza jurídica seja de direito real sobre coisa alheia, feriria frontalmente toda a estrutura registral imobiliária, que passaria a permitir que um mesmo imóvel possuísse duas matrículas – o que, obviamente, vai de encontro frontal ao princípio citado (Oliveira, 2017).

4.2.2 O Direito de Laje como um direito real sobre coisa alheia

Em sentido contrário à corrente anteriormente mencionada, alguns doutrinadores argumentam que o direito de laje deve ser considerado um direito real sobre coisa alheia, sustentando que ele se assemelha a um desdobramento do direito de superfície.

Para argumentar que o direito de laje é um direito real sobre coisa alheia, a doutrina destaca inicialmente que a possibilidade de construir sobre uma edificação já existente, conhecida como “sobrelevação”, diferencia a laje e a aproxima do direito de superfície. Sob essa ótica, o direito do lajeário não é absoluto, mas sim limitado em comparação ao direito de propriedade, que é considerado o principal. Dessa maneira, a laje estaria subordinada à propriedade, compartilhando características acessórias comuns aos direitos reais sobre coisa alheia, funcionando como um desdobramento do direito de superfície (Farias, Dias e El Debs, 2018, p. 62 e 63).

Ainda nesse sentido, utilizando-se da hermenêutica e do direito registral, a doutrina argumenta que a obrigatoriedade de averbação na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores (conforme artigo 176, §8º, da Lei 6.015/73), informando a cessão do direito, além da exigência de autorização expressa dos titulares da (Brasil, 2002) construção-base e das demais lajes para a instituição de lajes sucessivas, são evidências claras do caráter acessório do direito de laje,

caracterizando-o, portanto, como um direito real sobre coisa alheia., que abarca apenas as faculdades de gozo e fruição (Farias, Dias e El Debs, 2018, p. 61).

Em aceno de concordância com o exposto, Pablo Stolze Gagliano (2017) entende o que segue:

Imaginemos, a título meramente ilustrativo, o sujeito que constrói um segundo andar em sua casa, e, em seguida, transfere o direito sobre o mesmo, mediante pagamento, para um terceiro, que passa a morar, com a sua família, nessa unidade autônoma. Não se tratando, em verdade, de transferência de "propriedade" - que abrangeria, obviamente, o solo -, este terceiro passa a exercer direito apenas sobre o que se encontra acima da superfície superior da construção original, ou seja, sobre a laje. [...] Trata-se, portanto, de um direito real sobre coisa alheia - com amplitude considerável, mas que com a propriedade não se confunde -, limitado à unidade imobiliária autônoma erigida acima da superfície superior ou abaixo da superfície inferior de uma construção original de propriedade de outrem. (Stolze e Viana, 2017)

A presente controvérsia doutrinária chegou ao Superior Tribunal de Justiça, que, na figura do Ministro Luis Felipe Salomão (2017), teve entendimento vinculado a essa última vertente. Veja-se:

Nesse passo, como instrumento de função social, notadamente em razão da realidade urbanística brasileira, previu o legislador, recentemente, o direito real de laje (CC, art. 1225, XIII, redação da Lei 13.465/2017). O foco da norma foi o de regulamentar realidade social muito comum nas cidades brasileiras, conferindo, de alguma forma, dignidade à situação de inúmeras famílias carentes que vivem alijadas de uma proteção específica, dando maior concretude ao direito constitucional à moradia (CF, art. 6º). **Criou-se, assim, um direito real sobre coisa alheia (CC, art. 1.510-A)**, na qual se reconheceu a proteção sobre aquela extensão - superfície sobreposta ou pavimento inferior - da construção original, conferindo destinação socioeconômica à referida construção. A laje é unidade imobiliária autônoma que, em sua perspectiva funcional, deve ser uma célula habitacional distinta (isolada) da construção-base, possuindo, inclusive, matrícula própria (§ 3º). (Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, 2017) (Grifo nosso)

Por fim, percebe-se que todas as correntes possuem fortes argumentos de defesa dos seus pontos de vista. No entanto, para além das correntes já mencionadas, outros autores argumentam no sentido da desnecessidade da criação de um novo direito real - como é o caso dos autores Roberto Paulino de Albuquerque Jr, Otavio Luiz Rodrigues Jr. e Rodrigo Mazzei – e outros, como Francisco Eduardo Loureiro, consideram o novo direito real como *sui generis*.

Para Albuquerque Júnior (2017), o ordenamento jurídico já permitia a constituição de superfície por sobrelevação, de forma que a criação de um direito real autônomo sobre modalidade de um direito real já previsto, se trata de atecnia e erro legislativo. Tal posição é apoiada pelo Enunciado 568, da VI Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal: "O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no

contrato, admitindo-se o direito de sobrelevação, atendida a legislação urbanística” (Conselho da Justiça Federal, 2013).

Em interessante pensamento, capaz de discordar de ambas as correntes apresentadas, Francisco Eduardo Loureiro (2017) atribui ao direito de laje personalidade jurídica própria, o classificando como instituto *sui generis*. *In verbis*:

O direito real de laje é instituto *sui generis*, com requisitos e efeitos próprios, que não se confunde com o direito de superfície (art. 1.369 e seguintes do CC), e nem com a amplitude da propriedade plena (art. 1.228 CC). O legislador procurou regularizar e solucionar situação de fato que aflige milhares de famílias no país, em especial as de baixa renda: o proprietário de determinado imóvel aliena a terceiros o direito de construir sobre a laje de sua edificação, e de se tornar o adquirente dono da nova construção erigida, independente daquela original, que se encontra abaixo. (Loureiro, 2017)

Portanto, para uma melhor compreensão do tema, é essencial discutir as diferenças entre o direito de laje e outros institutos que se assemelham a ele, o que será abordado a seguir.

4.3 Uma análise comparativa entre o direito de laje e outros institutos

Abordar-se-á agora, de forma objetiva, as principais diferenças existentes entre o direito real de laje e outros institutos afins já consolidados, como a superfície, a enfiteuse e o condomínio edilício. O direito de superfície, já bem consolidado pela doutrina, possui duplo regramento no Brasil, estando presente no Estatuto da Cidade e no Código Civil. Tal direito, como bem resumido por Nelson Rosenvald (2014):

“Consiste na faculdade que o proprietário possui de conceder a um terceiro, tido como superficiário, a propriedade das construções e plantações que este efetue sobre ou sob o solo alheio (solo, subsolo ou espaço aéreo do terreno), por tempo determinado ou sem prazo, desde que promova a escritura pública no registro imobiliário (Farias e Rosenvald, 2014).”

Gustavo Tepedino, Monteiro Filho e Renteria (2022) analisam no sentido de que o direito de laje guarda semelhanças com o direito real de superfície, pois ambos resultam na divisão vertical do imóvel em unidades autônomas que se tornam objetos de propriedades distintas.

No entanto, eles diferem em vários aspectos: o direito de laje é perpétuo, enquanto o direito de superfície é temporário, porque a propriedade é resolúvel; a laje possui uma matrícula imobiliária própria, ao contrário da superfície; e a criação do direito de laje exige a presença de uma construção existente, enquanto o direito de superfície pode ser aplicado em terrenos não edificadas (Tepedino, Monteiro Filho e Renteria, 2024).

Na mesma linha de raciocínio, César Fiuza e Marcelo Couto (2018) afirmam que “O direito real de laje surge para atuar exatamente no vácuo existente entre os institutos acima analisados”.

Complementando os ensinamentos de Gustavo Tepedino, Mônica Queiroz (2022) discute a constituição do direito de laje, destacando que sua aplicação se limita aos assentamentos informais e irregulares, servindo exclusivamente como uma ferramenta de regularização fundiária, ao passo que o direito de superfície, originalmente, não guarda essa limitação legal constitutiva. Ela também ressalta a impossibilidade de o direito de superfície se manifestar abaixo da construção-base.

Dessa forma, fica evidente que o direito de laje guarda semelhanças com o direito de superfície, no entanto, desse se afasta em aspectos essenciais, de forma que não podem ser considerados como o mesmo instituto.

Em análise comparativa, o direito real de laje também não se confunde com a enfiteuse (direito real extinto pelo Código Civil de 2002, mas que continua gerando os efeitos dos direitos constituídos na vigência do Código Civil de 1916). Na enfiteuse, existem obrigações financeiras, como o pagamento de foro e laudêmio pelo enfiteuta ao senhorio direto, o que não é aplicável ao direito de laje. Além disso, a enfiteuse mantém uma única matrícula para o domínio direto e o útil, enquanto, no caso da laje, é necessária a criação de uma matrícula própria para cada unidade autônoma.

Finalmente, o direito real de laje também não pode ser confundido com o condomínio edilício. Nas palavras de Mônica Queiroz (2022, p. 985), que muito bem delimitou as diferenças existentes entre os institutos:

“Por fim, não há que se confundir o direito real de laje com o condomínio edilício, já que nesse existem unidades imobiliárias constituídas de área de uso privativo e áreas de uso comum, sendo atribuída uma fração ideal a cada unidade, de parte correspondente ao solo e às áreas comuns, de modo que a somatório das frações ideais das unidades autônomas alcança a totalidade do solo sobre o qual foi edificada a construção. (Queiroz, 2022)”

Tal diferença entre os institutos advém do §4, do artigo 1510-A, incluído ao Código Civil. Com a edição da norma, o legislador deixou claro que o direito real de laje não implica atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje, ou participação proporcional em áreas já edificadas, o que é requisito de criação do condomínio edilício. Desse modo, o que existe entre os proprietários das unidades autônomas instituídas pelo direito de laje são obrigações contratuais de conservação das estruturas comuns dos edifícios, nos termos do artigo 1510-C, do Código Civil.

Assim, pelo exposto, nota-se que o direito de laje foi criado justamente para atacar as lacunas dos institutos retromencionados, de forma que representa um instituto novo, que apesar de guardar algumas semelhanças, com outros não se confundem. Nas palavras de Nelson Rosenvald (2017):

“há um “pecado original” no raciocínio dos que creem como supérflua a instituição da laje como direito real pelo legislador brasileiro (...) o direito de laje guarda ambições diversas no plano finalístico, consistindo em elogiável forma de democratização do direito de propriedade (não dispensando eficazes políticas públicas), que cada vez mais se distancia do perfil liberal de uma instituição excludente de muitos (os *erga omnes*), e, paulatinamente, agrega mais uma camada: a de instrumento de acesso à vida digna para muitos brasileiros, os futuros lajeários! “ (Rosenvald, 2017)

Assim, observa-se evidente a conclusão sobre o novel instituto proferida pelo Desembargador Francisco Eduardo Loureiro (2017): “O direito real de laje é instituto *sui generis*, com requisitos e efeitos próprios...”.

4.4 Formas de constituição do direito real de laje e registro

O legislador foi omissos ao deixar de tratar no texto da lei, as formas de constituição do direito real de laje. Assim, necessário se faz trazer à baila uma análise crítica das formas de constituição e as formalidades a serem cumpridas para a aquisição do direito real de laje.

Marcelo de Rezende Campos Marinho Couto (2020, p. 19), ensina que “o regime jurídico da laje pode ser instituído por ato jurídico por ato ou negócio jurídico, fruto da autonomia privada do titular registral, para produção de efeitos imediatos ou *post mortem*”.

Dessa forma, diante da aplicação da regra geral, mostra-se necessário a utilização de instrumento público quando o negócio jurídico da transmissão imobiliária tiver valor superior a trinta salários mínimos. Nessa linha, seja por doação, compra e venda (atos *inter vivos*), ou testamento (*causa mortis*), o titular de uma propriedade pode transferir sua laje em favor de outrem, criando um direito real, independente da construção-base.

Diante da omissão do legislador, têm-se que a aquisição do direito real de laje, por se tratar de direito real sobre bem imóvel, deve respeitar o disposto no artigo 108 do Código Civil (Brasil, 2002):

Art. 108 - Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País. (Brasil, 2002)

Continuando nessa linha, para Cristiano Chaves de Farias (2019, p. 114 et. seq.), a constituição do direito real de laje pode se dar em diversas formas, dentre as quais, além do negócio jurídico, o autor cita a usucapião; declaração unilateral de vontade e a instituição de lajes sucessivas.

Admite-se a aquisição do direito de laje por usucapião, pois se tratando de um bem corpóreo e imóvel, o direito de laje é passível de posse. Dessa forma, o direito de laje é passível de aquisição via usucapião, que é uma forma originária de constituição. Para tanto, basta que se respeite os requisitos legais exigidos por lei. Nesse sentido, explica Marcelo Couto (2020):

“Uma terceira forma de constituição decorrerá do reconhecimento da usucapião de unidade autônoma da laje. Não é necessário contar o prazo a partir da data da criação desse novo direito real. Não houve a criação de um novo tipo de usucapião, ensejando o início do tempo para seu reconhecimento. No caso da laje, como forma de propriedade, a posse com *animus domini* sobre o imóvel já existe e apenas a forma de se reconhecer o direito é que foi modificada, possibilitando a aquisição apenas da edificação sobreposta, sem representatividade no terreno. Desse modo, a posse, se exercida sobre a unidade edificada sobre a superfície de outra construção, com *animus domini*, já representa elementos suficientes para delimitar a moldura do direito a ser usucapido (Couto, 2020, p. 20).”

Essa possibilidade de constituição da laje por meio de usucapião foi, inclusive, matéria de discussão do VIII Jornada de Direito Civil, que resultou na redação do Enunciado 627 (Conselho da Justiça Federal, 2018):

“ENUNCIADO 627 – Art. 1.510: O direito real de laje é passível de usucapião. Justificativa: Por se tratar a usucapião de modalidade originária de aquisição de domínio de bem imóvel privado pelo exercício da posse, incide igualmente sobre o direito real de laje (art. 1.510-A e parágrafos, CC) em suas espécies compatíveis, vale dizer, ordinária, extraordinária, especial urbana, coletiva ou extrajudicial (Conselho da Justiça Federal, 2018).”

A constituição do direito de laje também pode ocorrer por meio de declaração unilateral de vontade do proprietário da construção-base. Nesse caso, o proprietário permanecerá titular tanto da construção-base quanto da laje, de forma simultânea, podendo alienar, utilizar ou usufruir de cada um dos imóveis, que são tratados como unidades autônomas e distintas.

Por fim, a Lei 13.465 (Brasil, 2017), em seu artigo 1510- A, §6, permite expressamente a instituição do direito de laje sucessivo, ou seja, instituir uma nova laje a partir de uma laje constituída. Para tanto, é necessário que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, bem como o respeito às posturas edilícias e urbanísticas vigentes.

4.5 Formas de extinção do direito real de laje

Com a aproximação do direito de laje com o direito de propriedade, sendo um derivado do outro, algumas características do antigo instituto acompanham o novel instituto. A principal convergência entre ambos é a natureza perpétua. Portanto, o direito real de laje não comporta a sua extinção com o advento do tempo, tratando-se de direito perene.

Dessa forma, a extinção do direito de laje só ocorre em duas situações gerais: pela vontade de seu titular, exprimida pelas possibilidades elencadas no Artigo 1.275 do Código Civil (Brasil, 2002) (alienação, renúncia, abandono ou desapropriação), ou através de previsão legal.

A segunda situação de extinção do direito não passou despercebida pelo legislador, visto a edição do Artigo 1510-E, da Lei 13.465/2017 (Brasil, 2017). *In verbis*:

Art. 1.510-E. A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje, salvo:
I - se este tiver sido instituído sobre o subsolo.
II - se a construção-base não for reconstruída no prazo de cinco anos.
Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta o direito a eventual reparação civil contra o culpado pela ruína (Brasil, 2017).

A teor do artigo supra, o direito real de laje se extingue com a ruína da construção-base, excetuando-se em dois casos: a) tratar-se laje instituída no subsolo, ou b) se a construção-base não for reconstruída no prazo de cinco anos.

Para Carlos Elias de Oliveira (2017), o motivo pelo qual a ruína da construção-base não afeta o direito real de laje instituída no subsolo (subterrânea) é que, como o subsolo possui uma existência concreta e tangível, não há necessidade de uma construção prévia para a constituição desse direito. Portanto, a intangibilidade do subsolo permite que os direitos de lajes subterrâneas permaneçam intactos, mesmo em caso de ruína da construção-base.

Já para a hipótese prevista no inciso II, do artigo 1510-E, o doutrinador Flávio Tartuce (2023) pontua um erro redacional do legislador, capaz de causar confusão na interpretação da norma. Vejamos:

“Como muitos perceberam, a expressão negativa destacada foi mal-empregada. Na verdade, a norma queria dizer que, se a construção-base fosse reconstruída no prazo decadencial de cinco anos, não haveria a extinção do direito real em questão. O Decreto 9.310/2018, que regulamenta a Lei 13.465/2017, corrigia esse erro no seu art. 62. Fez o mesmo a Lei 14.382/2022 (Lei do SERP), que retirou a expressão negativa, dando sentido correto ao art. 1.510-E do Código Civil.” (Tartuce, 2023)

A intenção da norma é afirmar que, se a construção-base for reconstruída dentro do prazo decadencial de cinco anos, o direito de laje não será extinto, o que se confirmou com a alteração da redação do artigo 1510-E do Código Civil (Brasil, 2002), pela Lei 14.382 (Brasil, 2022). Vejamos:

Art. 1.510-E. A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje, salvo:

I - se este tiver sido instituído sobre o subsolo;

II - **se a construção-base for reconstruída no prazo de 5 (cinco) anos.**

Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta o direito a eventual reparação civil contra o culpado pela ruína. (Brasil, 2002) (Grifo nosso).

Nessa esteira, caso o titular da construção-base se recuse a reconstruir o imóvel arruinado, o lajeário, no prazo quinquenal, poderá fazê-lo, cabendo-lhe direito ao ressarcimento. Para Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2023), “não seria justo negar ao titular da laje o direito de salvaguardar o seu direito”. Complementa-se ainda, nos termos do parágrafo único do artigo 1510-E, que o titular da laje, prejudicado pela destruição da construção-base, poderá pleitear indenização do culpado pela ruína.

5 IMPACTO DO DIREITO DE LAJE NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA E IMPLICAÇÕES PRÁTICAS DE SUA INSTITUIÇÃO

Para Anderson Schreiber (2017), a Lei 13.465 (Brasil, 2017), como se vê da disciplina do direito de laje, “parece ter desconsiderado alguns aspectos fundamentais da vida em comunidades e de toda a experiência acumulada pela doutrina especializada nas últimas décadas” (Schreiber, 2017). A tentativa de titulação de ocupantes dos núcleos urbanos informais promovidas pela implementação do direito real de laje, encontra um conflito prático: ela não leva em conta a triste realidade social existente nesses núcleos, como a falta de segurança das moradias, a informalidade das posses, e a falta de acesso à informação e à serviços públicos, o que transforma o novel instituto em apenas uma medida jurídica para consagrar a uma realidade fática, um instituto jurídico (Sangali, 2021).

O surgimento da laje como fenômeno social, especialmente em comunidades de baixa renda, se deu como alternativa de uma classe pobre acessar o mínimo existencial, que é a moradia.

Nesse sentido, bem expõe Cláudia Franco Correa (2012, p. 33):

“Ao analisar o percurso histórico das favelas cariocas, é possível notar que a questão habitacional no Brasil se revela como um problema antigo, que afligiu, de modo especial, os desprovidos economicamente, principalmente porque, para esses, pouco foi feito em termos de políticas públicas que permitissem acesso à moradia. Dessa forma, os cortiços e, posteriormente, as favelas se tornaram uma alternativa acessível, posto que, diante da ausência de qualquer política pública governamental que executasse acesso à habitação para as classes trabalhadoras, estas viram nesses conglomerados uma forma de mitigar a precariedade da situação que lhes era imposta.” (Corrêa, 2012)

Nesse contexto que surge nas favelas e comunidades urbanas a comercialização irregular da posse de imóveis, posto que, ao renunciar às formalidades impostas pelo ordenamento jurídico brasileiro, como escrituração e registro, os imóveis passam a ser comercializados por valor menor ao usual, onde a formalidade é a regra. Para Luiz Edson Fachin (1988), a posse:

“... tem um sentido distinto da propriedade, qual seja o de ser uma forma atributiva da utilização das coisas ligadas às necessidades comuns de todos os seres humanos, e dar-lhe autonomia significa constituir um contraponto humano e social de uma propriedade concentrada e despersonalizada, pois, do ponto de vista dos fatos e da exteriorização, não há distinção entre o possuidor proprietário e o possuidor não proprietário. A posse assume então uma perspectiva que não se reduz a mero efeito, nem a ser encarnação da riqueza e muito menos manifestação de poder: é uma concessão à necessidade. E é nesse passo que a posse consiste hoje ao menos numa espécie de legitimação do uso, reservando-se ao futuro do instituto, nessa

perspectiva, papel de indisfarçável destaque social e histórico (Fachin, 1988, p. 20-24).”

Anderson Schreiber (2017) adverte que a efetivação do direito fundamental a moradia não se concretizará com alterações legislativas abstratas e incapazes de modificar verdadeiramente a vida das pessoas residentes nesses núcleos urbanos informais:

Seus problemas não se resolvem com alterações legislativas abstratas, típicas do olhar discriminatório que, desconhecendo a realidade concreta, pretende solucionar questões dramáticas com passes de mágica ou “canetadas” normativas. A chegada de um verdadeiro Direito para as comunidades parece ainda à espera de uma abordagem normativa mais sensível à situação fática das favelas, por meio de leis que não se limitem a consagrar institutos jurídicos de reconhecido potencial, mas que o façam de modo compromissado com uma efetiva transformação da nossa realidade (Schreiber, 2017).

A regularização fundiária urbana, por meio da instituição do direito de laje, é mecanismo expresso como possibilidade de concretização do direito à moradia formal, representativo, nessa temática, de inegável avanço do ponto de vista jurídico, a ser reconhecido como tal, mas que, entretanto, na prática, constitui direito real de difícil implementação e efetivação.

O primeiro fator a ser considerado é que somente por meio da Reurb, na modalidade de "Interesse Social", é possível obter isenção de custas, emolumentos e demais taxas registrais no primeiro registro da instituição do direito real de laje, conforme disposto no art. 13, §1, inciso VII da Lei 13.465 (2017):

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:
I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;
§ 1º **Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S:**
VII - **o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S** (Brasil, 2017) (Grifo nosso).

O segundo fator importante a ser considerado na Reurb-S, é o disposto no art. 33, §1º, inciso I, e art. 37, da mesma lei (Brasil, 2017):

Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.
§ 1º **A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:**
I - **na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;**

Art. 37. **Na Reurb-S, caberá ao poder público competente**, diretamente ou por meio da administração pública indireta, **implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção**, podendo utilizar-se de recursos financeiros públicos e privados (Brasil, 2017) (Grifo nosso).

Diante do exposto, fica evidente que, por meio da Reurb-S, os benefícios proporcionados pelos entes públicos, como o custeio dos projetos e a implementação da infraestrutura básica essencial, viabilizam a instituição e formalização do direito de laje, conforme estabelecido pela Lei 13.465 (Brasil, 2017).

No entanto, para fins de regularização efetiva e permanente, deve ser levado em conta que não existe nenhuma previsão de redução de valores cartorários e de impostos para o registro de negócios jurídicos futuros, que envolvam a comercialização desses imóveis entre a população de baixa renda. Desse modo, ainda que as isenções previstas para os registros da laje no âmbito da Reurb-S facilitem a instituição do primeiro direito real de laje, é provável que a informalidade continue a existir a partir da transmissão futura desse imóvel, já que o elevado custo de impostos e taxas para realizar a transmissão de imóvel, levará, automaticamente, o adquirente de baixa renda de volta à informalidade imobiliária.

Conforme introduzido no item 4.2.1 deste trabalho, para a constituição do direito real de laje, sem ser por meio da Reurb-S, é necessária a regularidade formal da construção-base da laje, que pressupõe a existência de matrícula do imóvel e averbação da construção pré-existente. A previsão dessa exigência formal se encontra no §9, do art. 176, da Lei 6.015 (Brasil, 1973), que foi adicionado pela Lei 13.465 (Brasil, 2017). Veja-se:

§ 9º A instituição do direito real de laje ocorrerá por meio da abertura de uma matrícula própria no registro de imóveis e por meio da averbação desse fato **na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores, com remissão recíproca** (Brasil, 2017) (Grifo nosso).

Denota-se, pela redação da lei, que a instituição do direito real de laje ocorrerá com a abertura de matrícula própria para a laje instituída e com a averbação desse fato na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores. O conectivo “e”, presente na redação da lei, representa adição. Dessa forma, a redação escolhida pelo legislador confirma que, para a instituição do direito real de laje, será necessária, além do regular registro do imóvel, a averbação da construção-base existente, assim como a averbação do fato da instituição do direito de laje em todas as matrículas das

lajes anteriores (se houver), inclusive na matrícula inaugural - situação que, nos núcleos urbanos informais, é exceção.

Nesse sentido, Marco Aurélio Bezerra de Melo (2017) argumenta:

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, 2017) (Grifo nosso).

Na prática, a “laje” é frequentemente construída sobre construções-base edificadas em terrenos irregulares, onde a posse é exercida por meio de um instrumento particular de cessão de posse, registrado apenas na associação de moradores local. Dessa forma, a Lei nº 13.465 (Brasil, 2017), ainda que inovasse instituindo o direito real de laje, não alcança, seus objetivos de promover a regularização fundiária em habitações construídas sobre imóveis que carecem de regularidade imobiliária, evidenciando, assim, sua falta de efetividade para atender às necessidades dessas áreas – o que seria seu principal objetivo.

Esses requisitos formais impedem a constituição do direito de laje em áreas marcadas por ocupações informais. Nessas localidades, muitas vezes, os lotes não possuem registro formal, tendo sido a construção-base edificada em local de risco, normalmente em terras invadidas, o que dificulta a regularização da construção-base, necessária para se constituir o direito de laje.

O 2º Tabelionato de Notas de São Paulo (2018), publicou instruções para constituir o direito real de laje. A partir delas, é possível ter noção da dificuldade que os ocupantes de imóveis irregulares têm de preencher os requisitos necessários para a instituição desse direito real. Veja-se:

Para que o imóvel seja regularizado, é preciso que ele se encaixe em alguns requisitos determinados pela lei. A primeira condição é que o primeiro imóvel esteja regularizado e registrado. Isso porque para que o direito real à laje seja aplicado, será necessário fazer averbação na escritura do imóvel originário. Além disso, **a planta do imóvel deverá ser analisada por um órgão municipal, com o objetivo de se adequar aos projetos urbanísticos previstos pela prefeitura e obter a inscrição municipal individual.** Vale lembrar que as regras podem variar em cada município. **Para regularizar o imóvel, o interessado deve comparecer ao Cartório de Notas com os documentos pessoais, certidão de nascimento ou casamento (certidão de óbito se for viúvo), o número de inscrição na prefeitura e a certidão da matrícula do imóvel que conste a averbação da nova construção.** Com as informações o tabelião elaborará uma Escritura Pública de Instituição de Direito Real de Laje. O documento lavrado deve ser apresentado no Cartório de Registro de Imóveis para oficializar a abertura de matrícula para cada unidade autônoma. A propriedade será constituída com

matrícula própria e poderá ser alienada, alterada ou vendida por seus titulares. **Com a documentação em dia, torna-se necessário o pagamento do IPTU e de outros encargos municipais** (2º Tabelião de Notas de São Paulo, 2018) (Grifo nosso).

A Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo (1989), materializa também, através das normas de serviço 428, 430, 431 e 433, a dificuldade de regularização dessas lajes situadas em aglomerados informais, por motivos das vastas exigências. Veja-se:

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.** 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 dispondo sobre as posturas edilícias e urbanísticas associadas ao direito de laje, **a planta e o memorial descritivo deverão ser aprovados pela Prefeitura Municipal.** 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.** (Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, 1989) (Grifo nosso).

A atual abordagem de regularização urbana, por meio da instituição do direito real de laje, é marcada por uma complexidade excessiva, morosidade e custos elevados, tornando-se inacessível, do ponto de vista econômico, para a população de baixa renda que ocupa esses imóveis. Isso resulta em uma tendência dessa população em buscar o acesso a imóveis por vias informais, posto que as barreiras para formalizar a regularidade tornam essa opção inviável para boa parte da população, que se encontra nessa situação de vulnerabilidade.

Para a efetividade de titulação, utilizando o direito de laje como ferramenta, é necessária uma instrumentalização simplificada e acessível desse novo direito, caso contrário, a lei não alcançará o objetivo de titular os ocupantes que vivem a informalidade imobiliária.

Conforme exaustivamente mencionado, na forma como o direito de laje está disposto na lei, para cumprir os requisitos legais necessários à implantação desse direito sem apoio do poder público e da Reurb-S, será necessário alto investimento para a emissão dos documentos necessários à regularização e registro, tais como certidões de quitação dos débitos perante o INSS, certidão de baixa de construção e habite-se, registro do imóvel, e averbação da construção-base, que evidentemente necessita da aprovação de planta e projeto arquitetônico na prefeitura. Comparando

as exigências à realidade fática, constata-se que elas inviabilizam, do ponto de vista econômico, a regularização de imóveis para a população de baixa renda residente nesses núcleos informais.

A transmissão de um imóvel envolve o pagamento principal de quatro taxas: a) ITBI ou ITCMD; b) Escritura Pública; c) Registro do imóvel; d) Taxas para emitir todas as certidões e documentos necessários ao registro do imóvel, que serão desconsiderados para fins de calcular o valor aproximado dos valores globais envolvidos na aquisição do imóvel.

Com o objetivo de demonstrar os elevados custos envolvidos na aquisição formal de um imóvel (já regular), levantar-se-á uma estimativa básica, e aproximada, de valores devidos pelo contribuinte, utilizando para efeitos fiscais, o município de Belo Horizonte. Será utilizada como referência aproximada de valores a tabela de custas e emolumentos vigente no estado de Minas Gerais, para o exercício de 2024, imposta pela Portaria da Corregedoria nº 7.864 (Minas Gerais, 2023), e considerando uma compra e venda no valor de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais):

- A) ITBI: A base de cálculo do Imposto de Transmissão dos Bens Imóveis é o valor venal dos bem imóvel, nos termos do art. 5º, da Lei Municipal 5.492/1988 (Prefeitura de Belo Horizonte, 2018); a alíquota do imposto é de 3% (três por cento) do valor venal do imóvel, nos termos do art. 8º da mesma lei. Assim, é possível apurar o valor de R\$1.350,00 (mil trezentos e cinquenta reais) a título de imposto.
- B) A escritura pública, considerando o valor venal do imóvel, custará ao contribuinte R\$1.779,56 (mil, setecentos e setenta e nove reais e cinquenta e seis centavos).
- C) O registro dessa escritura pública custará R\$1.815,46 (mil, oitocentos e quinze reais e quarenta e seis centavos).

O somatório desses valores aproximados alcança o montante de R\$4.945,02 (quatro mil, novecentos e quarenta e cinco reais e dois centavos), o que corresponde a um percentual aproximado de 11% (onze por cento) do valor pago pelo imóvel. Tais valores são desproporcionais para a realidade da população de baixa renda, impossibilitando a aquisição formal de um imóvel familiar. Por outro lado, nas favelas cariocas a aquisição informal de imóveis, com registro apenas nas associações de

moradores, representa valores bem menores, e por vezes preferidos pela população, já que essa é realidade vivida nesses núcleos urbanos informais.

Como resultado prático, ter-se-ia que, para o lajeário regularizar a situação imobiliária de seu imóvel, ele teria primeiro que regularizar o imóvel inaugural em nome de terceiros, para, só após, instituir formalmente o direito real de laje em seu favor. Assim, o esforço necessário, o tempo, a documentação e os custos cartorários e de impostos, bem como a necessidade de colaboração do proprietário da construção-base nas assinaturas e divisão de custos, acabariam por tornar o instituto do direito de laje obsoleto.

Apesar dos benefícios da regularização formal, como a segurança jurídica, a realidade concreta dos moradores não se altera com a simples titulação da propriedade. O cidadão permanece vivendo nas mesmas condições sociais e, geralmente, à margem da presença do Estado. Portanto, se o processo de regularização se torna excessivamente burocrático, a população vulnerável tende a priorizar a resolução de outras necessidades urgentes e graves, ao invés de investir tempo e recursos em uma formalidade que pouco ou nada muda em sua realidade cotidiana, o que afasta a efetividade dos efeitos propostos pela instituição do direito de laje.

Atualmente, são as principais barreiras para instrumentalizar o direito de laje, sobretudo nas favelas: i) a irregularidade da construção-base; ii) os elevados custos para regularizar uma construção; iii) a aprovação do Poder Público para construção de novas lajes; e iv) necessidade de anuência de outros lajeários e do titular da construção-base para instituição de laje sobre laje.

Ora, diante da falência do estado em controlar as situações de irregularidade em sua gênese, como se torna possível tantas exigências para que a situação fática seja regularizada? A população que não tem, muitas vezes, nem acesso à água potável e saneamento básico, evidentemente não vai ter acompanhamento profissional para atestar a segurança das construções, nem o enquadramento dessa com as posturas edilícias e urbanísticas.

Nesse sentido, lecionam Marcelo Couto e Cesar Fiuza (2017, p. 16):

“Toda essa burocracia representa um entrave na concretização do que se poderia chamar de princípio da correspondência entre a situação fática e a matricial. Se o novo direito real visa, de fato, possibilitar a regularização da situação registral de pessoas que ocupem essas edificações sobrepostas, deveria facilitar o ingresso das construções na matrícula. (Fiuza e Couto, 2017)

Outro ponto que merece atenção é o disposto no §6, do artigo 1510-A, da Lei 13.465 (Brasil, 2017), que versa sobre a necessidade de autorização expressa dos titulares da construção-base e demais lajeários para a cessão de superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito de laje. Ao subordinar a instituição do direito de laje, através da cessão da superfície, à aprovação dos demais titulares de direitos reais, sua aplicação se torna restrita, o que acaba comprometendo a autonomia do instituto e contrariando seu propósito de individualizar as moradias, inclusive do ponto de vista da plenitude de vontade do proprietário da laje.

Portanto, quando uma situação fática informal já está consolidada, a transição para o enquadramento formal exige um esforço significativo para equilibrar a implementação. É necessário simplificar a burocracia e minimizar o investimento necessário, levando em consideração as falhas do Estado em momentos críticos, que foram responsáveis pela situação irregular presente. Caso contrário, essa transição torna-se impraticável.

Uma das formas para atingir a efetividade do direito real de laje perante a população que vive na informalidade imobiliária, normalmente valendo-se apenas do instituto da posse registrados nas associações de moradores, seria a adaptação da lei para possibilitar a instituição do direito real de laje sobre construções-bases não matriculadas, abrangendo também os imóveis em situação de posse.

Assim, conclui-se que, apesar do esforço legislativo para formalizar situações irregulares por meio da instituição do direito de laje, a legislação acaba beneficiando apenas aqueles com maior capacidade financeira, não dependentes da Reurb de Interesse Social, afastando-se de seu objetivo original de facilitar a titulação dos ocupantes dos núcleos urbanos informais, sobretudo para aqueles que se encontram em maiores condições de vulnerabilidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo discutiu a introdução do direito real de laje nas leis brasileiras, o que significa um marco importante nas tentativas de legalizar ocupações ilegais em áreas urbanas densamente povoadas. A Lei nº 13.465 (Brasil, 2017), que consolidou esse instituto, significa um grande esforço para adaptar as normas legais à realidade socioeconômica do país, particularmente em comunidades de baixa renda onde a sobreposição de edifícios é prática comum. No entanto, apesar dos avanços legislativos em direção ao reconhecimento formal dos direitos de propriedade para milhões de brasileiros, ele não está livre de falhas e desafios.

Entre os principais desafios está a complexidade dos procedimentos de regularização e os altos custos envolvidos que inibem muitos beneficiários de acessar a regularização. Além disso, a burocracia excessiva e a falta de infraestrutura adequada em áreas onde o direito de laje seria aplicável formam barreiras significativas para a obtenção do direito à moradia digna. Portanto, embora tenha criado um mecanismo para transformar assentamentos informais em propriedades reconhecidas, sua aplicação prática ainda está longe de atingir todos os seus objetivos.

Uma análise das diferentes perspectivas sobre a natureza jurídica do direito de laje revelou diferenças importantes entre os juristas, o que reflete a complexidade do tema. A classificação do direito de laje como um direito real sobre coisa própria ou coisa alheia traz consigo diferentes implicações legais e práticas, afetando tanto os direitos dos proprietários quanto a administração pública. Essas diferenças destacam a necessidade de um entendimento mais claro e unificado para garantir a segurança jurídica e a eficácia da lei.

Apesar de suas limitações, a Lei nº 13.465 (Brasil, 2017) deve ser vista como um primeiro passo crucial, e não como uma solução definitiva para os problemas habitacionais do Brasil. A legislação não é uma panaceia, mas, utilizando-se da instituição do direito de laje, fornece um ponto de partida para enfrentar o desafio da regularização fundiária urbana. Além disso, deve ser entendido que, para que a lei funcione de forma eficiente, ela deve ser complementada com políticas públicas sólidas que permitam a regularização fundiária e melhorem as condições de vida nas comunidades afetadas.

Como resultado, a Lei nº 13.465 (Brasil, 2017) foi um avanço importante na tentativa de garantir o direito à moradia adequada, mas seu sucesso dependerá de uma aplicação prática cuidadosa e da conexão com políticas públicas que abordem questões mais amplas de interesse público. Além da titulação de ocupantes, deve-se levar em consideração o acesso dessas pessoas que vivem nos núcleos informais à saúde, segurança, educação, saneamento básico, dentre outros.

Com a implementação adequada, e com o esforço do governo para efetivamente titular propriedades, o direito de laje pode evoluir de um mecanismo inicial, controvertido e criticado pelas lacunas legais, para uma ferramenta poderosa de regularização fundiária e promoção da justiça social no Brasil.

REFERÊNCIAS

2º TABELIÃO DE NOTAS DE SÃO PAULO. Cartório: Conheça as regras do Direito Real de Laje. **Cartório Paulista**, 2018. Disponível em: <<https://www.2cartorio.com.br/noticias/detalhe/conheca-as-regras-do-direito-real-de-laje>>. Acesso em: 16 Setembro 2024.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. Câmara. **Câmara**, 25 Maio 2014. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/514856-camara-aprova-seis-mps-apos-oposicao-deixar-plenario-em-protesto-contra-o-governo/>>. Acesso em: 10 Agosto 2024.

AGNU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. Nova York: [s.n.], 1966. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 13 Setembro 2024.

Albuquerque Júnior, Roberto Paulino de. O direito de laje não é um novo direito real, mas um direito de superfície. **Revista Síntese – Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 40, p. 45-48, Jul - Ago 2017. Disponível em: <http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=001131538>. Acesso em: 10 Agosto 2024.

Antunes, Marcello Rennó de Siqueira. Considerações sobre o direito real de laje da MP 759. **Revista de Direito Imobiliário**, Junho 2017. 183 - 218.

Bevilacqua, Clóvis. **Direito das coisas**. Rio de Janeiro: Forense, 1956. pág. 11.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**: Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 1973. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 10 Setembro 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, [...]. Brasília, DF: Planalto, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 Agosto 2024.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992**: Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. Brasília, DF: Portal da Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em: 10 Setembro 2024.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000**: Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília, DF: Planalto, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm>. Acesso em: 13 Setembro 2024.

BRASIL. **Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001:** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Planalto, 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 13 Setembro 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002:** Institui o código civil. Brasília, DF: Planalto, 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com>. Acesso em: 03 Agosto 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009:** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, [...]. Brasília, DF: Planalto, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 12 Agosto 2024.

BRASIL. **Emenda constitucional nº90, de 15 de setembro de 2015.** Brasília, DF: Planalto, 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////Constituicao/Emendas/Emc/emc90.htm>. Acesso em: 13 Setembro 2024.

BRASIL. **Medida Provisória nº759, de 22 de dezembro de 2016:** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, [...]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em: 05 Agosto 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017:** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. Brasília, DF: Planalto, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 10 Agosto 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022:** Dispõe sobre o Sistema Eletrônico dos Registros Públicos (Serp); altera as Leis nºs 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), 6.766, [...]. Brasília, DF: Planalto, 2022. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14382.htm>. Acesso em: 20 Setembro 2024.

BRASIL DE FATO. BdF, 24 Maio 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/05/24/oposicao-sai-do-congresso-e-base-do-governo-aprova-mp-sobre-regularizacao-de-terras/>>. Acesso em: 09 Agosto 2024.

Chalhub, Melhim Namem. **Constituição Federal Comentada.** Rio de Janeiro: Forense, 2018. ISBN ISBN. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530982423/>>. Acesso em: 14 Setembro 2024.

CONGRESSO NACIONAL. Congresso Nacional. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>>. Acesso em: 09 Agosto 2024.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Enunciado nº 568 da VI Jornada de Direito Civil. **CFJ - Enunciados**, 2013. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/639>>. Acesso em: 27 Agosto 2024.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Enunciado nº 627 da VIII Jornada de Direito Civil. **CJF - Enunciados**, 2018. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1210>>. Acesso em: 29 Agosto 2024.

Correa, Cláudia Franco. Direito de laje: o direito na vida e a vida no direito. **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**, 20, 21 e 22 novembro 2008.

Corrêa, Claudia Franco. **Controvérsias entre o “direito de moradia” em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro: o “direito de laje” em questão**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

Corrêa, Cláudia Franco; Menezes, Juliana Barcellos da Cunha. A regularização fundiária nas favelas nos casos de “direito de laje”: construindo pontes entre o direito inoficial e o direito vigente. In: Salene, Edson Ricardo; Araújo, Ludmila Albuquerque Douettes; Catão, Marconi do Ó **Direito urbanístico, cidade e alteridade: XXV Encontro Nacional do Conpedi**. Brasília/DF: Conpedi, 2016. Disponível em: <<https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/507>>. Acesso em: 18 Setembro 2024.

CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Normas Judiciais da Corregedoria Geral da Justiça. Provimento nº58, de 28 de novembro de 1989: Aprova as normas de serviço da Corregedoria Geral da Justiça destinadas aos cartórios extrajudiciais. **Tribunal de Justiça - Estado de São Paulo**, 1989. Disponível em: <<https://www.tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/NormasJudiciais>>. Acesso em: 15 Setembro 2024.

Couto, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Direito de Laje**. São Paulo: Série Cadernos IRIB, 2020.

Cunha, Anna Cecília Guedes de Farias. A REURB a partir da lei nº 13.465/2017 à luz da política urbana constitucional: Reflexões em face da ordem jurídica antecedente. In: _____ **Direito Urbano Ambiental**. [S.l.]: [s.n.], 2020. p. 81.

Cunha, Anna Cecília Guedes de Farias. A REURB nos termos da Lei nº 13.465/2017: reflexões em face da legislação antecedente. In: Carriço, José Marques; Saleme, Edson R. (org.) **Temas atuais de direito urbano ambiental**. Santos (SP): Leopoldianum, 2021. p. 218. Disponível em: <<https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2021/12/TEMAS-ATUAIS-DIREITO-URBANO.pdf>>. Acesso em: 13 Setembro 2024.

de Araújo, Bruno Cavalcanti; de Oliveira, Dyogo Henrique; Padilha, Eliseu. Câmara dos Deputados. **Camara**, 22 Dezembro 2016. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaodemotivos-151740-pe.html>>. Acesso em: 07 Agosto 2024.

de Farias, Cristiano Chaves. **Direito de Laje**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

DE GODOY, Fernando Henrique Rovere. A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE ACORDO COM A LEI 13.465/2017: UMA TENTATIVA DE INSERIR A CIDADE INFORMAL DENTRO DA CIDADE FORMAL. **Revista de Direito Imobiliário**, jul-dez 2017. p. 455- 476.

Fachin, Luiz Edson. **A Função Social da Posse e a Propriedade Contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre: Fabris, 1988. 102 p.

Farias, Cristiano Chaves de; Dias, Wagner Inácio; El Debs, Martha. **Direito de laje: do puxadinho à digna moradia**. 2ª. ed. Salvador: JusPodivm, 2018. 36 p.

Farias, Cristiano Chaves de; Rosenvald, Nelson. **Curso de direito civil**. Salvador: Juspodivm, v. 5, 2014. pag 525.

Fiuza, César Augusto de Castro; Couto, Marcelo de Rezende Campos Marinho. Ensaio sobre o Direito Real de Laje como previsto na Lei 13465/2017. **Civilistica.com**, Jan 2018.

Fiuza, Cesar Augusto de Castro; Couto, Marcelo Resende Campos Marinho. Ensaio sobre o direito real de laje como previsto na Lei 13.465/2017. **Civilistica.com**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://civilistica.com/ensaio-sobre-o-direito-real-de-laje/>>. Acesso em: 25 Agosto 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Deficit Habitacional no Brasil. **FJP**, 2022. Disponível em: <<https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>>. Acesso em: 27 Setembro 2024.

Gagliano, Pablo S.; Filho, Rodolfo Mário Veiga P. **Novo curso de direito civil: direitos reais**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629684/>>. Acesso em: 01 Agosto 2024.

Gagliano, Pablo Stolze; Viana, Salomão. Direito Real de Laje - Finalmente a Lei!, 2017. 11. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/5066/3225>>. Acesso em: 08 Agosto 2024.

Gama, Guilherme Calmon Nogueira da; Affonso, Filipe José Medon. Direito real de laje: evolução histórica e topografia no sistema. **Civilistica.com**, 2019. 09-10. Disponível em: <(GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da; AFFONSO, Filipe José Medon. Direito real de laje:<https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/404>>. Acesso em: 11 Agosto 2024.

Gomes, Orlando. **Direitos reais**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. pag 7.

IBGE. **Notas metodológicas n. 01:** sobre a mudança de Aglomerados Subnormais para Favelas e Comunidades Urbanas. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102062>>. Acesso em: 14 Setembro 2024.

Kümpel, Vitor Frederico; Borgarelli, Bruno de Ávila. Algumas reflexões sobre o direito real de laje – Parte I. **Migalhas**, 12 Setembro 2017. Disponível em: <www.migalhas.com.br>. Acesso em: 13 Agosto 2024.

Lobo, Alfredo Ribeiro da Cunha. A Lei da Regularização Fundiária Urbana: antecedentes, inovações e desafios - Opinião. **Conjur**, DF, 15 Janeiro 2024. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2024-jan-15/a-lei-da-regularizacao-fundiaria-urbana-antecedentes-inovacoes-e-desafios/>>. Acesso em: 10 Agosto 2024.

Loureiro, Francisco Eduardo. Direito de superfície e laje. **Colégio Notarial do Brasil**, São Paulo, v. 14, 2017. Disponível em: <<https://www.26notas.com.br/blog/?p=13281>>.

Marquesi, Roberto Wagner. Desvendando o direito de laje. **Civilistica.com**, 16 Abr 2018.

Mattos, Liano Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado:** Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. 480 p. Disponível em: <https://portilhocosta.com.br/wp-content/uploads/2021/10/Estatuto_da_Cidade_Comentado2.pdf>. Acesso em: 10 Setembro 2024.

Melo, Marcelo Augusto Santana de. A NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO DE LAJE SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO A MORADIA DIGNA. **Revista de Direito Imobiliário**, Dezembro 2023. 141-162.

Melo, Marco Aurélio Bezerra de. Direito à posse de laje. **GENJURÍDICO**, 26 Outubro 2017. 1-3. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2017/10/26/direito-posse-da-laje/>>.

MINAS GERAIS. **Portaria da Corregedoria nº 7.864/2023, de 29 de dezembro de 2023:** Atualiza, para o exercício de 2024, as tabelas que integram o Anexo da Lei estadual nº 15.424, de 30 de dezembro de 2004, que “dispõe sobre a fixação, a contagem, a c. Belo Horizonte: [s.n.], 2023. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/data/files/16/E3/C6/1B/B9ACC810CB828BC82C08CCA8/Tabela%20Servicos%20Notoriais%20e%20de%20Registro.pdf>>. Acesso em: 17 Setembro 2024.

Mota, Maurício Jorge Pereira da. O direito real de laje no código civil. **Empório do Direito**, 28 fev. 2018. Disponível em: <<https://emporiiododireito.com.br/leitura/o-direito-real-de-laje-no-codigo-civil>>. Acesso em: 09 Agosto 2024.

Mueller, Charles Curt; Martine, George. **Modernização da agropecuária, emprego agrícola e êxodo rural no Brasil - A década de 1980**. 17. ed. [S.l.]: Brazilian Journal of Political Economy, 2022.

Oliveira, Carlos Eduardo Elias de. Direito real de laje à luz da lei 13.465/2017: nova lei, nova hermenêutica, Brasília, Julho 2017. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>.

Oliveira, Carlos Eduardo Elias de. O que é o direito real de laje à luz da Lei 13.465/2017? (parte 2). **Consultor Jurídico**, 25 Agosto 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-set-25/direito-civil-atual-direito-real-laje-luz-lei-134652017-parte>>. Acesso em: 12 Agosto 2024.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Unicef**, 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 27 dez. 2023.

Possa, Anderson Aorivan da Cunha; Freitas, Elísio de Azevedo. O programa minha casa minha vida sob a ótica da economia do setor público. **Boletim Economia Empírica**, 2020. Disponível em: <Recuperado de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/bee/article/view/4005>>. Acesso em: 10 Agosto 2024.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Decreto nº 17.026**: Regulamenta a Lei nº 5.492, de 28 de dezembro de 1988, que instituiu o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis por Ato Oneroso Inter Vivos – ITBI. Belo Horizonte: Secretaria Municipal da Fazenda, 2018. Disponível em: <<https://fazenda.pbh.gov.br/internet/legislacao/formkey.asp?key=887>>. Acesso em: 18 Setembro 2024.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Planalto.gov, 7 Julho 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 08 Agosto 2024.

Queiroz, Mônica. **Manual de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645336/>>. Acesso em: 25 Agosto 2024.

Queiroz, Mônica. **Manual de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. 774 p. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559645336/>>. Acesso em: 05 Agosto 2024.

RELATOR: MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO. Superior Tribunal Justiça. **STJ**, 2017. Disponível em: <<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=REsp%201478254>>. Acesso em: 26 Agosto 2024.

Rosenvald, Nelson. O direito real de laje como nova manifestação de propriedade. **Nelson Rosenvald**, 2017. Disponível em: <<https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/09/14/O-direito-real-de-laje-como-nova-manifestação-depropriedade>>. Acesso em: 13 Agosto 2024. p. 1-2.

Sangali, Isabel Novembre. **Direito de Laje: uma análise crítica diante da realidade habitacional no Brasil**. FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA” – FEESR. [S.I.]. 2021.

Santos, Flauzilino Araújo dos; Couto, Marcelo de Rezende Campos Marinho. Direito de Laje. **Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB**, 2020. 3.

Santos, Joyce Costa. A percepção dos atores sociais frente à intervenção pública: uma análise sociológica do conjunto habitacional Vargem Grande. **Programa de Pós graduação em desenvolvimento social, Universidade Estadual de Montes Claros**, 2009. 106.

Sauer, Sérgio. BdF, 25 Maio 2017. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2017/05/25/mp-759-expropria-a-populacao-pobre-do-campo-explica-sergio-sauer>>. Acesso em: 08 Agosto 2024.

Scheid, Cintia Maria. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão na evolução da regularização fundiária urbanano ordenamento jurídico brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, Dezembro 2017. 423 - 454.

Schreiber, Anderson. O Novo Direito Real de Laje. **Carta Forense**, 03 Abril 2017.

Silva, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

Stolze, Pablo; Viana, Salomão. Direito real de laje: finalmente, a lei! **Revista Jus Navigandi**, Teresina, 13 Julho 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/59131>>. Acesso em: 25 Agosto 2024.

Sunfeld, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: Dallari, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 44-60.

Tartuce, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Revista de Ciências Jurídicas Pensar**, jul/set 2018. 8.

Tartuce, Flávio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. V.4. E-book. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559647118/>>. Acesso em: 12 Agosto 2024.

Tepedino, Gustavo. **Multipropriedade Imobiliária**. São Paulo, SP: Saraiva, 1993. 137 p. ISBN ISBN 8502011308.

Tepedino, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: Menezes, Carlos Alberto (org) **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. Cap. 10, p. 229-248. ISBN ISBN. Disponível em: <http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000196090>. Acesso em: 14 Setembro 2024.

Tepedino, Gustavo; Monteiro Filho, Carlos Edison do Rêgo; Renteria, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil: Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Editora Forense: Grupo GEN, v. 5, 2022. Disponível em:

<<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649365/>>. Acesso em: 01 Agosto 2024.

Tepedino, Gustavo; Monteiro Filho, Carlos Edison do Rêgo; Renteria, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil - Direitos Reais**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, v. 5, 2024. 359 p. Acesso em: 01 Agosto 2024.

TERRA DE DIREITOS. Carta ao Brasil – Medida provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil. **Terra de Direitos**, 08 Agosto 2017. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/carta-ao-brasil-medida-provisoria-n-7592016-a-desconstrucao-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/22571#>>. Acesso em: 09 Agosto 2024.

UNITED NATIONS. **Committee on Economic, Social and Cultural Rights - General Comment Nº 04: The Right To Adequate Housing (Art. 11, Para. 1)**. Geneva: [s.n.], 1991. Disponível em: <<https://www.refworld.org/legal/general/cescr/1991/en/53157>>. Acesso em: 15 Setembro 2024.

Venosa, Sílvio. GenJurídico, 2017. Disponível em: <<https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/civil/direito-real-de-laje-lei-13-465-de-2017/>>. Acesso em: 10 janeiro 2024.

Venosa, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Reais**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, v. 4, 2024. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559775859/>>. pag 529.