



A EFETIVIDADE DO DIREITO REAL DE LAJE COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA PARA ACESSO À MORADIA DIGNA

Ana Paula Matosinhos¹
Edimur Ferreira de Faria²

Resumo: Em grande parte das cidades brasileiras, a desorganização do espaço urbano reflete problema de difícil solução. Com isso, o direito humano à moradia digna transpõe utópico, apesar de previsto em leis nacionais e internacionais. Com objetivo de mudar essa realidade, a Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017 criou novo Direito Real, o Direito de Laje. Esse Direito reconhece e torna jurídica práticas já consolidadas em locais de irregularidade imobiliária. Nesse contexto, o objetivo da pesquisa é analisar o referido Direito como instrumento jurídico na busca da efetividade do direito fundamental à moradia digna.

Palavras-chave: Direito de Laje, Regularização Fundiária, Direito à Moradia Digna.

THE EFFECTIVENESS OF THE LAJE RIGHT IN REM AS A PUBLIC POLICY INSTRUMENT FOR ACCESS TO DECENT HOUSING

Abstract: In many Brazilian cities, the disorganization of urban space, reflects a problem that is extremely complex and difficult to solve. With this, the human right to decent housing transpires utopian, although provided for in national and international laws. In order to change this reality, Law No. 13,465 of July 11, 2017 created a new real right: the slab Law, formalizing practices already consolidated in places of real estate irregularity. In this context we will analyze this institute in relation to its capacity to be an integral part of public policies of land regularization.

Keywords: The Slab Law, Policies Public, Land Regularization.

¹ Doutoranda e Mestre em Direito Público pela PUCMINAS. Registradora de Imóveis no Estado de Minas Gerais.

² Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1965), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1986) e doutorado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (1989). Presidente do Instituto Mineiro de Direito Administrativo. Ex-diretor da Faculdade Mineira de Direito, professor adjunto IV da PUC Minas; Ex-membro da Comissão de Estudos Constitucionais da OAB/MG; Ex-representante do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico; Ex-assessor do presidente do TRT - Tribunal Regional do Trabalho 3ª Região.



1 INTRODUÇÃO

No dia 11 de julho de 2017 foi publicada a Lei nº 13.465, tendo sua matéria sido precedida da Medida Provisória nº 759, de 26 de dezembro de 2016.

Na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759 (EMI nº 00020/2016 Ministério das Cidades- CCPR) delineou-se o real quadro urbanístico da maioria das cidades brasileiras, em que se destaca a existência de moradias sem regularidade imobiliária, fruto do processo histórico de crescimento da população nos centros urbanos, principalmente nas cidades mais desenvolvidas economicamente e da falta de políticas públicas de ordenamento do solo capazes de conter, a seu tempo, os efeitos sociais e jurídicos de exclusão de parcela da sociedade.

Enfatizou-se a moradia digna como direito fundamental prestacional do Estado, e portanto, a necessidade política de se criar medidas que pudessem trazer a efetividade desse direito social, atrelando-o à função social da propriedade e à dignidade da pessoa humana.

É de conhecimento notório que, principalmente nos grandes centros populacionais, em razão de políticas públicas urbanas deficientes, houve nas últimas décadas o crescimento acelerado de núcleos de moradia denominados de favelas, comunidades ou, como classificado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de aglomerados subnormais.

No Censo de 2010 realizado pelo IBGE foi verificado que 11.425.644 pessoas residem em domicílios situados em setores denominados como subnormais em todo o Brasil, equivalendo a mais de 5% (cinco por cento) de toda a população brasileira. Esta população, seguindo o mesmo estudo, ocupa cerca de 3.224.529 domicílios. Cerca de metade de toda esta população residente em áreas subnormais estão situadas em apenas duas cidades do Brasil, a do Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP.

A realidade brasileira é também a de inúmeros Estados estrangeiros, razão pela qual a preocupação se estende além da do âmbito interno.

Diversas comunidades e entidades internacionais, atentas a esse problema, ao longo dos anos vêm editando diplomas político-jurídicos na tentativa de conscientizar a população mundial sobre os problemas que os direitos humanos enfrentam advindos dos males da cidade desordenada.

No ano de 2000, foi editada a Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, apresentada em Saint-Dennis e o Tratado por Cidades, Vilas, Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis.



Em seguida, no ano de 2001 foi realizado o Fórum Social Mundial, em que se elaborou, uma Carta Mundial do Direito à Cidade pela ONG FASE, na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos.

No Brasil, lançou-se a Plataforma Brasileira do Direito à Cidade e Reforma Urbana, nascendo um marco regulatório com o objetivo de disseminar a necessidade de se enxergar a cidade como ambiente de desenvolvimento de diversos direitos humanos, dentre eles, a moradia digna.

Como consequência desse marco regulatório e consoante com a presente normatização na Constituição da República Brasileira sobre a política urbana, os artigos 182 e 183 foram regulamentados pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Tal lei denominada Estatuto da Cidade gerou repercussões positivas em prol da construção de cidades sustentáveis, firmou parâmetros para a construção da função social da cidade e viabilizou institutos relacionados à regularização fundiária.

Em 2009, a Lei 11.977, de 07 de julho de 2009 veio estabelecer importantes mecanismos de política urbana e rural, dentre elas a Regularização Fundiária por Interesse Social e Específico³, com o objetivo de dar o título de propriedade àqueles que já possuíam requisitos para a usucapião.

A Lei nº 13.465 de 2017, também com o objetivo de aprimorar institutos de regularização fundiária, estabeleceu em seu corpo um Título específico para disciplinar os mecanismos de regularização fundiária urbana, destacando-se o instituto da REURB que substituiu a Regularização Fundiária por Interesse Social; a Legitimação Fundiária, substituta da Legitimação de Posse, ambas previstas na Lei nº 11.977 de 2009 e criou o Direito de Laje, alterando os artigos 1510 e 1525 do Código Civil.

Ao se deparar com o rico instituto do direito de laje, tema central a ser analisado, vem à tona aspectos que poderiam gerar inúmeras reflexões: a polêmica da sua natureza jurídica: direito real autônomo ou espécie do gênero direito de superfície; direito de propriedade ou direito real em coisa própria ou alheia; se as normas de condomínio edilício são ou não

³ Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016); (Revogado pela Lei nº 13.465, de 2017).



aplicáveis e em quais limites e circunstâncias, dentre outros aspectos mais debatidos no âmbito do direito civil. Sob a análise econômica, poder-se-ia apontá-lo como um mecanismo usado para aquecer o mercado imobiliário, com a possibilidade de maior acesso ao crédito, o que também seria interessante para as instituições financeiras. Tais aspectos serão retratados nesse artigo, não com ênfase principal, mas sim no que for necessário para entender direito de laje sob o aspecto de busca pela dignidade humana.

Se um dos problemas encontrados na realidade das cidades brasileiras é o desordenamento do solo e todos os efeitos sociais consequentes, como a falta de saneamento básico, mobilidade, meio ambiente degradado e desprotegido, exclusão social, seria o Direito de Laje um instrumento de política pública eficiente na gestão das cidades? Seria um mecanismo eficaz de regularização fundiária urbana? Ou mais um instituto obsoleto?

O objetivo deste artigo é analisar o Direito de Laje como instrumento jurídico na busca da efetividade do direito fundamental à moradia digna. Uma tentativa acertada do Legislador de trazer para o âmbito formal-legalista um instituto já presente na realidade imobiliária informal brasileira e de trazer para a sociedade melhorias, mesmo que tênues, no entendimento de moradia digna.

A razão para essa pesquisa é contribuir para que o instituto do Direito de Laje seja um instrumento forte, de grande utilização na política de reordenação do solo, de garantia para a efetivação do direito à moradia justa e maior inclusão social à população de baixa renda.

Nessa pesquisa a metodologia utilizada terá uma abordagem qualitativa, trazendo novas informações sobre a regularização fundiária, preocupando-se com aspectos da realidade. Quanto à natureza, a pesquisa será aplicada, objetivando gerar conhecimentos para a aplicação prática do instituto. A pesquisa terá objetivos exploratórios e descritivos, através de levantamento bibliográfico, análise de pesquisas já concebidas por diversos órgãos e institutos especializados em estatísticas.

2 A REALIDADE URBANÍSTICA DA UTILIZAÇÃO DA LAJE

No Brasil contemporâneo, sobretudo a partir da segunda metade do século XX houve intenso crescimento urbano informal, gerado pela consolidação de novos assentamentos clandestinos e irregulares, geralmente através de moradia em favelas ou através da residência autoconstruída nos loteamentos ilegais periféricos.



Do crescimento desordenado, da expulsão da população carente para áreas periféricas, da formação de cortiços e favelas, e da necessidade de maior aproveitamento do solo, com seu espaço aéreo e subsolo, surgiu no mercado imobiliário, amplamente negociado, vários bens com denominação própria: “barracão” “puxadinho”, “laje alta”, “laje baixa”. Nomenclaturas que condizem com o uso da parte do fundo ou das laterais do terreno, ou da parte de cima da laje já construída, ou da parte inferior da laje: construções que não figuram na contingência formal para a aquisição da propriedade, nem para a configuração do condomínio edilício, tendo em vista, a legislação vigente. Na clareza de Stolze (2017):

“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. O mesmo ocorreria se a transferência, mediante pagamento, tivesse por objeto um pavimento construído abaixo do piso da casa, o que é muito comum acontecer em terrenos inclinados: o terceiro passaria a exercer direito apenas sobre o que se encontra abaixo da superfície inferior da construção original. (www.recantodasletras.com.br. Stolze, Pablo, 2017. Direito real de laje)

Portanto, a noção de direitos advindos do uso da laje, parte do pressuposto de que a laje é a construção primeira, a que dá base a outras construções, seja acima ou abaixo dela, o que por si só já desnaturaliza a ideia já formada na linguagem dos dicionários e da popular.

Certo é que o mercado habitacional informal em torno do uso desordenado do solo existe e tem sido decisivo na configuração das cidades brasileiras nas últimas décadas e é negociado. Portanto, é nesse contexto que inúmeras famílias tem a sua moradia, digna ou não.

Foi assim que a sociedade criou os direitos informais sobre a laje e é com essa situação que o direito como conjunto de normas disciplinadores do contexto social atual deve lidar. Fato e direito.

Conforme ressalta Carbonari (2016)

...autonomia das relações sociais existentes nas favelas faz com que nasça nelas um direito não-oficial, capaz de criar figuras e negócios inexistentes no sistema formal, mas que são plenamente aceitos e



respeitados pelos membros dessas comunidades. Um exemplo disso, com relação às questões habitacionais e suas negociações, é o direito de laje, comum nas favelas brasileiras e pelo qual a própria comunidade encontrou soluções para seus problemas de moradia. (www.ambito-juridico.com.br/o direito de superfície sob nova perspectiva)

Atentos a essa realidade a Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759 assim normatizou:

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

114. Por meio deste novo direito real, abre-se a possibilidade de se instituir unidade imobiliária autônoma, inclusive sob perspectiva registral, no espaço aéreo ou no subsolo de terrenos públicos ou privados, desde que esta apresente acesso exclusivo.⁴ Tudo para que não se confunda com as situações de condomínio.

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.

3 O DIREITO DE LAJE

O legislador tentou ao máximo denominar o instituto que já estava presente na dinâmica social, optando pela nomenclatura popular, mesmo que atécnica, e retirou do efetivo uso, a composição de seus conceitos.

Conforme ressalta Oliveira (2016), consultor legislativo do Senado Federal:

“Todavia, por força da fama popular granjeada pela expressão, o Parlamento preferiu manter o nome atécnico. Perceba que, apesar de ser nomeado como direito real de laje, esse direito real também pode ser instituído para formalizar a titularidade de um direito real sobre “andares subterrâneos”, de modo que não é apenas a “laje” que serve de ponto de partida, mas também o solo.” (www.jusbrasil.com.br. Direito real de laje à luz da Lei nº 13.465/2017: nova lei, nova hermenêutica).

A Lei nº 13.465 de 2017 definiu o instituto no artigo 1.510- A do Código Civil:

⁴ O acesso exclusivo foi retirado pela Lei 13.465, alterando o teor da Medida Provisória nº 759.



“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.”

Obedecendo aos princípios dos direitos reais, o legislador incluiu no art. 1.225, o inciso XIII, criando um novo direito real: o Direito de Laje.

Apesar da impropriedade formal do nome, o Direito de Laje é um direito real, divergindo os civilistas sobre sua natureza jurídica: se se trata de uma propriedade ou direito real sobre coisa alheia.

Oliveira (2016) é adepto do Direito de Laje como propriedade, apesar de entender que essa não foi a opção exposta no Código Civil, que preferiu tratá-lo como direito real sobre coisa própria. Expressa o seguinte: “ao contrário do que insinua uma primeira impressão, o Direito Real de Laje não é um direito real sobre coisa alheia. É, sim, um novo Direito Real sobre coisa própria, ao lado do direito real de propriedade.

Contrariando o entendimento acima, Stolze (2017) coaduna do entendimento que o direito de laje é um direito real sobre coisa alheia:

“...trata-se de um direito real sobre coisa alheia - com amplitude considerável, mas que com a propriedade não se confunde -, limitado à unidade imobiliária autônoma erigida sobre a construção original, de propriedade de outrem. E ainda, relata, Melhor seria, em nosso sentir, que se utilizasse a expressão “direito sobre a laje”, como empregado no Enunciado 18, da I Jornada dos Juizes das Varas de Família da Comarca de Salvador. (salomaoviana.jubrasil.com.br)

Outra divergência que cerca esse novo instituto, advém da sua comparação com o Direito real de Superfície, já inserido no rol dos direitos reais no Código Civil e no Estatuto da Cidade.

Antes mesmo da inserção do Direito de Laje no ordenamento jurídico brasileiro, o mesmo já se identificava com o instituto do direito de sobrelevação, originário do Direito Suíço, como um adendo ao direito de superfície.

Segundo Lira (2014), a sobrelevação é “a possibilidade de o titular da propriedade superficiária construir ou conceder a um terceiro que construa sobre a sua propriedade superficiária”.



Portanto, antes mesmo da inserção do Direito de Laje como um direito real autônomo, os civilistas já conseguiam interpretá-lo à luz do Direito de Superfície, incorporando mais uma função à propriedade.

Nesta seara Magno (2015), ao se referir ao Direito de Laje o denomina também de Direito de Sobrelevação ou Direito de Superfície em segundo grau: é o direito de superfície que o primeiro superficiário concede a outrem para que construa sobre a primeira propriedade separada superficiária. Desse modo, o primeiro superficiário torna-se, em relação ao segundo superficiário, cedente de direito real de construir sobre coisa alheia, cujo exercício originará uma segunda propriedade separada superficiária sobre a primeira.

Chaves e Rosendal (2015) classificam tal Direito como uma espécie de Superfície em segundo grau, na qual o superficiário estaria autorizado, contratualmente, a transmitir a um terceiro o direito de construir sobre o seu imóvel. Haveria, pois, uma tripartição de propriedades autônomas: a propriedade do solo, de titularidade do concedente; a propriedade da superfície, pertencente ao superficiário; e a propriedade da sobrelevação, que ingressaria no patrimônio do segundo concessionário (2015, p.422).

Corroborando o entendimento dos civilistas, para dar mais amplitude ao direito de superfície, sobre a possibilidade do uso do subsolo e do espaço aéreo por meio do direito real de superfície, o Conselho da Justiça Federal, no ano de 2013, na VI Jornada de Direito Civil aprovou o seguinte enunciado:

Enunciado nº. 568: 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.

Entretanto, como já se atentou a MP nº 759 e a Lei nº 13.465/17 preferiram tratar o Direito de Laje como direito autônomo, o que em nada altera o objetivo desse artigo. O direito alcançou o fato, dando transparência jurídica ao que ocorre na prática social.

4 A MORADIA COMO DIREITO HUMANO

O direito à moradia é um direito humano reconhecido na legislação internacional dos direitos humanos como componente fundamental para o desenvolvimento das pessoas e da cidadania.



As referências do direito à moradia podem ser encontradas no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH):

“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e 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 fora de seu controle (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

No mesmo sentido, o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) refere-se ao direito de todos a um padrão de vida adequado para si e sua família, incluindo alimentação, vestuário e habitação, e com a melhoria contínua das condições de vida (Nações Unidas, 1992, art. 11).

Oderzo (2009) relata que:

“Consciente de que a falta de moradia está associada com a doença e expectativa de vida, todos os Estados-Membros reconhecem a necessidade de obtenção de habitação ao abrigo das leis comuns, particularmente a fim de controlar o fenômeno ‘sem-teto’ que aparece como prioridade absoluta em muitas línguas europeias. O Tribunal Europeu dos Direitos Humanos afirma que as sociedades modernas tem que considerar a habitação como uma necessidade básica que não pode ser abandonar inteiramente a sua satisfação às forças do mercado. Isso mostra o interesse que se realiza esta pretensão social.” (www.jalsacademico.blogspot. Le droit au logement dans les Constitutions des États membres).

O direito à moradia nem sempre foi objeto de preocupação do Direito, que se desenvolveu muito na proteção do direito de propriedade privada; na verdade, parece-nos até forçoso dizer que a morada, o lar, o abrigo, um dia teria que ser elencado no rol dos direitos humanos. Nos traz um certo inconformismo, até mesmo culpa, no sentido, de que apesar de tantos avanços tecnológicos, descobertas científicas, consumismo exagerado, grande parcela da sociedade mundial ainda não tem acesso ao o mínimo necessário para uma subsistência saudável, feliz. Voltemos ao jurídico.

Acerca da evolução dos direitos humanos, o direito à moradia ingressa no rol dos direitos sociais, e, portanto, inserido na segunda onda geracional dos direitos humanos.

Sampaio (2010) nos ensina que já em 1979, o theco- francês Karel Vasak apresentou no Instituto Interamericano de Direitos do Homem em Estrasburgo uma classificação baseada nas fases de reconhecimento dos direitos humanos, dividida por ele em três gerações (Sampaio, 2010, p. 139)

Sampaio (2010) ainda nos informa que:



... conforme a marca predominante dos eventos históricos e das aspirações axiológicas que a elas deram identidade: a primeira, surgida com as revoluções burguesas dos Séculos XVII, valorizava a liberdade; a segunda, decorrente dos movimentos sociais democratas e da Revolução Russa, dava ênfase à igualdade, e finalmente, a terceira geração, nutrida nas duras experiências passadas pela humanidade durante a Segunda Guerra Mundial e da onda de descolonização que a seguiu, refletirá os valores da fraternidade. (Sampaio; 2010, p. 224)

Assim, os direitos de primeira geração ou direitos de liberdade têm por titularidade o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa, se fundam na separação entre Estado e sociedade, fazem parte do ‘contratualismo individualista’⁵ dos Séculos XVIII e XIX e se referem predominantemente aos direitos civis e políticos. Os direitos de segunda geração/dimensão⁶ são os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, demonstrando a necessidade de se superar o individualismo marcante na geração anterior e impondo ao Estado o dever de promover o acesso aos direitos individuais.

Para Marshall, apud Sampaio (2010), “os direitos sociais se estenderam de um direito a um módico bem-estar e segurança econômicos para um direito a compartilhar a totalidade do patrimônio social e para viver a vida de um ser civilizado de acordo com os parâmetros prevalentes na sociedade.” (Sampaio, 2010, p. 224).

Como fruto da constante evolução da sociedade e do direito, podemos salientar que o direito à moradia se qualifica como direito social no sentido de ser dotado de alto grau de humanismo e universalidade, carecendo de participação do Estado na sua promoção.

Entretanto, mais do que uma moradia, o que o Constitucionalismo dos Estados Sociais quer promover e proteger, é uma moradia diretamente relacionada à dignidade.

O Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Europeu humanizando a noção de moradia, estabeleceu no Comentário nº 7 alguns critérios para dar mais segurança na definição de moradia adequada:

- a) 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.

⁵ As teorias contratualistas, no seu conjunto, se baseiam em uma concepção individualista da sociedade, o que é típico do pensamento liberal.

⁶ A doutrina constitucional ainda nos aponta a evolução dos direitos humanos em uma quarta ou até quinta geração.



b) 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.

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

d) 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.

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

f) 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.

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

A noção de moradia digna ou adequada ultrapassa o critério da fixação de um território para morar, mas sim demonstra a total necessidade da inserção deste local em um ambiente urbano ou rural, desenvolvido ou subdesenvolvido economicamente, mas que permita o ser humano desenvolver outros direitos ou superar deficiências.

Rangel (2015) afirma que o direito à moradia deve ser visto como direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade e que ela é composta por três elementos: liberdades, garantias e proteções.

“O direito à moradia adequada inclui, mas não se limita, às seguintes liberdades: (i) proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa; (ii) o direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família; (iii) O direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento. O direito à moradia adequada inclui, mas não se limita, às seguintes garantias: (i) segurança da posse; (ii) restituição da moradia, da terra e da propriedade; (iii) acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada; (iv) participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia. Por fim, o direito à moradia adequada também inclui proteções: (i) proteção contra remoção forçada é um elemento-chave do direito à habitação adequada e está intimamente ligada à segurança da posse.” (www.conteudojuridico.com.br. O reconhecimento do direito à moradia como direito humano).



Assim, podemos constatar que efetivar o direito de moradia é uma tarefa extremamente complexa, principalmente em virtude de já estar segmentado uma estrutura territorial em descompasso com as normas urbanísticas existentes.

Uma tarefa árdua, que envolvem políticas públicas sociais e econômicas de inserção social, de intervenção na economia, principalmente na ganância dos empreendedores imobiliários, incorporadores e construtores. Políticas de valorização do ambiente rural, evitando cada vez mais o êxodo rural.

Essas políticas exigem, obrigatoriamente, a atividade conjunta da sociedade e do Poder Público, principalmente o Legislativo e o Executivo, que devem encontrar meios que sejam abarcados pelo ordenamento jurídico, planejados e executados pela Administração Pública e pelo particular.

O direito real de laje, veio de certa forma, cumprir a primeira parte na elaboração de uma proposta de regularização fundiária, dar segurança jurídica à posse, trazendo para o ordenamento jurídico uma situação de fato que perdura há anos no adensamento urbano brasileiro.

5 O DIREITO DE LAJE COMO INSTRUMENTO PARA EFETIVAR O DIREITO DE MORADIA

As negociações civis e comerciais envolvendo a ocupação, o uso, o gozo e fruição de imóveis irregulares estão presentes na realidade brasileira, mas geram efeitos que não eram protegidos, tendo em vista a falta de previsão jurídica, que muitas vezes era resolvido na base do direito das obrigações.

O Direito de Laje foi incluído no ordenamento jurídico com o objetivo de ser um instrumento eficaz de regularização urbana e conseqüentemente de trazer dignidade ao modo de morar.

Resta-nos agora tecermos considerações se de fato, o direito de laje será instrumento jurídico apto a promover o direito à moradia digna, como anunciado na Exposição de Motivos da MP nº 759 de 2016.

O direito de laje tem o condão de identificar a moradia existente, e caso seja possível, individualizá-la formalmente, trazendo relativa independência social e jurídica. Direitos básicos



de cidadania passam a ser incorporados no cotidiano das pessoas, como endereço oficial, a obtenção de crédito em lojas e bancos, o recebimento do correio, a comprovação de que são moradores da cidade, dentre outros.

O Direito de Laje cumpre essencialmente com o primeiro requisito, que é dar segurança da posse ao utente, principalmente porque esse direito real fará com que o imóvel seja individualizado no cartório de registro de imóveis, recebendo uma matrícula própria. Ou seja, mesmo não sendo uma unidade imobiliária de propriedade autônoma, será um direito real que receberá uma identificação autônoma, relativizando os princípios do direito registral⁷.

Em relação ao direito registral, a nomenclatura Matrícula, refere-se à certidão de nascimento do imóvel, ou carteira de identidade do imóvel. É por meio dela que o imóvel ganha individualidade, inclusive com numeração única no cartório de imóveis competente⁸.

Conforme ressalta Costa (2008), a matrícula é o cerne do sistema registral imobiliário e é definitiva para cada imóvel, cuja descrição somente pode ser alterada mediante retificação. A descrição do imóvel, na sistemática do Registro de Imóveis, é o fundamento primordial, mesmo porque objeto do registro e haja vista que deverá existir uma, e apenas uma matrícula para cada imóvel, obedecendo-se ao princípio da unicidade. (Costa; 2008, p. 261).

Portanto, os direitos reais sobre coisa alheia não possuem matrícula individualizada, são informados por meio de averbação na matrícula do imóvel já existente, o que não ocorrerá com o imóvel utilizado acima ou abaixo da construção principal, o direito de laje. A este direito real, foi autorizada a abertura de matrícula própria, apesar de não ser o imóvel de propriedade do detentor do referido direito.

Saule Júnior (2004) enumera ações indispensáveis para a efetividade do direito humano à moradia, tais como: aprimoramento da regulamentação do uso e acesso à propriedade imobiliária urbana e rural, regulamentação do mercado de terra, previsão de sistemas de financiamento habitacional de interesse social, promoção de programas de urbanização e regularização fundiária nos assentamentos informais de modo a proporcionar a integração social e territorial das comunidades carentes que vivem nestes assentamentos. (2004, p.78).

⁷ O princípio da unitariedade da matrícula, acostado no artigo 176, §1º, I, da LRP, consiste que a todo imóvel deve corresponder uma única matrícula. Também em decorrência desse princípio é que não pode ser descerrada matrícula de parte ideal do imóvel, sendo indispensável, para a alienação ou oneração dessa parte ideal, que a matrícula seja do imóvel todo e aberta em nome de todos os proprietários.

⁸ Art. 224 da Lei 6.015/73: “Todo imóvel objeto de título a ser registrado deve estar matriculado no Livro 2-Registro Geral- obedecido o artigo 176. Art. 225. A matrícula será efetuada por ocasião do primeiro registro a ser lançado na vigência da presente Lei, mediante os elementos constantes do título apresentado e do registro anterior no mesmo mencionado, preenchidos os requisitos do artigo 227”



Osório (2003), também salienta a necessidade da inserção de mecanismo mais informais de regularização fundiária e a flexibilização de leis de acesso à propriedade. Mas salienta também que esses mecanismos devem vir acompanhados de uma política pública urbana de melhoria das condições de vida na região afetada pela informalidade.

Assim, o direito de laje ao ser incorporado ao nosso ordenamento jurídico cumpre uma primeira deficiência dos assentamentos ilegais, que é a insegurança da posse, mas que por si só não promove e nem garante a moradia digna.

Entretanto, ao interpretar teologicamente a Lei nº 13.546 podemos constatar que o Direito de Laje está dentro do Título II- Da Regularização Fundiária Urbana, que é iniciada com o instituto da REURB⁹, substituta da Regularização Fundiária por Interesse Social, prevista na Lei 11.977 de 2009, que trata de um projeto amplo de regularização fundiária, cuidando de aspectos gerais de urbanização e que tem dentre seus objetivos previstos no artigo 10: 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; criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; 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; promover a integração social e a geração de emprego e renda;

Assim, se o direito de laje for um instrumento complementar à REURB, certamente terá grande eficácia, incluindo a segurança da posse aos demais critérios formadores da moradia digna. Nestes termos, fará parte de uma política pública de desenvolvimento sustentável urbano, envolvendo medidas gerais de saneamento básico: canalização de água e esgoto, prestação de serviços públicos essenciais como arruamento, calçadas, transporte público, dentre outros.

Certo é que um grande passo foi dado, enxergar o outro, perceber que a favela, o gueto, o cortiço não estão externos à cidade, e sim são integrantes dela; e que deve ser proporcionado aos moradores uma real integração ao ambiente urbano, contribuindo para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

⁹ Art. 9º da Lei nº 13.465. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à 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.



6 CONCLUSÃO

Em virtude da realidade urbanística brasileira, marcada por crescente desorganização do solo urbano, com sedimentação de favelas, guetos, cortiços, em que a população não tem acesso ao necessário para o desenvolvimento com dignidade, necessária se torna o surgimento de políticas públicas de organização e ordenação do solo urbano.

A Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017, precedida pela Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016, dentre outros assuntos, ao dedicar um Título à regularização fundiária, incluiu no ordenamento jurídico o instituto denominado de Direito de Laje, direito real de uso sobre coisa alheia, que nasceu dos costumes nas transações imobiliárias, mas que ainda não era legalizada. Por meio deste novo direito real abre-se a possibilidade de se instituir unidade imobiliária autônoma, inclusive sob perspectiva registral, no espaço aéreo ou no subsolo de terrenos públicos ou privados.

Apesar de ser um grande avanço, apenas a criação do Direito de Laje isoladamente não pode ser considerado um mecanismo efetivo de política pública na busca pela moradia digna. É mister interpretá-lo como um mecanismo que diretamente outorga ao usuário do imóvel a segurança da posse. Mas que para alcançar o direito humano de moradia digna, os critérios de acesso à serviços públicos e condição de segurança, saúde, higiene, dentre outros, devem ser também alcançados.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Dos Instrumentos de Política Urbana. Introdução e Dos Instrumentos em geral In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

ALFONSIN, Jacques Távora. A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana como Propriedades de Funções. In: ALFONSIN, Betânia; Fernandes, Edésio (Org.). Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade. Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

ALBUQUERQUE Jr. Roberto Paulino de. O Direito de Laje não é um Novo Direito Real, mas um Direito de Superfície. Disponível no: <http://www.conjur.com.br/2017-jan-02/direito-laje-nao-direito-real-direito-superficie> acessado em 03 de julho de 2017.

BRASIL. Direito à Moradia Adequada. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, 2013.



CARBONARI, Sílvia Regina de Assumpção. O direito de superfície sob nova perspectiva. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 51, mar 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/>. Acessado em 12 de julho de 2017.

CHAVES, Cristiano. Rosenvald, Nelson. Curso de Direito Civil. Direitos Reais. Editora Juspodium. 2013

COSTA, Sebastião Rodrigues da Costa. Comentários à lei 6.015/73. Roteiro Registral Imobiliário. Sebastião Rodrigues da Costa. Ed. Del Rey. Belo Horizonte. 2008

LIRA, Ricardo Pereira. Direito à Habitação e Direito de Propriedade. Revista da Faculdade de Direito da UERJ, Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

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

MAGNO DE OLIVEIRA, Patrícia. DIREITO DE LAJE: uma análise civil-constitucional do direito de superfície em segundo grau. Disponível em: www.patriciamagno.com.br. Acessado em 21 de julho de 2017.

MAZZEI, Rodrigo. O Direito de Superfície no Ordenamento Jurídico Brasileiro, disponível no: <http://www.dominiopublico.gov.br> acessado em 10 de julho de 2017.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Direito real de laje à luz da Lei nº 13.465/2017: nova lei, nova hermenêutica). Disponível em: www.jusbrasil.com.br. Acessado em 22 de julho de 2017.

OSORIO, Letícia Marques. Direito de Superfície. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

ODERZO, Jean- Claude Le droit au logement dans les Constitutions des États membres. Disponível: blogdoojals.com.br. Direito à moradia. Acessado em 12 de julho de 2017.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. O Reconhecimento do Direito à Moradia Adequada como Direito Humano: Primeiros Comentários. Disponível em www.conteudojuridico.com.br. Acessado em 10 de julho de 2017.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Direitos Fundamentais. 2ª edição. Editora Del Rey. Belo Horizonte. 2010

_____. Teoria da Constituição e dos Direitos Fundamentais. Editora Del Rey. 2013.

SAULE JUNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004.

STOLZE, Pablo. Direito Real de Laje. Disponível em: www.recantodasletras.com.br. Acessado em 21 de julho de 2017.