

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**LUTA POR DIREITOS ENTRE TEORIAS E PRÁTICAS:  
A CONSTRUÇÃO DO DIREITO REAL DE LAJE NO BRASIL.**

**ROQUE GONÇALVES MILITIM**

**Rio de Janeiro  
2021**

**ROQUE GONÇALVES MILITIM**

**LUTA POR DIREITOS ENTRE TEORIAS E PRÁTICAS:  
A CONSTRUÇÃO DO DIREITO REAL DE LAJE NO BRASIL.**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Marilson Santana.

**Rio de Janeiro  
2021**

## CIP - Catalogação na Publicação

MM6441 MILITIM, Roque Gonçalves  
Luta por direitos entre teorias e práticas: A  
construção do Direito Real de Laje no Brasil. /  
Roque Gonçalves MILITIM. -- Rio de Janeiro, 2021.  
63 f.

Orientador: Marilson Santana.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2021.

1. Ocupações irregulares. 2. Regularização  
Fundiária. 3. Direito de Superfície. 4. Direito Real  
de Laje. I. Santana, Marilson, orient. II. Título.

**ROQUE GONÇALVES MILITIM**

**LUTA POR DIREITOS ENTRE TEORIAS E PRÁTICAS:  
A CONSTRUÇÃO DO DIREITO REAL DE LAJE NO BRASIL.**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor Dr. Marilson Santana.

Data da Aprovação:.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Marilson Santana.  
Orientador

---

Membro da Banca

**Rio de Janeiro  
2021**

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo promover uma reflexão crítica da Lei 13.465/2017 e seu papel na garantia do direito à moradia digna, com foco especial no instituto do Direito Real de Laje por ela positivado. Nesse sentido, foi desenvolvida uma pesquisa analítica do tema e da legislação pertinente. Inicialmente é apresentada contextualização histórica das ocupações da cidade do Rio de Janeiro a partir da chegada da Família Imperial, e o surgimento de habitações coletivas e exploração de áreas como morros, alagados e mangues. Na sequência, é realizada breve exposição acerca do crescimento desordenado dessas áreas e os problemas enfrentados atualmente. Em seguida, são analisados impactos da Medida Provisória número 759/2016 e as alterações formuladas durante o curso de sua tramitação legislativa. Após, é realizada a exposição dos principais aspectos do Direito Real de Laje, examinando-se os desafios na efetivação desse direito, concluindo-se que a Lei 13.465/2017 é ineficaz em seus objetivos de efetivar direitos sociais e fundamentais assegurados pela Constituição Federal, diante do critério de predominância de renda adotado para definição das áreas de interesse social, bem como em razão da ausência de políticas públicas efetivas aliadas aos procedimentos de regularização fundiária.

Palavras-Chaves: Ocupações irregulares; Regularização Fundiária; Direito de Superfície; Direito Real de Laje.

## **ABSTRACT**

This final paper work aims to promote a critical reflection on Law 13.465/2017 and its role in guaranteeing the right to decent housing, with a special focus on the Real Right of Slab, which it affirmed. In this sense, an analytical survey of the topic and relevant legislation was developed. Initially, a historical contextualization of the occupations of the city of Rio de Janeiro from the arrival of the Imperial Family is presented, as well as the emergence of collective housing and exploration of areas such as hills, wetlands and mangroves. Afterwards, a brief exposition is made about the disordered growth of these areas and the problems currently faced. Then, the impacts of Provisional Measure number 759/2016 and the changes made during the course of its legislative process are analyzed. Afterwards, the main aspects of the Real Right of Slab are presented, examining the challenges in the realization of this right, concluding that Law 13,465/2017 is ineffective in its objectives to implement social and fundamental rights guaranteed by the Federal Constitution, given the criterion of predominance of income adopted to define the areas of social interest, as well as due to the absence of effective public policies combined with land regularization procedures.

**Keywords:** Irregular occupations; Land regularization; Surface Law; Real Right of Slab.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1 - ORIGENS DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES NO BRASIL.....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 2 – O DIREITO À MORADIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.. .....</b>	<b>21</b>
<b>2.1 - A Medida Provisória número 759 e sua tramitação legislativa.....</b>	<b>23</b>
<b>2.2 – A Lei número 13.465, de 2017.....</b>	<b>26</b>
<b>2.3 - Das alterações na usucapião especial urbana coletiva.....</b>	<b>27</b>
<b>2.3.1 - O impacto da Lei número 13.465/2017 nos requisitos especiais da usucapião coletiva.....</b>	<b>29</b>
<b>2.3.2 - A legitimidade ativa <i>ad causam</i> na ação de usucapião especial urbana coletiva.....</b>	<b>30</b>
<b>CAPÍTULO 3 – O DIREITO DE LAJE.....</b>	<b>35</b>
<b>3.1 - Dos requisitos para instituição do Direito Real de Laje.....</b>	<b>38</b>
<b>3.2 - Das consequências do registro da laje.....</b>	<b>40</b>
<b>3.2.1 - Encargos e Despesas.....</b>	<b>40</b>
<b>3.2.2 - Transmissibilidade.....</b>	<b>41</b>
<b>3.2.3 - Do Direito de Preferência.....</b>	<b>41</b>
<b>3.2.4 - Das lajes sucessivas.....</b>	<b>42</b>
<b>3.3 - Diferenças entre o Direito Real de Laje e Condomínio Edifício.....</b>	<b>43</b>
<b>CAPÍTULO 4 – OS DESAFIOS DO DIREITO DE LAJE.....</b>	<b>47</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>55</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

Nos grandes centros populacionais, em razão do crescimento desordenado e não planejado das cidades, bem como diante da ausência de políticas públicas urbanas, nas últimas décadas, acelerou-se o crescimento da população residente em áreas marginalizadas como favelas, comunidades ou, de acordo com a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, aglomerados subnormais.

O aglomerado subnormal, conforme definido pelo próprio instituto, “é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação”<sup>1</sup>. Em geral, essa ocupação é caracterizada por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação.

No Brasil, os Aglomerados Subnormais podem ser conhecidos por diversas denominações, como favela, quebrada, invasão, grotta, baixada, comunidade, mocambo, palafita, loteamento, ressaca, vila, dentre outros, sendo certo que as denominações e características territoriais variam de acordo com a região do país.

As origens dessas comunidades remontam ao século XIX, quando as habitações populares eram predominantemente conhecidas como cortiços, estalagens ou casas de cômodos. Essas moradias, que abrigavam grande número de habitantes, foram associadas à insalubridade e propagação de epidemias, como febre amarela e cólera, à promiscuidade e à violência.

Entre 1991 e 2010, a população residente nesses locais aumentou em mais de 60%, passando de pouco menos de sete milhões para 11,4 milhões de pessoas, ocupando cerca de 3.224.529 domicílios, segundo o Censo Demográfico 2010. E, conforme dados publicados em caráter preliminar<sup>2</sup> pelo respeitável Instituto, as favelas estão localizadas em 734 Municípios

---

1 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Aglomerados Subnormais*. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 16/09/2021.

2 Os dados apresentados no estudo “Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19”, disponibilizado em 18 de maio de 2020, são estimativas realizadas pelo



(13,2% dos municípios), em todos os Estados e no Distrito Federal, e totalizam 5.127.747 domicílios (7,8% do total nacional).

Nessas ocupações territoriais, residem aproximadamente 13,6 milhões de pessoas, que são, em geral, populações com condições socioeconômicas baixas ou precárias e comumente desprovida de infraestrutura básica, como água tratada, rede de energia elétrica e rede de esgoto, restando, de certa forma, excluída do desenvolvimento e tratada como não pertencente à cidade, realidade que também se repete em inúmeros países, razão pela qual o acesso à cidade e o direito à moradia digna é uma preocupação geral.

Assim, as comunidades e entidades internacionais, atentas a esse problema, vêm, ao longo do tempo, 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.

O direito à moradia, por exemplo, é parte integrante da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, desde seu início, em 1948, e somente tornou-se um direito social da Constituição Brasileira em 2000, através da Emenda Constitucional número 26/2000. E, como se sabe, esses direitos sociais nem sempre são garantidos a todos, especialmente em países com grandes desigualdades sociais, como o Brasil.

Dessa forma, no ano de 2001, no Brasil, foi lançada a Plataforma Brasileira do Direito à Cidade e Reforma Urbana, nascendo um marco regulatório com o objetivo de discutir a cidade como ambiente de desenvolvimento de diversos direitos humanos, dentre eles, a moradia digna. Em consequência desse marco regulatório, os artigos 182 e 183 da Constituição foram regulamentados pela Lei número 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, onde firmou-se parâmetros para a construção da função social da cidade e viabilizou institutos relacionados à regularização fundiária.

O Estatuto da Cidade introduziu no ordenamento jurídico o “direito de superfície”, que abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, por prazo

---

IBGE, e somente serão confirmados ou revisados mediante a realização do recenseamento, que foi adiado para 2022 em razão da pandemia de Covid-19.

determinado ou indeterminado, que também fora objeto do Código Civil promulgado posteriormente.

Considerando não ter havido revogação, mas, sim, coexistência de ambos os diplomas legais, cada qual com seu campo de incidência próprio, definiu-se na I Jornada de Direito Civil, promovida pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, o Enunciado número 93, segundo o qual “*As normas previstas no Código Civil, regulando o direito de superfície, não revogam as normas relativas a direito de superfície constantes do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), por ser instrumento de política urbana*”<sup>3</sup>.

Em sede de doutrina, alguns autores se ocuparam do tema, como Rodrigo Mazzei<sup>4</sup> e Frederico Henrique Viegas de Lima<sup>5</sup>.

A partir do “direito de superfície”, e diante da constatação de uma específica realidade brasileira, a doutrina passou defender a possibilidade de aplicação do direito de superfície ao “direito de laje”, por ser aquele um direito real sobre coisa alheia, podendo ser visto como um desdobramento do direito de propriedade. No entanto, o instituto permaneceu sem respaldo jurídico por muito tempo.

Destaque-se que, somente em 26 de dezembro de 2016, com a publicação da Medida Provisória número 759 (EMI nº 00020/2016 Ministério das Cidades- CCPR), delimitou-se o quadro urbanístico atual da maioria das cidades brasileiras.

A Medida Provisória foi convertida na Lei número 13.465/2017, que levou em consideração a existência de moradias sem regularidade imobiliária, fruto do processo histórico de crescimento desordenado e não planejado da população anteriormente citado, bem como da ausência de políticas públicas efetivas a remediar a exclusão dessa parcela da sociedade residente nessas localidades. Restou instituído, então, os procedimentos gerais para regularização fundiária urbana e positivado o Direito de Laje, através da alteração dos artigos 1.510 e 1.525 do Código Civil.

---

3 BRASIL. Conselho da Justiça Federal. I Jornada de Direito Civil: Enunciado 93. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/725>>. Acesso em: 21/09/2021.

4 MAZZEI, Rodrigo. *Direito de superfície*. Salvador: Juspodivm, v. 1, 2013.

5 VIEGAS DE LIMA, Frederico Henrique. *O direito de superfície como instrumento de planificação urbana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

A partir da referida lei, o Código Civil passa a permitir uma situação costumeira nas transações imobiliárias informais, mas que ainda não era legalizada, abrindo a possibilidade de se instituir unidade imobiliária autônoma, inclusive sob perspectiva registral, no espaço aéreo ou no subsolo de terrenos públicos ou privados onde há coexistência simultânea de acessos independentes e isolamento funcional.

A introdução do instituto do direito de laje de forma autônoma no Código Civil, gerou inúmeros debates e reflexões, especialmente sobre sua natureza jurídica. Seria esse direito real um instituto autônomo ou uma espécie do gênero direito de superfície? O instituto seria um direito de propriedade ou direito real em coisa própria ou alheia? As normas de condomínio edilício são ou não aplicáveis e em quais limites e circunstâncias?

Além disso, outras questões práticas surgiram, como os aspectos notariais introduzidos, definindo-se matrículas próprias e encargos tributários individualmente, que devem suportados pelo titular do direito de laje.

São inegáveis os efeitos do instituto no cotidiano da população residente nesses aglomerados, com a possibilidade de maior acesso ao crédito, obtenção de endereço, recebimento de correspondências, entre outros. Todavia, apesar da intenção do legislador de legitimar prática que já ocorria informalmente nos aglomerados subnormais, 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, seriam os procedimentos de regularização fundiária instituídos pela Lei número 13.465/2017 e o Direito de Laje instrumentos de política pública eficientes na gestão das cidades?

Dessa forma, a presente pesquisa se propõe a analisar, dentre outros aspectos mais debatidos no âmbito do Direito Civil, os impactos dos procedimentos de regularização fundiária instituídos pela Lei número 13.465/2017 e do Direito de Laje, bem como a efetividade destes instrumentos no que diz respeito ao acesso à moradia digna e inserção de indivíduos marginalizados na sociedade, e, conseqüentemente, na busca pela dignidade humana.

No primeiro capítulo, será apresentada uma contextualização histórica das ocupações irregulares da cidade do Rio de Janeiro a partir da chegada da Família Imperial, e o consequente surgimento de habitações coletivas e fixação da população carente em áreas como morros, alagados e mangues.

No que diz respeito ao segundo capítulo, feita uma breve exposição sobre o direito à moradia na legislação brasileira e, em seguida, são analisados impactos da Medida Provisória número 759/2016, convertida na Lei número 13.465/2017, e as alterações formuladas durante o curso de sua tramitação no Congresso Nacional.

O terceiro capítulo são apresentados o conceito e os principais aspectos do Direito Real de Laje, com foco nas consequências do registro da laje, especificamente no tocante aos encargos e despesas, transmissibilidade, direito de preferência e possibilidade de lajes sucessivas. Serão, ainda, comparados o Direito Real de Laje e o Condomínio Edifício.

Por fim, são examinados os desafios na efetivação do Direito Real de Laje, concluindo-se que a Lei número 13.465/2017 é ineficaz em seus objetivos de efetivar direitos sociais e fundamentais assegurados pela Constituição Federal, diante do critério de predominância de renda adotado para definição das áreas de interesse social, bem como em razão da ausência de políticas públicas abrangentes e efetivas, de médio e longo prazos, aliadas aos procedimentos de regularização fundiária.

## CAPÍTULO 1 - ORIGENS DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES NO BRASIL.

O século XIX foi marcado por inúmeras transformações para a população do Brasil, país que, logo no início do referido período, especificamente no ano 1808, vivenciou a transferência da capital do império português para seu território.

Fugindo de uma eminente invasão de Portugal pelas tropas de Napoleão Bonaparte, e buscando assegurar a independência de Portugal, a Família Real fixou-se na cidade do Rio de Janeiro, até então capital do vice-reino desde 1763, estabelecendo a referida cidade como capital política e econômica não só do país, mas de todo o Império Português, e, o Estado do Brasil, por sua vez, passou a integrar o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

A chegada da Família Real e sua comitiva contribuiu para expressivas mudanças no Brasil e no Rio de Janeiro, que ligeiramente deixava de ser uma cidade comercial com feição colonial para se tornar uma cidade industrial com aspectos de moderna metrópole.

A transferência da capital do Estado do Brasil da Bahia para o Rio de Janeiro veio, assim, corroborar o caráter central que esta cidade e seus governadores vinham assumindo desde meados do século XVII, cabeça ou locus articulador de vastos territórios, interesses, negócios e políticas na América e no Atlântico-Sul. Em 1808, num extraordinário jogo de inversão, o Rio de Janeiro se tornaria corte e capital da monarquia portuguesa, redimensionando os elementos e o significado de sua capitalidade.<sup>6</sup>

Em seu primeiro ato após chegar à América, Dom João VI determinou a abertura dos portos ao mercado mundial. Posteriormente, o príncipe regente apresentou e determinou a adoção de medidas administrativas, estruturais e econômicas, visando civilizar e tornar a cidade habitável, de modo a adequá-la ao seu novo papel como sede do Império português e “tornar a cidade em condições de servir de sede às principais autoridades do reino”<sup>7</sup>.

O maior obstáculo deste objetivo foi, inicialmente, a insalubridade que a cidade apresentava. O Rio de Janeiro concentra-se em vales, cercado de grandes morros, onde

---

6 BICALHO, Maria Fernanda. *A cidade do Rio de Janeiro e o sonho de uma capital americana: da visão de D. Luís da Cunha à sede do vice-reinado (1736-1763)*. História (São Paulo). Vol 30, n. 1, p. 53, 2011. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/his/a/rWCLzjLHjQxLNFWG5nwHrNt/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em 16/09/2021.

7 BRASIL, Ministério da Agricultura, Indústria e Commercio. Directoria Geral de Estatística. Vol 3, p. 14, 1920. Disponível: <<https://archive.org/details/recenseamento1920poprj>>. Acesso em: 13/09/2021.

predominava um calor abafado e úmido. Por isso, logo após a chegada da Corte, o príncipe regente solicitou ao físico-mor do reino, Manoel Vieira da Silva, que avaliasse as condições de salubridade da cidade e sugerisse soluções para os problemas existentes.

Em seu relato, o físico-mor detalhou que o maior problema da cidade eram os pântanos e charcos, que mantinham o ar sempre úmido, condições que, associadas ao intenso calor, deixavam o ambiente propício para o desenvolvimento dos "miasmas e febres perigosas" que resultavam nas epidemias que frequentemente assolavam a população.

Visando modernizar e se afastar dos traços coloniais então existentes na cidade do Rio de Janeiro, o príncipe regente dom João VI promoveu diversas melhorias estruturais com a criação de ruas; construção de edifícios públicos como o Jardim Botânico, a Real Fábrica de Pólvora, o Banco do Brasil, a Real Academia Militar e o Laboratório Químico-Prático.

Assim, para melhorar o aspecto dos logradouros públicos, proibiram-se as rotulas e janelas, que enfejavam as fachadas de certas habitações particulares, e cuidou-se com maior esmero da limpeza das ruas, as quaes, estreitas e mal calçadas, offereciam ao transeunte uma desagradável impressão, produzindo á noite lúgubre perspectiva e sombrio aspecto a illuminação deficiente, feita com lâmpadas de azeite de peixe. Foram creadas a Imprensa Regia e a Academia Militar. Em 1812, foi installado um Laboratório de Chimica, a que se seguiu a Juncta Medico-Cirurgica, núcleo da futura Escola de Medicina. Datam de 1813 o Theatro São João e de 1814 a Bibliotheca, o Real Horto e o Museu.<sup>8</sup>

No que diz respeito aos aspectos culturais, priorizou-se a criação e a imposição de uma uniformidade estética e cultural, além de marginalizar estéticas e práticas que não refletiam essa mudança.

Construir uma corte real significava construir uma cidade ideal; uma cidade na qual tanto a arquitetura mundana quanto a monumental, juntamente com as práticas sociais e culturais dos seus residentes, projetassem uma imagem inequivocamente poderosa e virtuosa da autoridade e do governo reais.<sup>9</sup>

Assim, essas reformas implicaram em mudanças físicas e geográficas no espaço urbano, criando-se uma nova ordem onde a cidade e seus habitantes teriam de ser disciplinados para criar um ar civilizado necessário à nova Corte.

---

8 Ibidem, p. 14.

9 SCHULTZ, Kirsten. *Versalhes Tropical: Império, monarquia e a corte real portuguesa no Rio de Janeiro, 1808-1821*. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 157, 2008.

A migração da Corte ocasionou, ainda, outro problema significativo, uma crise habitacional. É cediço que uma copiosa quantidade de pessoas chegou ao Rio de Janeiro, aí incluídos não só a corte e seus acompanhantes, como, também, indivíduos ligados ao comércio, corpo diplomático e burocrático, além de migrantes e imigrantes que procuravam novas oportunidades na capital do Império, ao passo que a localidade não possuía estrutura e casas suficientes para recebê-las e apresentava carência no abastecimento de água, saneamento e segurança pública.

O crescimento da cidade provocou, inicialmente, um aumento na demanda de serviços urbanos, o que refletiu diretamente na valorização do tráfico negreiro, que também aumentou consideravelmente<sup>10</sup>.

Diante do insuficiente número de residências disponíveis, a Corte instituiu o sistema de aposentadorias, através do qual os moradores locais eram desalojados para aconchego da nobreza.

As "aposentadorias", como se chamavam esses despejos por ordem real, geraram, além do problema inicial da falta de lugar para morar, disputas e ódios entre os súditos da cidade e os que vinham de Portugal, que tomavam as melhores casas e chácaras dos nobres do lugar. Isso causou um aumento exorbitante no preço das casas e dos aluguéis, e desestimulou as novas construções, pois temia-se que, ao fazê-las, elas poderiam ser confiscadas sem indenização. Além das dificuldades existentes decorrentes da pouca quantidade de casas para abrigar tantos novos súditos de uma vez (e que não parariam de chegar nos anos seguintes), havia também o problema da pouca qualidade e simplicidade das casas, inadequadas para abrigar altos membros da nobreza e do governo. Falta de água, saneamento e víveres foram outros impasses que aconteceram decorrentes da aluvião de novos súditos para uma cidade sem preparo para abrigá-los em tão grande número.<sup>11</sup>

O aumento populacional foi fator agravante de diversos problemas urbanos, ensejando uma reorganização dos espaços públicos e exploração de espaços até então não-ocupados pela população carente e/ou desalojada de suas residências, especialmente os morros, sendo certo que, nesse período, houve um aumento significativo do número de habitações populares.

---

10 ALGRANTI, Leila Mezan. *Os registros da polícia e seu aproveitamento para a história do Rio de Janeiro: Escravos e libertos*. Revista de história, n. 119, p. 115-125, 1988.

11 VALE, Renata William Santos do. *Construindo a Corte: o Rio de Janeiro e a nova ordem urbana*. Arquivo Nacional, 2018. Disponível em: <[http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5226&Itemid=280](http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5226&Itemid=280)>. Acesso em: 16/09/2021.

Note-se que a necessidade de moradias baratas para trabalhadores, a limitada disponibilidade de construções para atender a esta demanda e os altos aluguéis à época são alguns dos fatores que fizeram com que se multiplicassem esse tipo de moradia coletiva.

Logo os proprietários e arrendatários de prédios e terrenos observaram a possibilidade de obtenção de bons rendimentos com essas moradias, tornando-se um negócio rentável.

Nesse sistema, os proprietários cediam seus imóveis (térreos, sobrados, quintais e terrenos) a terceiros que investiam pequenas economias na construção de casinhas ou na subdivisão das existentes. Os proprietários pertenciam muitas vezes à nobreza, e os arrendatários eram pequenos comerciantes, geralmente portugueses, que produziam casinhas e exploravam também a venda ou a taverna anexa à estalagem. (...) Os aluguéis eram, em geral, exorbitantes e os rendimentos, fabulosos. Construir habitações coletivas tornou-se uma prática comum entre os proprietários e arrendatários de imóveis.<sup>12</sup>

Vale notar que estas moradias são caracterizadas, ainda, pelas péssimas condições físicas das moradias como a má distribuição dos espaços internos, falta de iluminação e ventilação, além da insuficiência e deficiência de instalações sanitárias em um local que aglomerava parte considerável da população<sup>13</sup>.

Assim, à medida que aumentava a aglomeração, reduziam-se as condições de higiene no interior da habitação, agravando as condições de salubridade. De acordo com Cardoso<sup>14</sup>, as habitações populares no século XIX eram predominantemente denominadas de cortiços, estalagens ou casas de cômodos. Essas moradias eram tidas como antro da vagabundagem, violência, promiscuidade, insalubridade e propagação de epidemias, como febre amarela e cólera.

Para tentar resolver esses problemas práticos e “urgentes”, o príncipe regente criou, através de decreto, em 10 de maio de 1808, a Intendência Geral de Polícia da Corte, cuja atribuição principal seria remodelar a cidade, executando obras públicas e de abastecimento de

---

12 VAZ, Lilian Fessler. *Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos— a modernização da moradia no Rio de Janeiro*. Análise social, p. 581-597, 1994.

13 Ibidem, p. 581-597.

14 CARDOSO, Adauto Lúcio. *Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Secretária Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, Governo Federal Brasil, vol. 2, p. 28-29, 2008.



água, iluminação e segurança, mantendo a ordem pública, e policiando as ruas, não somente reprimindo o crime, mas, corrigindo comportamentos considerados inaceitáveis e disciplinando a população quanto aos novos hábitos tidos como mais "civilizados", de acordo com a nova ordem estabelecida.

A Intendência representava a autoridade do monarca e, nesse contexto, acumulava os poderes legislativo, executivo e judiciário, tendo o intendente o status de ministro. Assim, também elaborava editais e posturas; estabelecia leis e regras de comportamento; policiava, investigava, julgava suspeitos e executava as punições.

Além disso, o Estado imperial passou a incentivar a construção de vilas de casas higiênicas e baratas para proletários e operários, dando concessões de favores a construtores. No entanto, para que se pudesse garantir as condições ideais de higiene, de ordem, moralidade e disciplina, a nova moradia deveria incorporar inovações técnicas e sanitárias de alto custo, absolutamente incompatível para o consumo das classes trabalhadoras, razão pela qual, apesar das concessões outorgadas, poucas vilas foram construídas nestes moldes. Os moradores de cortiços não podiam pagar os novos e altos aluguéis, inclusive o das casas subsidiadas, de maneira que restaram excluídos dos benefícios da modernização os seus destinatários específicos.

Vale notar que empresários, engenheiros e médicos, no decorrer do século, se apossaram e amplificaram o discurso higienista, reiterando os aspectos negativos de algumas dessas habitações, associando-as à más condições de higiene e salubridade. Através deste discurso, o termo “cortiço”<sup>15</sup> se generalizou e ficou marcado pela sua carga negativa.

O discurso médico-higienista foi seguido por algumas medidas administrativas, iniciando-se com um edital de 11 de junho de 1808 (Polícia da Corte, Códice 318, p. 26v) que proibia a construção de novas casas térreas no centro da cidade.

---

15 Cortiço: «Caixa cilíndrica feita de cortiça ou de casca de qualquer outra árvore, destinada a alojar colônias de abelhas para a produção de mel e cera; colmeia.» (Dicionário Michaelis). O uso do termo cortiço para habitação coletiva provém, provavelmente, da associação que se fazia entre as estalagens e as colmeias: formadas por minúsculos casulos que abrigavam as abelhas-operárias, que passavam o dia trabalhando em meio a intenso zumbido.

Posteriormente, os juízes do crime dos bairros centrais foram encarregados de vistoriar as casas naqueles bairros, avaliar as condições delas e indicar a melhor solução: reformá-las ou derrubá-las (Códice 329, vol. 03, ofícios de 27 de junho e 4 de julho de 1815, e 5 e 9 de fevereiro de 1816). Na tentativa de regular a qualidade das construções, foi estabelecido, ainda, um padrão de vistoria.

As medidas adotadas constituíram-se em um dos instrumentos mais eficazes na eliminação dos cortiços, já que proibia a abertura de novos e restringia a permanência dos existentes. No entanto, algumas exceções persistiram por longo tempo, como pode se observar através de documentos policiais.

O “Cabeça de Porco”, por exemplo, tornou-se símbolo das habitações coletivas insalubres do século XIX, inclusive, incorporando-se ao vocabulário como sinônimo de sobrados multifamiliares insalubres. Este era o maior de todos os cortiços, e constituía-se como um verdadeiro bairro, com sobrados subdivididos em diversos quartos, embora não haja registros, estima-se que nele chegaram a morar, simultaneamente, 4 mil pessoas. O nome fazia referência ao adorno do portal de entrada, uma escultura da cabeça de um suíno. O local ganhou fama pela persistência diante das inúmeras tentativas de desativá-lo, o que somente ocorreu em 1893<sup>16</sup>.

Alguns estudiosos sustentam uma relação direta entre o "Cabeça de Porco" e o desenvolvimento inicial do morro da Favela, posteriormente conhecido como Morro da Providência, o qual passou a ser ocupado por migrantes, imigrantes, escravos, libertos e toda a população de baixa renda outrora residente nos cortiços, além dos soldados combatentes na Guerra de Canudos. Naquela época, o prefeito Barata Ribeiro havia permitido a retirada de madeiras que poderiam ser aproveitadas em outras construções, de modo que alguns moradores teriam, então, subido o morro por detrás da estalagem, fixando-se no local<sup>17</sup>.

Grande parte da classe proletária expulsa das habitações coletivas dirigiu-se às áreas localizadas no subúrbio, que, por sua vez, se tornou uma nova opção de moradia popular, onde

---

16 EMANUEL ALENCAR (ed.). *O Porto do Rio e a construção da alma carioca*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: < <https://museudoamanha.org.br/portodorio/?share=timeline-historia/11/o-inderrubavel-cabeça-de-porco>>. Acesso em: 17/09/2021.

17 VAZ, Lilian Fessler. Op. Cit. p. 581-597.

o trabalhador, apesar da necessidade de arcar com seu deslocamento até o centro, encontrava grande oferta de lotes e podia construir sua casa à sua maneira.

De acordo com Cardoso<sup>18</sup>, inúmeras ações governamentais foram tomadas para extinguir os cortiços, merecendo destaque a reforma urbana do prefeito Pereira Passos (1902-1906), conhecida popularmente como “Bota-abaixo”, a qual, através da recuperação do discurso higienista, visava o saneamento e o urbanismo. Cortiços, casas de cômodos, estalagens, velhos casarões, permaneceram como os alvos preferenciais da reforma urbanística empreendida.

Apesar das conflitantes informações sobre o número de construções demolidas, estima-se que esse número se encontra entre setecentas e três mil. Esse conjunto de intervenções urbanísticas forçou boa parte da população a se deslocar para os subúrbios ou a subir os morros próximos, até então pouco habitados<sup>19</sup>.

No entanto, o “sucesso” da erradicação significou tão-somente a transferência do problema para outros lugares: na falta de outras opções a população de baixa renda, na maioria das cidades brasileiras, sobe os morros ou ocupa as áreas de mangues e alagados, pouco valorizadas pelo mercado fundiário incipiente, gerando o “problema” das favelas (vilas, mocambos, palafitas, malocas, invasões, baixadas etc.).<sup>20</sup>

Vale notar que o prefeito Pereira Passos, no ensejo de obter absoluto controle do município, instituiu o Decreto número 391, de 10 de fevereiro de 1903, o qual regulava as construções e instituindo uma série de exigências que oneravam de forma exorbitante novas edificações, de maneira que, expulsos do centro e impedidos de assentar-se nos distantes subúrbios, aos mais pobres não restou outra opção senão a ocupação de morros, onde fixavam suas residências com materiais precários sobre terrenos irregulares e de propriedade incerta.

Escondida então por detrás de uma política de planejamento urbano que visaria apenas ao “saneamento” e “embelezamento” da cidade [...], uma elite de empresários intimamente associada ao poder público coordenou um processo de urbanização que visava orientar a ocupação do espaço urbano de acordo com os imperativos da acumulação capitalista. A administração de Pereira Passos seria o apogeu deste processo, quando, por meio de uma concentração de poderes nas mãos do prefeito, desencadeia-se um período bastante violento de reforma urbanística nas áreas centrais da cidade, temperado por arbitrariedades de toda ordem e demolidores golpes de picareta. Em apenas quatro anos, milhares de pessoas tiveram de deixar suas casinhas em cortiços ou estalagens e seus quartos em casas de cômodos, que foram

---

18 CARDOSO, Adauto Lúcio. Op. Cit. p. 29.

19 MARLY MOTTA. Fundação Getúlio Vargas. *Atlas Histórico do Brasil: O Bota-Abaixo*. 2016. Disponível em: <<https://atlas.fgv.br/verbetes/o-bota-abaixo>>. Acesso em: 18/09/2021.

20 CARDOSO, Adauto Lúcio. Op. Cit. p. 29.

desapropriadas e demolidas por ordem da prefeitura. Em seu lugar surgem a Avenida Central e outras ruas no centro da cidade, valorizando assim ainda mais o espaço urbano e aumentando o processo de acumulação de capital por meio da especulação imobiliária. Quanto aos populares, que habitavam em grande número os cortiços e casas de cômodos demolidos, restaram-lhes poucas opções: uma delas era pagar aluguéis ainda mais exorbitantes que antes pelas casinhas ou quartos nos cortiços e casas de cômodos ainda existentes; outra opção era tentar mudar-se para os subúrbios, o que trazia o grave inconveniente de aumentar a distância a ser percorrida diariamente até o emprego; uma terceira opção era ir habitar um dos inúmeros morros que rodeavam o centro da cidade.<sup>21</sup>

Posteriormente, na década de 1920, a população residente nas áreas favelizadas aumentou, e de forma proporcional, também aumentou o número de remoções por parte do Poder Público, o que não surtia muito efeito, eis que, em razão da ausência de moradias e terrenos acessíveis à população de baixa renda, os morros voltavam a ser ocupados.

Merece destaque que, nas décadas seguintes, assim como ocorrera com os cortiços, diversas campanhas buscaram atribuir às favelas a pecha de desordem social e de saúde, associando a favela e seus moradores à marginalidade, o que gerou, na proximidade do Estado Novo, o Decreto 6.000 de 01 de julho de 1937, onde, pela primeira vez, fora utilizado o termo “favela”.

Por anos a legislação tratou as favelas como foco de combate, ao passo que a ausência do poder público na atuação de políticas voltadas para esses espaços populares de moradia, contribuiu para o aumento das desigualdades sociais, especialmente no que diz respeito à integração dessa população à cidade, consolidando a auto-organização local.

A formação de favelas foi uma consequência imediata do problema habitacional no Rio de Janeiro, que, com o passar do tempo, solidificou e aumentou de forma extraordinária, tanto geograficamente, quanto demograficamente, valendo dizer, por exemplo, que, de acordo com as estimativas apresentadas no estudo “Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19”, disponibilizado em 18 de maio de 2020, o Rio de Janeiro possui, atualmente, 453.571 domicílios ocupados em aglomerados subnormais, apresentando, junto a cidade de São Paulo, os maiores números absolutos de domicílios em aglomerados subnormais, o que evidencia a necessidade de atuação do Estado em favor dessas pessoas.

---

21 CHALHOUB, Sidney. *Trabalho, Lar e Botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da Belle Époque* (1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1986). Campinas: Editora da UNICAMP, p. 135, 2001.

## CAPÍTULO 2 – O DIREITO À MORADIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.

É sabida a importância da moradia digna para todo e qualquer ser humano, de qualquer lugar e em qualquer época, sendo este direito fundamental reconhecido pelo principal Documento Internacional editado pelas Nações Ocidentais no segundo Pós-Guerra, o qual marcou o início de uma nova fase da Ordem Internacional. A referência é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que inclui o direito à moradia digna em seu artigo 25, item 1:

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 o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.<sup>22</sup>

Em 6 de julho de 1992, por meio do Decreto 591, o Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da Organização das Nações Unidas, fazendo-o ingressar na Ordem Jurídica Nacional com força de norma constitucional, tendo em vista que, conforme parágrafo 3º, do artigo 5º, da Constituição Federal, *os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.*

Esse Pacto (Tratado Internacional sobre Direitos Humanos), em seu artigo 11, prevê a obrigação do Estado brasileiro de proteger e promover o direito à moradia digna. A redação do dispositivo é a seguinte:

Artigo 11. 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.<sup>23</sup>

---

22 ONU - Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 17/09/2021.

23 BRASIL. PLANALTO. Decreto número 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 17/09/2021.

Destaque-se que, diante da interminável crise habitacional existente no país, inúmeras lutas foram travadas para regularização fundiária, a qual sempre teve como foco dar segurança jurídica às posses exercidas para fins de moradia por pessoas de baixa renda.

A regularização fundiária compreende não só a legalização de espaços irregulares, como, também, a integração de assentamentos precários à cidade, melhorando a habitação e seu entorno, abrangendo as dimensões social, ambiental, urbanística e jurídico-dominial da questão, em um processo de inclusão social, de integração à cidade e à cidadania.

Ressalte-se que as dificuldades de acesso à moradia digna, regular, legalizada, principalmente pelas pessoas de baixa renda, geraram vários assentamentos subnormais, como favelas, cortiços, ocupações em áreas de risco e/ou de preservação ambiental.

Diante de tudo que se evidenciou, não restam dúvidas de que a regularização fundiária consiste em um dos meios mais importante para se garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito às cidades que se revelem sustentáveis, democráticas na mais pura acepção do termo e justas quando se trata do seu aspecto social.

Neste contexto, cumpre apontar que, no Brasil, em 2001, foi lançada 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 normatização constante da Constituição Federal sobre a política urbana, os artigos 182 e 183 foram regulamentados pela Lei número 10.257, de 10 de julho de 2001<sup>24</sup>. 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.

---

24 BRASIL. PLANALTO. Lei número 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 19/09/2021.

Em 2009, a Lei número 11.977 estabeleceu importantes mecanismos de política urbana e rural, dentre elas a Regularização Fundiária por Interesse Social e Específico, com o objetivo de dar o título de propriedade àqueles que já preenchiam os requisitos exigidos para a usucapião.

Posteriormente, em 2016, o Governo Federal encaminhou à publicação a Medida Provisória número 759, que dispôs sobre a regularização fundiária no Brasil.

De acordo com a Exposição de Motivos da referida Medida Provisória (EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR<sup>25</sup>), a proposta decorreu em razão da vigência de diversas normas de hierarquia diferentes versando sobre a regularização fundiária, algumas delas versando de maneira contraditória sobre a mesma política, o que dificultaria o cumprimento adequado do comando constitucional pertinente. A proposta descreve, ainda, que o crescimento desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo geraram problemas estruturais que, por falta de regramento jurídico específico, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática, impedem a concretização do direito social à moradia, e, ainda, produzem efeitos reflexos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública.

Assim, buscando cuidar de todas as peculiaridades que a regularização fundiária pode assumir em um país continental marcado por desigualdades sociais e diferenças regionais, a Medida Provisória número 759, publicada no Diário Oficial da União em 23 de dezembro de 2016, mudou substancialmente o modelo até então aplicável no Brasil e os conceitos e objetivos da regularização fundiária.

## **2.1 - A Medida Provisória número 759 e sua tramitação legislativa.**

A Medida Provisória número 759/2016, dispôs sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Institui, ainda, mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.

---

25 BRASIL. PLANALTO. Exposição de Motivos. Medida provisória número 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)>. Acesso em: 17/09/2021.

A norma alterou dezenove leis com dispositivos inovadores, introduzindo o conceito de informalidade tratado como núcleo urbano informal, os novos procedimentos para regularização fundiária rural e urbana, a legitimação fundiária, a desburocratização dos atos registrares e cartorários, além da criação do direito de laje.

Á época de sua publicação, a Medida Provisória editada pelo Presidente da República, Michel Temer, foi alvo de algumas críticas no que diz respeito à ausência de um conceito de regularização fundiária, e, principalmente, no tocante à regularização de terras da União ocupadas na Amazônia Legal<sup>26</sup>, o que fez a norma ser apelidada de “MP da grilagem”.

Destaque-se que a norma revogou todo o Capítulo III da Lei número 11.977/2009, incluindo, portanto, o artigo 46, o qual dispunha que “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”<sup>27</sup>. Para suprir o artigo em questão, a Medida Provisória definiu de forma simples, em seu artigo 8º, que a Regularização Fundiária Urbana - Reurb, “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais”<sup>28</sup>.

Note-se que o artigo 46, da Lei número 11.977/2009, prestigiava a regularização fundiária plena, com foco na garantia de direitos à população residente em áreas e imóveis irregulares. No entanto, a partir da revogação expressa do conceito contido no artigo, gerou-se forte insegurança jurídica, eis que marcava a ruptura com o regime anterior. Assim, a definição introduzida pelo artigo 8º demonstrou-se um conceito simplificado e genérico de regularização sem as disposições garantistas contidas no conceito anterior.

---

26 Área instituída pela Lei 1.806/53 para fins de planejamento econômico da região amazônica. Abrange a totalidade dos estados do Acre, do Amapá, do Amazonas, do Pará, de Rondônia, de Roraima e do Tocantins e parte dos estados do Maranhão e do Mato Grosso, perfazendo uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km<sup>2</sup>, o que corresponde a cerca de 61% do território brasileiro.

27 BRASIL. PLANALTO. Lei número 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 17/09/2021.

28 BRASIL. PLANALTO. Medida provisória número 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm)>. Acesso em: 17/09/2021.



Outros aspectos criticados, não só por doutrinadores, como pelos próprios congressistas, foram a supressão da demarcação urbanística sem a previsão de instrumento análogo; a supressão do conceito de urbanização e ausência de obrigatoriedade prevista para processos de regularização fundiária urbana; a supressão dos mecanismos e instrumentos de participação popular, e a supressão da previsão das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social).

Após a publicação da Medida Provisória número 759, iniciou-se sua tramitação no Congresso Nacional, onde foi convertido no Projeto de Lei de Conversão número 12/2017.

No curso da tramitação legislativa, houve a inclusão de dispositivo legal que retomou a previsão da demarcação urbanística, até então suprimido pela Medida Provisória. Houve, ainda, a inclusão de menções a urbanização e implantação de infraestrutura, conforme artigo 35 e seguintes, aspectos a serem considerados no projeto urbanístico de regularização fundiária.

Merece destaque a inclusão de outros objetivos da Regularização Fundiária Urbana - Reurb no rol então previsto no artigo 10, como “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; (...) VII - garantir a efetivação da função social da propriedade; (...) X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;”. A inclusão destes novos objetivos retomou a perspectiva garantista de direitos da regularização fundiária.

Durante a tramitação, a avaliação urbanística e ambiental, bem como a avaliação de necessidade e adequação da regularização fundiária foram delegadas a administração municipal.

A tramitação legislativa seguiu até 11 de julho de 2017, quando a versão final do texto foi publicada no Diário Oficial da União, promulgando-se a Lei número 13.465.

## **2.2 – A Lei número 13.465 de 2017.**

A Lei número 13.465 de 2017 teve o objetivo de aprimorar institutos de regularização fundiária, dispondo as normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb).

A referida Lei determinou que os poderes públicos, preferencialmente as Administrações Municipais, devem formular e desenvolver as políticas de suas competências. A título exemplificativo, cabe apontar que, no âmbito da cidade, foi instituído o ReurbRio, programa de regularização fundiária da Prefeitura, criado com o objetivo regularizar o reordenamento da cidade.

Os programas de regularização devem ser instituídos de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

E, conforme dispõe o artigo 13 da supracitada Lei<sup>29</sup>, a Reurb compreende duas modalidades, quais sejam, o Reurb de Interesse Social (Reurb-S), procedimento de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda; e o Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), procedimento de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior.

Note-se que a principal diferença entre os procedimentos diz respeito à população atendida de acordo com as áreas destacadas e classificadas em ato do Poder Executivo municipal. Vale dizer que a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) é totalmente custeada pelo órgão público responsável, ao passo que os custos da regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E) são arcados pelos requerentes.

Destaque-se que, nos termos da legislação, são legítimos para iniciar o procedimento a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da

---

29 BRASIL. PLANALTO. Lei número 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 20/09/2021.

administração pública indireta; os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes e o Ministério Público.

Para viabilizar a Reurb, a lei federal estabelece que esta poderá ser realizada sob vários institutos jurídicos, dos quais vale destacar: legitimação fundiária; legitimação de posse; usucapião; desapropriação em favor dos possuidores; arrecadação de bem vago; consórcio imobiliário.

Ressalte-se que o legislador atribuiu a avaliação urbanística e ambiental, bem como a avaliação de necessidade e adequação da regularização fundiária à administração municipal, consignando, ainda, no parágrafo 7º do artigo 13 que a prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos depende da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura do município.

Além disso, a lei supracitada<sup>30</sup> disciplinou, em definitivo, não só os instrumentos de regularização fundiária rural e urbana, mas, também, o direito real de laje, que, até então, somente havia sido objeto da Medida Provisória número 759/2016, alterando os artigos 1.510 e 1.525 do Código Civil, bem como retirando do texto legislativo o conceito de que somente consideram-se unidades imobiliárias autônomas aquelas que possuam isolamento funcional e acesso independente, além de suprimir a proibição expressa de instituição de sobrelevações sucessivas.

### **2.3 - Das alterações na usucapião especial urbana coletiva.**

Outra importante alteração processual da Lei número 13.465/2017<sup>31</sup> diz respeito à usucapião urbana coletiva.

---

30 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

31 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

A Lei número 10.257/2001<sup>32</sup>, conhecida como o Estatuto da Cidade, introduziu a usucapião especial urbana coletiva no ordenamento jurídico brasileiro, em razão da necessidade de atendimento ao comando constitucional de adoção de políticas de regularização do espaço urbano nos Municípios e, claro, do direito fundamental à moradia e da função da propriedade, conforme preceitua o artigo 182 da Constituição Federal<sup>33</sup>.

Nessa esteira, a modalidade de usucapião coletiva nada mais é que um instrumento de aquisição e regularização da propriedade privada de comunidades localizadas em áreas urbanas, em terreno de outrem. Cabe destacar que o texto original do artigo 10 da Lei número 10.257/2001 refere-se à “população”, que pode se compreender como comunidade, trazendo a ideia de coletividade, isto é, um conjunto de indivíduos que convivem em uma mesma área, a um determinado tempo e, justamente por essa razão, não cabendo que o usucapiente seja uma pessoa em particular.

Com a nova redação do caput do artigo 10, promovida pela Lei número 13.465/2017, o termo “população” foi substituído por “núcleos urbanos informais”, sendo mantida, no entanto, a ideia de comunidade e coletividade.

Artigo 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. [...]<sup>34</sup>.

De acordo com o artigo 11 da Lei número 13.465/2017, existem três tipos de núcleos urbanos:

Artigo 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I – núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei no 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II – núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

---

32 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

33 BRASIL. PLANALTO. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20/09/2021.

34 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

III – núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;<sup>35</sup>

O núcleo é um conjunto de edificações, um loteamento, um condomínio, constituído por um conjunto de pessoas, ou seja, por uma população e, por isso, quando há o reconhecimento da usucapião coletiva, verifica-se uma situação condominial, pois todos os indivíduos que integram aquele grupo comunitário adquirem a propriedade do imóvel, integralmente. É o que se depreende dos parágrafos 3º a 5º do artigo 10, da Lei número 10.257/2001.

Art. 10. (...)

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.<sup>36</sup>

Dessa forma, é possível observar que não há um afastamento entre os conceitos de núcleo urbano informal e população.

### **2.3.1 - O impacto da Lei número 13.465/2017 nos requisitos especiais da usucapião coletiva.**

Inicialmente, cabe destacar que os requisitos gerais exigidos, isto é, aqueles elementos que devem ser configurados para a usucapião, são a coisa hábil, posse, o tempo e o *animus domini*.

Já em relação aos requisitos especiais para a usucapião coletiva, vale dizer que o caput do artigo 10 anteriormente citado obteve nova redação conferida pela Lei número 13.465/2017, restando mantidas as redações originais dos parágrafos do dispositivo, conforme comparativo abaixo exposto.

#### **Redação original**

---

35 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

36 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

Artigo 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. [...] <sup>37</sup>.

**Redação conferida pela Lei número 13.465/2017;**

Artigo 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. [...] <sup>38</sup>.

Note-se que, pela redação original, exigia-se que os usucapientes fossem, necessariamente, população de baixa renda, de maneira que os possuidores deveriam comprovar a condição de hipossuficiência e ter o imóvel como moradia. Com a nova redação, tais requisitos foram extintos e a hipossuficiência deixou de ser um requisito, no entanto, ainda há a exigência de que os usucapientes não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

O imóvel urbano é aquele que está localizado na região que o Plano Diretor Urbano do Município define como perímetro ou zona urbanas, podendo ser tanto um terreno quanto uma edificação.

A outra inovação trazida pela Lei número 13.465/2017 é a desnecessária “confusão” na ocupação da área ocupada. É possível usucapir coletivamente o imóvel urbano dividido em unidades, podendo estas terem titulares individualizados, desde que tal unidade não tenha área superior a 250 metros, exigindo-se uso coletivo apenas sobre áreas comuns.

### **2.3.2 - A legitimidade ativa *ad causam* na ação de usucapião especial urbana coletiva.**

Para que a usucapião coletiva seja implementada, será necessária a comprovação de preenchimento dos requisitos individuais e particulares de cada indivíduo possuidor. Dessa forma, o direito de usucapião especial urbana coletiva é divisível entre os possuidores que atendem aos requisitos legais para usucapir.

---

37 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

38 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

Mas, cabe destacar a indivisibilidade no condomínio especial constituído a partir da declaração de usucapião coletiva.

Nesse contexto, Ribeiro<sup>39</sup> defende que a usucapião coletiva é um direito individual homogêneo:

A ação de usucapião coletiva exige que os interesses individuais sejam homogêneos, isto é, que procedam das mesmas circunstâncias de fato, portanto, que tenham origem comum. Os interesses devem ser de grupo determinável, e os direitos são divisíveis, observando-se os quinhões, que podem variar, mas que encontram um limite (até 250 m<sup>2</sup> para cada qual). É possível que para algum dos ocupantes reste a ação improcedente, vindo a não satisfazer os requisitos legais (não prova de ocupação por cinco anos, existência de outro imóvel, oposição ou interrupção da posse).<sup>40</sup>

Surge, então, dúvida a respeito da possibilidade de ajuizamento de ação civil pública, que, em conformidade com regime jurídico, é prescrito pela Lei número 7.347/1985, conhecida como Lei da Ação Civil Pública, e se apresenta como o meio processual adequado para a tutela dos direitos coletivos, especialmente naquelas situações em que se discutem direitos indivisíveis e de titulares indeterminados.

Acerca deste aspecto, Rocha<sup>41</sup> defende o seguinte:

Evidente que facilitar ou diminuir a possibilidade de legitimidade extraordinária está no âmbito de discricionariedade de legislador, mas considerando a natureza destes interesses, notadamente sociais, bem como o flagrante interesse que teria a administração pública em ajuizar este tipo de ação, em áreas de ocupação consolidada, retirando-lhe o pesado ônus de eventualmente se ver obrigada a desapropriar áreas para regularização de assentamentos urbanos, ou difusão de instrumentos e equipamentos sociais, poderia o legislador ter deferido um espectro de legitimidade mais ampla, legitimando antes da administração pública e o Ministério Público.<sup>42</sup>

A ação de usucapião especial urbana coletiva pode ser uma ação civil coletiva, ou uma ação ordinária, comum, constituída por um litisconsórcio no polo ativo. Esse é o entendimento que se desprende da Lei número 13.465/2017, que trouxe a figura de um condomínio especial.

---

39 RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de Usucapião*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 1.043, 2010.

40 Ibidem. p. 1.043

41 ROCHA, Ibraim José das Mercês. *Ação de usucapião especial urbano coletivo. Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade): enfoque sobre as condições da ação e a tutela*. In: Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2406/acao-de-usucapiao-especial-urbano-coletivo-lei-n-10-257-2001-estatuto-da-cidade>>. Acesso em 20/09/2021.

42 Ibidem.

Independente do meio processual adequado, é preciso observar que as usucapiões especiais urbanas possuem normas procedimentais específicas, ou seja, deve obedecer ao procedimento especial fixado nos parágrafos 2º e 3º, do artigo 10 e nos artigos 11 a 14, todos da Lei número 10.257/2001<sup>43</sup>.

Contudo, feita uma pesquisa de julgados do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e de Tribunais de Justiça dos Estados, constatou-se que em 96% dos julgados a usucapião coletiva foi discutida em uma ação que não tinha o caráter de ação civil coletiva. Ou seja, embora se esteja diante de um direito acidentalmente coletivo, na prática, a tutela da usucapião tem sido feita pela via ordinária, com os possuidores interessados constituindo polo ativo em litisconsórcio.<sup>44</sup>

Quanto a legitimidade ativa, os incisos I a III, do artigo 12, da Lei número 10.257/2001<sup>45</sup>, definem que, para os casos de usucapião coletiva, são legitimados os próprios possuidores de uma com posse, litisconsorciados (inciso I e II); e uma associação de moradores da comunidade, com personalidade jurídica (inciso III).

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:  
I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;  
II – os possuidores, em estado de com posse;  
III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.<sup>46</sup>

Ressalte-se que, com a nova redação do artigo 10, conferida pela Lei número 13.465/2017<sup>47</sup>, a hipossuficiência deixou de ser um critério de deferimento dessa usucapião especial, o que sugere que a modalidade admite sujeitos que não façam jus aos benefícios da justiça gratuita. Dessa maneira, é possível que a assistência seja deferida para uns e indeferida para outros, e é possível, inclusive, que alguns sejam representados pela Defensoria Pública, enquanto outros não.

Quanto a legitimidade da Defensoria, esta decorre da disposição contida no artigo 185 do Código de Processo Civil, o qual dispõe que “A Defensoria Pública exercerá a orientação

---

43 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

44 SILVESTRE, Gilberto Fachetti. *As alterações da lei nº. 13.465/2017 na usucapião especial urbana coletiva: questões materiais e processuais*. Revista de Direito da Cidade, v. 11, n. 2, p. 337-367, 2019.

45 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

46 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

47 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.



jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos dos necessitados, em todos os graus, de forma integral e gratuita”<sup>48</sup>.

No polo passivo da ação deverá figurar o proprietário do imóvel urbano, mas, quando não for possível identificá-lo, poderá ser substituído pelo possuidor primitivo, aquele que ocupou o imóvel ou a área no passado, sem ter procedido à regularização. Dadas as especificidades do caso e o contexto de ocupação clandestina, é possível que se tenha um réu indeterminável na ação de usucapião coletiva.

Em caso de propositura de ação possessória ou petítória em face dos ocupantes do núcleo urbano informal, admite-se a arguição de usucapião coletiva em contestação. Esse é o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal e consolidado na Lei número 10.257/2001, que deu eficácia registral translativa à sentença da ação cuja usucapião coletiva fosse suscitada em contestação, conforme dispõe o artigo 13.

Artigo 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.<sup>49</sup>

Ainda, o artigo 11 do Estatuto das Cidades prevê o sobrestamento, isto é, a suspensão, de quaisquer outras ações possessórias e petítórias sobre o imóvel usucapiendo, quando já houver a propositura da ação de usucapião coletiva, ou com sua alegação em contestação.

Artigo 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petítórias ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Assim como toda e qualquer modalidade de usucapião, o principal objetivo da usucapião coletiva é garantir a propriedade privada de um imóvel urbano a um grupo de possuidores. Dessa forma, a usucapião, quando declarada, dá aos usucapiantes a segurança de permanência na posse do imóvel, já que o proprietário *pro forma* irá perder seu direito sobre a coisa.

---

48 BRASIL. PLANALTO. Lei número 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 21/09/2021.

49 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

Outrossim, é certo também que essa usucapião veio para proteger a integridade pessoal — e, em sentido amplo, a dignidade da pessoa — dos sujeitos usucapientes, garantindo-lhes moradia.

Nesse sentido, destaca Araújo<sup>50</sup> que “A usucapião especial coletiva nasceu com o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, cujo principal objetivo foi o de implementar medidas de política urbana para o bem-estar da coletividade. A conversão de uma situação fática (posse) em título dominial (propriedade) promove autêntica inserção social”<sup>51</sup>.

Diante do exposto, resta evidente que a Lei número 13.465/2017<sup>52</sup> realizou substanciais modificações na usucapião coletiva, impactando, principalmente, os requisitos subjetivos e o procedimento de declaração da prescrição aquisitiva, uma vez que passou a permitir a usucapião pela via administrativa, possibilitando sua operabilidade e tornando-a um instrumento de regularização urbana para os processos de urbanização e atendimento da população submetida ao processo de favelização do espaço urbano.

---

50 ARAÚJO, Fábio Caldas. *Usucapião*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, p.387, 2015.

51 Ibidem. p. 387.

52 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

### CAPÍTULO 3 – O DIREITO DE LAJE

A Lei número 13.465 de 2017<sup>53</sup>, precedida da Medida Provisória número 759/2016<sup>54</sup>, buscando aprimorar institutos de regularização fundiária, legitimou e introduziu no ordenamento jurídico o Direito Real de Laje, com a alteração dos artigos 1.510 e 1.525, do Código Civil.

A partir da referida lei, o Código Civil passa a permitir uma situação costumeira nas transações imobiliárias, mas que ainda não era legalizada, abrindo a possibilidade de se instituir unidade imobiliária autônoma, inclusive sob perspectiva registral, no espaço aéreo ou no subsolo de terrenos públicos ou privados.

De acordo com o popular Dicionário Michaelis, o conceito da palavra laje é definido da seguinte forma:

Sf. 1 Pedra de superfície plana, de pouca espessura, de material resistente, que serve para cobrir tetos, pisos, pavimentos, sepulturas etc. 2 Qualquer pedra lisa, chata e larga, de grandes dimensões. 3 Rocha extensa, de superfície mais ou menos plana. 4 Bloco de concreto armado, formando um piso, especialmente cada um dos que separam os andares de um prédio.<sup>55</sup>

De forma simplificada, a laje é a superfície plana de uma edificação. A ocupação das lajes deriva de algumas circunstâncias históricas e efetivas no cotidiano de muitas famílias nas cidades brasileiras, especialmente as mais vulneráveis socioeconomicamente.

Cabe apontar que esta situação acarretou grandes problemas pela falta de regramento legal, inclusive no que diz respeito à arrecadação tributária dos Municípios e Estados. Noutro lado, este cenário também acarretou prejuízo aos moradores, diante da ausência de titulação e valorização da propriedade, registro postal, acúmulo de patrimônio, dentre outros.

---

53 BRASIL. PLANALTO. Lei número 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 20/09/2021.

54 BRASIL. PLANALTO. Medida provisória número 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm)>. Acesso em: 17/09/2021.

55 MELHORAMENTOS (ed.). *Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/laje>>. Acesso em: 21/09/2021.

É inegável que, em que pesem os ônus suportados tanto pelos Municípios quanto pelos moradores, bem como a ausência de respaldo jurídico, o direito sobre a laje sempre foi reconhecido e legitimado entre os moradores desses núcleos urbanos informais. É o que demonstra a pesquisa de Correa<sup>56</sup>, realizada em 2008 na Favela de Rio das Pedras:

O crescimento vertical se socializou dentro do contexto da própria favela apoiado no “direito de laje”. Tal “direito” é aceito na comunidade, e se atualiza de diversas formas. A mais comum se dá quando um morador primitivo vende à outra pessoa o “direito” de construir moradia sobre a laje de sua casa. Esse “direito” é admitido entre as partes, mesmo quando o “contrato” ocorre em situações especiais, como a do futuro morador primitivo do terreno de superfície, vender sua “laje”, sem ter construído sua casa, ou seja, sem a “laje” estar feita.”<sup>57</sup>.

Por muito tempo, o referido direito restou ignorado pelo ordenamento jurídico, o que mudou a partir da Medida Provisória número 759/2016<sup>58</sup>, ressalte-se, posteriormente convertida na Lei número 13.465/2017<sup>59</sup>.

Vale citar que, em uma tentativa de disciplinar a situação da laje, o legislador, através da Lei número 10.257/2001<sup>60</sup>, denominada Estatuto das Cidades, no artigo 21, abordou tacitamente a matéria em comento, sem, no entanto, resolver a problemática das irregularidades destes imóveis.

A introdução do instituto do direito de laje no ordenamento ocorreu através da inclusão do referido direito real no inciso XIII do rol elencado pelo artigo 1.225. Foi conferida, também, nova redação ao artigo 1.510-A, do Código Civil<sup>61</sup>, que passou a definir o conceito de laje.

Artigo 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

---

56 CORREA, Claudia Franco. *Direito de laje: o direito na vida e a vida no direito*. In: Anais do XVII Congresso Nacional do Conpedi. Brasília: Conpedi. p. 1.003, 2008.

57 Ibidem. p. 1.009.

58 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

59 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

60 BRASIL. PLANALTO. Lei número 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 19/09/2021.

61 BRASIL. PLANALTO. Lei número 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm#:~:text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20Civil.&text=Art.,e%20deveres%20na%20ordem%20civil.&text=2%20o%20A%20personalidade%20civil,concep%C3%A7%C3%A3o%20os%20direitos%20do%20nascituro.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm#:~:text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20Civil.&text=Art.,e%20deveres%20na%20ordem%20civil.&text=2%20o%20A%20personalidade%20civil,concep%C3%A7%C3%A3o%20os%20direitos%20do%20nascituro.>)>. Acesso em: 20/09/2021.

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

Denota-se, portanto, do referido dispositivo legal, que a laje é uma propriedade que se origina pela cessão, onerosa ou gratuita, da superfície superior ou inferior de determinada construção, podendo esta ser a construção-base, ou até mesmo a laje.

Conforme Oliveira<sup>62</sup>, a nomenclatura “laje” foi utilizada em razão de seu caráter popular, sendo certo que não abrange apenas o espaço aéreo acima da construção-base, mas, também, o espaço abaixo do solo.

“Em primeiro lugar, a nomenclatura “Laje” não foi a mais técnica, pois esse novo direito real retrata um direito real de superfície de graus sucessivos (segundo, terceiro, etc.), que também poderia ser chamado de direito real de sobrelevação.

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.”<sup>63</sup>.

Vale notar que o instituto do direito de laje sempre gerou inúmeros debates e reflexões, especialmente sobre sua natureza jurídica. Seria o direito de laje um instituto autônomo ou uma espécie do gênero direito de superfície? O instituto seria um direito de propriedade ou direito real em coisa própria ou alheia? As normas de condomínio edilício são ou não aplicáveis e em quais limites e circunstâncias?

Destaque-se que, como a legislação pátria não era expressa acerca do assunto, a doutrina não era unânime a respeito da natureza jurídica do direito de laje. Para Roberto Paulino de

---

62 OLIVEIRA, C. E. E. de. *Direito Real de Laje à luz da Lei 13.465/2017: nova lei, nova hermenêutica*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, p. 5, 2017 (Texto para Discussão nº 238). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 22/09/2021.

63 *Ibidem*. p. 5.

Albuquerque Júnior, por exemplo, o direito de laje se trata de uma modalidade do direito de superfície que já estaria prevista na legislação, a superfície por sobrelevação<sup>64</sup>. Na mesma linha seguiu Otávio Luiz Rodrigues Junior<sup>65</sup>, que criticou a falta de técnica na redação do novo direito real, definido como um “direito-possibilidade”, e a não utilização das bases do direito de superfície. Em sentido contrário, podemos citar o entendimento do Desembargador Francisco Eduardo Loureiro:

O direito real de laje é instituto sui generis, com requisitos e efeitos próprios, que não se confundem com o direito de superfície (artigo 1.369 e seguintes do CC), e nem com a amplitude da propriedade plena (artigo 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.<sup>66</sup>.

A despeito dos argumentos contrários, a Medida Provisória número 759/2016<sup>67</sup>, posteriormente convertida na Lei número 13.465/2017<sup>68</sup>, conferiu nova redação ao artigo 1.225, do Código Civil, incluindo o direito de laje no rol dos direitos reais.

“Artigo 1.225. São direitos reais:  
(...)  
XII - a concessão de direito real de uso; e  
XIII - a laje.” (NR)

Dessa forma, o direito de laje restou reconhecido como direito real autônomo e independente.

### 3.1 - Dos requisitos para instituição do Direito Real de Laje.

---

64 ALBUQUERQUE JÚNIOR, Roberto Paulino de. *O direito de laje não é um novo direito real, mas um direito de superfície*. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jan-02/direito-laje-nao-direito-real-direito-superficie>>. Acesso em: 23/09/2021.

65 RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. *Um ano longo demais e seus impactos no Direito Civil Contemporâneo*. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-26/retrospectiva-2016-ano-longo-impactos-direito-civil-contemporaneo>>. Acesso em: 23/09/2021.

66 LOUREIRO, Francisco Eduardo. Direito de superfície e laje. **Colégio Notarial do Brasil. Seção São Paulo**, v. 14, 2017. Disponível em: <<https://www.colegioregistrals.org.br/doutrinas/direito-de-laje-e-superficie-por-des-francisco-eduardo-loureiro/>>. Acesso em: 23/09/2021.

67 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

68 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

O direito real de laje trata-se de direito real exercido sobre a superfície superior ou inferior da construção original, de propriedade de outrem, formando-se unidade distinta e autônoma conforme descreve o artigo 1510-A do Código Civil:

Artigo 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 de laje, desde que haja autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes.<sup>69</sup>

Conforme leciona Pablo Stolze, não se trata de uma propriedade sobre a laje, eis que, *se de propriedade se tratasse, o direito exercido seria “na coisa própria” e abrangeria o próprio solo, o que não se dá na hipótese vertente*<sup>70</sup>.

Note-se que, conforme previsão expressa contida no parágrafo 4º, do artigo supracitado, o sujeito não é proprietário de uma fração ideal do terreno e nem de outras áreas pertencentes aos outros proprietários, mas tão somente da laje.

Trata-se, portanto, de direito real sobre coisa alheia, uma vez que a laje limita-se a construção original, de propriedade de outrem.

Cumprido apontar que, conforme redação original encaminhada ao Congresso Nacional, o direito de laje somente seria admitido quando observados o acesso independente e o isolamento funcional das unidades imobiliárias. Acerca destes requisitos, merece destaque o alerta de Stolze:

---

69 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

70 STOLZE, Pablo. *Direito real de laje: primeiras impressões*. Direito UNIFACS–Debate Virtual, n. 198, p. 6, 2016. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/4740>>. Acesso em: 19/09/2021.

Em nosso sentir, diante da realidade urbanística brasileira, caracterizada pelo crescimento desordenado, o requisito do “acesso independente” deve ser interpretado com equilíbrio e cautela, na medida em que, utilizando o mesmo exemplo acima figurado, uma mesma escada poderá servir, simultaneamente, para o titular da laje e para o vizinho que habita unidade sobrelevada contígua. A finalidade da norma, certamente, é no sentido de que este acesso seja independente em face do proprietário da construção original do imóvel sotoposto (abaixo localizado).<sup>71</sup>

O texto original foi suprimido durante a tramitação legislativa para sua conversão em Lei, de maneira que se passou a exigir tão somente que a laje esteja configurada em unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

Assim, preenchido o requisito acima indicado, conforme parágrafo 3º do artigo anteriormente citado, o titular da laje poderá dela usar, gozar e dispor, desde que seja a unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria.

### **3.2 - Das consequências do registro da laje.**

#### **3.2.1 - Encargos e Despesas.**

Destaque-se que a Lei número 13.465/17<sup>72</sup> tratou de incluir o parágrafo 9º no artigo 176 da Lei número 6.015/1973<sup>73</sup>, denominada Lei de Registros Públicos, dispondo que “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”.

A matrícula é aspecto de suma importância, eis que permite a individualização do imóvel, confere segurança jurídica ao titular e possibilita que sejam registradas eventuais alterações ocorridas na estrutura do imóvel ou na situação jurídica de seu proprietário.

A partir do efetivo registro da matrícula, o titular da laje deverá responder pelos encargos e tributos relativos à sua unidade imobiliária, conforme parágrafo 2º do artigo supracitado.

---

71 STOLZE, Pablo. Op. Cit. p. 7.

72 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

73 BRASIL. PLANALTO. Lei número 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Lei de Registros Públicos. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm)>. Acesso em: 23/09/2021.



Note-se que a instituição do direito real de laje, conforme previsão expressa contida no parágrafo 4º, do artigo 1.510-A, “(...) não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas”. No entanto, embora não tenha participação na fração ideal de terreno e nem em áreas já edificadas, a lei civil determina que o titular da laje partilhe as despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum, na proporção que venha a ser estipulada em contrato. É assegurado, em qualquer caso, o direito do interessado em promover reparações urgentes na construção, nos termos do parágrafo único do artigo 249 do Código Civil.

### **3.2.2 - Transmissibilidade.**

Com o reconhecimento da natureza jurídica real do direito de laje como direito de propriedade, a partir de seu registro e devida averbação, haverá a possibilidade de transmissão hereditária de ascendente para descendente.

No que se refere aos efeitos, o direito real de laje cria unidades imobiliárias autônomas, de maneira que sua transmissão pode ocorrer por negócio *inter vivos* ou *causa mortis*, sempre levado ao registro imobiliário para que seja válida.

Destaque-se que este aspecto pode regularizar uma situação urbanística que existe de fato, qual seja, o conhecido “puxadinho”, que, comumente ocorre através da cessão de terreno ou parte superior da residência à familiares, por questões de economia, segurança, afeto, dentre outros.

### **3.2.3 - Do Direito de Preferência.**

O direito de preferência, em síntese, assegura ao seu titular, a prioridade em exercê-lo antes de qualquer outro. Nesse contexto, cumpre apontar que o direito de preferência está previsto no artigo 1.510-D, do Código Civil<sup>74</sup>, introduzido pela Lei número 13.465/2017<sup>75</sup>, o

---

74 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

75 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit.

qual estabeleceu uma ordem preferencial, com o titular da construção-base ocupando a primeira posição.

Artigo 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.

Merece destaque o artigo em questão confere direito de preferência especificamente no caso da laje, sendo certo que não há previsão de preferência sobre a alienação da construção-base.

Denota-se do dispositivo supracitado que o direito de preferência, neste caso, pode ser excluído por vontade das partes, o que deve ser registrado em contrato, conforme prevê a lei civil. E, no silêncio do contrato, aplica-se a preferência legal, caso em que, conforme o parágrafo 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.*

Note-se que o legislador busca estimular que as lajes sejam apropriadas apenas por um indivíduo, retornando ao perfil unitário de propriedade, o que justifica a previsão legal de preferência aos titulares da construção-base, sendo certo que, pelo que se compreende do dispositivo legal, trata-se de transmissão da construção existente sobre a laje, ou seja, não será transmitido o direito de construir sobre ou sob a laje, mas o próprio imóvel.

### 3.2.4 - Das lajes sucessivas.

O texto original da Medida Provisória número 759/2016<sup>76</sup>, continha expresso impedimento às “sobrelevações sucessivas”. No entanto, no curso de sua tramitação legislativa, a vedação foi suprimida.

Assim, a partir da promulgação da Lei número 13.465/2017<sup>77</sup>, o parágrafo 6º do artigo 1.510-A, do Código Civil<sup>78</sup>, em sua nova redação, passa a admitir as lajes sucessivas, isto é, passa a admitir lajes de segundo, terceiro e de outros graus, possibilitando a existência de várias unidades autônomas sobrepostas em linha ascendente (espaço aéreo) ou descendente (subsolo).

Observe-se que, nos termos do artigo supracitado, a laje sucessiva implica a existência de uma laje anterior, sendo este aspecto pressuposto fundamental para sua instituição. Note-se, a título de exemplificação, que somente poderá ser registrado um direito real de laje sucessiva se a matrícula da laje anterior já estiver devidamente averbada.

Ressalte-se que a existência concreta da construção-base é essencial à instituição da laje, o que pode ser observado através do artigo 1.510-E, do Código Civil, que declara a extinção do direito real de laje caso a construção-base venha a ruir, salvo se a construção-base não seja reconstruída em cinco anos, resguardado o direito de o titular do direito de laje demandar eventual reparação civil contra o culpado pela ruína.

Artigo 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.

Por outro lado, tal aspecto não pode ser observado no que diz respeito às lajes subterrâneas, tendo em vista que, nesse caso, não há necessidade de se exigir uma prévia averbação de uma construção na laje anterior, sendo certo que a ruína da construção não

---

76 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit

77 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit

78 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit

extingue os direitos de lajes subterrâneas exatamente em razão da intangibilidade desse espaço, conforme depreende-se do inciso I, do artigo 1.510-E, do Código Civil.

### **3.3 - Diferenças entre o Direito Real de Laje e Condomínio Edifício.**

O artigo 1.510-C, do Código Civil<sup>79</sup>, dispõe acerca da aplicação de regras relativas ao condomínio edilício à edificação da laje, no que couber.

Artigo 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 artigo 249 deste Código.

Mostra-se evidente que o objetivo do dispositivo é estabelecer um conjunto de deveres comuns à todas as edificações ali existentes, inclusive no que diz respeito às áreas comuns utilizáveis por todos os habitantes.

Destaque-se que, apesar de similares em diversos aspectos, os regimes de laje e de condomínio não devem ser confundidos, especialmente porque estes regimes tão somente compartilham apenas algumas normas na medida em que diversas pessoas usufruem de uma mesma estrutura física básica.

A título exemplificativo, vale dizer que, em ambos os casos, haverá áreas de propriedade exclusiva, com independência e autonomia funcional, e autonomia jurídica, obtida através do registro e averbação de matrícula própria, a qual confere direito pleno e perpétuo sobre a propriedade.

---

79 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit

Da mesma forma, tanto no regime de laje, como no regime de condomínio edilício, existirão áreas comuns, que servem a todo o edifício. No caso do condomínio edilício, as partes comuns da edificação, que podem ser classificadas como partes comuns por natureza e partes comuns por destinação, compreendendo-se “O solo, a estrutura do prédio, o telhado, a rede geral de distribuição de água, esgoto, gás e eletricidade, a calefação e refrigeração centrais, e as demais partes comuns, inclusive o acesso ao logradouro público”, nos termos do parágrafo 2º, do artigo 1.331, do Código Civil, sendo certo que essas partes não poderão ser alienadas separadamente ou divididas.

E, no caso da laje, conforme dispõe o parágrafo 1º, do artigo 1.510-C, do Código Civil, supracitado, as partes que servem a todo o edifício são os alicerces, colunas, pilares, paredes-mestras e todas as partes restantes que constituam a estrutura do prédio; as instalações gerais de água, esgoto, eletricidade, aquecimento, ar-condicionado, gás, comunicações e semelhantes que sirvam a todo o edifício, além das coisas que sejam afetadas ao uso de todo o edifício.

Outra semelhança pode ser observada no direito dos titulares de usar, fruir e dispor das suas unidades, bem como a incumbência desses titulares do dever de custear, observadas as proporções estabelecidas, a conservação e fruição das partes comuns a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum.

Inobstante a existência de semelhanças nas regras aplicáveis ao direito de laje e o condomínio edilício, faz-se necessário, entretanto, distinguir os dois institutos. Em síntese, no condomínio edilício, o titular tem a propriedade de uma fração ideal do terreno e da área comum, ao passo que, no direito real de laje, o titular não é proprietário de uma fração ideal do terreno e nem de outras áreas pertencentes aos outros proprietários, mas somente da laje.

Cumprido apontar que o condomínio edilício confere a possibilidade de existência de edificações mais complexas, como apartamentos, escritórios, salas, lojas e sobrelojas, conforme dispõe o parágrafo 1º, do artigo 1.331, do Código Civil, nas quais é possível a existência de inúmeras unidades por pavimento, bem como maior número de equipamentos e partes de uso comum. Noutro lado, no direito de laje, há apenas uma construção-base, que poderá ser utilizada para o levantamento de uma (ou algumas) construções, nos termos das posturas edilícias e urbanísticas municipais e distritais, conforme parágrafo 5º, do artigo 1.510-A.

Note-se que, no condomínio edilício, geralmente, o terraço de cobertura é parte comum, ressalvada a possibilidade de disposição contrária na constituição do condomínio. Entretanto, no direito de laje, o telhado ou terraços de cobertura presumem-se destinados ao uso exclusivo do titular da laje, o que decorre até mesmo da previsão da possibilidade de instituição de lajes sucessivas.

Outra diferença pode ser observada na existência, ou não, de fração ideal no solo, eis que, nos termos do parágrafo 3º, do artigo 1.331, do Código Civil, caberá a cada unidade imobiliária uma fração ideal no solo e nas partes comuns, que cuja área deve ser especificada no instrumento de constituição e especificação de condomínio; ao revés, a instituição do direito real de laje, conforme previsão expressa contida no parágrafo 4º, do artigo 1.510-A, “(...) não implica a atribuição de fração ideal de terreno ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas”.

Essa distinção é deveras importante, tendo em vista que, caso haja ruína da construção-base, haverá extinção do direito real de laje sobreposto, ressalte-se, se não houver reconstrução da construção-base em cinco anos; já no condomínio edilício, de outra parte, como todos os condôminos são titulares de uma quota sobre o terreno, caso haja destruição do prédio, estes poderão deliberar sua reconstrução ou venda, repartindo-se o apurado, proporcionalmente, ao valor das respectivas unidades, conforme o artigo 1.357, do Código Civil.

Outrossim, merece destaque o fato de que, no direito de laje, em caso de alienação de qualquer das unidades sobrepostas ou sotopostas, terão direito de preferência, em igualdade de condições com terceiros, os titulares da construção-base e da laje, nessa ordem, garantida a prioridade para a laje mais próxima, conforme dispõe o artigo 1.510-D. Diferentemente, no condomínio edilício, as unidades autônomas podem ser alienadas “livremente”, nos termos do artigo 1.331, de maneira que só haverá direito de preferência em favor dos condôminos no caso de aluguel de área para abrigo de veículos e no caso de venda do terreno após a destruição do prédio.

## CAPÍTULO 4 – OS DESAFIOS DO DIREITO DE LAJE

Conforme observado ao longo da pesquisa, a legitimação do Direito de Laje compatibiliza o registro de imóveis com a realidade, eis que se trata de uma tentativa do legislador de regularizar aquilo que é conhecido popularmente como “puxadinho”.

Ressalte-se que, para caracterização da laje, a unidade imobiliária sobreposta deve possuir isolamento funcional e acesso independente, isto é, deve estar isolada da construção original, configurando célula habitacional distinta, nos termos do artigo 1.510-A do Código Civil<sup>80</sup>.

Nesse sentido, diante da realidade urbanística brasileira, marcada pelo crescimento desordenado, tais requisitos podem não ser encontrados simultaneamente em determinadas situações.

Deve ser observada a problemática na efetivação do direito real de laje diante das normas urbanísticas. A exploração desse direito real depende da observância das normas urbanísticas, eis que é destinado primordialmente à exploração da laje ou do subsolo com autonomia, conforme disposto no artigo 1.510-A, parágrafos 5º e 6º, do Código Civil.

Nesse sentido, note-se que, conforme demonstrado no curso da presente pesquisa, o processo de urbanização brasileiro foi realizado de forma acelerada, concentrada e desigual, o que culminou na expansão das periferias por meio de ocupações irregulares e clandestinas em áreas, públicas e privadas, eventualmente impróprias à implantação de habitações, à despeito de parâmetros urbanísticos e jurídicos de propriedade.

Ressalte-se que o modo de aquisição destas propriedades geralmente não está em consonância com o ordenamento jurídico, especialmente com os ditames do Código Civil e demais legislações pertinentes, de modo que, comumente estas propriedades não foram registradas em cartórios de imóveis, o que dificulta o acesso à cidade formal desta população.

---

80 BRASIL. PLANALTO. Lei número 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm#:~:text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20Civil.&text=Art.,e%20deveres%20na%20ordem%20civil.&text=2%20o%20A%20personalidade%20civil,concep%C3%A7%C3%A3o%20os%20direitos%20do%20nascituro.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm#:~:text=Institui%20o%20C%C3%B3digo%20Civil.&text=Art.,e%20deveres%20na%20ordem%20civil.&text=2%20o%20A%20personalidade%20civil,concep%C3%A7%C3%A3o%20os%20direitos%20do%20nascituro.)>. Acesso em: 20/09/2021.

Assim, denota-se que o principal obstáculo à efetivação do direito real de laje é a comum ausência de registro da construção-base, requisito exigido pelo § 9º, do artigo 176 da Lei 6.015/1973<sup>81</sup>, incluído pela Lei 13.465/2017, o qual determina a averbação da laje na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores, com remissão recíproca.

Neste contexto, cumpre apontar uma das soluções para este aspecto específico, qual seja, a regularização da construção-base para posterior registro da laje está no instituto da regularização fundiária, que consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes.

A regularização envolve diversos aspectos voltados à integração na cidade de forma mais harmônica, levando-se em conta os aspectos ambientais e sociais, envolvendo toda a população, como, por exemplo, o planejamento das vias de circulação, a realocação de casas precárias ou situadas em situação de risco, e o registro da propriedade visando prover de segurança jurídica o seu possuidor, assegurando-se o direito constitucional à moradia social individual ou coletiva, e o bem-estar, em particular, de populações socialmente vulneráveis.

Dessa forma, a solução destes problemas passa pelas disposições contidas na própria Lei 13.465/2017, que instituiu normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb) a partir da observância dos objetivos comuns dispostos no artigo 10.

Artigo 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;

---

81 BRASIL. PLANALTO. Lei número 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Lei de Registros Públicos. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm)>. Acesso em: 23/09/2021.



- 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.

Ressalte-se que a Reurb compreende duas modalidades, quais sejam, o Reurb de Interesse Social (Reurb-S), procedimento de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda; e o Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), procedimento de regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese anterior.

Note-se que as modalidades são diferenciadas pelas áreas com predominância de uma ou outra população, e não a renda específica de uma determinada família, cujas classificações foram delegadas aos entes federativos e, em especial, aos Municípios. E, conforme artigo 6º, do Decreto número 9.310/2018<sup>82</sup>, a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do Poder Público municipal ou distrital, consideradas as peculiaridades locais e regionais de cada ente federativo, desde que não superior ao quádruplo do salário mínimo vigente no País, isto é, R\$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais)<sup>83</sup>.

Conforme já exposto, caso uma área seja classificada pelo Município como interesse social, será iniciado o procedimento Reurb-S, e todos os seus habitantes estarão isentos de pagamento de quaisquer valores para esse fim. De outro lado, as áreas classificadas como interesse específico, serão submetidas ao procedimento Reurb-E, e todos os seus custos serão suportados pelos seus potenciais beneficiários ou requerentes privados.

Merece destaque que, a partir do parágrafo 4º, do artigo 5º, do Decreto 9.310/2018, restou admitido que “no mesmo núcleo urbano informal poderá haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E”<sup>84</sup>.

---

82 BRASIL. PLANALTO. Decreto número 9.310, de 15 de março de 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm)>. Acesso em: 23/09/2021.

83 O salário mínimo do corrente ano, conforme dispõe a Lei número 14.158, de 2021, é de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais).

84 BRASIL. PLANALTO. Op. Cit

Assim, tendo em vista que a classificação dos procedimentos leva em consideração a predominância da população de baixa renda, na proporção de mais da metade da totalidade, é evidente que, dentro dos núcleos urbanos informais objeto de Reurb-E podem haver moradias ocupadas por moradores de baixa renda e, vice-versa, nas áreas de Reurb-S podem haver famílias que não são de baixa renda.

Impende registrar, no entanto, que, em que pese ter admitido, posteriormente, a coexistência das modalidades de regularização fundiária no “mesmo núcleo”, ou seja, que um mesmo assentamento seja submetido à Reurb-S e à Reurb-E, o legislador manteve o critério de predominância da população ocupação configurada por mais de 50% das famílias ocupantes do respectivo núcleo urbano informal.

A adoção do referido critério pelo legislador ignora que os núcleos urbanos informais, atualmente, são compostos por pessoas diversas e de classes sociais distintas. As favelas, por sua vez, obviamente influenciadas pela densidade demográfica, movimentam um volume de renda maior que 20 das 27 unidades da federação<sup>85</sup>. A título exemplificativo, vale citar o caso do morro do Vidigal, o qual, após o “processo de pacificação”, observou a renovação de áreas pobres e a valorização imobiliária, com a chegada de imigrantes e moradores de classe média, o que reforça a diversidade existente nas comunidades<sup>86</sup>.

A manutenção do critério estabelecido relega considerável parte população de baixa renda a permanecer na irregularidade, eis que, caso esteja em área de interesse específico, não obterá isenção e gratuidade no procedimento de regularização, especialmente diante dos elevados custos dos atos cartorários. Ao mesmo tempo, o critério também beneficia pessoas não hipossuficientes residentes em áreas de interesse social, as quais não seriam, em tese, destinatárias da isenção de custas e emolumentos conferida pela legislação.

Faz-se necessário que o legislador altere o critério de predominância de populações diante da necessidade de avaliação individualizada da situação de cada família, ou ainda, que

---

85 Os dados são da pesquisa “Economia das Favelas - Renda e Consumo nas Favelas Brasileiras”, desenvolvida pelos institutos Data Favela e Locomotiva e encomendada pela Comunidade Door.

86 LAPAGESSE, Gabriela. *Vidigal é cada vez mais cobiçado por estrangeiros e até cariocas*. O Globo. Rio de Janeiro, 26 out. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/vidigal-cada-vez-mais-cobicado-por-estrangeiros-ate-cariocas-14361731>>. Acesso em: 25/09/2021.

os Entes Federativos e Municípios estabeleçam critérios que superem os problemas acima descritos.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, são ainda escassas as consolidações normativas e materializações administrativas sobre o tema. O Município de Niterói, por exemplo, apesar de ter optado por seguir totalmente as disposições constantes das legislações federais, através dos Decretos Municipais números 13.384/2019<sup>87</sup> e 14.031/2021<sup>88</sup>, instituiu a Reurb de Interesse Social para as comunidades urbanas do Capim Melado e do Sabão. Já o Município de Cabo Frio, através do Decreto número 6.108/2019<sup>89</sup> instituiu seu Programa Municipal de Regularização Fundiária Urbana, o qual definiu os procedimentos necessários à regularização e dispôs sobre peculiaridades daquela localidade, especialmente a legalização de glebas parceladas de origem rural.

Outros municípios ainda permanecem em fase embrionária na introdução da Reurb, como o Município de Resende, que, através do Decreto Municipal número 13.928/2021 instituiu uma Comissão para disciplinar o trâmite administrativo dos processos de regularização fundiária, além do Município do Rio de Janeiro que, de forma inovadora, através da Resolução Conjunta PGM/PGE número 001/2019<sup>90</sup>, criou, junto ao Governo Estadual, o Grupo de Trabalho Interfederativo de Regularização Urbanística e Fundiária de Interesse Social do Rio de Janeiro (GTI-Reurb-S/RJ), com membros de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado e do Município do Rio de Janeiro, sob supervisão de suas Procuradorias Gerais, os quais restaram incumbidos de elaborar as diretrizes da ação conjunta e propor as linhas mestras da regulamentação, em cada ente, no que for cabível.

É possível que, a partir da adesão dos Municípios brasileiros a Reurb fortaleça o debate acerca do critério geral estabelecido, eis que cada ente poderá estabelecer critérios próprios que observem as peculiaridades locais e a população.

---

87 NITERÓI. PREFEITURA. Decreto Municipal número 13.384, de 13 de novembro de 2019. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/qrxu>>. Acesso em: 25/09/2021.

88 NITERÓI. PREFEITURA. Decreto Municipal número 14.031, de 26 de maio de 2021. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/kotxy>>. Acesso em: 25/09/2021.

89 CABO FROI. PREFEITURA. Decreto número 6.108, de 24 de outubro de 2019. DO 25/10/2019. Edição nº 4728, Ano 16, 2019. Disponível em: <[https://cabofrio.aexecutivo.com.br/arquivos/822/DECRETOS\\_6108\\_2019\\_0000001.pdf](https://cabofrio.aexecutivo.com.br/arquivos/822/DECRETOS_6108_2019_0000001.pdf)>. Acesso em: 26/09/2021.

90 RIO DE JANEIRO. PROCURADORIA GERAL. Resolução Conjunta PGM/PGE número 001/2019. DO 31/07/2019, Parte (Poder Executivo). Disponível em: <<http://www.ioerj.com.br/>>. Acesso em: 26/09/2021.

Neste contexto, vale citar a Lei Municipal número 2.702/2020<sup>91</sup>, através da qual o Município de Paty do Alferes definiu seus procedimentos e critérios para regularização fundiária. Note-se que, conforme artigo 4º e seguintes, a prefeitura não só fixou a renda familiar atendida, como também determinou a análise individualizada de cada unidade imobiliária.

Artigo 4º. 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, cuja composição da renda familiar não poderá ultrapassar a 2 (dois) salários mínimos máximos vigentes no país;

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb -E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais não qualificados na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

Parágrafo único. A classificação da modalidade prevista neste artigo poderá ser feita de forma coletiva ou individual por unidade imobiliária.

Artigo 5º. Aplicar-se-á o disposto na legislação federal vigente, quanto às isenções de custas e emolumentos, dos atos cartorários e registrares relacionados à Reurb -S.

Artigo 6º. Na Reurb, o Município poderá admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado, desde que atendida à legislação municipal quanto a implantação de usos não residenciais.

Tratam-se de alterações consubstanciais que contornam eventuais falhas do critério estabelecido na legislação federal, e demonstram a preocupação do Município em atender e efetivar os objetivos da Lei número 13.465/2017, merecendo destaque, inclusive, a inserção de dispositivo admitindo o uso misto de atividades.

Vale citar, ainda, o Decreto Distrital número 40.254/201992 (posteriormente revogado pelo Decreto Distrital 42.269/202193), o qual previu expressamente que, após a classificação do núcleo urbano, acaso existam ocupantes em situação diversa e em situação familiar distinta, será obedecida, em relação a eles, a modalidade correspondente à sua renda, conforme parágrafo terceiro, do artigo 17.

---

91 PATY DOS ALFERES. CÂMARA MUNICIPAL. Lei número 2.702, de 15 de junho de 2020. Disponível em: <<http://patydoalferes.rj.gov.br/wp-content/uploads/2010/09/D.O.-3311-15-06-2020-ok.pdf>>. Acesso em: 26/09/2021.

92 DISTRITO FEDERAL. GOVERNO. Decreto número 40.254, de 11 de novembro de 2019. DO 12/11/2019. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=384687>>. Acesso em: 26/09/2021.

93 DISTRITO FEDERAL. GOVERNO. Decreto número 41.842, de 26 de fevereiro de 2021. DO 26/02/2021. Disponível em: <[http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2021/02\\_Fevereiro/DODF%20014%2026-02-2021%20EDICAO%20EXTRA%20B/DODF%20014%2026-02-2021%20EDICAO%20EXTRA%20B.pdf](http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2021/02_Fevereiro/DODF%20014%2026-02-2021%20EDICAO%20EXTRA%20B/DODF%20014%2026-02-2021%20EDICAO%20EXTRA%20B.pdf)>. Acesso em: 26/09/2021.

Artigo 17. No mesmo núcleo urbano informal pode haver as duas modalidades de Reurb, desde que a parte ocupada predominantemente por população de baixa renda seja regularizada por meio de Reurb-S e o restante do núcleo por meio de Reurb-E.  
(...)

§ 3º No caso de imóveis cujos ocupantes possuam renda familiar diversa da modalidade de Reurb inicialmente identificada, a transferência de domínio, a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedece à modalidade correspondente à sua renda, mantido o legitimado para adoção dos procedimentos de Reurb.

Note-se que o Decreto Distrital mantém o critério de diferenciação que se respalda na renda conjunta de mais de 50% da população, dispondo, entretanto, da possibilidade de utilizar-se do critério de renda no caso de inadequação da modalidade do Reurb, conferindo tratamento isonômico à população.

Inobstante, é possível sustentar que, ainda que residam em áreas destinadas submetidas ao Reurb-E, hipossuficientes devem ter a isenção de custas e emolumentos deferida, desde que cabalmente comprovada a condição socioeconômica.

Destaque-se que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro já se manifestou sobre este aspecto, consignando que a gratuidade de justiça contempla os atos cartorários, ainda que não decorra de decisão judicial:

(...) Entrementes, avulta arquiassabido que a parte hipossuficiente pode requerer a gratuidade legal também para os atos notariais, inexistindo óbice inexpugnável para a obtenção da procuração requestada. 3. O novel Codex regulou a matéria atinente à gratuidade nos arts. 98 a 102, na Seção IV, "Da Gratuidade da Justiça", contemplando a gratuidade na concessão dos atos notariais e registrais (artigo 98, §1º, IX), o que abarca tanto a lavratura de procuração, escritura de inventário, partilha, separação, divórcio e atas notariais em usucapião extrajudicial perante o Cartório de Notas, bem como os atos registrais decorrentes perante o Cartório de Registro de Imóveis, mesmo quando não decorra de decisão judicial. 4. Por esta razão, o hipossuficiente tem direito à concessão da gratuidade na lavratura de quaisquer atos cuja isenção se estenda para as providências registrais perante a serventia extrajudicial, por força do artigo 98, §1º, I e IX, do Estatuto Processual. (...).<sup>94</sup>

---

94 RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento número 0033243-95.2021.8.19.0000. Relator Desembargador JOSÉ CARLOS PAES, DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL. Rio de Janeiro, 25/08/2021. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004569E422D50D09C0D195A09280E7CA3FEC50F4A403B17>>. Acesso em: 26/09/2021.

Dessa forma, pode-se observar que o Direito Laje encontra óbices na própria legislação que o positivou, sendo certo que, ainda que seja significativa, carece de ajustes, de modo a complementar as lacunas existentes na legislação.

Além disso, impende registrar que a Lei aqui discutida delegou às administrações as tarefas de avaliação urbanística e ambiental, bem como a avaliação de necessidade e adequação da regularização fundiária de interesse social. Restou estabelecido, também, que os municípios podem estabelecer seus próprios critérios para os procedimentos de regularização fundiária, podendo dispor acerca da documentação exigida para esse fim.

E, ainda, restou consignado no parágrafo 7º, do artigo 13, da referida Lei, que a prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos depende da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura do município.

Art. 13. (...) § 7º A partir da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura para prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos, é obrigatório aos beneficiários da Reurb realizar a conexão da edificação à rede de água, de coleta de esgoto ou de distribuição de energia elétrica e adotar as demais providências necessárias à utilização do serviço, salvo disposição em contrário na legislação municipal.

Vale dizer que não foi prevista na legislação qualquer responsabilidade técnica sobre as construções, ao passo que o legislador conferiu aos Municípios e o Distrito Federal a possibilidade de definirem sobre posturas edilícias e urbanísticas.

Destaque-se, por fim, que a Lei número 13.465/2017 manteu a supressão da Medida Provisória número 759/2016 aos mecanismos e instrumentos de participação popular, o que reforça que a norma não levou a perspectiva do público-alvo em consideração.

Os dispositivos acima transcritos revelam, assim, uma política de titulação de propriedade irregulares, ainda que em detrimento dos direitos dos moradores, especialmente os mais pobres, o que pode levar o ente público a conceder títulos de propriedade a pessoas que estão sob risco de vida em suas habitações, bem como permite que sejam conferidos títulos sem a necessidade de transformação do ambiente a ser regularizado, mantendo o público-alvo alheio às medidas de infraestrutura básica e prestação de serviços.

## CONCLUSÃO

Conforme exposto, o século XIX foi marcado por inúmeras transformações vivenciadas pela população do Brasil. Ressalte-se que, diante da fuga de uma eminente invasão de Portugal pelas tropas de Napoleão Bonaparte, e objetivando assegurar a independência do Reino, a Família Real fixou-se na cidade do Rio de Janeiro em 1808.

A partir dessa mudança, a cidade do Rio de Janeiro foi estabelecida capital política e econômica não só do país, mas de todo o Império Português, e, o Estado do Brasil, por sua vez, passou a integrar o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

A transformação do Rio de Janeiro na capital do Império Português teve como principais consequências a reorganização dos espaços públicos e o aumento populacional, que culminaram no deslocamento da população carente e proletária para habitações coletivas e áreas pouco exploradas, como mangues, alagados e morros.

Durante muito tempo, a intervenção estatal nesses problemas limitou-se a destruição das habitações coletivas e remoções nas áreas pouco exploradas, visando combater aquilo que, na visão da sociedade, por um longo tempo, seria foco de insalubridade e proliferação de doenças. Note-se que, além dos locais tidos como insalubres, a população dessas localidades também foi abandonada pelo Poder Público, que a considerava “não-civilizada”.

Por anos a legislação brasileira tratou as favelas como foco de combate, ao passo que a ausência do poder público com a atuação de políticas voltadas para esses espaços populares de moradia, contribuiu para o aumento das desigualdades sociais, especialmente no que diz respeito à ausência de infraestrutura básica e integração dessa população à cidade.

Cumprido apontar que, somente em 6 de julho de 1992, por meio do Decreto 591, que ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU, o Brasil passou a prever a necessidade de proteção e promoção do direito à moradia digna. E somente em 2001 nasceu uma legislação específica, qual seja, o Estatuto da Cidade, que firmou parâmetros para a construção da função social da cidade e viabilizou institutos relacionados à regularização fundiária.

Dessa forma, é evidente a necessidade de intervenção estatal para regularizar e promover soluções aos problemas urbanos, especialmente aqueles relativos aos aglomerados subnormais, onde reside, majoritariamente, a população de baixa renda, com pouco ou quase nenhum acesso à habitação conveniente e estruturada, serviços básicos de energia elétrica e saneamento, segurança, linhas de crédito, e até endereço oficial.

Diante de toda a exposição, não restam dúvidas de que a regularização fundiária consiste em um dos meios mais importantes para garantia do direito social à moradia, pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a cidades.

Nesse contexto, cumpre salientar a importância da Lei número 13.465/17 para a efetivação de direitos sociais e fundamentais assegurados pela Constituição Federal em situações que há muito já existiam, mas que não eram legitimamente reconhecidas pelo ordenamento jurídico.

Destaque-se que as principais novidades contidas na referida lei, no que diz respeito aos centros urbanos, são a positivação do direito de laje, situação recorrente nos aglomerados subnormais; e a instituição de procedimentos de regularização fundiária. Entretanto, em que pesem os avanços, a lei não supre as necessidades da população favelada, especialmente diante da ausência de políticas públicas abrangentes e efetivas, de médio e longo prazos, aliadas aos procedimentos de regularização fundiária.

Merece destaque que a lei busca dirimir controvérsias relativas aos núcleos urbanos, ao passo que diversos núcleos, vilas e povoados não se encontram no perímetro urbano ou de expansão urbana, sendo certo que estes aglomerados restaram, de certa forma, esquecidos.

Vale dizer, ainda, que o legislador atribuiu a avaliação urbanística e ambiental, bem como a avaliação de necessidade e adequação da regularização fundiária à administração municipal, consignando no parágrafo 7º, do artigo 13, que a prestação de serviço público de abastecimento de água, coleta de esgoto, distribuição de energia elétrica, ou outros serviços públicos depende



da disponibilidade de equipamentos e infraestrutura do município, o que dificulta a efetivação desses serviços.

Dessa forma, denota-se que a efetivação de políticas públicas de saneamento e prestação de serviços básicos poderá ou não ser realizada pelas administrações municipais, a quem fora delegada tal incumbência. A referida norma termina por permitir que seja realizada a regularização fundiária sem a necessidade de transformação do ambiente a ser regularizado, fugindo dos objetivos comuns incluídos no rol da Lei número 13.465/2017.

Note-se, também, que a norma restou silente acerca da previsão de responsabilidade técnica sobre as construções, o que pode levar o ente público a conceder títulos de propriedade a pessoas que estão sob risco de vida em suas habitações. Estes aspectos, revelam a adoção de uma política de titulação de propriedade irregulares ainda que em detrimento dos direitos dos moradores, especialmente os mais pobres.

Inobstante, o principal obstáculo à efetivação do direito real de laje é a comum ausência de registro da construção-base, requisito exigido pelo parágrafo 9º, do artigo 176, da Lei número 6.015/1973, incluído pela Lei número 13.465/2017, o qual determina a averbação da laje na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores, com remissão recíproca, de modo que a solução deste aspecto específico, qual seja, a regularização da construção-base e, posteriormente, da laje, passa pelas disposições contidas na própria lei.

Todavia, os procedimentos aplicáveis são definidos a partir do critério de predominância da população de baixa renda, de maneira que, dentro dos núcleos urbanos informais objeto de Reurb-E podem haver moradias ocupadas por moradores de baixa renda e, vice-versa, nas áreas de Reurb-S podem haver famílias que não são de baixa renda.

A adoção do referido critério pelo legislador ignora que os núcleos urbanos informais, atualmente, são compostos por pessoas diversas e de classes sociais distintas, de maneira que deve ser analisada a situação individualizada de cada unidade habitacional.

Além disso, tendo em vista os poderes conferidos pela lei aos Entes Federativos e Municípios, estes, à exemplo do Distrito Federal e do Município de Paty do Alferes, podem

apresentar soluções através de seus decretos, os quais poderão colaborar na efetivação dos objetivos comuns elencados na Lei número 13.465/2017.

De toda forma, a ausência de previsão legal de mecanismos de participação popular revela-se prejudicial à efetivação dos objetivos comuns estabelecidos pela própria, bem como à efetivação do direito à moradia constitucionalmente garantido, na medida em que foi desconsiderado o ponto de vista da população destinatária da norma.

Conclui-se que a Lei número 13.465/2017 busca garantir uma titulação extensiva, dissociada de medidas que garantam a segurança da posse e a melhoria das condições de vida dos habitantes de áreas irregulares, de maneira que demonstra-se ineficaz diante de seus próprios objetivos de assegurar a prestação de serviços públicos, melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, e de prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE JÚNIOR, Roberto Paulino de. *O direito de laje não é um novo direito real, mas um direito de superfície*. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jan-02/direito-laje-nao-direito-real-direito-superficie>>. Acesso em: 23/09/2021.
- ALGRANTI, Leila Mezan. *Os registros da polícia e seu aproveitamento para a história do Rio de Janeiro: Escravos e libertos*. Revista de história, n. 119, p. 115-125, 1988.
- ARAÚJO, Fábio Caldas. *Usucapião*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 387, 2015.
- BICALHO, Maria Fernanda. *A cidade do Rio de Janeiro e o sonho de uma capital americana: da visão de D. Luís da Cunha à sede do vice-reinado (1736-1763)*. História (São Paulo). Vol 30, n. 1, 2011, p. 53. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/his/a/rWCLzjLHjQxLNFwG5nwHrNt/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em 16/09/2021
- BRASIL. Conselho da Justiça Federal. I Jornada de Direito Civil: Enunciado 93. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/725>>. Acesso em: 21/09/2021.
- BRASIL, Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio. Directoria Geral de Estatística. Vol 3, p. 14, 1920. Disponível em: <<https://archive.org/details/recenseamento1920poprj>>. Acesso em: 13/09/2021.
- BRASIL. PLANALTO. Lei número 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Lei de Registros Públicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)>. Acesso em: 23/09/2021.
- BRASIL. PLANALTO. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 20/09/2021.
- BRASIL. PLANALTO. Decreto número 591, de 6 de julho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 17/09/2021.
- BRASIL. PLANALTO. Lei número 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 19/09/2021.
- BRASIL. PLANALTO. Lei número 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 20/09/2021.
- BRASIL. PLANALTO. Lei número 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 17/09/2021.

BRASIL. PLANALTO. Lei número 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm)>. Acesso em: 21/09/2021.

BRASIL. PLANALTO. Exposição de Motivos. Medida provisória número 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf)>. Acesso em: 17/09/2021.

BRASIL. PLANALTO. Medida provisória número 759, de 22 de dezembro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm)>. Acesso em: 17/09/2021.

BRASIL. PLANALTO. Lei número 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 20/09/2021.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Política habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Secretária Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, Governo Federal Brasil, vol. 2, p. 28-29, 2008.

CHALHOUB, Sidney. *Trabalho, Lar e Botequim: o cotidiano dos trabalhadores no Rio de Janeiro da Belle Époque* (1ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1986). Campinas: Editora da UNICAMP, 2001, p. 135.

CORREA, Claudia Franco. *Direito de laje: o direito na vida e a vida no direito*. In: Anais do XVII Congresso Nacional do Conpedi. Brasília: Conpedi. p. 1.003-1.009, 2008.

DEMOGRÁFICO, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Censo. 2010. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9662-censo-demografico-2010>>. Acesso em: 13/09/2021.

DISTRITO FEDERAL. GOVERNO. Decreto número 40.254, de 11 de novembro de 2019. DO 12/11/2019. Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=384687>>. Acesso em: 26/09/2021.

DISTRITO FEDERAL. GOVERNO. Decreto número 41.842, de 26 de fevereiro de 2021. DO 26/02/2021. Disponível em: <[http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2021/02\\_Fevereiro/DODF%20014%2026-02-2021%20EDICAO%20EXTRA%20B/DODF%20014%2026-02-2021%20EDICAO%20EXTRA%20B.pdf](http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2021/02_Fevereiro/DODF%20014%2026-02-2021%20EDICAO%20EXTRA%20B/DODF%20014%2026-02-2021%20EDICAO%20EXTRA%20B.pdf)>. Acesso em: 26/09/2021.

EMANUEL ALENCAR (ed.). *O Porto do Rio e a construção da alma carioca*. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: < <https://museudoamanha.org.br/portodorio/?share=timeline-historia/11/o-inderrubavel-cabeca-de-porco>>. Acesso em: 17/09/2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Aglomerados Subnormais. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 16/09/2021.

LAPAGESSE, Gabriela. *Vidigal é cada vez mais cobiçado por estrangeiros e até cariocas*. O Globo. Rio de Janeiro, 26 out. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/vidigal-cada-vez-mais-cobicado-por-estrangeiros-ate-cariocas-14361731>>. Acesso em: 25/09/2021.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. *Direito de superfície e laje*. Colégio Notarial do Brasil. Seção São Paulo, v. 14, 2017. Disponível em: <<https://www.colegioregistrals.org.br/doutrinas/direito-de-laje-e-superficie-por-des-francisco-eduardo-loureiro/>>. Acesso em: 23/09/2021.

MAZZEI, Rodrigo. *Direito de superfície*. Salvador: Juspodivm, v. 1, 2013.

MARLY MOTTA. Fundação Getúlio Vargas. Atlas Histórico do Brasil: O Bota-Abaixo. 2016. Disponível em: <<https://atlas.fgv.br/verbetes/o-bota-abaixo>>. Acesso em: 18/09/2021.

MELHORAMENTOS (ed.). Michaelis Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 2015. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/laje>>. Acesso em: 21/09/2021.

NITERÓI. PREFEITURA. Decreto Municipal número 13.384, de 13 de novembro de 2019. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/qrjxu>>. Acesso em: 25/09/2021.

NITERÓI. PREFEITURA. Decreto Municipal número 14.031, de 26 de maio de 2021. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/kotxy>>. Acesso em: 25/09/2021.

OLIVEIRA, C. E. E. de. *Direito Real de Laje à luz da Lei 13.465/2017: nova lei, nova hermenêutica*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2017 (Texto para Discussão nº 238). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 22/09/2021.

ONU - Organização das Nações Unidas. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral. 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em: 17/09/2021.

PATY DOS ALFERES. CÂMARA MUNICIPAL. Lei número 2.702, de 15 de junho de 2020. Disponível em: <<http://patydoalferes.rj.gov.br/wp-content/uploads/2010/09/D.O.-3311-15-06-2020-ok.pdf>>. Acesso em: 26/09/2021.

RIBEIRO, Benedito Silvério. *Tratado de Usucapião*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, p. 1.043, 2010.

RIO DE JANEIRO. PROCURADORIA GERAL. Resolução Conjunta PGM/PGE número 001/2019. DO 31/07/2019, Parte (Poder Executivo). Disponível em: <<http://www.ioerj.com.br/>>. Acesso em: 26/09/2021.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento número 0033243-95.2021.8.19.0000. Relator Desembargador JOSÉ CARLOS PAES, DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL. Rio de Janeiro, 25/08/2021. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004569E422D50D09C0D195A09280E7CA3FEC50F4A403B17>>. Acesso em: 26/09/2021.

ROCHA, Ibraim José das Mercês. *Ação de usucapião especial urbano coletivo. Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade): enfoque sobre as condições da ação e a tutela*. In: Jus

Navigandi, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/2406/acao-de-usucapiao-especial-urbano-coletivo-lei-n-10-257-2001-estatuto-da-cidade>>. Acesso em 20/09/2021.

RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. *Um ano longo demais e seus impactos no Direito Civil Contemporâneo*. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-dez-26/retrospectiva-2016-ano-longo-impactos-direito-civil-contemporaneo>>. Acesso em: 23/09/2021.

SCHULTZ, Kirsten. *Versalhes Tropical: Império, monarquia e a corte real portuguesa no Rio de Janeiro, 1808-1821*. Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 157, 2008.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti. *As alterações da lei nº. 13.465/2017 na usucapião especial urbana coletiva: questões materiais e processuais*. Revista de Direito da Cidade, v. 11, n. 2, p. 337-367, 2019.

STOLZE, Pablo. *Direito real de laje: primeiras impressões*. Direito UNIFACS–Debate Virtual, n. 198, p. 6-7, 2016. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/4740>>. Acesso em: 19/09/2021.

VALE, Renata William Santos do. *Construindo a Corte: o Rio de Janeiro e a nova ordem urbana*. Arquivo Nacional, 2018. Disponível em: <[http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5226&Itemid=280](http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5226&Itemid=280)>. Acesso em: 16 set. 2021.

VAZ, Lilian Fessler. *Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos—a modernização da moradia no Rio de Janeiro*. Análise social, p. 581-597, 1994.

VIEGAS DE LIMA, Frederico Henrique. *O direito de superfície como instrumento de planificação urbana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.