



Universidade de Brasília - UnB Faculdade De Direito

GABRIEL MENDES DE ABREU

**CRÍTICA AO DIREITO DE LAJE: ENTRE A LEGALIZAÇÃO  
DA PRECARIÉDADA E A EFETIVIDADE DO DIREITO À  
MORADIA**

BRASÍLIA-DF

2025

GABRIEL MENDES DE ABREU

**CRÍTICA AO DIREITO DE LAJE: ENTRE A LEGALIZAÇÃO DA  
PRECARIEDADE E A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa “Transformações na Ordem Social e Econômica e Regulação”.

Orientador: Prof. PhD. Frederico Henrique Viegas de Lima

BRASÍLIA-DF

2025

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

ALUNO: GABRIEL MENDES DE ABREU

**TÍTULO:** CRÍTICA AO DIREITO DE LAJE - ENTRE A LEGALIZAÇÃO DA PRECARIEDADE E A EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília.

Aprovado em:

### **BANCA EXAMINADORA**

Profº PhD. Frederico Henrique Viegas de Lima — Presidente da Banca  
Universidade de Brasília

Profº Dr. João Costa Ribeiro Neto  
Universidade de Brasília

Profº Dr. Fabiano Hartmann Peixoto  
Universidade de Brasília



## AGRADECIMENTO

Nenhuma jornada é trilhada em solidão absoluta. Cada passo dado nesta trajetória foi amparado por aqueles que, de diferentes formas, sustentaram minha determinação, iluminaram meus caminhos e fortaleceram minha fé.

A Deus, em todas as suas formas e manifestações, pela força que me impulsiona, pela sabedoria que me orienta e pelo sopro de vida que me permite seguir.

À Universidade de Brasília, não apenas como instituição de ensino, mas como espaço de resistência, aprendizado e construção do pensamento crítico. Esse trabalho é, também, parte da concretização do sonho de Darcy Ribeiro.

À minha namorada e companheira, cuja presença foi farol nas tempestades e brisa serena nos dias árduos. Seu apoio inabalável, sua paciência e seu amor tornaram o fardo mais leve e a jornada mais significativa.

Aos meus pais, arquitetos do meu caráter, exemplos de integridade e resiliência. Em seus ensinamentos, encontrei os alicerces que me permitiram erguer esta conquista. O vosso sacrifício e dedicação são as sombras benévolas sob as quais cresci e floresci. Se este trabalho tem alma, é porque vocês me inspiraram a nunca recuar diante do desconhecido.

À minha sogra, pelo carinho, pelas palavras de encorajamento e pelo apoio constante. Seu incentivo foi um bálsamo em momentos de cansaço, um lembrete de que o esforço vale a pena quando é guiado por propósito.

Ao meu orientador, cuja sabedoria moldou este trabalho e cuja exigência aguçou minha visão crítica. A academia é campo de desafios, e sua orientação foi o fio condutor que transformou ideias dispersas em um pensamento coeso e maduro.

Aos meus amigos, companheiros de risos e reflexões, que, mesmo sem perceber, contribuíram para que eu mantivesse o equilíbrio entre a razão e a leveza, entre o esforço e a descontração.

A todos que, de alguma forma, deixaram sua marca nesta caminhada, minha eterna gratidão. Esta conquista, antes de ser minha, é um tributo a cada voz que me ergueu quando a jornada se fez árdua.

O passado não pode aprisionar destinos.  
Que cada escolha feita hoje seja a semente de um  
amanhã que reflita não de onde viemos, mas quem  
decidimos nos tornar.



## RESUMO

O presente estudo investigou a implementação do direito real de laje no ordenamento jurídico brasileiro, analisando suas implicações jurídicas, urbanísticas e sociais. A introdução desse instituto pela Lei nº 13.465/2017 buscou fornecer uma solução para a regularização fundiária em áreas urbanas caracterizadas pela sobreposição de moradias. No entanto, a efetividade desse mecanismo ainda suscita questionamentos, especialmente no que se refere à sua adequação como resposta às necessidades habitacionais da população de baixa renda. A pesquisa examina os aspectos centrais do direito de laje, incluindo sua relação com outros institutos do direito civil, seus desafios de implementação e o impacto nas políticas públicas de habitação. Além disso, são discutidas as dificuldades registrárias e administrativas que podem comprometer sua aplicação prática, bem como as diferentes interpretações que vêm sendo adotadas pela doutrina e jurisprudência. Ao final, o estudo sugere reflexões sobre o potencial do direito de laje como instrumento de regularização fundiária e inclusão habitacional, sem ignorar os desafios e limites da legislação vigente. Embora o instituto represente um avanço ao reconhecer juridicamente uma realidade consolidada, sua plena eficácia dependerá de ajustes normativos e da articulação com políticas urbanas mais amplas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito de Laje, Regularização Fundiária, Políticas Habitacionais, Função Social da Propriedade, Urbanização.

## ABSTRACT

This study examines the property rights of *laje* in the Brazilian legal system, analyzing its legal, urban, and social implications. The introduction of this institute through Law No. 13,465/2017 aimed to provide a solution for land regularization in urban areas characterized by overlapping housing units. However, the effectiveness of this mechanism remains subject to debate, particularly regarding its suitability as a response to the housing needs of low-income populations. The research explores key aspects of the *laje* right, including its relationship with other private law institutes, implementation challenges, and its impact on public housing policies. Additionally, it discusses registry and administrative difficulties that may hinder its practical application, as well as the different interpretations adopted by legal scholars and case law. In conclusion, the study presents reflections on the potential of the *laje* right as an instrument for land regularization and housing inclusion, while acknowledging the challenges and limitations of the current legislation. Although the institute represents progress in legally recognizing a long-standing social reality, its full effectiveness will depend on regulatory adjustments and its integration with broader urban policies.

**KEY-WORDS:** *Laje* Right, Land Regularization, Housing Policies, Social Function of Property, Urbanization.



## SUMÁRIO

1. Introdução.....	12
1.1. Contextualização Do Direito De Laje No Brasil.....	12
1.2. Problemática e Justificativa do Estudo.....	15
1.3. Objetivos da Pesquisa.....	18
1.4. Metodologia.....	20
2. O Direito De Laje No Ordenamento Jurídico.....	23
2.1. Natureza Jurídica Do Direito De Laje.....	26
2.2. Processo Legislativo da Medida Provisória nº 759/16.....	31
2.3. Origem Histórica e Social do Direito de Laje.....	37
2.4. Direito de Laje e o Ciclo de Intervenções Estatais Reativas.....	41
3. A Relação entre o Direito de Laje e o Código Civil:.....	45
3.1. Implicações do Direito de Laje na Urbanização.....	51
3.2. Direito de Laje e a Função Social da Propriedade.....	52
3.3. Impacto nas Políticas Públicas Habitacionais.....	54
4. Críticas e Desafios na Aplicação do Direito de Laje.....	70
4.1. Obstáculos Jurídicos e Administrativos.....	80
4.2. Sugestões para o Aperfeiçoamento do Instituto.....	83
5. Estudo de Casos.....	93
5.1. Implementação Do Direito De Laje No Brasil.....	93
5.1.1. Desafios e Limitações em São Paulo/SP .....	93
5.1.2. Desafios e Limitações em Fortaleza/CE.....	97
5.1.3. Desafios e Limitações em Belém/PA.....	101
5.1.4. Desafios e Limitações em Belo Horizonte/MG.....	103
5.1.5. Avanços e Desafios na Implementação do Direito de Laje e Regularização Fundiária no Brasil.....	104
5.2. Análise Jurisprudencial.....	106
5.3. Modelos de Propriedade Compartilhada em Outros Países.....	111
5.3.1. Portugal.....	112
5.3.2. Espanha.....	114
5.3.3. Catalunha - Comunidade Autônoma Espanhola.....	116
6. Conclusão.....	119
7. Referências Bibliográficas.....	122

## 1. Introdução

### 1.1. Contextualização Do Direito De Laje No Brasil

Historicamente, a ocupação do solo urbano no país foi marcada pela informalidade, especialmente nas áreas periféricas e nas grandes metrópoles. A autoconstrução, prática comum em regiões de baixa renda, resultou na sobreposição de edificações, onde diferentes famílias ocupam níveis distintos de uma mesma propriedade, sem que haja uma regularização formal.

Segundo Ermínia Maricato, o conceito de autoconstrução deve ser compreendido como um processo de produção habitacional realizado diretamente pelos próprios moradores, sem a intermediação do mercado formal e sem assistência técnica especializada, caracterizando-se pela utilização de materiais de baixa qualidade, métodos construtivos improvisados e ocupação de áreas não regularizadas, o que resulta em condições precárias de habitabilidade e legalidade.<sup>1</sup>

Nesse contexto, a Lei nº 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária Urbana) surge como uma tentativa de dar uma solução jurídica adequada para conflitos relacionados à posse, à propriedade, e à utilização do espaço urbano, de modo a proporcionar segurança jurídica a essas ocupações.

É importante destacar que, embora o direito de laje seja uma inovação relativamente recente no ordenamento brasileiro, o fenômeno da sobreposição de habitações é antigo e decorre de uma necessidade prática de acomodar o crescimento populacional nas grandes cidades, especialmente em áreas carentes de políticas habitacionais. Na ausência de políticas públicas eficientes, a população se viu obrigada a encontrar alternativas para moradia, construindo informalmente e sem qualquer respaldo jurídico. Como aponta Viegas de Lima<sup>2</sup>, pelo menos do ponto de vista acadêmico, o direito de laje não era uma novidade quando da promulgação da lei. Segundo o autor, já em 2014 introduziu-se o ensinamento desse fenômeno social dentro do programa de Direito das Coisas na Universidade de Brasília.

---

<sup>1</sup> MARICATO, Ermínia et al.. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2ª ed. Editora Alfa-Omega São Paulo.1982.

<sup>2</sup> LIMA, Frederico Henrique Viegas de. "Direito de laje: uma visão da catedral."Revista de Direito Imobiliário. .p. 1, 2017

No entanto, a introdução do direito de laje no ordenamento jurídico não é desprovida de controvérsias. Um dos pontos críticos levantados por parte da doutrina é a dificuldade de compatibilizar esse novo direito com os princípios tradicionais do direito civil, especialmente o princípio da acessão. Tradicionalmente, a propriedade imóvel no Brasil é regida pela ideia de que o solo e as edificações sobre ele constituem uma unidade inseparável. O direito de laje, ao permitir a segregação de unidades autônomas em planos sobrepostos, rompe com esse paradigma, introduzindo um novo conceito de propriedade imobiliária em camadas. Apesar de o direito de superfície já romper em alguma medida com o princípio da acessão<sup>3</sup>, os contornos deste instituto pouco se assemelha ao desenho jurídico do direito de laje.

Essa inovação traz desafios práticos, especialmente no âmbito do registro de imóveis. Como veremos adiante, os cartórios de registro de imóveis encontram dificuldades em lidar com a regularização dessas construções sobrepostas, dado que grande parte dessas edificações foi erguida de maneira informal e sem a documentação das construções-base de modo a inviabilizar a transcrição adequada no registro de imóveis. A falta de critérios claros sobre como realizar essa regularização registral tem gerado insegurança jurídica, tanto para os titulares da laje quanto para os operadores do direito. A superficialidade com que se tratou este novo direito real, somada à ausência de regulamentação detalhada pelo Poder Executivo, criou um ambiente para a multiplicidade de interpretações, de modo a gerar inúmeras problemáticas.

Um aspecto controverso consiste na compatibilidade desse direito com o princípio da função social da propriedade, um dos pilares do ordenamento jurídico brasileiro, com previsão constitucional, e que exige que o uso desta atenda não apenas aos interesses individuais de seu titular, mas também aos interesses da coletividade. Nesse sentido, a formalização de construções sobrepostas em áreas já densamente ocupadas ou sob risco ambiental pode intensificar problemas urbanos, como a falta de infraestrutura, saneamento básico e segurança pública. Logo, ao

---

<sup>3</sup>TEPEDINO, Gustavo; FILHO, Carlos Edison Monteiro; RENTERIA, Pablo. *Fundamentos do Direito Civil: direitos reais*, 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021 pg. 236.: “Beviláqua conceitua acessão como “modo originário de adquirir, em virtude do qual fica pertencendo ao proprietário tudo quanto se une ou se incorpora ao seu bem”

legitimar a sobreposição de habitações em áreas periféricas, o direito de laje pode agravar a exclusão social e urbana, ao invés de promovê-la<sup>4</sup>.

Por outro lado, há quem defenda que o direito de laje, ao formalizar a propriedade e permitir a regularização fundiária, pode ser um instrumento importante de inclusão social, ao passo que a regularização dessas edificações possibilita que seus moradores tenham acesso a serviços básicos, como fornecimento de água, energia elétrica e saneamento, além de financiamentos e outros benefícios que exigem a comprovação da propriedade formal.<sup>5</sup> A defesa desse ponto de vista é reforçada pelo fato de que o direito de laje, ao conferir segurança jurídica aos ocupantes das construções sobrepostas, promove a efetivação do direito à moradia, direito fundamental de segunda dimensão previsto na Constituição Federal de 1988.

A relação entre o direito de laje e a regularização fundiária merece atenção especial. A Lei n. 13.465/2017, além de criar tal modalidade de direito real, trouxe inovações importantes no campo da regularização fundiária urbana, estabelecendo novos procedimentos para a legalização de ocupações irregulares. Nesse sentido, esse direito real se insere em um contexto mais amplo de políticas públicas voltadas à urbanização e à regularização de áreas informais, especialmente aquelas localizadas em favelas e assentamentos precários.

Em resumo, o direito real de laje representa um avanço na busca por soluções jurídicas para a questão da moradia em áreas urbanas densamente ocupadas no Brasil. No entanto, sua implementação prática e os desafios que surgem em sua regulamentação revelam a necessidade de um debate mais profundo sobre os impactos sociais, jurídicos e urbanísticos desse novo instituto.

## **1.2. Problemática e Justificativa do Estudo**

A problemática central deste estudo reside na efetividade do direito de laje como instrumento de regularização fundiária urbana no Brasil e de concessão de segurança jurídica. Embora inserido no pacote de medidas que visam formalizar

---

<sup>4</sup> TARTUCE, Flávio. A Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*.

<sup>5</sup> FROTA, Gabriel Mota. "Normatização do direito real de laje: criação de um direito autônomo e repercussões jurídicas." Repositório. Universidade Federal do Paraná. 2022.

situações informais de moradia e promover a inclusão social (REURB-S), ele enfrenta desafios significativos que colocam em questão sua capacidade de solucionar, de maneira eficaz e sustentável, os complexos problemas fundiários urbanos do país.

Há evidências de que o direito de laje não tem alcançado plenamente seus objetivos. A informalidade habitacional é um fenômeno histórico e persistente nas cidades brasileiras, resultado de um processo de urbanização acelerado e desordenado, aliado à ausência de políticas habitacionais adequadas. Milhões de brasileiros vivem em condições precárias, em ocupações irregulares, sem acesso a serviços básicos e sem segurança jurídica quanto à posse ou propriedade de seus imóveis.

Dificuldades operacionais, como obstáculos burocráticos, resistência dos cartórios de registro de imóveis e falta de integração com outras políticas urbanas e habitacionais, limitam sua aplicação prática<sup>6</sup>. Além disso, críticas apontam que o instituto pode, paradoxalmente, legitimar a precariedade urbana, ao formalizar construções em áreas sem infraestrutura adequada, sem enfrentar os problemas estruturais da habitação no país. Nesse sentido, Rolnik já afirmava em 2015 que a falta de integração entre as políticas de habitação e as realidades das comunidades informais resulta em soluções que não dialogam com as necessidades reais da população, perpetuando a marginalização.<sup>7</sup>

Sob a perspectiva teórica de Hernando de Soto<sup>8</sup>, em sua obra "O Mistério do Capital", a simples formalização jurídica de propriedades informais não é suficiente para integrá-las ao sistema econômico formal. De Soto<sup>9</sup> argumenta que, para que os ativos informais sejam transformados em capital produtivo, é necessário um sistema legal eficiente e acessível que permita a plena utilização econômica desses ativos. Seguindo a linha de pensamento do autor, não basta criar uma legislação para formalizar a propriedade, sendo necessário garantir que o sistema jurídico seja

---

<sup>6</sup> FERNANDES, Edésio. Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

<sup>7</sup> ROLNIK, Raquel. A Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

<sup>8</sup> DE SOTO, Hernando. O Mistério do Capital: Por que o capitalismo dá certo no Ocidente e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

<sup>9</sup> DE SOTO, Hernando. Op. cit.

capaz de sustentar essa formalização. No caso do direito de laje, a ausência de infraestrutura, serviços básicos e oportunidades econômicas nas áreas onde esse instituto é aplicado dificulta que as unidades habitacionais regularizadas sejam integradas ao mercado formal.

Ainda sob a perspectiva do pensamento de De Soto, destaca que a formalização deve ser acompanhada de um ambiente institucional que possibilite o uso econômico das propriedades, mas que isso não seria suficiente para a correção da desigualdade. Sem isso, as medidas de regularização tendem a ser insuficientes. Observa-se que os ativos informais não podem ser utilizados como garantia para empréstimos ou investimentos, mantendo os pobres presos em um círculo de pobreza<sup>10</sup>. Assim, mesmo com a regularização proporcionada pelo direito de laje, não havendo condições para que os proprietários utilizem suas propriedades como capital, não há como o instituto alcançar seus objetivos de inclusão econômica.

Da mesma forma, a utilização desses imóveis como capital impõe o risco de iniciar-se o processo de gentrificação dessas áreas. A problemática se aprofunda quando se considera que tal direito real pode contribuir para a perpetuação de problemas urbanos, como a superlotação, a falta de saneamento básico e o risco ambiental. Ao formalizar construções em áreas já densamente ocupadas e desprovidas de planejamento urbano adequado, o instituto pode reforçar a exclusão social e a segregação urbana, em vez de promover a função social da propriedade, conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

Portanto, a justificativa para este estudo emerge da necessidade de avaliar as produções acadêmicas, legislações e implicações do direito de laje como instrumento de política pública para a regularização fundiária e a promoção do direito à propriedade. É fundamental compreender as limitações e os desafios enfrentados na implementação desse instituto, bem como explorar possibilidades alternativas, eficazes e sustentáveis para enfrentar o problema fundiário urbano brasileiro. Conforme destaca Rolnik<sup>11</sup>, a produção informal de moradias é uma resposta da população de baixa renda à ausência do Estado na provisão de

---

<sup>10</sup> DE SOTO, Hernando. Op. cit., p. 35.

<sup>11</sup> ROLNIK, Raquel. Op. cit

habitação digna. Logo, políticas que apenas formalizam essa informalidade, sem abordar as causas estruturais, podem não produzir os resultados desejados.

Este estudo justifica-se pela relevância social e jurídica do tema, tendo em vista que a efetividade das políticas de regularização fundiária impactam diretamente na vida de milhões de brasileiros. Ao se analisar o direito de laje, pretende-se contribuir para o debate acadêmico e jurídico sobre a regularização fundiária no Brasil, oferecendo subsídios para o aprimoramento das políticas públicas. Busca-se também identificar possíveis soluções que não se limitem à formalização jurídica, mas que promovam a melhoria das condições de vida, a inclusão social e econômica dos moradores e o desenvolvimento urbano sustentável.

Além disso, ao explorar alternativas plausíveis para o problema fundiário urbano brasileiro, o estudo pretende evidenciar a necessidade de políticas habitacionais integradas, que considerem a complexidade das dinâmicas urbanas e sociais envolvidas. Isso inclui, possivelmente, o investimento em infraestrutura, a promoção de programas habitacionais acessíveis, a melhoria dos serviços públicos e a participação ativa das comunidades afetadas no processo de regularização.

Em suma, este trabalho busca demonstrar que o direito de laje, na forma com que foi concebido e implementado, é insuficiente para enfrentar os desafios apontados pelo legislador ao elaborar a lei nº 13.465/17, responsável pela introdução do REURB e, conseqüentemente, do direito de laje. Ao evidenciar suas limitações e propor alternativas mais abrangentes, espera-se contribuir para o desenvolvimento de ações estatais mais eficazes e justas, que efetivamente promovam o direito à propriedade e a função social da propriedade, conforme preconizado pela Carta Maior.

### **1.3. Objetivos da Pesquisa**

Este estudo tem como objetivo central realizar uma análise crítica aprofundada do direito de laje no ordenamento jurídico brasileiro, com o intuito de questionar se esse instituto, conforme concebido e implementado, constitui-se em uma tentativa frustrada de regularizar situações informais. Busca-se questionar se existem alternativas mais eficazes e sustentáveis para solucionar os problemas

fundiários urbanos no Brasil, promovendo a inclusão social e o desenvolvimento urbano adequado.

Para alcançar esse propósito, é fundamental examinar suas origens históricas e sociais, identificando os fatores que motivaram sua criação e inserção na legislação brasileira. Compreender o contexto socioeconômico que levou à adoção desse instituto é essencial para avaliar se ele atende às necessidades reais da população e se está alinhado com as particularidades do cenário urbano brasileiro. Essa análise se propõe a evidenciar as expectativas iniciais dos legisladores sobre os impactos nas comunidades afetadas, bem como entender se o direito de laje surgiu como um compromisso do Estado em combater o déficit habitacional ou como solução paliativa para problemas mais profundos.

Além disso, é imperativo analisar a legislação vigente referente ao direito de laje, especialmente a Lei nº 13.465/2017. Essa análise visa identificar as principais disposições legais, seus avanços e limitações. Ao dissecar os aspectos jurídicos do instituto, pretende-se compreender como ele foi regulamentado, quais são as lacunas existentes e de que forma essas lacunas podem comprometer a efetividade da regularização fundiária.

A pesquisa também se propõe a investigar os desafios e obstáculos na sua implementação prática, incluindo questões jurídicas, burocráticas, registrárias e urbanísticas. É necessário identificar os principais entraves enfrentados por proprietários, moradores, cartórios e órgãos públicos no processo de regularização, visando compreender se o instituto é operacionalmente viável ou se encontra barreiras que inviabilizam sua efetividade. Por exemplo, dificuldades no registro de imóveis, falta de padronização nos procedimentos ou resistência por parte de instituições podem ser fatores que limitam o seu alcance.

Outrossim, pretende-se analisar se o instituto contribui efetivamente para a regularização fundiária e para a melhoria das condições de vida das populações afetadas ou se, ao contrário, acaba por perpetuar a informalidade e a precariedade urbana. Essa avaliação envolve a verificação de como a formalização das lajes influencia a qualidade das habitações, o acesso a serviços básicos, a segurança jurídica dos moradores e a integração das áreas comuns e públicas.

A pesquisa busca, ainda, comparar o direito de laje com institutos semelhantes em outros países, investigando experiências internacionais de regularização fundiária que possam oferecer *insights* e soluções alternativas para o contexto brasileiro. A análise comparativa permitirá identificar práticas semelhantes e entender como outros ordenamentos jurídicos enfrentam esses desafios que envolvem a sobrelevação.

Por fim, almeja-se identificar alternativas e soluções viáveis para a regularização fundiária urbana no Brasil, considerando abordagens jurídicas, políticas públicas integradas e estratégias de desenvolvimento urbano sustentável que atendam às necessidades da população. A pesquisa pretende identificar caminhos que vão além da simples formalização jurídica, contemplando ações que promovam a melhoria das condições habitacionais, o acesso à infraestrutura, a participação comunitária e a promoção da justiça social. Essas alternativas podem envolver, por exemplo, a revisão da legislação, a implementação de programas habitacionais inclusivos, a melhoria dos processos administrativos ou a articulação entre diferentes níveis de governo e sociedade civil.

Ao aprofundar cada um desses aspectos, a pesquisa pretende contribuir para o debate acadêmico e jurídico sobre a efetividade das políticas de regularização fundiária no Brasil. Além disso, a investigação busca fomentar uma reflexão crítica sobre a adequação das soluções jurídicas adotadas no país, incentivando a construção de um ordenamento jurídico mais justo e eficiente, alinhado aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade e do direito à cidade.

Em suma, a pesquisa objetiva não apenas apontar as limitações do direito de laje, mas também analisa propostas que podem contribuir para a transformação da realidade fundiária urbana no Brasil. Ao questionar a efetividade do instituto e explorar alternativas, pretende-se oferecer uma contribuição significativa para a construção de cidades mais justas, inclusivas e sustentáveis, nas quais todos os cidadãos tenham acesso a moradia digna e oportunidades de desenvolvimento.

## 1.4. Metodologia

A presente pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com o propósito de realizar uma análise aprofundada do direito de laje no contexto jurídico e urbano brasileiro. A metodologia utilizada combina pesquisa bibliográfica, análise documental e estudo comparativo, buscando compreender não apenas os aspectos legais do instituto, mas também seus impactos sociais, econômicos e urbanísticos.

Inicialmente, a pesquisa bibliográfica envolve a revisão de literatura especializada sobre o direito real estudado, além de temas como regularização fundiária, direito urbanístico e políticas habitacionais. São consultadas obras de juristas renomados, artigos científicos, dissertações, teses e publicações em revistas especializadas. Essa revisão almeja identificar alguns dos principais conceitos, debates teóricos, críticas e perspectivas sobre o tema. Autores como Edésio Fernandes<sup>12</sup>, Ermínia Maricato<sup>13</sup>, Frederico Viegas<sup>14</sup>, Carlos Eduardo Elias de Oliveira<sup>15</sup> e Raquel Rolnik<sup>16</sup> oferecem contribuições fundamentais para a compreensão das dinâmicas urbanas e dos desafios da regularização fundiária no Brasil.

A análise documental é conduzida por meio do exame da legislação pertinente, em especial a Lei n. 13.465/2017, que instituiu o direito de laje, e dispositivos correlatos do Código Civil brasileiro. Também são analisadas normas infralegais, como resoluções, legislação municipal e instruções normativas que regulamentam a aplicação do instituto. Essa análise busca identificar as disposições legais, suas interpretações e eventuais lacunas ou inconsistências jurídicas que possam comprometer a efetividade do direito de laje.

Adicionalmente, a pesquisa inclui a avaliação de decisões judiciais relevantes sobre o tema, visando compreender como o Poder Judiciário o tem

---

<sup>12</sup> FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais na América Latina. Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

<sup>13</sup> MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

<sup>14</sup> LIMA, Frederico Henrique Viegas de. "Direito de laje: uma visão da catedral". Revista de Direito Imobiliário. 2017.

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. "Nova lei, nova hermenêutica: novidades no Direito Civil pela Lei 13.465/2017." *Revista Consultor Jurídico* (2017).

<sup>16</sup> ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

interpretado e aplicado o instituto na prática. A jurisprudência oferece *insights* sobre os desafios enfrentados na implementação do instituto, bem como sobre as controvérsias jurídicas que emergem em casos concretos. A análise de precedentes judiciais permite identificar tendências, divergências interpretativas e possíveis impactos dessas decisões na consolidação ou fragilização do instituto.

Para ampliar a compreensão do tema, a metodologia incorpora o estudo comparativo de institutos semelhantes ao direito de laje em outros países. Essa abordagem envolve a investigação de modelos de propriedade compartilhada e estratégias de regularização fundiária adotadas em diferentes contextos internacionais, como o regime do "*derecho de superficie*" na Espanha e o Direito de Superfície lusitano, muito semelhante ao direito de superfície presente no ordenamento pátrio.

Evidentemente, as finalidades sociais e econômicas a serem alcançadas por esses institutos possuem diferenças profundas, e o intuito é de descrevê-los sob o prisma dos direitos reais. A comparação busca identificar soluções alternativas que possam oferecer perspectivas e contribuir para o aprimoramento das políticas brasileiras.

A pesquisa também se beneficia de dados secundários, provenientes de relatórios, estudos e estatísticas oficiais sobre habitação, urbanização e regularização fundiária no Brasil. Fontes como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Ministério das Cidades e organizações não governamentais que atuam na área habitacional fornecem informações quantitativas e qualitativas que enriquecem a análise. Esses dados permitem contextualizar a magnitude dos problemas fundiários urbanos e avaliar o alcance das políticas implementadas.

No que se refere ao referencial teórico, o estudo se apoia em teorias críticas do direito e do urbanismo, bem como nos princípios constitucionais que orientam a função social da propriedade e o direito à moradia digna. A obra de Hernando de Soto,<sup>17</sup> *O Mistério do Capital*, oferece uma base teórica para discutir a eficácia da formalização de propriedades informais e seus impactos econômicos. Além disso,

---

<sup>17</sup> DE SOTO, Hernando. 2001. Op cit.

são considerados os aportes de autores que criticam a mera formalização jurídica sem a implementação de políticas integradas de desenvolvimento urbano.

A análise crítica é conduzida de forma sistemática, buscando identificar contradições, limitações e potenciais consequências não intencionais do direito de laje. A pesquisa questiona se o instituto, em sua concepção atual, é capaz de atingir os objetivos propostos ou se acaba por perpetuar desigualdades e precariedades. Essa reflexão é orientada pelos objetivos definidos e fundamentada em evidências coletadas ao longo do estudo.

Por fim, a metodologia contempla discussões de alternativas e recomendações apontadas por autores da área. Essas sugestões visam contribuir para o debate acadêmico e oferecer subsídios práticos para formuladores de políticas públicas, juristas e demais atores envolvidos na questão fundiária urbana. A intenção é que o trabalho não se limite à crítica, mas que também aponte caminhos viáveis para a superação dos desafios identificados.

## 2. O Direito De Laje No Ordenamento Jurídico

Para embasar a análise crítica proposta neste estudo sobre o direito de laje, é essencial estabelecer um arcabouço teórico robusto que abranja os aspectos jurídicos, históricos e sociais que permeiam o tema. Este capítulo apresentará um panorama abrangente sob o propósito de compreender a complexidade do instituto, suas origens, evolução e as principais discussões doutrinárias e jurisprudenciais a seu respeito.

A urbanização no Brasil, especialmente a partir da segunda metade do século XX, ocorreu de forma extremamente acelerada e desordenada. A migração em massa do campo para a cidade, motivada por fatores econômicos e sociais tais como a industrialização tardia do país, resultou em um crescimento urbano que superou a capacidade de planejamento e infraestrutura das cidades brasileiras. Segundo Santos<sup>18</sup>, as cidades brasileiras se expandiram sem a correspondente oferta de moradia digna para as populações de baixa renda, levando ao surgimento de assentamentos informais e favelas.

Nesse cenário, a autoconstrução tornou-se uma prática comum entre as populações de baixa renda, que, sem acesso a políticas habitacionais efetivas, buscavam soluções alternativas para atender às suas necessidades básicas de moradia. A construção de habitações sobrepostas, conhecida popularmente como "puxadinhos" ou "lajes", emergiu como uma estratégia para acomodar o crescimento familiar e a escassez de espaço urbano, sendo o aspecto econômico um fator em evidência. Entretanto, tal fenômeno traz consigo problemas sociais inerentes. Nesse sentido, Oliveira e Quaresma<sup>19</sup> discutem que a urbanização desordenada e a falta de infraestrutura adequada são problemas recorrentes nas áreas periféricas, que muitas vezes são negligenciadas em termos de investimentos e políticas públicas.

Por necessidade, famílias de baixa renda optam por edificar moradias em condições precárias em locais inapropriados. Daí surgem questionamentos acerca

---

<sup>18</sup> SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

<sup>19</sup> OLIVEIRA, Murillo Calixto Navarro; QUARESMA, Cristiano Capellani. *Intervenções urbanas em áreas periféricas brasileiras: uma revisão sistemática de literatura*. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 14, p. 2022.

da efetividade da mera formalização desses espaços, no caso questionando-se também a utilidade prática do direito supramencionado.

É notório que as áreas periféricas são marcadas por processos de segregação socioespacial, onde a falta de acesso a serviços básicos e oportunidades econômicas perpetua a desigualdade social. Na mesma linha de pensamento, o crescimento das cidades sem planejamento adequado resulta em áreas periféricas com altos índices de pobreza e violência. Essas construções, a que se buscou regularizar, foram realizadas sem assistência técnica ou legal e resultaram em edificações precárias e sem regularização fundiária, acarretando em problemas sociais que advêm da falta de um planejamento mais amplo. Algo que se buscou remediar, mas que não resolveu realmente o problema.

Diante da gravidade da questão, o legislador brasileiro adotou diversos caminhos para solucioná-lo, na tentativa de integrar essas áreas informais ao tecido urbano formal. A promulgação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, representou um marco significativo nesse esforço, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável e instrumentos para a regularização de assentamentos informais. No entanto, apesar dos avanços legais, a implementação prática dessas políticas enfrentou diversos obstáculos, incluindo a falta de recursos, burocracia e a resistência de grupos de interesse.

Desse contexto, surge a Lei nº 13.465/2017 que, oriunda da Medida Provisória 759/16, que introduziu o direito de laje no ordenamento jurídico brasileiro, adicionando os artigos 1.510-A a 1.510-E ao Código Civil. O instituto foi concebido como uma alternativa para regularizar as construções sobrepostas, permitindo que diferentes proprietários detenham unidades autônomas edificadas em um mesmo terreno, sem a necessidade de constituir um condomínio edilício tradicional.

Nesse sentido, a introdução do direito de laje rompe com o princípio tradicional da gravitação jurídica, segundo o qual tudo que se incorpora ao solo pertence ao proprietário do terreno. Essa inovação legal permite a fragmentação vertical da propriedade, criando unidades autônomas sobrepostas em um mesmo lote, diferentemente do que ocorreria em um condomínio edilício. Essa característica

é especialmente relevante para a regularização fundiária em áreas urbanas densamente ocupadas, onde a verticalização informal é uma realidade consolidada.

Noutro giro, a inserção do direito de laje no ordenamento jurídico brasileiro busca o alinhamento com os princípios constitucionais da função social da propriedade e do direito à moradia<sup>20</sup>. Nesse contexto, o direito de laje propõe, por meio da regularização fundiária, conferir segurança jurídica a milhões de brasileiros que habitam construções irregulares, sendo que a formalização da propriedade é um requisito essencial para o acesso a serviços públicos, crédito imobiliário e a formalização de suas moradias.

Entretanto, sua efetividade como instrumento de regularização fundiária tem sido questionada sob o aspecto sociológico. Maricato<sup>21</sup> critica a abordagem meramente legalista, afirmando que a regularização fundiária não pode se restringir à titulação individualizada da propriedade sem considerar as condições urbanísticas e a qualidade de vida nas áreas regularizadas. A autora defende que a simples formalização jurídica não resolve os problemas estruturais da habitação no Brasil, podendo inclusive perpetuar a precariedade se não houver investimentos em infraestrutura e serviços básicos.

Embora tenha sido criado com o propósito de formalizar situações informais e promover o direito à moradia digna, há críticas sobre sua capacidade de alcançar esses objetivos. Argumenta que o direito de laje, isoladamente, não é suficiente para resolver os problemas estruturais da habitação no Brasil, podendo até mesmo legitimar a precariedade urbana se não for acompanhado de políticas públicas integradas.

Por fim, a fundamentação teórica explora as críticas e controvérsias em torno do direito de laje, destacando os desafios na sua implementação prática, como a falta de padronização nos procedimentos, as falhas cartoriais de registro de imóveis, e a ausência de infraestrutura adequada nas áreas regularizadas.

---

<sup>20</sup> A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXIII, estabelece que “a propriedade atenderá a sua função social”. Além disso, o art. 6º consagra a moradia como direito social fundamental. A CRFB/88 garante direitos fundamentais e destaca a importância da função social da propriedade e do direito à moradia.

<sup>21</sup> MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

Este aprofundamento teórico servirá como base para a análise crítica desenvolvida nas seções subsequentes, em que buscar-se-á demonstrar que o direito de laje, apesar de suas intenções positivas, não tem sido efetivo em enfrentar os problemas fundiários urbanos do Brasil. A partir dessa compreensão, pressupõe-se que existam alternativas mais abrangentes e sustentáveis, que envolvam políticas públicas integradas, investimentos em infraestrutura e a participação ativa das comunidades afetadas.

## 2.1. Natureza Jurídica Do Direito De Laje

Uma discussão essencial para compreensão do direito de laje enquanto direito real é quanto à sua natureza. Alguns juristas o classificam como um novo direito real, autônomo e distinto dos demais previstos no Código Civil, enquanto outros argumentam que ele poderia ser enquadrado dentro de institutos já existentes, como o direito de superfície ou o condomínio edilício.

Parte da doutrina arguia arduamente quanto à natureza do rol estabelecido no artigo 1.225 do Código Civil em que constam os direitos reais — a questão central girava em torno de ser aquele rol taxativo (*numerus clausus*) ou um rol exemplificativo (*numerus apertus*). Tendo prevalecido a primeira corrente.

Contudo, como bem afirmado pelo professor Flávio Tartuce<sup>22</sup> questões concernentes à legitimação da posse foram tratadas anteriormente, apresentando verdadeiros estabelecimento de direitos reais não estabelecidos no rol do 1.225 do Código Civil. O doutrinador cita como exemplos, dispositivos presentes tanto no Direito Agrário quanto no Programa Minha Casa Minha Vida em sua versão pela Lei 11.977/2009. No tocante ao Direito Agrário, a denominada Lei de Terras, regulamentada pela Lei 6.383/1976, contém dispositivo nesta última, apresenta a possibilidade de aquisição da legitimação da posse para aquele que ocupa terras públicas, note-se:

Art. 29 - O ocupante de terras públicas, que as tenha tornado produtivas com o seu trabalho e o de sua família, fará jus à legitimação da posse de

---

<sup>22</sup> TARTUCE, Flávio, Manual de direito civil : volume único. – 13ª ed. Rio de Janeiro : Método, 2023.

área contínua até 100 (cem) hectares, desde que preencha os seguintes requisitos:

I - não seja proprietário de imóvel rural;

II - comprove a morada permanente e cultura efetiva, pelo prazo mínimo de 1 (um) ano.<sup>23</sup>

Em análise do mencionado dispositivo Tartuce em referência direta a L. Lima Stefanini apresenta que:

“é a exarcação de ato administrativo, através do qual o Poder Público reconhece ao particular que trabalhava na terra a sua condição de legitimidade, outorgando, ipso facto, o formal domínio pleno”. O jurista apresenta, nesse trecho da obra, posicionamento liderado por Getúlio Targino Lima entre os agraristas, no sentido de tratar-se de um direito real.”<sup>24</sup>

Por outro caminho, o Programa Minha Casa Minha Vida dispunha em sua primeira versão, que havendo a legitimação da posse com registro, constituiria direito em favor do detentor da posse direta no tocante à moradia:

Art. 59. A legitimação de posse devidamente registrada constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia. <sup>25</sup>

Ao lidar com o artigo citado, a VI Jornada de Direito Civil em seu Enunciado 563, estabelece que no contexto da legitimação apresentada na Lei nº 11.977/2009 possui natureza de título possessório, a saber:

ENUNCIADO 563 – O reconhecimento da posse por parte do Poder Público competente anterior à sua legitimação nos termos da Lei n. 11.977/2009 constitui título possessório.

Artigo: 1.196 do Código Civil

Justificativa: No âmbito do procedimento previsto na Lei n. 11.977/2009, verifica-se que o Poder Público municipal, ao efetuar cadastramento dos possuidores no momento da demarcação urbanística, emite documento

---

<sup>23</sup> BRASIL. LEI Nº 6.383, de 7 de Dezembro de 1976: Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União.

<sup>24</sup> TARTUCE, Flávio. Op. cit. pgs. 1743-1744.

<sup>25</sup> BRASIL. Lei nº 11.977 de 7 de Julho de 2009: Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

público que atesta a situação possessória ali existente. Tal reconhecimento configura título possessório, ainda que anterior à legitimação da posse.”<sup>26</sup>

Dessa forma, ainda que a discussão sobre a existência de direitos reais fora do artigo 1.225 do CC, tenha angariado a atenção de grandes doutrinadores e exemplos contrários e favoráveis, é de se notar que a dúvida quanto à classificação do direito de laje como um direito real resta estabelecida.

De toda forma, o direito de laje, ainda que se assemelhe, por exemplo, ao direito de superfície e ao regimento dos condomínios edifícios, possui características únicas que conferem-lhe autonomia.

Voltando à questão central do debate, isto é, natureza jurídica do direito de laje, temos que diversos autores o caracterizam como direito real sobre coisa alheia. Tartuce, em referência os pensamentos de José Fernando Simão, Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, apresenta algumas das argumentações favoráveis do reconhecimento do direito em comento como direito real sobre coisa alheia, note-se:

“Ademais, parece-me, como bem pontuado por José Fernando Simão em debates sobre o tema, que o proprietário da construção-base, ora denominado cedente ou lajeiro, mantém o direito de reaver a estrutura da coisa, da construção-base, o que acaba por englobar também a laje. O cessionário, ou lajeário, possuindo um direito real sobre coisa alheia, um direito real de gozo ou fruição, não tem o direito de reivindicá-la contra terceiro, mas apenas de ingresso de demandas possessórias.

Nessa mesma linha posicionam-se Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho, para quem, “diferentemente de outros direitos reais na coisa alheia, o direito de laje tem, em seu conteúdo, um singular animus, equiparável ao de domínio, embora não se caracterize pela sua estrutura peculiar, como direito real na coisa própria (propriedade), na medida em que, derivando de mera cessão de uso, gratuita ou onerosa, da superfície do imóvel que lhe é inferior, resulta na coexistência de unidades autônomas em uma mesma área. Em síntese, o sujeito a quem a laje se vincula não deve ser considerado ‘proprietário’ da unidade construída, mas sim titular do

---

<sup>26</sup> VI Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal. Enunciado 563.

direito real de laje sobre ela, o que lhe concederá faculdades amplas, similares àquelas derivadas do domínio".<sup>27</sup>

Nesse sentido, compreende-se como mais esclarecedoras as contribuições feitas por Viegas<sup>28</sup>, que define o direito de laje como um direito real sobre coisa alheia, permitindo ao titular construir e manter uma edificação em sobrelevação ou subelevação em relação à construção-base. Afirma o autor que isso o distingue de direitos de propriedade plena, que conferem ao proprietário controle total sobre o bem.

Por outro lado, a interpretação do direito de laje como direito real sobre coisa própria, é representado por fortes argumentos que não podem ser ignorados. Nesse sentido, ainda em observação a obra do professor Flávio Tartuce, o mesmo apresenta os pensamentos de Vitor Frederico Kümpel e Bruno de Ávila Borgarelli:

"Na realidade, prefere-se ver o direito de laje como direito real sobre coisa própria. Recorde-se que o direito real sobre coisa própria é aquele em que há uma unidade de poder, toda ela circunscrita a um único titular, que é exatamente o caso da laje. Não há uma divisão de poder, como ocorre nos direitos reais sobre coisa alheia de fruição, garantia ou aquisição. Não há dois titulares; o titular do imóvel-base não guarda vínculo jurídico real com o titular da laje superior ou inferior. O que há entre eles são direitos e deveres, na medida em que existem áreas comuns, tal qual ocorre nos direitos de vizinhança"<sup>29</sup>

Outro ponto que pode gerar controvérsia e dificultar a concepção do direito de laje como direito real sobre coisa alheia ou sobre coisa própria, reside no artigo 1.510-E do Código Civil, que apresenta a hipótese da ruína da construção-base. Tal acontecimento levará à extinção do direito de laje, a não ser que a construção-base seja reconstruída em 5 anos<sup>30</sup>. Assim, é possível notar que a possibilidade de subsistência da laje mesmo frente à ruína da construção-base pode demonstrar

---

<sup>27</sup> TARTUCE, Flávio, Manual de direito civil : volume único. – 13ª ed. Rio de Janeiro : Método, 2023 pg. 2224

<sup>28</sup> LIMA, Frederico Henrique Viegas de. "Direito de laje: uma visão da catedral."Revista de Direito Imobiliário. .p. 17, 2017

<sup>29</sup> TARTUCE, Flávio. Op. cit. pg. 2222

<sup>30</sup> CC/02, Art. 1.510-E. A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje, salvo: I - se este tiver sido instituído sobre o subsolo; II - se a construção-base for reconstruída no prazo de 5 (cinco) anos

argumento a favor da caracterização do direito real sobre coisa própria, ao passo que o fato de que essa subsistência apenas ocorre caso haja a reconstrução da construção-base em 5 anos, apresenta, aparentemente, ponto favorável à vertente do direito real sobre coisa alheia. Nesse sentido, de acordo com Tepedino, houve na realidade uma atecnia do legislador ao redigir o dispositivo, veja:

“No entanto, o dispositivo admite a subsistência do direito real de laje, a despeito da ruína da construção-base, em duas hipóteses. A primeira verifica-se quando a laje tiver sido instituída no subsolo, caso em que a sua existência física não depende da construção existente na superfície. A segunda hipótese refere-se à reconstrução da construção-base no prazo de cinco anos, voltando o direito real de laje a produzir efeitos tão logo a sua base material se reconstitua. Deve-se relevar evidente equívoco redacional do legislador no inciso II do artigo 1.510-E ao incluir o advérbio de negação “não” imediatamente antes da exigência de reconstrução no prazo de cinco anos. Na verdade, o direito real de laje persistirá após a ruína da construção-base somente se esta for reconstruída em até 5 anos.”<sup>31</sup>

Além disso, é imperioso observar a existência de semelhanças com o direito de superfície e com os condomínios edilícios, levando alguns doutrinadores a não interpretar o direito de laje como instituto próprio e autônomo.

Primeiramente, quanto ao direito de superfície, é notável a semelhança com o direito de laje, visto a possibilidade de construir um imóvel tendo como base propriedade alheia, havendo uma efetiva separação entre ambas as propriedades. Contudo, alguns pontos entre esses institutos se diferem de forma tão sensível que demonstram uma singularidade relevante. Algumas dessas divergências recaem sobre o caráter temporário do direito de superfície, o qual, pela inteligência do artigo 1.369 do Código Civil<sup>32</sup> está obrigatoriamente vinculado a uma cessão por tempo determinado. Outros pontos distintos são apresentados pelo fato da laje, diferentemente da superfície, possuir matrícula própria, e pressupor a existência de

---

<sup>31</sup> TEPEDINO, Gustavo; FILHO, Carlos Edison Monteiro; RENTERIA, Pablo. Fundamentos do Direito Civil: direitos reais – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021 pg. 605

<sup>32</sup> CC/02. Art. 1.369. O proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

uma construção-base, enquanto o direito de superfície pode ser realizado sobre terreno não edificado.<sup>33</sup>

Em outro aspecto, comparando-se ao condomínio edilício, previsto nos artigos 1.331 a 1.358 do Código Civil<sup>34</sup>, o direito de laje se difere na medida em que não há necessidade de áreas comuns ou convenção de condomínio. No condomínio edilício, os condôminos possuem partes exclusivas (unidades autônomas) e partes comuns (como corredores, escadas e elevadores), regidas por uma convenção condominial. No direito de laje, a relação jurídica é estabelecida diretamente entre os proprietários das unidades sobrepostas, sem obrigatoriedade de compartilhamento de áreas comuns ou gestão coletiva.

Dessa forma, vê-se que o debate sobre a natureza jurídica do direito de laje não falha em apresentar desafios, visto que a existência de argumentos opostos, possíveis equívocos legislativos, e o fato do direito de laje em si ser e tratar-se de tema de alta complexidade, divide a opinião dos mais diversos doutrinadores jurídicos.

## **2.2. Processo Legislativo da Medida Provisória nº 759/16**

O processo legislativo da Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017, reflete as discussões e os desafios enfrentados para a criação de um instrumento jurídico que buscava solucionar um problema crônico do desenvolvimento urbanístico no Brasil.

A edição dessa MP pelo então presidente Michel Temer, em 22 dezembro de 2016, sabidamente o último dia de expediente regular no Congresso Nacional, ocorreu em um contexto marcado pela crescente urbanização desordenada e pela necessidade de modernização das normas de regularização fundiária no Brasil. Em sua mensagem ao Congresso, o então Presidente da República ressaltou que a MP foi concebida como uma resposta às demandas por maior agilidade e eficiência na

---

<sup>33</sup> TEPEDINO, Gustavo; FILHO, Carlos Edison Monteiro; RENTERIA, Pablo. Fundamentos do Direito Civil: direitos reais – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021 pg. 600

<sup>34</sup> BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 de jan. 2002. Art. 1.331 a 1.358.

regularização de imóveis urbanos e rurais, visando enfrentar a crise habitacional e a proliferação de assentamentos irregulares em áreas urbanas<sup>35</sup>.

A tramitação da MP nº 759/2016 no Congresso Nacional foi marcada por intensos debates e pela apresentação de 732 emendas parlamentares que buscavam aprimorar o texto original. O relatório final da Comissão Mista do Congresso Nacional destacou a importância do direito de laje como um instrumento inovador para a regularização de áreas urbanas consolidadas, permitindo a separação entre o direito de propriedade do solo e o direito sobre a laje construída.<sup>36</sup> Essa separação, inédita no ordenamento jurídico brasileiro, gerou discussões sobre sua compatibilidade com os princípios do direito de propriedade e sua viabilidade prática. Anos depois, nota-se que os esforços empreendidos não se mostraram frutíferos. A ineficácia da medida, conforme anunciada por marcadores sociais, apontam para solução diversa da pretendida. Essa discussão será devidamente explorada nos tópicos seguintes.

Retomando a análise do processo legislativo da referida MP, nota-se que sua tramitação foi marcada por um volume significativo de emendas parlamentares. Essas emendas, embora aparentemente voltadas para aprimorar o projeto original da Medida Provisória nº 759/2016, refletem tanto avanços importantes quanto fragilidades que suscitam uma reflexão crítica sobre as consequências e os reais impactos da lei no contexto da regularização fundiária no Brasil.

Ao promover uma "modernização" dos procedimentos de regularização fundiária, o diploma legal foi recebido com um misto de otimismo e preocupação. Por um lado, havia a promessa de formalizar a posse de milhões de brasileiros vivendo em áreas irregulares, garantindo-lhes segurança jurídica e maior integração à economia formal. Por outro, o número expressivo de 732 emendas apresentadas por parlamentares revela que a MP original carecia de detalhamento ou consenso, o que veio a gerar incertezas quanto à sua execução prática e possíveis efeitos colaterais.

---

<sup>35</sup> BRASIL, Mensagem Presidencial nº 690 de 2016, que encaminha ao Congresso Nacional o texto da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016 (DOU de 23/12/2016).

<sup>36</sup> BRASIL. Congresso Nacional. Parecer nº 1 da Comissão Mista Da Medida Provisória nº 759, de 2016, sobre o processo Medida Provisória nº759, de 2016.

Segundo Richard Posner<sup>37</sup>, "as regras legais frequentemente refletem os interesses de grupos de pressão que têm maior capacidade de influenciar o processo legislativo". Nesse contexto, a simplificação dos procedimentos, como promovida pela MP 759/16, facilitou o acesso de comunidades de baixa renda à titulação, mas também abriu brechas para que grandes proprietários de terras se beneficiassem da redução de exigências documentais e cartoriais para regularização de suas propriedades<sup>38</sup>. O relaxamento desses requisitos pode resultar em uma legitimação mais rápida e menos rigorosa de grandes propriedades, especialmente em áreas urbanas de alta valorização ou de latifúndios esquecidos no interior do país.

Essa situação reflete, em alguma medida, o conceito de "captura regulatória", discutido por George Stigler<sup>39</sup>, segundo o qual "regulamentos, ao invés de protegerem o público, são frequentemente moldados para atender aos interesses dos grupos que deveriam ser regulados". No caso da Lei nº 13.465/2017, a falta de um controle rigoroso sobre o processo de titulação, devido à simplificação excessiva dos procedimentos, permite que grandes proprietários consolidem suas posses e utilizem a lei a seu favor, subvertendo o propósito original de inclusão social e acesso à moradia para a população de baixa renda<sup>40</sup>.

Essa crítica também pode ser respaldada pela perspectiva de David Harvey<sup>41</sup>, que, em sua obra sobre a acumulação por despossessão "*O novo imperialismo*", aponta como as elites econômicas, historicamente, utilizam mecanismos legais para expropriar terras e recursos, promovendo "a captura de ativos que deveriam ser de uso comum ou de comunidades carentes, em benefício de interesses privados". A Lei nº 13.465/2017, com seu foco na regularização fundiária, pode facilmente se transformar em um instrumento para especuladores imobiliários formalizarem vastas extensões de terras em áreas de alta valorização

---

<sup>37</sup> POSNER, Richard. *Economic Analysis of Law*. 4. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1992. p. 23.

<sup>38</sup> LOPES, Renato de Carvalho. OLIVEIRA, Marcelo Romarco Leles de. Considerações sobre a Lei nº 13.465/2017 e os possíveis efeitos em relação à política de Reforma Agrária no Brasil. *Research, Society and Development*. 2021.

<sup>39</sup> STIGLER, George. *The Theory of Economic Regulation*. *Bell Journal of Economic and Management Science*, v. 2, n. 1, p. 3, 1971.

<sup>40</sup> LOPES, Renato de Carvalho. OLIVEIRA, Marcelo Romarco Leles de. *Op. cit.*

<sup>41</sup> HARVEY, David. *O novo imperialismo*. p. 145. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2004.

urbana, contribuindo para processos de gentrificação e exclusão de comunidades pobres.

Sobre essa discussão, as contribuições de David Trubek e Marc Galanter<sup>42</sup> enriquecem o debate ao refletir sobre o papel das elites na produção legislativa e na atuação estatal. Conforme os autores nas sociedades em desenvolvimento, as elites econômicas frequentemente conseguem adaptar o sistema jurídico para seus próprios interesses, particularmente no que diz respeito à propriedade. No caso do Brasil, onde a concentração fundiária é um problema histórico, a simplificação dos procedimentos de regularização fundiária, promovida pela Lei nº 13.465/2017, pode acabar reforçando essa concentração, uma vez que grandes proprietários têm mais recursos para aproveitar as brechas legais criadas pelas emendas.

A partir dessas considerações, é possível observar que, apesar da intenção de promover a regularização fundiária como um meio de inclusão social, as pressões políticas e econômicas que influenciaram o processo legislativo acabaram por moldar a lei de maneira a, potencialmente, favorecer os interesses de grandes proprietários e especuladores imobiliários. A simplificação dos procedimentos, embora justificada como uma necessidade para acelerar a titulação das propriedades informais, pode acabar sendo apropriada por atores mais poderosos, ampliando a desigualdade fundiária em vez de reduzi-la.

A pressa e a ausência de detalhamento que marcaram a criação da Medida Provisória, pode ser analisada pelo de que em seu texto original, acrescentava apenas o artigo 1.510-A no Código Civil, contando com oito parágrafos, diferentemente da lei 13.465/2017 que estabeleceu do artigo 1.510-A ao 1.510-E. Além disso, a MP caracterizava o direito de laje como a “possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades”, sendo que, assim como corretamente aponta Tartuce, a referência a um direito real como uma possibilidade resta visivelmente inadequada<sup>43</sup>. Em outra seara, ainda que a Lei 13.465/2017 tenha corrigido essa falha do texto original da MP, criou outros problemas, que dentro de mais aspectos que ainda serão abordados na presente

---

<sup>42</sup> TRUBEK, David; GALANTER, Marc. *Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States*. *Wisconsin Law Review*, v. 4, p. 1082, 1974.

<sup>43</sup> TARTUCE, Flávio. *Op. cit.* pg. 2219

dissertação, demonstram a falta de cuidado, detalhamento e pensamento “macro” da situação tratada. A exemplo disso o professor Tartuce afirma:

“o caput do art. 1.510-A do Código Civil estabelece que “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”. Resolveu-se o citado problema da atecnia, mas foi criado um outro, esse sim de natureza técnica profunda. A grande dúvida quanto ao novo tratamento legal diz respeito ao fato de ser a laje um direito real sobre coisa própria ou sobre coisa alheia. A forma de tratamento dada pelo Código Civil não ajuda a resolver tal dilema, uma vez que a laje foi inserida após o tratamento dos direitos reais de garantia sobre coisa alheia, fechando o livro do Direito das Coisas.”.<sup>44</sup>

Em relação ao direito de laje, a proposta em si traz avanços importantes ao reconhecer a realidade das construções sobrepostas em áreas urbanas de baixa renda, como as favelas. No entanto, sua implementação prática ainda se mostra incerta. A criação de um direito real autônomo para essas construções, permitindo o registro individual de cada unidade, é teoricamente inovadora, mas sua execução depende de uma estrutura cartorial eficaz e acessível, algo que muitas regiões do Brasil simplesmente não possuem. Além disso, a falta de detalhamento da implementação do instituto pode gerar conflitos entre o titular da laje e o proprietário do terreno subjacente pode gerar litígios, especialmente em áreas com uma longa história de ocupações informais.

Do ponto de vista crítico, a Lei nº 13.465/2017, com todas as suas emendas, parece ter sido aprovada às pressas, sem uma consideração mais profunda sobre suas implicações de longo prazo. A intensa pressão por regularização fundiária, enquanto busca resolver uma necessidade premente, pode estar criando novas camadas de informalidade e insegurança jurídica, caso a aplicação da lei não seja acompanhada de uma estrutura adequada de fiscalização e controle. O número elevado de emendas, muitas delas corrigindo falhas substanciais do texto original, revela que a Medida Provisória foi proposta sem levar em conta as complexidades do contexto social, jurídico e ambiental brasileiro.

---

<sup>44</sup> TARTUCE, Flávio. Op. cit. p. 2220

Além disso, a tramitação da MP no Congresso Nacional foi marcada por interesses conflitantes. Embora tenha havido avanços significativos, é importante considerar que muitas das emendas aprovadas foram fruto de pressões políticas e de grupos de interesse. A própria simplificação dos procedimentos, embora necessária para facilitar a regularização, pode servir aos interesses de grandes proprietários e especuladores imobiliários, que se beneficiam de um processo menos rigoroso de titulação.

Em última análise, a Lei nº 13.465/2017 representa um passo ambíguo na busca pela regularização fundiária no Brasil. Por um lado, ela inova ao introduzir o direito de laje e ao simplificar os procedimentos de regularização. Por outro, sua tramitação apressada levanta preocupações sobre a viabilidade das soluções propostas. A falta de uma estrutura adequada para implementação e fiscalização pode minar os benefícios esperados, transformando a lei em uma solução temporária que não aborda as raízes profundas da informalidade e da exclusão urbana no Brasil.

A dicotomia entre avanço e retrocesso aqui analisada quanto à aplicação do direito de laje, será melhor destrinchada ao longo da presente obra, sendo que a título introdutório e de relevância topográfica dos argumentos e análises que aqui serão discutidos, torna-se oportuna a citação do professor Tartuce sobre a observação do Desembargador Marco Aurélio Bezerra de Melo quanto a aplicação prática do direito de laje.

“Além do problema relativo à natureza jurídica da laje, deve ser citada a crítica de Marco Aurélio Bezerra de Melo, no sentido de ser o tratamento legal do instituto exageradamente formalista, o que “pode não atingir com a eficiência esperada os fins da demanda por regularização fundiária das habitações construídas sobre imóveis alheios nos assentos humanos informais”. Para o Desembargador do Tribunal Fluminense, a premissa adotada pela lei é de reconhecimento da propriedade formal da construção-base, “o que não ocorre na realidade das favelas”. Ainda segundo ele, “a venda de lajes traz consigo um problema sério no tocante à segurança das comunidades, sobretudo de riscos de desabamento e outros acidentes, mas não há como negar que diante do crescente déficit de moradias diante da explosão demográfica mundial, aumento da expectativa

de vida e, algumas vezes, a própria falta de comprometimento pública e da sociedade com essa questão, a verticalização das favelas foi a solução encontrada e, para tanto, aquele que é o dono do solo acaba por alienar definitivamente o direito de construir sobre a sua edificação”<sup>45</sup>.

### **2.3. Origem Histórica e Social do Direito de Laje**

Os antecedentes históricos e sociais do instituto em análise são cruciais para a adequada compreensão dos problemas que o direito de laje busca solucionar. De igual modo, pretende-se pavimentar aqui o caminho para compreender os motivos que levam ao fracasso atual na implementação desse direito real.

Os direitos reais no Brasil e, sobretudo, o direito de propriedade, são resultado de um longo processo histórico de evolução fundiária no país. Suas raízes remontam ao período colonial, marcado pelo sistema de sesmarias que, instituído em 1530, foi a base inicial para a concessão de terras, mas que estava condicionado ao cultivo e à exploração econômica. Foi nesse período em que se estabeleceu a propriedade como um direito vinculado à função produtiva.<sup>46</sup>

Dessa forma, concebe-se a propriedade como um direito exclusivo das elites sociais de modo a impedir o acesso da população em geral. Como enuncia Tartuce, “no caso brasileiro, o problema relativo à distribuição das propriedades remonta à sua formação inicial, sobretudo diante do sistema clientelista das sesmarias e do caos domínial que surgiu após a sua extinção, não resolvido pela tão criticada Lei de Terras”<sup>47</sup>. Essa estrutura implementada no regime colonial privilegiava grandes proprietários e excluía comunidades indígenas e pequenos agricultores. Com a extinção das sesmarias em 1822 e a promulgação da Lei de Terras em 1850, houve a consolidação da propriedade privada como requisito exclusivo de acesso à terra, transformando-a em mercadoria e ampliando a concentração fundiária no Brasil<sup>48</sup>.

Portanto, no fim do séc. XIX, a propriedade foi sendo reafirmada como direito absoluto. Como decorrência, a redação do direito de propriedade no Código Civil de

---

<sup>45</sup> TARTUCE, Flávio. Op. cit. p. 2226

<sup>46</sup> FERNANDES, Edesio. 2011. Op. cit.

<sup>47</sup> TARTUCE, Flávio. A lei da regularização fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar-Revista de Ciências Jurídicas, v. 23, n. 3, 2018. p. 2.

<sup>48</sup> FERNANDES, Edesio. Op cit.

1916 coroou o modelo liberal individualista de origem romano-germânica. Nesse sistema, a propriedade era compreendida como um conjunto pleno de direitos – usar, gozar, dispor e reaver – que conferia ao proprietário controle exclusivo sobre o bem<sup>49</sup>. Contudo, com a urbanização acelerada e a transformação das relações sociais, emergiu a necessidade de incorporar limites sociais ao direito de propriedade, culminando na introdução da função social da propriedade na Constituição de 1934<sup>50</sup>, princípio posteriormente consolidado na Constituição Federal de 1988<sup>51</sup>.

Além do direito de propriedade, outros direitos reais congêneres evoluíram para atender às demandas de um país marcado por desigualdades fundiárias. O direito de superfície, por exemplo, ganhou relevância ao permitir o uso do solo por terceiros, sem alienação da propriedade, sendo regulamentado inicialmente no Estatuto da Cidade<sup>52</sup> (2001) e posteriormente no Código Civil de 2002. Essa flexibilização refletiu a busca por modelos mais dinâmicos e inclusivos de gestão fundiária<sup>53</sup>

Em contrapartida, o direito de laje, embora inspirado na lógica da segmentação da propriedade, carece de uma estrutura normativa robusta e de integração com políticas públicas mais amplas. Sua função principal é permitir a titulação autônoma de edificações sobrepostas, promovendo a regularização de moradias informais construídas em camadas verticais. Entretanto, sua aplicabilidade enfrenta desafios técnicos e burocráticos, dificultando a materialização dos benefícios prometidos pela lei. Conforme se observa, a regularização das lajes não

---

<sup>49</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: Direitos Reais*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

<sup>50</sup> Inicialmente, a função social da propriedade na Constituição Federal de 1934 foi enunciada nos seguintes moldes: “Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á subsistencia, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes: **17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo**, na fórmula que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo imminente, como guerra ou commoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito a indemnização ulterior.

<sup>51</sup> BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

<sup>52</sup> BRASIL. Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 11 jul. 2001.

<sup>53</sup> VENOSA, Sílvio de Salvo. *Op. cit.*

altera substancialmente a condição de precariedade das moradias, pois a titulação jurídica não é necessariamente acompanhada de investimentos em infraestrutura ou acesso facilitado a crédito habitacional. Conforme se discutirá no tópico seguinte, ainda que tais investimentos fossem realizados, ainda assim a ineficiência de tal medida dificilmente a justificaria.

O direito de superfície, por ser amplamente aceito pelo setor imobiliário e pelos registros públicos, permite a previsão de longo prazo para projetos urbanos, assegurando direitos claros tanto ao superficiário quanto ao proprietário do solo.

Essa previsibilidade normativa contribui para a implementação de planos diretores municipais e facilita a gestão de áreas urbanas densamente ocupadas. Quanto ao direito de laje ainda não são claras as balizas a serem seguidas no registro de lajes, por mais que se tenha promovido a inserção do direito na Lei de Registro Público.

Prosseguindo, a ausência de diretrizes claras sobre a sucessão de titularidades em lajes sobrepostas compromete a confiabilidade do instituto e desestimula sua adoção em larga escala. Ademais, as dificuldades operacionais na formalização da titularidade acabam restringindo os benefícios do instituto a um número reduzido de moradores, reforçando seu caráter meramente simbólico.

O impacto estrutural no ordenamento fundiário e urbanístico também reflete a diferença na efetividade desses institutos. O direito de superfície tem sido empregado como ferramenta essencial para regularização fundiária e requalificação de áreas urbanas, especialmente em projetos de habitação de interesse social. Ele viabiliza o uso do solo de maneira planejada, permitindo que municípios estabeleçam concessões para a construção de moradias populares sem alienar a propriedade da terra. Dessa forma, há uma articulação entre a política fundiária e o desenvolvimento urbano sustentável. Já o direito de laje, embora tenha potencial para facilitar a regularização de moradias construídas de maneira informal, pode contribuir para a verticalização desordenada e perpetuar a precariedade habitacional, sem efetivamente promover a inclusão social. Dessa forma, o direito de laje, ao legitimar as construções informais sobrepostas, pode consolidar a

precariedade urbana em vez de solucioná-la, reforçando a segregação socioespacial e criando barreiras para futuras intervenções urbanísticas.

A análise comparativa entre um e outro revela que o primeiro apresenta alta efetividade na gestão fundiária, enquanto o segundo se aproxima do conceito de legislação simbólica desenvolvido por Marcelo Neves.<sup>54</sup> Para o autor, uma norma pode ser considerada simbólica quando produz efeitos mais no nível discursivo do que no nível prático, criando a ilusão de solução para problemas estruturais. No caso do direito de laje, a norma foi concebida como resposta política à necessidade de regularização fundiária em comunidades informais, mas não se traduziu em mecanismos efetivos de implementação, gerando insegurança jurídica e dificuldades práticas para os beneficiários. Além disso, a ausência de investimentos em infraestrutura urbana e serviços básicos para os moradores das lajes evidencia o descompasso entre a norma e a realidade material subjacente, o que reforça a tese de que o instituto funciona como um dispositivo de legitimação estatal sem capacidade real de transformação social.

Por fim, a permanência do direito de laje como um mecanismo normativo ineficaz pode gerar efeitos colaterais indesejáveis. Ao invés de incentivar a requalificação dos assentamentos informais, a titulação das lajes pode institucionalizar a fragmentação desordenada do espaço urbano, sem planejamento ou infraestrutura adequada. A fragmentação sucessiva de lajes também pode dificultar a implementação futura de projetos urbanísticos e habitacionais, uma vez que a multiplicidade de titularidades torna as negociações fundiárias ainda mais complexas. Em contraste, o direito de superfície mantém a unidade da propriedade, permitindo maior flexibilidade para adaptações urbanísticas e para a implementação de políticas habitacionais integradas.

Também nesse contexto de expansão desordenada das grandes cidades brasileiras, aliada à insuficiência de políticas públicas habitacionais, fomentou-se a prática da verticalização informal, em que famílias ampliam suas residências de forma autônoma, aproveitando a laje como espaço para construção de novas moradias. A regularização jurídica busca, assim, formalizar relações de propriedade

---

<sup>54</sup> NEVES, Marcelo. A Constitucionalização Simbólica. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

já consolidadas na prática, sem, contudo, enfrentar as causas estruturais da urbanização caótica.

Essa medida pode ser vista como uma resposta tardia do Estado às lacunas deixadas por décadas de ineficiência na formulação de políticas habitacionais. O crescimento desordenado das cidades e a insuficiência de oferta habitacional formal resultaram em ocupações irregulares, especialmente nas periferias urbanas, onde a construção vertical informal tornou-se a única alternativa economicamente viável para ampliação das residências familiares.

#### **2.4. Direito de Laje e o Ciclo de Intervenções Estatais Reativas**

Do ponto de vista das teorias econômicas do direito, o direito de laje ilustra uma intervenção estatal reativa, em vez de uma política preventiva de planejamento urbano. Nesse sentido, Richard Posner<sup>55</sup> defende que a intervenção pública só é justificável quando promove maior eficiência econômica, corrigindo falhas de mercado que não podem ser resolvidas de forma privada. No entanto, ao institucionalizar situações já consolidadas pela informalidade, o direito de laje pode gerar incentivos perversos, ao legitimar práticas de ocupação desordenada e encorajar a repetição desse comportamento em outras áreas.

Esse fenômeno pode ser analisado à luz do conceito de *path dependence* (dependência da trajetória), conforme descrito por Epstein<sup>56</sup>. Instituições jurídicas tendem a se manter presas a soluções passadas, mesmo quando alternativas mais eficientes se tornam disponíveis. No caso do direito de laje, a regularização jurídica de situações preexistentes reforça um ciclo de ocupações informais precárias, ao invés de promover uma transição para um modelo de urbanização planejada e sustentável. Essa trajetória institucional compromete a adoção de soluções inovadoras, perpetuando a dependência de intervenções estatais contínuas.

Ao determinar a regularização da informalidade advinda da ocupação irregular, o Estado impõe o ônus financeiro intransponível a famílias que se encontram, em geral, em hipervulnerabilidade econômica. Ademais, outros custos

---

<sup>55</sup> POSNER, Richard A. *Economic Analysis of Law*. 8. ed. New York: Aspen Publishers, 2011.

<sup>56</sup> EPSTEIN, Richard Allen. *Simple Rules for a Complex World*. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

devem ser somados aos emolumentos vislumbrados à primeira vista, principalmente, tendo em vista que o direito real de laje em nada se confunde com o direito à habitação desses espaços. Como afirma Carlos Eduardo Elias de Oliveira:

“Com efeito, é viável que alguém se interesse em adquirir o direito real de laje apenas com o objetivo de especulação, para, no futuro, quando as normas urbanísticas se tornarem favoráveis, explorar a laje ou aliená-la. Não há motivos para impedir a constituição de um direito real.

Isso, todavia, não significa que, instituído o direito real de laje, o seu titular poderá livremente edificar um “andar” (aéreo ou subterrâneo), pois as regras locais de construção exigem autorização do município. Nem significa que ele poderá ocupar a laje, se houver vedação da legislação municipal. Isso significa que, se o titular fizer alguma construção sobre a área de seu direito real de laje, o cartório de registro de imóveis não poderá averbar esse fato na matrícula (ou seja, averbar a construção), salvo se for apresentado beneplácito municipal por meio do “habite-se” ou de outro documento que ateste a compatibilidade da obra com as regras urbanísticas.”<sup>57</sup>

Ainda que a regularização, pelo direito de laje seja uma tentativa de minimizar as consequências perversas das moradias irregulares, deve-se buscar medidas mais eficazes para solucionar o problema em vez de meramente remediá-lo. Um exemplo óbvio seria o de programas criados para fornecer moradias pelo Estado, tal qual o “Minha Casa, Minha Vida”, nos quais se entregariam residências para famílias mais vulneráveis economicamente nos moldes do que a legislação exige, com um plano urbanístico já implementado, e serviços essenciais como esgoto, fornecimento de água, dentre outros, já previstos no projeto.

Nota-se, portanto, que o surgimento do direito real de laje parece surgir como alternativa à prestação positiva do Estado para a concretização de direitos sociais. Tal solução apresenta-se como medida com menor potencial protetivo diante, por exemplo, da promoção de moradias populares — trata-se aqui tanto da intervenção estatal pela via direta (edificação propriamente dita), como da via indireta (subsídio às famílias de baixa renda que financiam imóveis populares em instituições públicas).

---

<sup>57</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *Direito Real De Laje À Luz Da Lei 13.465/2017: nova lei, nova hermenêutica*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas - Senado, Julho/2017.

Richard Posner defende que a eficiência econômica deve ser o critério norteador das políticas públicas. Extrai-se desse autor que os recursos devem ser alocados onde possam produzir o maior benefício social líquido.<sup>58</sup> No contexto da regulação fundiária no Brasil, criar a infraestrutura necessária para a moradia digna nesses bairros possui altos custos de implementação, sobretudo quando estamos falando em moradias informais feitas em encostas rochosas ou em terrenos próximos a cursos d'água. Diante disso, o Estado poderia considerar alternativas que ofereçam melhor relação custo-benefício.

Além disso, a relocação para habitações populares planejadas pode proporcionar um ambiente urbano mais ordenado, com melhor acesso a serviços públicos, transporte e oportunidades econômicas, promovendo uma melhoria na qualidade de vida dos moradores. Isso também pode reduzir os custos sociais e econômicos associados à informalidade, como problemas de saúde pública, segurança e degradação ambiental.

Logo, conclui-se que a alocação de recursos para a construção de habitações populares, em vez de intervenções dispendiosas em áreas irregulares, pode resultar em uma aplicação mais eficiente das políticas públicas, alinhando-se aos princípios defendidos por Posner de maximização do benefício social líquido.

Epstein complementa essa visão ao afirmar que a intervenção estatal deve buscar minimizar os custos totais para a sociedade, inclusive os custos indiretos e futuros<sup>59</sup>. Medidas alternativas, como a promoção de habitações em áreas com infraestrutura já estabelecida ou o incentivo a soluções tecnológicas inovadoras, poderiam oferecer resultados mais eficazes sem sobrecarregar os cofres públicos.

Continuando, a realocação de recursos para áreas com infraestrutura preexistente pode aumentar a eficiência dos investimentos, reduzindo significativamente os custos associados à implementação de nova infraestrutura em local já habitado sem o devido planejamento urbano. Além disso, a adoção de soluções tecnológicas, como construções modulares e sustentáveis, pode acelerar o

---

<sup>58</sup> POSNER, Richard. A. Op. cit.

<sup>59</sup> EPSTEIN, Richard Allen. Simple Rules for a Complex World. Cambridge: Harvard University Press, 2005, p. 47.

processo de urbanização e melhorar a qualidade de vida dos moradores com menor impacto ambiental e financeiro. Dessa forma, políticas habitacionais planejadas estrategicamente podem maximizar o retorno social e econômico, alinhando-se aos princípios de eficiência supracitados por Epstein.

Em resumo, a legitimidade jurídica conferida pelo direito de laje pode incentivar a continuidade da ocupação irregular, ampliando a pressão sobre a infraestrutura urbana e gerando custos adicionais no futuro. Nesse sentido, ele não resolve o problema da ocupação desordenada, apenas posterga seus efeitos e transfere a responsabilidade para o Estado.

### 3. A Relação entre o Direito de Laje e o Código Civil:

O direito à propriedade assim como à moradia, por se tratar de direito fundamental da pessoa, e promotor da dignidade da pessoa humana requer um tratamento jurídico especial pelo legislador, sendo que o alto crescimento demográfico e o aumento da complexidade das relações humanas exigem seu constante avanço.

O ordenamento jurídico, além da regulação das relações básicas de propriedade, como a compra e venda de imóveis, avançou em diversos institutos, proporcionando que a população tenha a possibilidade de adquirir propriedade sobre construções em terreno alheio e o compartilhamento da propriedade do imóvel, gerando os institutos do direito à superfície e copropriedade, respectivamente.

O direito de superfície possui regulamentação no Código Civil no art. 1.369 e seguintes, permitindo a construção e/ou plantação em terreno alheio, passando ao titular a propriedade de tal construção e/ou plantio. A origem do mencionado instituto remonta ao direito romano, fomentados por questões de limitação geográfica e fundiária do momento, assim como exposto pelo ilustre doutrinador Gustavo Tepedino, note-se:

O direito real de superfície encontra suas origens no direito romano, tendo surgido no momento em que, em razão da escassez de terrenos privados disponíveis para exploração, tornara-se comum conceder a particulares o direito de edificar no solo público e gozar da construção, perpetuamente ou não<sup>60</sup>

A copropriedade, bem como o condomínio edilício apresenta situação de cotitularidade sobre o mesmo imóvel — seja em regime de time sharing ou partilha de fração ideal do terreno — permitindo que um bem indivisível seja utilizado simultaneamente por seus diferentes titulares. A referida partilha ocorre de diversas formas podendo, por exemplo, surgir de um acordo de vontades dos condôminos —

---

<sup>60</sup> TEPEDINO, Gustavo; FILHO, Carlos Edison Monteiro; RENTERIA, Pablo. Fundamentos do Direito Civil: direitos reais – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021 pg. 583

condomínio voluntário ou convencional —, bem como por imposição legal — condomínio necessário ou forçado.<sup>61</sup>

Ao analisarmos a criação das mencionadas formas de aquisição de titularidades sobre o bem imóvel, é possível notar uma clara reação do legislador frente a diminuição de espaço geográfico construível em ambiente urbano, permitindo o alinhamento da autonomia de vontade do particular com a atividade regulatória do Estado na economia e na propriedade privada. Com isso não se quer ignorar a origem longínqua dos institutos, se quer apenas apontar para a finalidade urbanística que levaram a sua tipificação.

É imperioso salientar que a necessidade de se alcançar novas formas de propriedade e utilização do solo urbano, não é proveniente apenas da limitação geográfica, mas possui razões sociais da constante valorização do valor do imóvel no mercado imobiliário, tornando necessário que o cidadão busque meios alternativos de aquisição de propriedade, seja compartilhando ou se valendo de imóvel alheio.

De acordo com Gabriel Bolaffi, em sua obra “Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema”, a utilização do solo deixou de ser vista apenas pelo seu fim utilitário de moradia, tornando-se um instrumento econômico dissociado de sua utilidade habitacional, afirmando inclusive que:

- a) a aquisição do solo urbano para fins econômicos alheios às necessidades de utilização cria uma demanda adicional puramente especulativa;
- b) A demanda especulativa retira porções consideráveis do solo urbanizado do mercado, elevando artificialmente o seu valor. A elevação dos valores imobiliários encarece a utilização do solo e contribui para alimentar a espiral inflacionária<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> TARTUCE, Flávio, Op. cit.

<sup>62</sup> MARICATO, Erminia et al. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial/ Editora Alfa-Omega, São Paulo 1982. pg. 59

Dessa forma, vê-se que, ainda que o Estado tenha a prerrogativa e o dever de garantir o direito à propriedade, a limitação geográfica para a construção de novos terrenos dentro do ambiente urbano somado com a visão econômica, especulativa e mercadológica da propriedade, frequentemente afasta a possibilidade de pessoas e famílias de baixa renda adquirirem sua própria moradia. Nessa senda, a criação de lajes ou puxadinhos, se tornou reação da população de baixa renda, gerando, contudo, situações de vida precárias e irregulares juridicamente.

O direito de laje se apresenta como mais uma nova reação do legislador, que assim como ao regulamentar o direito de superfície a copropriedade, busca no ordenamento jurídico se adequar às novas necessidades e problemas enfrentados pela população brasileira. Dessa forma, dada a complexidade jurídica, social e econômica da situação, os institutos relacionados à propriedade prévios ao direito de laje, não possuíam arcabouço jurídico suficiente para a proteção da população que busca nas lajes sua moradia.

Todavia, ainda que o direito de laje almeje promover a proteção da população de baixa renda na situação em apreço, a norma se vale apenas do poder normativo e regulamentar do Estado, não se valendo do poder-dever estatal de prestação de serviços públicos e garantidor de direitos fundamentais, no caso à propriedade e moradia.

Note-se que a busca por sancionar situação previamente irregular, apenas retira o peso da insegurança jurídica daquele que tem medo de perder a propriedade de seu imóvel, não possuindo o condão de efetivamente proteger e garantir a dignidade da pessoa humana alvo da norma. Isto posto, pela análise de institutos prévios e a busca de uma reação política e regulamentadora estatal, vê-se que a formação do direito de laje era iminente, sendo apresentado por parte da doutrina como uma necessidade a ser suprida, sendo que nesse sentido, afirma o ilustre professor Frederico Viegas que:

Entendemos que já superamos o momento dos embates acerca da necessidade ou não da introdução do direito de laje em nosso ordenamento jurídico. O novo direito é uma realidade, conformada da melhor forma possível – mesmo

porque não existe direito real perfeito e acabado –, pronto para ser utilizado por aqueles que já habitam as edificações surgidas a partir deste fenômeno social, bem como por aqueles que desejam edificar nessas zonas de nossas metrópoles, valendo-se dos costumes arraigados em nossas tradições.<sup>63</sup>

Conforme exposto anteriormente, a formação do direito de laje, marcou uma reação do Estado frente a situação precária de diversos brasileiros, sendo que o regramento dado pelo direito de superfície e a copropriedade não eram suficientes para se adequar no caso em comento. Tais institutos relativos ao direito de propriedade, apesar de possuírem similaridades com o direito de laje, apresentam divergências sensíveis, tornando-o verdadeira inovação dentro dos direitos reais.

Prosseguindo, a relação entre o direito de laje e o de superfície é marcada pela dissociação entre a propriedade do solo e a titularidade da construção. Ambos os institutos permitem que o proprietário de uma construção ou edificação não seja necessariamente o dono do terreno subjacente. No entanto, enquanto o primeiro é mais amplo, podendo recair sobre o solo, subsolo ou espaço aéreo, o segundo impõe mais restrições, como por exemplo, o impedimento de construir obra no subsolo, salvo se for condicionante da concessão.<sup>64</sup>

Tal distinção é crucial para entender a interseção entre os dois institutos. Em situações onde o direito de superfície já foi constituído sobre um terreno, a criação de um direito de laje sobre a mesma área pode gerar conflitos de titularidade e uso. Como afirma Gonçalves, “a coexistência de direitos sobrepostos exige uma análise cuidadosa dos limites de cada titularidade, a fim de evitar litígios e garantir a segurança jurídica”<sup>65</sup>. Por exemplo, se um superficiário detém o direito de construir sobre um terreno, a posterior criação de uma laje por terceiros pode afetar seus direitos, especialmente se houver sobreposição de estruturas ou interferência no uso

---

<sup>63</sup> LIMA, Frederico Henrique Viegas de. Op. cit.

<sup>64</sup> Código Civil, Art. 1.369. O proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Parágrafo único. O direito de superfície não autoriza obra no subsolo, salvo se for inerente ao objeto da concessão.

<sup>65</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

do espaço aéreo. Nesse contexto, é essencial que haja clareza contratual e registro público adequado para evitar litígios.

Além disso, o direito de superfície é temporário, com prazo determinado, geralmente por contrato, enquanto o de laje tende a ser permanente, uma vez que está vinculado à existência de uma construção física. Essa diferença temporal pode gerar complexidades na gestão dos direitos, especialmente quando o prazo do direito de superfície expira, mas a laje continua existindo. Em tais casos, se faz necessário definir se a propriedade da laje retorna ao dono do solo ou se pode ser mantida pelo titular do direito de laje. Nesse sentido, o caráter temporário do direito de superfície pode colidir com a permanência do direito de laje”<sup>66</sup>.

A copropriedade, por sua vez, apresenta desafios distintos quando intersectada com o direito de laje. Isso se dá no sentido de que em edificações onde já existe uma estrutura de copropriedade, como em condomínios residenciais ou comerciais, a criação de uma laje autônoma pode afetar a dinâmica entre os coproprietários. Por exemplo, se a laje for construída sobre uma área comum, como o telhado de um prédio, é necessário obter o consentimento dos demais coproprietários e estabelecer regras claras para o uso e manutenção da nova estrutura.

Outro aspecto relevante é a possibilidade de a própria laje ser objeto de copropriedade. Assim, em casos onde a laje é compartilhada por vários titulares, como em empreendimentos multifamiliares, é essencial definir as frações ideais de cada proprietário e estabelecer uma convenção que regule os direitos e deveres de cada um. Isso inclui questões como a divisão de custos de manutenção, a responsabilidade por danos e a gestão de áreas comuns. Todavia, o artigo 1510-A §4º do Código Civil cria obstáculo para a possibilidade de estabelecimento de fração ideal do terreno ao proprietário do direito de laje, a saber:

“1510-A § 4 º-A instituição do direito real de laje não implica a atribuição de fração ideal de terreno

---

<sup>66</sup> DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas, 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

ao titular da laje ou a participação proporcional em áreas já edificadas”

Assim, a relação entre o direito de laje e outras modalidades de propriedade, como o direito de superfície e a copropriedade, evidencia a necessidade de uma interpretação jurídica que considere as particularidades de cada instituto. Como destaca Farias e Rosenvald, “a coexistência de diferentes direitos sobre um mesmo bem exige uma análise sistemática do ordenamento jurídico, a fim de evitar conflitos e garantir a efetividade das normas”<sup>67</sup>. Nesse sentido, o direito de laje, ao permitir a construção de unidades autônomas sobre edificações preexistentes, introduz uma nova camada de complexidade ao sistema de propriedade no Brasil, especialmente, em áreas urbanas densamente ocupadas.

Ante o exposto, ao analisar a implementação do direito de laje, nota-se que surgem diversos desafios práticos, devendo considerar a harmonização entre os diferentes institutos do direito civil, considerando tanto o interesse social que circunda o direito de propriedade quanto no que diz respeito à regularização de construções já existentes.

Muitas vezes, as edificações sobre lajes foram erguidas de forma irregular, sem o devido licenciamento ou conformidade com as normas urbanísticas. Nesses casos, a regularização exige não apenas a adequação às normas legais, mas também a resolução de conflitos entre os diversos interesses envolvidos, como os dos proprietários do solo, dos titulares da laje e dos órgãos públicos responsáveis pela fiscalização. Logo, a regularização de tais construções irregulares necessita a integração e harmonização dos diversos setores jurídicos e de atuação estatal, os quais devem ser alinhados com o desenvolvimento urbanístico e social de maneira a permitir que sua execução seja sustentável e viável.<sup>68</sup>

Portanto, a interseção entre o direito de laje e outras modalidades de propriedade, como o direito de superfície e a copropriedade, revela a complexidade e a riqueza do ordenamento jurídico brasileiro. Logo, o direito de laje surge como

---

<sup>67</sup> FARIAS, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. Direito das Coisas. 10 ed. p. 78. Rio de Janeiro: Editora Juspodivm, 2018.

<sup>68</sup> TEPEDINO, Gustavo. Temas de Direito Civil. 6 ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 2019.

uma tentativa de resposta às demandas urbanas contemporâneas, sendo que sua coexistência com institutos tradicionais exige uma análise cuidadosa e técnica para garantir a segurança jurídica e a efetividade dos direitos envolvidos. A harmonização dessas figuras depende de uma abordagem que considere as particularidades de cada caso, a clareza nas relações contratuais e a integração no caso concreto, visto que dissonâncias dentro do ordenamento podem gerar novos litígios.

### **3.1. Implicações do Direito de Laje na Urbanização**

Inicialmente, o direito de laje, ao permitir a regularização de construções sobre lajes de imóveis urbanos, trouxe implicações profundas para o planejamento urbano e o desenvolvimento das cidades, especialmente em áreas periféricas. O presente tópico busca discutir como esse instituto impacta a urbanização, analisando seus efeitos na infraestrutura, na dinâmica social e na gestão territorial, sem se deter em definições ou contextualizações históricas, algo discutido no subtópico anterior. O foco está nos desafios e oportunidades para o desenvolvimento urbano sustentável. A multiplicação de unidades habitacionais sobre lajes pode sobrecarregar esses sistemas, gerando custos adicionais para os municípios.

Além disso, a falta de controle sobre a ocupação vertical pode comprometer a eficiência dos serviços públicos. Nesse sentido, o direito de laje exige uma revisão das estratégias de planejamento, de modo a garantir que a infraestrutura urbana seja capaz de suportar a demanda adicional. Dessa forma, a execução indiscriminada do direito de laje, pode levar ao sucateamento da qualidade de vida dos moradores, visto que sua implementação também pode reforçar desigualdades, principalmente quando não acompanhada de investimentos em infraestrutura e serviços públicos.

Além disso, a regularização de lajes pode encontrar divergências com os planos diretores municipais, que são instrumentos fundamentais para o ordenamento territorial. A execução do direito de laje por permitir sensível alteração na estrutura urbana, deve ser realizado de forma a se adequar ao plano diretor local, sob o risco de gerar grave conflito com a norma local existente. Isto posto, a infraestrutura urbana local será obrigada a se adequar ao novo instituto, podendo

levar a um inchaço do aparato estatal, o qual deverá realizar investimentos elevados para arrecadação e distribuição de recursos que permitam a implementação sustentável do direito de laje e sua correta fiscalização. A regulamentação em análise, se não for complementada por uma alta fiscalização e investimento em infraestrutura, poderá gerar conflito com outros direitos fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, direito à saúde e, surpreendentemente, direito à propriedade.

Para que o direito de laje cumpra seu potencial transformador, é essencial que sua implementação seja acompanhada de políticas públicas robustas, que garantam investimentos em infraestrutura, serviços públicos e gestão territorial. Somente assim será possível conciliar os interesses individuais e coletivos, promovendo o desenvolvimento urbano sustentável e a inclusão social. Inclusive, esta discussão será aprofundada nos capítulos seguintes.

### **3.2. Direito de Laje e a Função Social da Propriedade**

No mais, faz-se necessário dissecar melhor o instituto da função social da propriedade<sup>69</sup>, prevista no art. 5º, inciso XXIII, da CRFB/88, sendo este um princípio que busca equilibrar o direito individual de propriedade com as necessidades coletivas. Ele foi consolidado no Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes para a política urbana, visando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Assim, o direito de laje se propõe a exercer a função social da propriedade ao permitir que as pessoas que vivem na circunstância discutida tenham acesso à moradia com segurança jurídica.

Logo, a função social da propriedade não se limita à mera existência de um título de domínio, mas exige que o proprietário utilize o bem de forma a beneficiar a coletividade. O direito de laje atende genericamente a essa exigência ao permitir que lajes de edificações existentes sejam transformadas em novas unidades habitacionais, ampliando o acesso à moradia e otimizando o uso do solo urbano. Essa prática, em tese, não apenas reduz o déficit habitacional, mas também teria o

---

<sup>69</sup> BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 5º, inciso XXIII.

condão de contribuir para a redução da expansão desordenada das cidades, um fenômeno conhecido como “espraiamento urbano”.

Adiante, é perceptível que o déficit habitacional no Brasil se faz um problema estrutural, agravado pela urbanização acelerada e pela concentração de renda. Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2021), o déficit habitacional brasileiro ultrapassa 6 milhões de domicílios, com maior concentração nas regiões metropolitanas<sup>70</sup>. Nessas áreas, a escassez de terrenos disponíveis e o alto custo do solo tornam inviável a construção de novas habitações para a população de baixa renda. Nesse cenário, o direito de laje surge como uma alternativa imediatista, ao permitir a ocupação de espaços, como lajes de prédios comerciais ou residenciais.

Outro ponto necessário se faz pela regularização fundiária e segurança jurídica, já anteriormente citados na dissertação em tela. Nesse aspecto, essa primeira se mostra como um dos principais desafios das políticas habitacionais no Brasil, visto que envolve a legalização de ocupações irregulares e a garantia de direitos aos ocupantes.

Apesar dos benefícios do direito de laje e sua aparente capacidade de potencializar a função social da propriedade, pode na realidade apresentar externalidades sociais negativas capazes de representar um verdadeiro prejuízo na mencionada função social. O efeito negativo aludido, pode ser manifestado, por exemplo, pelo crescimento da valorização imobiliária proveniente da regularização, tendo em vista que a nova oportunidade de edificação, fatalmente irá atrair a atenção do mercado imobiliário, que se não tiver freios e/ou limitações, possui o condão de ao invés de proteger a população de baixa renda, afastá-la.

A formalização das lajes, ainda que permita a titularização de pessoas de baixa renda à propriedade até então irregular, não resolve sua situação econômica. Dessa forma, uma possível valorização do “mercado de lajes” e a proposta de ofertas a priori vantajosas de compra e venda das lajes já existentes, é capaz de gerar o fenômeno denominado “gentrificação”. Portanto, a população de baixa renda

---

<sup>70</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil 2021. Belo Horizonte: FJP, 2021.

que recorre à construção de lajes, se mantêm, na hipótese em comento, refém das influências do capital e do mercado imobiliário.

Ademais, não deve ser ignorado que ações de investimento da iniciativa privada, sob a prerrogativa de desenvolvimento econômico e se valendo da incapacidade financeira e logística estatal em promover a evolução de infraestrutura e saneamento nas áreas periféricas, pode elevar o custo de vida local, levando à população financeiramente debilitada a se retirar para uma “nova periferia”.

Assim, para superar esses desafios, é necessário que o Estado volte o olhar sobre o direito de laje para além da formalização das relações jurídicas, devendo ser uma força ativa contra as desigualdades sociais e injustiças do capitalismo, impedindo que a regulação fundiária recaia sob o controle do mercado imobiliário.

### **3.3. Impacto nas Políticas Públicas Habitacionais**

Assim como abordado anteriormente, a efetiva realização dos objetivos almejados pelo direito de laje, encontra obstáculos em diversos setores de atividade estatal, sendo um dos mais relevantes a ausência de promoção de políticas públicas que o viabilizam. O direito em estudo, ao buscar o desenvolvimento de justiça e segurança social, por meio da regularização de propriedades informais, não pode e nem deve ser desvinculado do seu caráter social e de consecução de direitos fundamentais. Dessa forma, torna-se nítida a sua caracterização como a função positiva do Estado frente aos direitos fundamentais de segunda geração destes direitos, ainda que o direito à propriedade se encontre também na primeira dimensão.

Frente à ausência de mecanismos suficientes para a implementação justa e eficaz do direito de laje, nota-se que o legislador e o executivo, dentro da sua função de garantir o bem-estar da população, se preocuparam, na confecção do instituto em apreço, apenas com o viés dos direitos negativos de primeira geração, buscando não intervir na propriedade, permitindo que uma situação irregular de autoconstrução pudesse ser resolvida de acordo com as soluções alcançadas pela população de baixa renda, em nítido estado de necessidade.

A carência do Estado em analisar o direito de laje também pelo viés positivo e garantidor, leva a uma preocupante ineficiência, além de uma possível piora no cenário de moradia de pessoas pobres e de baixa renda. Isto posto, é imperioso que sejam desenvolvidas políticas públicas para complementar os mecanismos de execução do Direito de Laje. Todavia, para se evitar a criação de políticas públicas levianas, o seu processo de desenvolvimento precisa observar uma série de etapas e requisitos essenciais para seu sucesso.

Ao buscar a formação de uma política pública, é necessário primeiro a pré-definição do problema e posterior formação da agenda. A agenda pública se traduz na delimitação das principais questões em que o país está envolvido em suas diversas vertentes e setores, sendo que Augustinho Paludo<sup>71</sup> afirma que para um problema da sociedade adentre na agenda e seja considerado para a criação de políticas públicas emprega-se o modelo de fluxos múltiplos.

O referido modelo se divide em três fluxos decisórios, se dividindo em i) fluxo de problemas, ii) fluxo de soluções e iii) fluxo político.

Dentro do fluxo de problemas, são analisados os temas que em razão de sua importância deixam os formuladores de políticas públicas em alerta, sendo que Paludo o divide 3 subcategorias que chamam atenção, quais sejam: 1) indicadores, os quais apresentam dados sobre situações sociais não atendidas pelo Estado; 2) crises ou eventos, que se traduzir em circunstâncias fáticas ou momentos de grande crise relacionada ao problema em análise e 3) feedback, caracterizado pelas respostas de autoridades públicas sobre políticas anteriores.

Em seguida, encontra-se o fluxo de soluções, marcado pela busca por alternativas de resoluções para o desenvolvimento da política pública, devendo por meio de um consenso, chegar às melhores propostas.

Por fim, o fluxo político é representado pelo próprio processo de negociações e tratativas políticas, as quais podem ser influenciadas por diversos fatores, como o

---

<sup>71</sup> PALUDO, Augustinho. Administração Pública, 11 ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: editora JusPodivm, 2024 pg .596 - 598

cenário nacional atual, as forças dos grupos de interesses e pressão organizados e as mudanças de gestão governamental, como troca de legislaturas e mandatos.

Ainda de acordo com Paludo, a presença simultânea dos mencionados fluxos permite que problema em pauta integre a agenda decisória do governo, para iniciar o processo de formulação de políticas públicas, sendo que o autor afirma que:

“Essa convergência é denominada janela da política ou janela da oportunidade, visto que contempla: o reconhecimento de um problema, a existência de solução apropriada e condições políticas favoráveis.<sup>72</sup>

Contudo, ao analisarmos os mencionados fluxos e critérios para que uma questão da sociedade integre a agenda decisória do Poder Pública ensejando na formulação de uma política pública, vemos que a legislação pertinente ao direito de laje apresenta alguns obstáculos sensíveis.

Primeiramente temos que o fluxo de problemas pode restar prejudicado frente a própria existência da lei 13.465/2017, visto que ao instituir o direito real de laje, permitindo a sua regularização, sem posteriores ações e instrumentos efetivadores, demonstra a perda de urgência do Estado frente à questão enfrentada, não possuindo força suficiente para gerar o alerta do Poder Público.

Além disso, o Direito de Laje considerando sua forma de instituição e regramento normativo, demonstra um forte conflito com o fluxo político mencionado, uma vez que apresenta uma forte divergência entre os atores e grupos de interesses presentes. A divergência em análise pode ser demonstrada, por exemplo, pelas diferentes necessidades dos agentes políticos envolvidos na formulação de uma possível política pública relacionada ao Direito de Laje, os atores presentes no mercado imobiliário e a própria população de baixa renda que vive condições precárias de moradia.

Dessa forma, as negociações e consensos necessários para alcançar o fluxo político, a necessidade da população por uma estrutura habitacional saudável com saneamento e segurança jurídica, entre outros, pode ir de encontro com os

---

<sup>72</sup> PALUDO, Augustinho. Op. cit. p.597

interesses do mercado imobiliária pela busca por empreendimentos imobiliários de alta lucratividade. Além disso, os agentes políticos, ao almejar a permanência de cargos e manutenção das estruturas de poder, por vezes deixam de lado os interesses da população representada, em prol da opção mais benéfica aos interesses de bancada e tratativas políticas.

Destarte, ainda que a realização de políticas públicas para a implementação efetiva do Direito de Laje se apresenta como instrumento de extrema relevância, a sua real formação e execução pode restar comprometida, podendo se configurar como uma política pública meramente simbólica.

Além dos obstáculos mencionados quanto a criação de políticas públicas voltadas para a implementação eficiente do direito de laje, é de suma importância observar quanto a capacidade financeira do Estado de efetuar tal ação. O desenvolvimento das ações necessárias demandam gastos nas mais variadas esferas da atuação estatal, como por exemplo, em infraestrutura, saneamento, fiscalização, monitoramento e gestão.

Nessa senda José Antônio Puppim de Oliveira afirma que umas das principais causas para a falha em uma política pública recai sobre a falta de capacidade financeira, note-se:

“Um segundo aspecto para explicar a diferença entre países desenvolvidos e em desenvolvimento é a capacidade financeira. Essa geralmente é a razão mais direta para explicar as falhas em planejamento nos países em desenvolvimento. O fato de terem menos recursos para serem aplicados nas diversas áreas limitaria a capacidade desses países de levar adiante políticas públicas de maneira a obter resultados efetivos. Muitos desses países ou regiões dependem de doações ou empréstimos das agências multilaterais.”<sup>73</sup>

Assim, a criação de políticas públicas para corrigir e implementar as distorções geradas pelo direito de laje pode ser obstada pela ausência de capital suficiente para tanto, tendo em vista que o problema envolvido na autoconstrução e

---

<sup>73</sup> MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

propriedades irregulares em contexto de baixa renda apenas aumentam. A regularização apresentada pelo direito de laje, ainda que busque uma melhora na situação, possui o condão de aumentar ainda mais a quantidade de construções de “lajes” ou “puxadinhos”, uma vez que a população, pela esperança de que teriam seu direito assegurado pela lei, podem buscar cada vez mais se estabelecer dessa forma, tornando gradativamente mais complexa e dispendiosa a ação de garantir o bem estar da população e uma estrutura de moradia adequada e digna.

Note-se, contudo, que a mencionada complexidade de desenvolvimento de políticas públicas para a implementação do direito de laje baseando-se em sua norma instituidora, não descredibiliza ou torna inviável a complementação da situação enfrentada com a realização de tais ações estatais. Dessa forma, vê-se que o direito de laje retêm íntima relação com os programas e políticas habitacionais brasileiras, sendo que uma ação ampla do Estado envolvendo setores urbanísticos, de saúde e educacionais, por exemplo, possui chances de sucesso consideravelmente mais alta do que a mera formalização jurídica de uma situação precária.

Em se tratando de políticas habitacionais brasileiras é imperioso citar o programa “Minha Casa, Minha Vida (MCMV)”<sup>74</sup>, criado em 2009, foi introduzida com o objetivo de reduzir o déficit habitacional e promover o acesso à moradia para famílias de baixa renda. O programa não apenas proporciona moradias novas, mas também garante que essas habitações sejam construídas com padrões de qualidade e infraestrutura adequada, algo que muitas vezes falta nas áreas onde o direito de laje é aplicado.

Além disso, o MCMV está alinhado com outros direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição, como acesso à educação, saúde, transporte e lazer, promovendo uma melhoria integral na qualidade de vida das famílias beneficiadas. A proposta é oferecer moradias com infraestrutura urbana, como abastecimento de água, esgoto sanitário, energia elétrica, iluminação pública, instalações telefônicas, redes de drenagem de águas pluviais, pavimentação asfáltica e equipamentos públicos, como escola, postos de saúde e de polícia.

---

<sup>74</sup> BRASIL. Lei nº 11.977, de 8 de janeiro de 2009. Cria o Programa Minha Casa, Minha Vida. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 9 jan. 2009.

Ao combinar a oferta de moradias com políticas públicas integradas, o programa contribui para a construção de cidades mais inclusivas, garantindo que o direito social à moradia seja efetivado de maneira sustentável.

O MCMV com a finalidade de conferir a referida acessibilidade, adota mecanismos de financiamento, subsídios, que aliados ao repasse de recursos públicos estabelecidos na lei orçamentária, almejando a promoção de uma moradia digna para pessoas de baixa renda. Nesse sentido, de acordo com o sítio eletrônico do Governo Federal:

“Gerenciado pelo Ministério das Cidades, o programa oferece subsídios e taxas de juros reduzidas para tornar mais acessível a aquisição de moradias populares, tanto em áreas urbanas quanto rurais, com o objetivo de combater o déficit habitacional no País. Desde a sua criação, o programa já entregou mais de 6 milhões de habitações.”<sup>75</sup>

Conforme esclarecido, o programa em comento passou por constantes alterações legislativas, havendo um período de cancelamento, o qual em realidade se traduziu em uma substituição, visto que foi sucedido pelo Programa Casa Verde e Amarela (CVA) instituído pela lei Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021<sup>76</sup>. No corpo desta lei, consta a necessidade do atendimento das necessidade da população quanto a uma habitação sustentável e digna, integrando os contextos ambientais, urbanísticos e sociais, por exemplo, no escopo da atividade de promoção de direitos fundamentais pelo estado, em nítida convergência entre o direito à propriedade e a dignidade da pessoa humana. Note-se inclusive, que dentro de suas diretrizes, o legislador se dedicou a ir além do direito do cidadão de ter onde morar, abarcando a qualidade desta moradia e a vida extra habitacional do cidadão de baixa, como pode ser visto a título de exemplo, os incisos abaixo:

Art. 2º São diretrizes do Programa Casa Verde e Amarela:

---

<sup>75</sup> BRASIL. Conheça o programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/conheca-o-programa-minha-casa-minha-vida> acessado em 02/12/2024

<sup>76</sup> BRASIL. Lei nº 14.118, de janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, DF: Presidência da República.

I - atendimento habitacional compatível com a realidade local, com o reconhecimento da diversidade regional, urbana e rural, ambiental, social, cultural e econômica do País;

II - habitação entendida em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece;<sup>77</sup>

Contudo, a referida lei foi revogada, e ,consequentemente, o programa por ela instituído cancelada, sendo novamente um caso de verdadeira substituição, levando ao retorno do Programa Minha Casa Minha Vida por meio da Conversão da Medida Provisória nº 1.162, de 2023 na Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. O novo regramento recebido pelo MCMV, mantém o objetivo de reduzir o déficit habitacional concomitantemente à promoção de qualidade de vida à população de baixa renda. Assim como previsto pelo CVA, o MCMV não se limita a buscar o acesso à moradia, indo adiante e objetivando uma habitação sustentável e com qualidade, como pode ser visto pelo artigo 1º da lei em comento, note-se:

Art. 1º O Programa Minha Casa, Minha Vida tem por finalidade promover o direito à cidade e à moradia de famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associado ao desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural, à sustentabilidade, à redução de vulnerabilidades e à prevenção de riscos de desastres, à geração de trabalho e de renda e à elevação dos padrões de habitabilidade, de segurança socioambiental e de qualidade de vida da população, conforme determinam os arts. 3º e 6º da Constituição Federal.<sup>78</sup>

Ainda quanto ao MCMV, seus objetivos, elencados no artigo 2º, enunciam a promoção do direito à propriedade e à moradia, buscando, por exemplo, a redução de desigualdades sociais e regionais (Art. 2º, I), a promoção de melhorias às habitações preexistentes e reparação de inadequações habitacionais (Art. 2º, III) além almejar o fortalecimento do planejamento urbano e a utilização de medidas voltadas a uma resposta eficiente contra desastres naturais (Art. 2º, VI).

<sup>77</sup> BRASIL. Lei nº 14.118/21. Op cit.

<sup>78</sup> BRASIL. Lei nº 14.620/23. Op. cit.

Além disso, nota-se um nítido descompasso com a percepção do direito de laje sobre o conceito de habitação, tendo em vista que é analisado apenas em sua dimensão física e potencialidade de negócios jurídicos, ou seja, o potencial de nele residir e o desenvolvimento do mercado. Por outro lado o MCMV, possui concepção mais protetora e abrangente adotando como uma de suas diretrizes a:

“ II - concepção da habitação em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural, energética e ambiental do espaço em que a vida do cidadão acontece;”<sup>79</sup>

Ademais, é nítida a adequação e preocupação do legislador, por meio da nova MCMV, de promover os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil previsto na Agenda 2030. A agenda em comento se consiste em um plano de ação global, promovido pelas Nações Unidas, que visa alcançar maior dignidade para a população mundial, separando em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) base, demonstrando a mobilização mundial em lutar contra a grave desigualdade social e impactos negativos ao meio ambiente, cada vez mais preocupantes.

O Brasil, filiou-se à Agenda 2030 para a promoção de um futuro mais sustentável, sendo que diversos dispositivos do MCMV demonstram o compromisso do Brasil com os ODS e um futuro sustentável. Tal engajamento é demonstrado por exemplo Artigo 3º, IV da lei, no qual fica estabelecida como diretriz a:

IV - promoção do planejamento integrado com as políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, de infraestrutura, de saneamento, de mobilidade, de acessibilidade e de gestão do território e de forma transversal com as políticas ambiental e climática, de desenvolvimento econômico e social e de segurança pública, entre outras, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável;<sup>80</sup>

Isto posto, é possível perceber pelo artigo citado, assim como por meio de outros dispositivos da Lei 14.620/23, que várias ODS da Agenda 2030 estão sendo

---

<sup>79</sup> BRASIL. Lei nº 14.620/23. BRASIL. Lei nº 10.406/02. Op. cit.

<sup>80</sup> BRASIL. Lei nº 14.620/23 Op. cit.

promovidos, como por exemplo, ODS 1 erradicação da pobreza, ODS 3 saúde e bem-estar, ODS 6 água potável e saneamento e ODS 11 cidades e comunidades sustentáveis<sup>81</sup>.

A relação do Brasil com o desenvolvimento sustentável e promoção da dignidade da pessoa humana que podem ser vistos tanto no CVA como no MCMV, restou prejudicada no tocante à implementação do direito de laje. Como exposto anteriormente, o legislador ao buscar apenas a regularização da situação precária na qual diversos brasileiros de baixa renda estão inseridos, foi imprudente e omissivo.

Ao desconsiderar que os institutos normativos, ainda que lidem com situações específicas do objeto da norma, ao integram o ordenamento jurídico não podem ser considerados como regramentos autônomos devendo reter harmonia e colaboração com o resto do arcabouço jurídico como um todo, devendo respeitar ainda o caráter irradiador da Constituição Federal e seus princípios. Pede-se vênia pela repetitividade, mas a crítica ao fato de que o direito de laje, não viabiliza a melhora da qualidade de vida da população alvo e possui, inclusive, a capacidade de agravar a precariedade das periferias e moradores de laje, se faz mais uma vez presente e relevante.

A desconsideração do direito de laje a outros normativos e à dignidade da população de baixa renda pode ser demonstrada por exemplo, se analisada em relação à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010<sup>82</sup>. A PNRS busca por meio de uma gestão integrada e gerenciamento de resíduos sólidos a nível nacional, promover a sustentabilidade da vida em sociedade, prezando por princípios como, não geração, redução, reciclagem e destinação final ambientalmente adequada (Art. 7º, II).

Note-se que a formalização do direito de laje, dando cada vez mais legitimidade para existência de moradias com infraestruturas inadequadas, pode, em consequência do aumento de construções e concentrações demográficas, gerar um

---

<sup>81</sup> ONU. Organização das Nações Unidas. Os objetivos do desenvolvimento sustentável no Brasil, disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acessado em 18/02/2025

<sup>82</sup> BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.. Brasília, DF: Presidência da República. disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm) acessado em 18/02/2025.

aumento exponencial da geração de resíduos sólidos nos centros urbanos e periferias. A dificuldade do Estado em fiscalizar e melhorar a infraestrutura dos mencionados locais, se tornará ainda mais dificultosa, gerando um conflito real com os planos de resíduos sólidos dos entes da federação.

Política voltada para a proteção do meio ambiente e conseqüentemente para a qualidade de vida da população é a Política Nacional de Mudança do Clima (PNMC), estabelecido pela Lei nº 12.187 de 29 de dezembro de 2009<sup>83</sup>. O PNMC se caracteriza no combate assumido pelo Brasil, para diminuir a emissão de gases danosos ao meio ambiente, visando a redução do fenômeno do efeito estufa, o qual gera graves danos ao meio ambiente a nível global.

Em semelhança ao afirmado em relação ao PNRS, o aumento de construções sem os devidos parâmetros de qualidade e sustentabilidade, pode levar ao acúmulo de lixo, além da emissão de gases prejudiciais ao meio ambiente, em razão da perpetuação e possível agravamento dos problemas de saneamento básico e tratamento de esgotos. Nesse sentido o direito de laje conflita com alguns dos principais objetivos da PMNC, como por exemplo:

Art. 4º A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático;

II - à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;<sup>84</sup>

Nesse ponto, é de extrema relevância apresentar a definição de desenvolvimento sustentável atualmente utilizada globalmente. De acordo como relatório Bruntland ou “Nosso Futuro Comum” desenvolvido na Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento em 1988, apresenta o desenvolvimento sustentável como a necessidade se prezar pelo desenvolvimento econômico em concomitância e harmonia com os desenvolvimentos sociais e ambientais,

---

<sup>83</sup> BRASIL. Lei nº 12.187 de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre a Mudança do Clima. Brasília, DF: Presidência da República. disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.html)>. acessado em 18/02/2025

<sup>84</sup> BRASIL. Lei nº 12.187/09. Op. cit.

utilizando-se de um processo que permita à geração atual utilizar recursos para o seu crescimento e qualidade de vida sem prejudicar as gerações futuras, note-se:

“48. The concept of sustainable development provides a framework for the integration of environment policies and development strategies - the term 'development' being used here in its broadest sense. The word is often taken to refer to the processes of economic and social change in the Third World. But the integration of environment and development is required in all countries, rich and poor. The pursuit of sustainable development requires changes in the domestic and international policies of every nation.

49. Sustainable development seeks to meet the needs and aspirations of the present without compromising the ability to meet those of the future. Far from requiring the cessation of economic growth, it recognizes that the problems of poverty and underdevelopment cannot be solved unless we have a new era of growth in which developing countries play a large role and reap large benefits.”<sup>85</sup>

O mencionado conceito de desenvolvimento sustentável foi adotado pela Constituição Federal de 1988, estabelecendo em seu artigo 225 caput que:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”<sup>86</sup>

Dessa forma, vê-se que o direito ao meio ambiente, em todas as suas acepções, foi elevado a um direito fundamental e necessidade global, devendo ser observado em todas as disposições e atividades do estado capazes de influenciá-lo. Seguindo nesse diapasão, o Excelentíssimo Ministro Alexandre de Moraes em sua obra de direito constitucional, reconhece a importância do direito ao meio ambiente

---

<sup>85</sup> Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>> acessado em: 18/02/2025

<sup>86</sup> BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Art. 225 caput, disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html)>. acessado em: 18/02/2025.

reconhecendo sua presença como direito de 3ª geração, marcando sua transversalidade e efeitos difusos, note-se:

“O meio ambiente deve, portanto, ser considerado patrimônio comum de toda a humanidade para garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras, direcionando todas as condutas do Poder Público estatal no sentido de integral proteção legislativa interna e adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual”.<sup>87</sup>

Diante do pensamento acima exposto, vê-se que o direito de laje se aproxima muito mais de uma finalidade individual do que efetivamente do sentido coletivo e de interesse público, visto que a regularização das lajes apenas considera de forma isolada a situação objeto, desconsiderando os possíveis conflitos entre indivíduos, normas, princípios e as novas ideologias sustentáveis. Dessa forma é possível perceber que o legislador da norma tema desta dissertação não levou em consideração a evolução conceitual e a importância do direito ambiental equilibrado e sustentável.

Ao considerarmos a lógica principiológica e interpretativa do texto constitucional, especialmente no tocante ao princípio do efeito integrador e da concordância prática, a aplicação do direito de laje vai de encontro com o ordenamento jurídico como um todo assim como as próprias propostas e ideologias de evolução da sociedade como um sistema coeso, harmônico e igualitário. Os princípios e regras interpretativas da constituição acima citados, ainda que se refiram às normas constantes na Carta Magna, devem, pela riqueza jurídica que apresentam e pelo fenômeno da constitucionalização do direito, serem observados pelo legislador na produção normativa. De acordo com Canotilho a definição dos mencionados princípios, quais sejam do efeito integrador e da concordância prática, pode ser vista como:

---

<sup>87</sup> MORAES, Alexandre de. Direito constitucional / Alexandre de Moraes. – 39. ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023.pg. 1787

“o efeito integrador: na resolução dos problemas jurídico-constitucionais, deverá ser dada maior primazia aos critérios favorecedores da integração política e social, bem como ao reforço da unidade política;

da concordância prática ou da harmonização: exige-se a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício total de uns em relação aos outros;”<sup>88</sup>

Faz-se mister estabelecer que o intuito desta dissertação não é demonizar o direito de laje, assim como não possui a finalidade de elevar a realização de políticas públicas a um patamar de instrumento absoluto ou salvador. A realidade e experiências vividas no Brasil demonstram que os interesses políticos e de grandes players nos grupos de interesse e pressão por vezes possuem seus interesses promovidos em detrimento do interesse público. As políticas públicas citadas, quais sejam o MCMV e o antigo CVA, precisam de muito desenvolvimento e boa-fé das autoridades públicas responsáveis para alcançar o nível de fiscalização, transparência e alocação eficiente de recursos necessários para alcançarem seus objetivos.

Tais programas não foram e não são isentos de críticas pela população e pelos doutrinadores. O professor Renato Nunes Balbim, Doutor em Geografia Humana pela USP ao discorrer sobre as políticas habitacionais em sua obra “Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: Uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano” tece críticas relevantes ao processo de urbanização e programas habitacionais, a saber:

“O Estado e o capital, seja via políticas públicas, seja via salários, não arcam com os custos envolvidos para a reprodução da força de trabalho e, assim, a cidade é dividida. O normal, o corriqueiro, é a maioria ser excluída dos investimentos em urbanidade. Torna-se invisível nos mapas do planejamento a pobreza urbana, que ressurge em períodos eleitorais ou quando as terras que ocupam passam a ser de interesse do mercado imobiliário tradicional.

---

<sup>88</sup> MORAES, Alexandre de. Op. cit.

A gradual consolidação das chamadas periferias, resultado do esforço e investimento das famílias, de benfeitorias e regularizações fundiárias e urbanísticas parciais e de longas lutas sociais, insere, no lado de cá do muro da cidade dividida, novos estoques imobiliários. Revalorizadas, sob novas regras e regulações, formais, essas áreas passam a não mais caber no orçamento dos mais pobres. Segue-se a expropriação. O mercado fundiário tradicional se beneficia então de décadas de investimentos e lutas das famílias. O capítulo seguinte, também já bastante conhecido nas áreas mais centrais das capitais brasileiras, é o processo de gentrificação”.<sup>89</sup>

Por outro lado, não está se afirmando que o direito de laje deva ser reconhecido como um instrumento vilânico e alheio às necessidade da população de baixa renda que moram em lajes. De fato, há de ser reconhecido que a regularização das lajes, permitindo a formalização da propriedade dos moradores, veio como resposta a um problema cada vez mais grave no Brasil, inclusive se considerarmos que a obtenção legítima da propriedade torna possível a busca por financiamentos e negociações fundiárias, entre outras relações jurídicas provenientes da propriedade e posse legítima de um imóvel.

Contudo, ante o exposto aqui apresentado, não deve ser ignorado que o direito de laje, se apresentou como um instituto deficiente no tocante às circunstâncias que circundam o mero residir em uma propriedade e poder usar, gozar e dispor. Os efeitos “extrapropriedade” e os impactos ambientais, sociais, econômicos, culturais, jurídicos, urbanísticos e estruturais negligenciados pelo direito de laje, devem ser analisados como pontos principais do legislador, visto que pede-se vênua pelo uso do jargão popular, mas o direito de laje acaba por apenas “tapar o sol com a peneira” possuindo a aparência de resolução, mas sendo capaz de desestabilizar pontos essenciais do sistema brasileiro.

Como exposto anteriormente, a presente dissertação não busca afirmar que as políticas habitacionais existentes sejam as salvadoras da população de baixa renda que mora em lajes. Contudo torna-se necessário seu aprimoramento, assim

---

<sup>89</sup> BALBIM, Renato Nunes. Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habilitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: Uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano. nº. 2751. 2022. pg. 25.

como o desenvolvimento de novas políticas públicas complementares capazes de proteger efetivamente a população, valendo-se de fundos voltados para as ações habitacionais, repasse de verbas públicas, fiscalização e transparência da atuação estatal, assim como instrumentos e ações assistencialistas e de favorecimento de obtenção de créditos, para efetivamente proteger tais pessoas e famílias.

Ainda que a experiência brasileira tenha demonstrado um triste histórico de corrupção, desvio de verbas e prevalência de interesses particulares e políticos, o legislador e o operador do direito não podem por receio da norma ou avanço jurídico ser obstaculizado por tais desvios e malícias apresentados na política brasileira.

O Direito, pela beleza de sua formação e intrínseco papel para com o desenvolvimento da sociedade, é criado em busca do “dever-ser”, sendo uma força criadora, motriz e influenciadora na realidade, possuindo a capacidade de trazer a real justiça e igualdade na sociedade. O direito de laje, ainda que busque melhorar um problema grave, demonstra a nítida preocupação isolada com o “ser”, visto que apenas permitiu que uma situação triste e problemática possuísse o caráter de legalidade em mera aparência de efetividade do Estado em promover a dignidade da pessoa humana.

O compromisso do Direito e de seus operadores com o dever-ser e com o desenvolvimento contínuo, progressivo e históricos dos direitos humanos e dignidade da pessoa humana, direitos estes basilares das relações humanas e fim último das relações em sociedade pautadas em respeito mútuo, não pode se vergar aos objetivos maléficos e sequestradores da dignidade apresentados pela influência do poder e do capital.

#### 4. Críticas e Desafios na Aplicação do Direito de Laje

Como visto anteriormente, o direito de laje surgiu como uma reação à realidade da ocupação informal e consequente necessidade de regularização fundiária no Brasil. No entanto, essa abordagem emergencial, em vez de solucionar integralmente os problemas habitacionais, gerou desafios jurídicos, administrativos e sociais que comprometem sua efetividade como instrumento de inclusão e desenvolvimento urbano.

A dignidade da pessoa humana, enquanto princípio fundamental da Constituição Federal de 1988<sup>90</sup>, é um valor basilar que garante as necessidades vitais de cada indivíduo além de ser um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, a moradia adequada torna-se um pressuposto para a própria dignidade da pessoa humana.

A Constituição assegura, em seu art. 5º, a inviolabilidade do direito à propriedade, mas também estabelece que esta deve cumprir sua função social. Nessa esteira, vale lembrar das lições de Alexandre Araújo Costa<sup>91</sup>, para o autor, a função social da propriedade é um conceito dinâmico, que varia de acordo com os valores e a realidade social de cada época. No contexto da moradia digna, tal concepção impõe limites à atuação dos particulares reciprocamente considerados — em outras palavras, a propriedade não pode ser exercida de forma absoluta, mas deve considerar as necessidades sociais, como o acesso à moradia para todos.

Dessa maneira, surge uma diferença conceitual entre o "direito de propriedade" e o "direito à propriedade". Enquanto o primeiro se refere às faculdades e deveres de um indivíduo sobre um bem específico, o último pode ser entendido como um direito de segundo grau, que garante a todos os cidadãos o acesso ao direito de propriedade<sup>92</sup>. Assim, o direito de propriedade vincula-se à relação do indivíduo com as prerrogativas e titularidade que circundam o domínio sobre bem

---

<sup>90</sup> BRASIL. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1998. Art. 1º, inciso III.

<sup>91</sup> COSTA, Alexandre Araujo. Direito à Propriedade x Direito de Propriedade. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/download/20553/18973/35715>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2025.

<sup>92</sup> COSTA, Alexandre Araujo. Op cit.

ímovel, ligando-se aos direitos fundamentais de 1ª geração. Por outra ótica, o direito à propriedade se vincula aos direitos fundamentais de 2ª geração, estabelecendo a ação positiva do Estado em garantir ao cidadão o direito a ter uma propriedade. Essa distinção é crucial para discutir o direito a uma moradia digna, um tema que envolve não apenas a posse de um bem, mas também a garantia de condições mínimas de vida e dignidade humana.

O contexto brasileiro é marcado pela complexidade de implementação eficiente de políticas públicas e pelo crescimento desordenado dos centros urbanos, de modo que, historicamente, são os trabalhadores e as trabalhadoras, por seus próprios meios e organização, que constituem suas residências e buscam a garantia de direitos essenciais, como à infraestrutura, saúde e educação. Por trás da expressão “jeitinho brasileiro” que se refere de modo abrangente à maneira que o povo brasileiro teria de improvisar soluções para situações problemáticas, representa de forma camuflada um verdadeiro descaso de um Estado que não consegue de maneira eficiente programar políticas sociais.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estabelece características para que localidades sejam consideradas favelas e comunidades urbanas, sendo elas: a) insegurança jurídica da posse; b) ausência ou oferta precária ou incompleta de serviços públicos; c) padrões urbanísticos fora da ordem vigente; e d) ocupação de áreas com restrição ou de risco ambiental. Segundo o Censo realizado no ano de 2022 o Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em Favelas e Comunidades Urbanas, regiões de maior incidência de construções sobrelevadas por meio de “puxadinhos”, ou seja, um ou mais cômodos construídos em cima da casa principal. Outrossim, o Censo 2022 identificou que 72,5% das favelas brasileiras tinham até 500 domicílios, enquanto 15,6% possuíam de 501 a 999, e 11,9% tinham mais de 1 mil domicílios.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2022: Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em favelas e comunidades urbanas. Agência de Notícias IBGE, 2023. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2025.

Nesse diapasão, Tartuce<sup>94</sup> ressalta que a regularização fundiária deve ser compreendida dentro do contexto mais amplo do direito de propriedade e da função social da propriedade. A criação do direito de laje, embora represente uma busca pelo avanço normativo, não pode ser dissociada dos desafios estruturais da urbanização desordenada e da necessidade de políticas habitacionais efetivas capazes de abarcar os diversos aspectos que promovem uma moradia digna. Segundo o autor, o direito de laje, ao invés de garantir uma moradia digna, muitas vezes apenas legitima situações de precariedade habitacional sem enfrentar os problemas urbanos subjacentes.

O advento da Lei n. 13.465, de 2017, possibilitou uma alternativa para a regulamentação de imóveis sobrelevados, porém, o diploma legal possui questões que impossibilitam sua aplicação e que desconsideram a realidade brasileira.

Primeiramente, vale ressaltar a nomenclatura atécnica trazida pela lei que poderia ter trocado o termo “direito de laje” por “direito real de sobrelevação”, como evidencia o Professor Carlos Eduardo Elias de Oliveira no seu texto “Direito Real De Laje À Luz Da Lei 13.465/2017: nova lei, nova hermenêutica”<sup>95</sup>. Segundo o autor, o Parlamento optou pela imperícia do termo para aproximar o Direito ao homem comum, pois a população em geral já estava acostumada com a nomenclatura habitual. No entanto, esse direito real não se limita à laje, abrangendo o subsolo.<sup>96</sup>

A imagem abaixo, retirada do Manual de Regularização Fundiária Urbana (REURB), desenvolvido pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo, retrata esse cenário, em que o direito de laje abrange tanto os espaços aéreos quanto os subterrâneos dos terrenos como formas independentes de propriedade, permitindo a regularização de unidades que antes eram indivisíveis ou compartilhadas sob o regime de fração ideal ou condomínio urbano simples.

Como evidencia o próprio manual REURB, de acordo com o art. 55 da Lei 13.465/17, o titular da construção principal (edificação assentada diretamente sobre

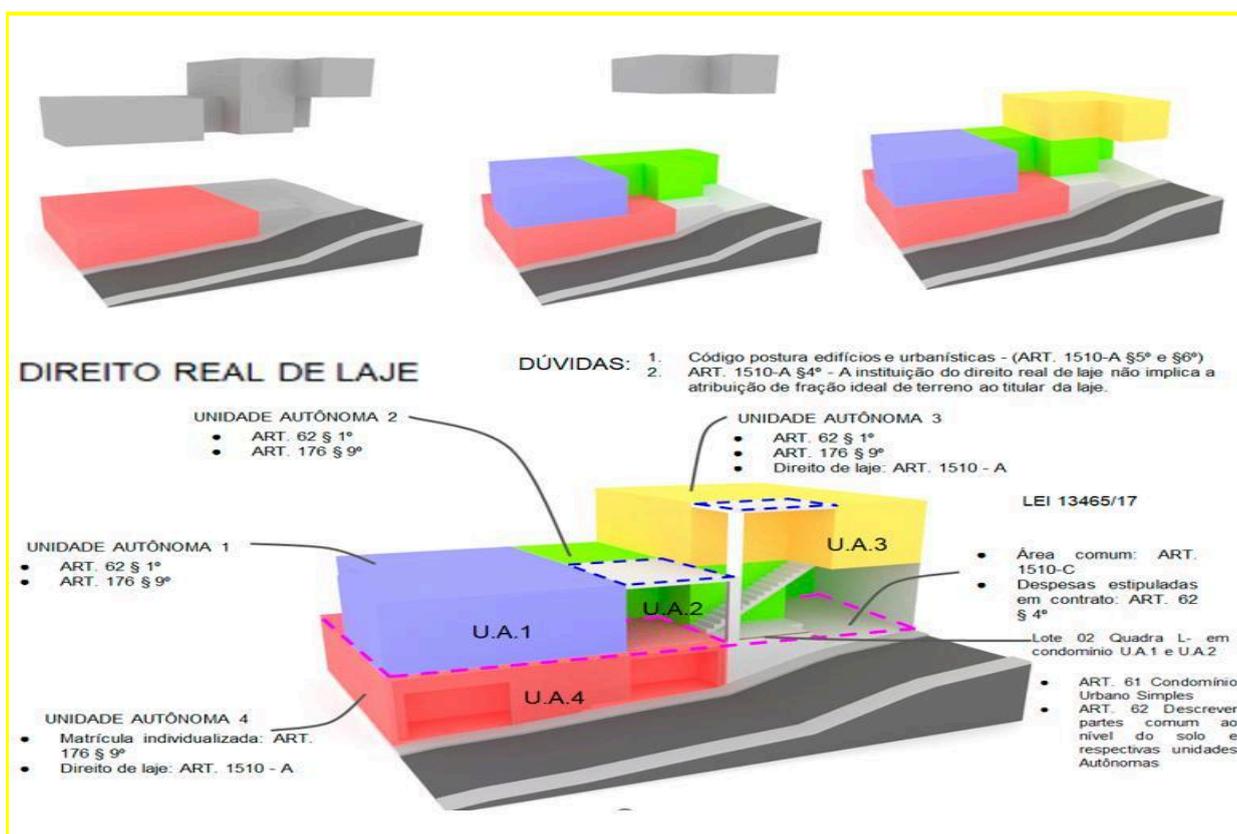
---

<sup>94</sup> TARTUCE, Flávio. A Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar - Revista de Ciências Jurídicas.

<sup>95</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Direito Real De Laje À Luz Da Lei 13.465/2017: nova lei, nova hermenêutica. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas - Senado, Julho/2017.

<sup>96</sup> TARTUCE, Flávio. Op. cit.

o solo) pode transferir a superfície superior ou inferior da edificação, possibilitando que a laje seja reconhecida como uma unidade autônoma com matrícula própria, ou seja, permitindo a formalização da ocupação dessa área. Do ponto de vista técnico, compreende-se que o direito de laje se refere à concessão do direito de uso sobre uma determinada área, sem implicar a transferência da edificação em si<sup>97</sup>. Veja-se:



MANUAL REURB. Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo.2023. p.19.

O art. 1.510-A do Código Civil estabelece que o direito de laje depende da cessão feita pelo proprietário da construção-base. Essa exigência cria um obstáculo significativo, pois muitos proprietários podem se recusar a ceder formalmente a superfície ou subsolo de suas construções, seja por desconfiança, falta de interesse ou conflitos pessoais. Em comunidades onde a ocupação informal é comum, essa dependência do assentimento do proprietário pode inviabilizar a regularização de moradias já existentes, perpetuando a insegurança jurídica dos moradores.

Apesar de o direito de laje conferir ao titular a possibilidade de usar, gozar e dispor da unidade autônoma (art. 1.510-A, § 3º), a ruína da construção-base implica

<sup>97</sup> MANUAL REURB. Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo.2023. p.19.

a extinção do direito de laje, salvo em casos específicos (art. 1.510-E). Essa disposição coloca os titulares da laje em uma situação de vulnerabilidade, já que a perda da construção-base pode resultar na perda de sua moradia. Além disso, a necessidade de reconstrução da construção-base em cinco anos (art. 1.510-E, II) pode ser inviável para famílias de baixa renda, que muitas vezes não têm recursos para arcar com os custos de reconstrução.

O § 2º do artigo 1.510-A estabelece que o titular do direito de laje deve arcar com os encargos e tributos incidentes sobre sua unidade. Em um contexto de precariedade econômica, essa exigência pode ser um fardo pesado para famílias que já enfrentam dificuldades financeiras. A falta de capacidade para pagar esses encargos pode levar à perda do direito de laje, reforçando o ciclo de exclusão e insegurança habitacional.

Outro desafio significativo é o registro do direito real de laje. A lei exige que ele seja registrado no Registro de Imóveis para produzir efeitos *erga omnes*. No entanto, muitas das edificações informais onde o direito de laje seria aplicado não possuem documentação regular relativa às suas construções-bases, como preconiza a regulamentação em apreço, o que dificulta a realização do registro.

O artigo 1.510-B veda ao titular da laje prejudicar a segurança, a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício. Essa disposição, embora necessária para garantir a integridade da construção, pode limitar a capacidade dos moradores de realizar reformas ou ampliações necessárias para melhorar suas condições de moradia. Em muitos casos, as famílias precisam adaptar suas casas para acomodar novos membros ou melhorar a infraestrutura, mas essas mudanças podem ser impedidas pelas restrições municipais.

O artigo 1.510-C estabelece que as despesas com a conservação e fruição das partes comuns do edifício devem ser partilhadas entre o proprietário da construção-base e o titular da laje. No entanto, a falta de clareza sobre a proporção dessas despesas e a dificuldade de estabelecer acordos entre as partes podem gerar conflitos e inviabilizar a manutenção adequada do imóvel. Em comunidades carentes, onde a cooperação entre vizinhos nem sempre é fácil, essa exigência pode se tornar um entrave à regularização fundiária.

Além disso, garantir o acesso às áreas comuns da edificação é algo desafiador. Apesar de o proprietário da laje ter direito de uso das partes que servem a todo o edifício, como escadas e corredores, a lei não define como esse acesso será garantido, especialmente em casos de conflito entre os proprietários da construção-base e da laje.

A falta de regulamentação específica sobre o acesso às áreas comuns pode gerar conflitos entre os proprietários, especialmente em edificações informais, onde não há um regimento interno ou convenção de condomínio. Além disso, a lei não estabelece critérios para a divisão dos custos de manutenção dessas áreas, o que pode levar a disputas financeiras.

Isto posto, a Lei n. 13.465/17 não leva em consideração a realidade das favelas e comunidades brasileiras, onde a ocupação informal é muitas vezes a única alternativa para famílias de baixa renda. A exigência de autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes para a instituição de um sucessivo direito de laje (art. 1.510-A, § 6º) desconsidera a complexidade das relações sociais e a falta de documentação formal em muitas dessas áreas. Além disso, a lei não aborda de forma efetiva a necessidade de políticas públicas que garantam infraestrutura básica, como saneamento, iluminação e transporte, essenciais para a dignidade dos moradores.

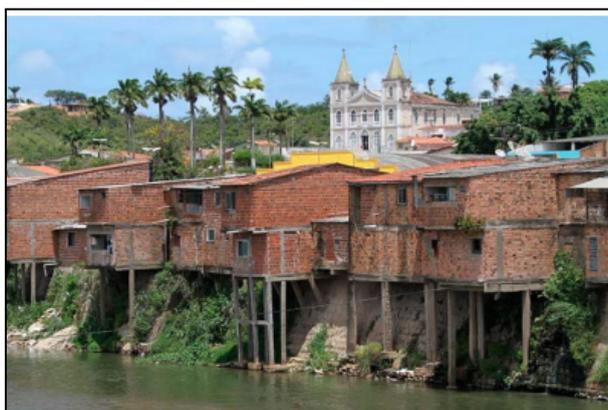
A criação do direito de laje, embora importante, não pode ser dissociada da necessidade de políticas habitacionais mais amplas e integradas. A regularização fundiária, por si só, não resolve os problemas estruturais da urbanização desordenada, como a falta de acesso a serviços públicos, a ocupação de áreas de risco e a precariedade das construções.

Percebe-se que o Poder Público não se preocupou com os reflexos ocasionados pela regulamentação, pois desconsidera os impactos inerentes à moradia. As denominadas comunidades urbanas não possuem infraestrutura capaz de satisfazer o mínimo existencial, geralmente situadas em morros e com difícil acesso, e não há como o município desempenhar função fiscalizatória para laudar a situação das residências. Assim, há elevado número de desabamentos ocasionados

pela falta de manutenção ou fatores naturais, como chuvas intensas, ou pela ocupação de áreas de risco. Destaca-se o pensamento de Sílvio Venosa:

“Nessa disposição excêntrica nosso legislador terceiro-mundista confessa-se como tal bem como se dá por vencido em resolver a problemática habitacional brasileira, para constituir uma modalidade de direito real que mais trará problemas que soluções. Raramente far-se-á registro imobiliário desse direito, mormente porque imóveis desse jaez situam-se em comunidades irregulares, com vasta pressão populacional e sérios problemas de segurança que longe estão de regularização registral. Na verdade, os sambas e versos que cantam as favelas, hoje denominadas comunidades, e mencionam as lajes, são formosos nas estrofes, mas trágicos na realidade.”<sup>98</sup>

As imagens das favelas brasileiras ilustram esse paradoxo: em meio a um cenário de casas sobrepostas, construídas sem planejamento técnico e em áreas de risco, percebe-se a fragilidade dessas edificações. Muitas dessas moradias estão localizadas em áreas de difícil acesso, sem saneamento adequado, e com sério risco de colapso estrutural, especialmente em períodos chuvosos, quando interferências e desabamentos são ocasionais.



Fonte: *Brasil de Fato* <sup>99</sup>



Fonte: *Portal Met@lica* <sup>100</sup>

<sup>98</sup> VENOSA, Sílvio. Direito real de laje (criado pela Lei 13.465 de 2017). Disponível em: <<https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/civil/direito-real-de-laje-lei-13-465-de-2017/>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2025.

<sup>99</sup> BRASIL DE FATO. Brasil tem 8,3 milhões de pessoas vivendo em áreas de risco. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/07/04/brasil-tem-83-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-areas-de-risco/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

<sup>100</sup> PORTAL MET@LICA. Áreas de Risco, Geologia e Urbanismo. Disponível em: <<https://metalica.com.br/areas-de-risco-geologia-e-urbanismo-2/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.



*Fonte: Instituto Geotécnico de Reabilitação do Sistema Encosta-Planície<sup>101</sup>*

Nesse contexto, o direito de laje, em vez de promover uma efetiva integração urbana e social, pode servir apenas como um paliativo burocrático, onde a formalização da propriedade não se traduz em melhoria da qualidade de vida dos moradores. Como demonstram as imagens, a regularização fundiária sem suporte técnico e urbanístico apenas perpetua a exclusão social, deixando nas mãos dos próprios moradores a responsabilidade por sua segurança e manutenção.

A Constituição de 1988, em seu art. 6º, consagra os direitos sociais de segunda geração, que incluem, além da moradia, a educação, saúde, alimentação, trabalho, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados. Esses direitos são fundamentais para a garantia de uma vida digna e estão intrinsecamente ligados à noção de cidadania plena. No entanto, a simples regulação do direito à moradia, como ocorre com o direito real de laje, não é suficiente para contemplar todos os aspectos inerentes a uma moradia digna, especialmente quando se trata de comunidades onde a incidência desse direito é maior: as favelas e as comunidades urbanas.

As favelas, onde o direito de laje é mais comum, são espaços marcados pela ausência do poder público e pela precariedade de infraestrutura básica. Nessas comunidades, a moradia, embora seja um direito constitucional, muitas vezes se

---

<sup>101</sup> INSTITUTO GEOTÉCNICO DE REABILITAÇÃO DO SISTEMA ENCOSTA-PLANÍCIE. Áreas De Risco São Tema De Nova Lei Estadual. Disponível em: <<http://www.inct-reageo.ufri.br/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

resume a uma construção informal, erguida sem planejamento urbano ou condições adequadas de habitabilidade.

O direito real de laje, embora promova a regularização da situação habitacional dessas comunidades, almejando conferir segurança jurídica, não resolve por si só os problemas estruturais que afetam a qualidade de vida dos moradores. A moradia digna, como prevista na Constituição, não se limita à posse de um teto sobre a cabeça, mas envolve o acesso a serviços públicos essenciais e a infraestrutura urbana que permita o pleno desenvolvimento humano e social. Nas favelas, onde o poder público historicamente falha em proporcionar transporte, educação, lazer e segurança, a regularização fundiária por meio do direito de laje pode ser insuficiente para garantir uma vida digna.

Portanto, é necessário que a implementação do direito real de laje seja acompanhada de políticas públicas integradas, que visem não apenas a regularização das moradias, mas também a melhoria das condições de vida nas comunidades. Isso inclui a construção de escolas, postos de saúde, áreas de lazer, a ampliação do transporte público e a garantia de segurança. Somente com uma abordagem holística, que vá além da simples regulação fundiária, será possível assegurar que o direito à moradia, previsto no art. 6º da Constituição seja plenamente efetivado, garantindo uma vida digna para todos os cidadãos.

Dentre os principais desafios da aplicação do direito de laje, destaca-se a dificuldade de acesso a financiamento e crédito imobiliário, uma vez que instituições financeiras ainda não reconhecem plenamente esse tipo de propriedade como garantia válida para operações financeiras. Tartuce aponta que a insegurança jurídica decorrente da falta de padronização nos registros imobiliários dificulta a efetiva implementação do instituto, gerando um ambiente de incerteza para os titulares das lajes.<sup>102</sup>

Outro problema relevante é que a aplicação do direito de laje não necessariamente implica na melhoria da infraestrutura urbana, saneamento básico ou mobilidade das comunidades onde é implementado. Conforme destaca Tartuce,

---

<sup>102</sup> TARTUCE, Flávio. A Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar - Revista de Ciências Jurídicas.

sem investimentos públicos e sem uma política habitacional abrangente, a regularização das lajes pode apenas consolidar a marginalização dessas áreas, reforçando a exclusão social e a segregação urbana.<sup>103</sup>

Nesse sentido, como abordado no capítulo 3.3 os programas habitacionais adequadamente estruturados se mostram como alternativas potencialmente mais eficazes na promoção do direito à moradia digna, pois associam a concessão de propriedade a investimentos em infraestrutura, mobilidade urbana e planejamento territorial. Enquanto o direito de laje atua essencialmente na regularização fundiária, os programas habitacionais promovem um modelo mais sustentável, que busca garantir habitações planejadas, seguras e com acesso a serviços essenciais.

Portanto, para que o direito de laje se torne um instrumento efetivo de política habitacional e de regularização fundiária, é fundamental que ele seja integrado a um planejamento urbano mais amplo, acompanhado de investimentos públicos e regulamentações que garantam sua aplicação de forma justa e equitativa. Caso contrário, sua implementação isolada pode contribuir mais para a perpetuação da precariedade habitacional do que para a solução dos problemas urbanos no Brasil.

#### **4.1. Obstáculos Jurídicos e Administrativos**

Como destaca Valentina Hannud Cavalcante e Deborah Regina Lambach Ferreira da Costa no artigo “A efetividade do direito de laje nas comunidades de São Paulo tendo em vista a moradia digna”, o Código Civil prevê em seu art. 108 a exigência de escritura pública como requisito essencial para a validade de negócios jurídicos que envolvam a constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis cujo valor ultrapasse trinta vezes o salário mínimo vigente no Brasil.

Dessa forma, o direito de laje visa a garantia do negócio jurídico depois de respeitadas todas as burocracias do Cartório de Registro de Imóveis competente, caso contrário o contrato é nulo.<sup>104</sup>

---

<sup>103</sup> TARTUCE, Flávio. Op. cit.

<sup>104</sup> CAVALCANTE, Valentina Hannud. COSTA, Deborah Regina Lambach Ferreira da. “A efetividade do direito de laje nas comunidades de São Paulo tendo em vista a moradia digna”..” *Brazilian Journal of Development* 8.11 (2022): 72446-72454.

Depois de devidamente registrado abre-se uma nova matrícula independente e autônoma em relação à construção-base. Evidencia-se que a nova regulamentação trazida pela Lei 13.465/17 não levou em consideração que tais negócios jurídicos, objeto da regulamentação, são evitados de informalidade. Como bem pontua as autoras, “tendo em vista que o direito real almeja legalizar práticas do direito imobiliário que até então eram realizadas de maneira paralela à lei, é necessário observar que, antes de criar um direito real e exigir o seu registro, é preciso legislar os pontos conflituosos”.<sup>105</sup>

Tais conflitos surgem da problemática levantada no tópico anterior, as comunidades onde o direito de laje age com maior frequência são regiões marginalizadas, sem infraestrutura, sem saneamento básico e em áreas de risco ambiental, onde o Estado sempre se mostrou negligente. Alex Ferreira Magalhães em seu artigo “O Direito das Favelas no Contexto das Políticas de Regularização” desenvolve um pensamento crítico que se alinha ao estudo sobre a efetividade do direito de laje, a reflexão trazida pelo autor se mostra pertinente quanto ao aspecto jurídico da questão das moradias da favela, é essencial investigar até que ponto as leis promulgadas pelo estado brasileiro são realmente eficazes nas favelas e se há distinções relevantes na aplicação e efetividade dessas normas dentro e fora dessas comunidades<sup>106</sup>. Dessa forma, depreende-se que por vezes, certos normativos jurídicos, ainda que pretendam solucionar um problema ou situação fática, acaba por perpetuar um estado de coisas inconstitucional.

Por meio de entrevistas, Alex Ferreira Magalhães explorou situações de contratos de compra e venda de imóveis, os sistemas de formalização da propriedade, o direito das locações de imóveis, o direito de construir e suas limitações, o direito de vizinhança e os modos de resolução de conflitos entre vizinhos de comunidades subvalorizadas<sup>107</sup>. Como resultado desse estudo

---

<sup>105</sup> CAVALCANTE, Valentina Hannud. COSTA, Deborah Regina Lambach Ferreira da. Op. cit.

<sup>106</sup> MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das favelas no contexto das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais.

<sup>107</sup> MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das favelas no contexto das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/212>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2025.

percebe-se que os moradores dessas comunidades desenvolveram um sistema de fiscalização regido por uma administração própria, sem vínculo com o Estado.

Dessa maneira, a compra e venda de imóveis situados nessas regiões de construções sobrelevadas são reconhecidas somente depois de aprovadas pela Associação de Moradores, surgindo aqui um direito costumeiro que rege as relações imobiliárias da favela. Este sistema desenvolvido e credibilizado pelos próprios moradores da comunidade garante aos adquirentes e vendedores segurança sobre a posse dos imóveis, a associação, depois de cumpridos todos os requisitos burocráticos, emite uma espécie de certidão de posse que consta a “identificação das partes, endereço, medidas e número de cômodos do imóvel vendido, preço e condições de pagamento, data do negócio, assinatura das partes e de seus cônjuges, de testemunhas e, aspecto indispensável, do próprio presidente da Associação”<sup>108</sup>.

Em resumo, o sistema informal de fiscalização e reconhecimento da propriedade nas favelas, descrito no estudo de Alex Ferreira Magalhães, reflete a força do direito consuetudinário paralelo, em que normas não escritas, mas amplamente aceitas pela coletividade, regulam as relações sociais e imobiliárias dentro de um ecossistema próprio desses lugares. A atuação da Associação de Moradores na validação das transações imobiliárias revela um mecanismo autônomo de regulação social, no qual o próprio povo, diante da ausência ou ineficácia da tutela estatal, constroi e legitima suas próprias normas jurídicas. Esse fenômeno evidencia que o direito não emana exclusivamente do Estado, mas também da prática cotidiana das comunidades, suprimindo lacunas do ordenamento jurídico oficial e garantindo segurança aos moradores em suas relações patrimoniais.

Percebe-se que esse sistema de registro informal foi desconsiderado pelo legislador ao criar a Lei 13.465/17, pois não há como cobrar o registro prévio da construção base no Cartório de Imóveis em regiões que nem mesmo o Estado se preocupa em garantir a infraestrutura mínima necessária, como acesso a serviços básicos e a regularização fundiária. Ao não reconhecer essas práticas informais, a

---

<sup>108</sup> MAGALHÃES, Alex Ferreira. op. cit.

Lei 13.465/2017 ignora a realidade das favelas, onde as transações imobiliárias são muitas vezes realizadas à margem do sistema formal, mas com base em normas que são legítimas dentro do contexto social da comunidade.

Assim, a falta de regulamentação para essas formas de registro pode gerar insegurança jurídica para os moradores, que, apesar de seguirem as práticas estabelecidas pela Associação de Moradores, não conseguem garantir o reconhecimento de suas propriedades perante o Estado. Isso aponta para uma lacuna no ordenamento jurídico, que deveria ser mais sensível à dinâmica local e às formas alternativas de reconhecimento da propriedade, garantindo a efetiva proteção dos direitos dos indivíduos que vivem em contextos informais.

Retomando a pesquisa desenvolvida por Valentina Hannud Cavalcante e Deborah Regina Lambach Ferreira da Costa, em 2022, cerca de cinco anos após a entrada em vigor da lei que instituiu o direito real de laje, as autoras realizaram uma pesquisa com o objetivo de avaliar a efetividade, aplicabilidade e concretização desse direito no ordenamento jurídico brasileiro. Para a pesquisa, foram contatados 12 Tabeliães de Notas da cidade de São Paulo e 2 Registros de Imóveis. Os tabeliães e escreventes substitutos que participaram da pesquisa informaram que, até aquele momento, não haviam realizado nenhuma escritura ou registro referente a esse direito, evidenciando aqui a inefetividade do referida diploma legal<sup>109</sup>.

A lei que visa promover a regulamentação desses imóveis sobrelevados peca ao exigir a matrícula do imóvel originário, pois não há como fazer esse registro prévio em áreas de solo irregular, de risco ambiental ou de loteamentos não oficializados. Dessa maneira, a norma não se torna usual, uma vez que proprietários informais não conseguem atender aos requisitos exigidos para formalizar a propriedade originária, perpetuando a irregularidade dessas construções. Assim, a exigência de matrícula do imóvel originário acaba por restringir a aplicação prática do direito real de laje, afastando-o da realidade das ocupações urbanas mais comuns. Dessa forma, a pesquisa evidencia que, mesmo após cinco anos de vigência, a norma não tem alcançado seu propósito de regularizar e garantir

---

<sup>109</sup> CAVALCANTE, Valentina Hannud. COSTA, Deborah Regina Lambach Ferreira da. Op. cit.

segurança jurídica a essas edificações, demonstrando a necessidade de ajustes legislativos para viabilizar sua efetiva aplicação.

Considerando que o último Censo realizado em 2022 identificou 6.556.998 domicílios em Favelas e Comunidades Urbanas em todo o país, dos quais 5.557.391 (ou 84,8%) eram domicílios particulares permanentes ocupados<sup>110</sup>. Dessa maneira, antes de exigir a regularização de imóveis individualizados, o Estado deveria priorizar a criação de leis que garantam a urbanização e a formalização fundiária de assentamentos irregulares, que por vezes servem como construções-bases. A ausência de um marco regulatório eficaz para favelas e comunidades urbanas impede que milhões de moradores tenham acesso a direitos básicos, como infraestrutura adequada, saneamento e segurança jurídica sobre suas moradias. Sem essa base legal, a exigência de matrícula do imóvel originário se torna inócua, pois a irregularidade fundiária permanece como um obstáculo estrutural à implementação do direito real de laje.

#### **4.2. Sugestões para o Aperfeiçoamento do Instituto**

Como visto, a implementação do direito real de laje no molde trazido pela Lei 13.465/17 apesar de representar um avanço na regularização de construções sobrepostas, ainda enfrenta obstáculos para sua aplicação prática, especialmente em áreas de ocupação informal. A exigência de matrícula do imóvel originário, por exemplo, inviabiliza a regularização em loteamentos não oficializados, perpetuando a insegurança jurídica.

O legislador brasileiro parece não estar preocupado em ver implementado essa modalidade de direito real, visto que a maioria dos projetos em tramitação não soluciona os entraves práticos que dificultam sua implementação. Em pesquisa realizada no site da Câmara dos Deputados no dia 13 de fevereiro de 2025 havia apenas 11 projetos em tramitação versando sobre direito real de laje, em que desses

---

<sup>110</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo 2022: Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em favelas e comunidades urbanas. Agência de Notícias IBGE, 2023. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2025.

projetos apenas um, o Projeto de Lei n. 2.455, de 2021, do Sr. Deputado Altineu Côrtes, se propôs a sanar a ineficiência da respectiva lei, sendo ele<sup>111</sup>.

Como bem pontuado na justificativa do Projeto de Lei n. 2.455/21:

“Nota-se que o texto da lei, a despeito de não conceituar ou definir de maneira cristalina o instituto que se pretende tutelar, se socorre de uma dimensão adjetiva, na medida em que estabelece a atuação do “proprietário de uma construção”, denominada de “base”, em cedê-la, para cima ou para baixo de sua construção, de modo que o cessionário mantenha uma unidade distinta daquela que lhe tenha sido cedida. [...] Não se trata, portanto, por óbvio, de uma “propriedade” sobre a laje, pois, se direito de propriedade o fosse, o direito exercido seria “na coisa própria”, abrangendo, inclusive, o solo, o que não se dá na hipótese em comento, que não descarta a conceituação de um direito real autônomo. [...] E eis aqui mais uma questão absolutamente relevante advinda da realidade: não existe a categoria “proprietário” nas favelas brasileiras. Portanto, essa premissa não pode estruturar a categorização do direito de laje, porque ela é descontextualizada da realidade das favelas brasileiras, nas quais o significado e a representação da ideia de “propriedade” não têm correspondência com a conceituação imposta pelo Código Civil. [...] A ideia de “ser dono” de um imóvel em uma favela se distingue absolutamente da categoria ‘propriedade plena’ imposta, de forma. [...] A ideia de “ser dono” de um imóvel em uma favela se distingue absolutamente da categoria “propriedade plena” imposta, de forma uniformizadora, por nosso Código Civil. Nas favelas, existe direito de construir; contudo, o titular da laje não é ‘proprietário’. A categoria “propriedade” não se encaixa na realidade das favelas brasileiras, nas quais, no geral, não existem detentores de título de propriedade, constituído por matrícula em Registro de Imóveis. O direito de laje, como cediço, surge de modo informal, através de ocupações irregulares que não possuem e jamais possuíram qualquer chance de assento registral imobiliário, afastando-se, totalmente, das premissas trazidas pelo artigo da codificação civil.”

A ausência de propostas legislativas que enfrentem questões como a flexibilização da exigência de matrícula individualizada e a adequação dos registros cartorários demonstram um descompasso entre a realidade das ocupações

---

<sup>111</sup> CÔRTEES, Altineu. Projeto de Lei n. 2.455, de 2021. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2047386](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2047386)>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2025. p. 3-5.

informais e a normatização existente. Assim, enquanto a legislação permanece estagnada, milhares de brasileiros seguem sem acesso à segurança jurídica necessária para regularizar suas moradias, reforçando a necessidade de um debate legislativo mais profundo e direcionado à efetiva aplicabilidade.

Para se conseguir consagrar o direito real de laje no contexto brasileiro, os congressistas deveriam estipular um programa habitacional que contemplasse não apenas a regularização de imóveis sobrelevados, mas também uma fiscalização prévia das regiões informais para identificar de forma técnica as condições estruturais das moradias e a integridade do solo, pois geralmente essas áreas são de risco ambiental.

Para que essa regularização seja eficaz, é fundamental a existência de uma parceria entre a União, os Estados e os Municípios, garantindo que a implementação das políticas habitacionais ocorra de forma coordenada e eficiente. A União poderia atuar na formulação de diretrizes gerais e na disponibilização de recursos financeiros, enquanto os Estados desempenhariam um papel intermediário, auxiliando na organização e fiscalização do processo.

Já os Municípios, por estarem mais próximos das realidades locais, teriam a responsabilidade de conduzir os levantamentos técnicos, aplicar a legislação de uso e ocupação do solo e executar as medidas de regularização fundiária. Sem essa colaboração federativa, a efetividade da regularização seria comprometida, pois os Municípios, sozinhos, muitas vezes não possuem estrutura ou orçamento suficiente para enfrentar os desafios da urbanização irregular.

Só depois de terminada toda a análise urbanística e laudando as regiões com risco de desabamento, instabilidade geotécnica, ausência de infraestrutura básica e demais fatores críticos, é que se poderia determinar quais áreas realmente possuem condições de serem regulamentadas.

Os proprietários informais dos imóveis que apresentassem condições estruturais poderiam, assim, adquirir sua regulamentação, garantindo segurança jurídica sobre suas moradias e possibilitando sua inclusão no mercado imobiliário formal. Já os proprietários de imóveis que apresentassem precariedade estrutural

poderiam ter acesso a linhas de crédito específicas para financiamento de reformas, ou, alternativamente, contar com programas governamentais que fornecessem assistência técnica e recursos para readequação das construções às normas de segurança.

Por outro lado, os residentes de imóveis sem nenhuma possibilidade de uso devido a condições extremamente insalubres ou risco iminente de colapso deveriam ser realocados para áreas seguras, onde o governo disponibilizaria novas moradias ou, pelo menos, facilitaria sua aquisição por meio de financiamentos sociais acessíveis. Dessa forma, a regularização fundiária não apenas garantiria a posse legal dos imóveis, mas também promoveria dignidade habitacional, planejamento urbano sustentável e mitigação de riscos socioambientais.

Para viabilizar a efetivação do direito de laje e garantir que a regularização fundiária atinja seu objetivo social, em todas as situações seria imprescindível a criação de um programa de financiamento ou concessão de isenções, adaptado às diferentes necessidades dos beneficiários. Em todos os casos, o custo envolvido pode representar um obstáculo significativo para famílias de baixa renda, seja para arcar com as despesas cartorárias do registro imobiliário, seja para custear reformas essenciais nas edificações sobrelevadas, ou até mesmo para adquirir um novo imóvel em área segura.

Dessa forma, a legislação deveria prever mecanismos como subsídios governamentais, isenção ou redução de taxas cartorárias, linhas de crédito acessíveis com juros reduzidos e prazos estendidos, além da possibilidade de financiamento social para realocação em locais adequados. As referidas medidas, se tornam necessárias para tornar possível que a regularização não se traduza como uma ação inviável economicamente para a população mais vulnerável, permitindo dar mais um passo para a promoção do direito à moradia digna e à segurança jurídica.

Outrossim, como já narrado, um dos maiores entraves à regularização do direito real de laje, conforme estabelecido pela Lei nº 13.465/2017, é a exigência da matrícula do imóvel originário. Em muitos casos, sobretudo em áreas de ocupação consolidada, essa documentação simplesmente não existe ou não pode ser obtida,

impedindo que os moradores formalizem suas propriedades e perpetuando a insegurança jurídica. Para solucionar essa questão, a legislação poderia ser reformulada para permitir que, na ausência da matrícula, outros documentos administrativos ou históricos de posse sejam aceitos como comprovação da titularidade do imóvel, ressalvados os direitos de terceiro de boa-fé.

Entre esses documentos, poderiam ser considerados contratos de compra e venda não registrados, escrituras públicas de cessão de direitos, termos administrativos de reconhecimento de posse emitidos por órgãos públicos, contas de serviços essenciais (como água e energia) vinculadas ao imóvel por longos períodos, além de registros fotográficos e declarações de vizinhança que comprovem a ocupação contínua e pacífica. A aceitação desses elementos como meios de prova aptos a legitimar a regularização permitiria que milhares de moradores formalizassem suas propriedades sem a necessidade de um processo complexo e muitas vezes inacessível de retificação fundiária.

Além de facilitar a regulamentação das lajes construídas em áreas consolidadas, essa flexibilização reduziria os custos e a burocracia envolvida no processo de regularização, permitindo que um maior número de famílias tivessem acesso ao registro formal de seus imóveis. Dessa forma, não deve ser ignorada a necessidade da adequação do sistema jurídico vigente à realidade material, sob o risco de que a burocracia e a rigidez técnico-normativa seja um impeditivo para que o acesso a financiamentos habitacionais e uma inclusão imobiliária mais ampla e efetiva possam ser alcançados.

O Estado não pode se manter inerte a essas questões, pois não podemos tratar o direito real de laje como um simples emissor de matrículas autônomas de imóveis, esses domicílios para seus moradores representam mais do que uma construção, foram nesses espaços negligenciados pelo poder público que várias famílias buscaram por conta própria um ambiente para estabelecerem suas vidas, criando laços e culturas próprias. As comunidades suburbanas e periféricas representam uma parte significativa do Brasil, sendo que a ineficiência estatal em seu dever de garantir direitos fundamentais e prestação de serviços públicos, fizeram com que uma parte relevante da população brasileira fosse excluída da

moradia com os demais. Mencionada segregação, obriga a população de baixa renda a optar por soluções próprias, muitas vezes desesperadas, para buscar o mínimo existencial.

O direito de laje, pela forma como foi concebido, aparenta ajudar a população de baixa renda, que por meio de construções irregulares, alcançou uma forma de propriedade. Contudo, o legislador não levou em consideração que a irregularidade da situação não se encerra apenas em uma discussão sobre legitimidade da propriedade privada e capacidade ou não de usar, gozar e dispor. Em realidade, a irregularidade está em toda a situação vivida por essas pessoas, sua situação econômica, social, educacional, de saúde, moradia, tipo de vida em sociedade e até mesmo a forma como são percebidas pela sociedade. Dessa forma, assim como exposto anteriormente é desarrazoado, por exemplo, que o diploma normativo em comento condicione a regularização da laje à regular situação prévia da construção-base, uma vez que nada de regular existe dentro do contexto vivido nas favelas.

É lamentável, de fato, que a formalização da propriedade não seja o suficiente para impedir que essas pessoas sejam relegadas a viver em condições insalubres, sem acesso a políticas públicas dignas, pois demonstra que o problema existente vai muito além do que o legislador considerou ao formular a norma. A favela, ainda que seja um reflexo da falha do estado como protetor e garantidor, demonstra a força dessas populações na busca pela sobrevivência.

Dessa maneira, evidencia-se que o Estado deve se fazer presente nessas regiões para assegurar a plenitude do direito real de laje. André Sette em seu texto “O Legado Esquecido do Programa Favela-Bairro” ilustra um programa habitacional que integrava as favelas com o restante da cidade do Rio de Janeiro por meio de intervenções urbanas. O autor introduz seu pensamento lembrando que o processo de urbanização brasileiro ainda continua em andamento<sup>112</sup>. Existem aproximadamente 40 milhões de moradias urbanas que não possuem documentação formal. Esse é um dos problemas mais comuns entre as

---

<sup>112</sup> SETTE, André. O legado esquecido do programa Favela-Bairro. Disponível em: <<https://caosplanejado.com/o-legado-esquecido-do-programa-favela-bairro/>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2025.

irregularidades habitacionais no Brasil, afetando cerca de 60% dos lares, conforme dados do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional.<sup>113</sup>

O programa Favela-Bairro foi uma ação desenvolvida no Rio de Janeiro com o objetivo de melhorar as condições das favelas, oferecendo serviços essenciais como saneamento, água, esgoto, pavimentação de ruas e iluminação pública, além de criar equipamentos como escolas, postos de saúde e áreas de lazer. Como evidenciado por André Sette, iniciado nos anos 1990, o programa foi um marco ao romper com a ideia de remoção das favelas, adotando a proposta de integrá-las aos bairros existentes. Esse modelo inovador não só influenciou outras cidades latino-americanas, mas também gerou resultados positivos, como a melhoria da qualidade de vida e a geração de mais empregos. Contudo, a falta de um acompanhamento contínuo e de políticas de manutenção fez com que a infraestrutura implantada em algumas comunidades se deteriorasse rapidamente.<sup>114</sup>

Para assegurar a aplicação efetiva do direito de laje, uma proposta legislativa poderia incorporar aspectos do Favela-Bairro, não apenas para regularizar os imóveis sobrelevados, mas também para garantir a continuidade da melhoria nas condições dessas áreas. Essa ideia, inspirada nas lições aprendidas com o programa, visa a longo prazo a integração das favelas ao planejamento urbano e a manutenção das melhorias já implementadas.

Em suma, a efetivação do direito real de laje exige um programa habitacional amplo e integrado, que vá além da simples regularização de imóveis sobrepostos. É essencial que o Estado atue desde a fiscalização prévia das regiões informais até a reestruturação do espaço urbano, garantindo que as construções atendam a critérios mínimos de segurança e habitabilidade. Além disso, um sistema de financiamento acessível e a facilitação do registro imobiliário são medidas fundamentais para permitir que a população de baixa renda possa formalizar suas propriedades sem entraves burocráticos ou custos excessivos.

---

<sup>113</sup> COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. Brasil tem cerca de 40 milhões de imóveis urbanos sem escrituras. Disponível em: <<https://www.notariado.org.br/brasil-tem-cerca-de-40-milhoes-de-imoveis-urbanos-sem-escrituras/>>.

Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

<sup>114</sup> SETTE, André. Op. cit.

Entretanto, para que essas ações sejam realmente eficazes, é imprescindível a presença contínua do Estado nessas áreas, promovendo não apenas moradia digna, mas também emprego, educação, saúde, cultura e lazer. Somente por meio de um programa abrangente e sustentável será possível garantir que o direito real de laje cumpra sua função social, promovendo inclusão urbana e justiça habitacional para milhões de brasileiros.

Note-se, contudo, que a mera elucubração de instrumentos estatais que busquem o amparo do cidadão de baixa renda, de nada adianta sem o acesso ao aparato financeiro do Estado para a promoção de políticas públicas e demais mecanismos de proteção e atuação estatal. Logo, torna-se necessária a inclusão de tais medidas nas leis orçamentárias brasileiras, assim como a criação de fundos voltados para subsidiar os programas e ações voltadas para a proteção do cidadão de baixa renda. O legislador ao instituir o direito de laje, ainda que buscasse sanar um problema grave da população brasileira, se limitou a fazer um recorte jurídico de admissibilidade de regularização das “lajes” sendo silente sobre a utilização do aparato estatal para conferir também a dignidade humana àqueles que se valem do direito de laje.

Isto posto, dentro das funções econômicas do Estado, é consenso na doutrina quanto a existência de três funções, quais sejam, alocativa, distributiva e estabilizadora. Dentre as funções citadas, merece recorte especial a função alocativa, na qual o Estado busca por meio da injeção de recursos públicos na economia, a redução das denominadas falhas de mercado, por meio da prestação de serviços não prestados ou insuficientemente realizados pela iniciativa privada.

O Estado em seu dever promover garantias e direitos fundamentais, buscou por meio da instituição do direito de laje a promoção do direito à propriedade das pessoas e famílias que buscavam uma alternativa, ora irregular, para obter moradia. Contudo, não há como dissociar o direito de propriedade e moradia, do mercado econômico e imobiliário, fazendo com que a mera regularização da laje, não cumprisse a função estatal de alocar recursos e promover garantias fundamentais. Logo a regularização em debate não alcançou um dos objetivos primordiais do estado e da própria lei, qual seja, permitir que o cidadão possa ter uma moradia

digna, permanecendo a população refém de condições precárias em razão da baixa capacidade financeira.

Assim, faz-se mister a inclusão, no orçamento público, de políticas públicas e ações estatais para o real auxílio e garantia dos direitos das pessoas de baixa renda alvos do direito de laje. É reconhecido que o atual modelo de orçamento público utilizado no Brasil é o denominado orçamento-programa, o qual, de acordo com Harrison Leite,

“preza por um instrumento de organização da atuação estatal, na medida em que é seu dever articular um conjunto de ações com vistas à concretização de diversos programas que visam à solução de problemas ao atendimento de determinada necessidade”<sup>115</sup>.

Note-se que o próprio modelo de orçamento público brasileiro adotado preconiza que a ação estatal deve ser voltada para resolução de problemas e necessidades da população. Logo, a instituição do direito de laje, se mostra deficiente no que tange a real resolução e garantia do direito pretendido, demonstrando que o legislador se preocupou mais com aparentar uma solução do que cumprir sua função de prestador de garantias e direitos fundamentais.

Em se tratando de mecanismos e políticas públicas voltadas para o real e efetivo tratamento da população de baixa renda que recorre à construção de lajes, acredita-se pela necessidade do desenvolvimento de mecanismos que protejam a vida da população de baixa renda como um todo, efetivamente atuando para a melhora da qualidade de vida e conseqüentemente no avanço do Brasil como sociedade. Tais medidas devem ser capazes de não apenas conferir uma segurança jurídica ao cidadão pelo receio de perda de sua propriedade, mas também proporcionar uma vida digna em uma estrutura habitacional com infraestrutura adequada e saneamento básico.

---

<sup>115</sup> LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro - 9 ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: JusPODIVM, 2020 pg 131



## **5. Estudo de Casos**

### **5.1. Implementação Do Direito De Laje No Brasil**

Para ilustrar a implementação do direito de laje no Brasil, faz-se necessário trazer à tona casos concretos de diferentes estados para que seja possível fazer um comparativo e, posteriormente, elaborar uma crítica com óptica mais técnica e fundamentada.

Nesse sentido, a análise será enriquecida com a consideração de variáveis regionais, socioeconômicas e jurídicas que influenciam a aplicação prática deste direito em contextos distintos. Assim, será viável identificar padrões, desafios e oportunidades, contribuindo para o desenvolvimento de uma compreensão abrangente e sólida acerca do tema.

#### **5.1.1. Desafios e Limitações em São Paulo/SP da Lei nº 17.734/2022 na Regularização Fundiária e no Direito de Laje<sup>116</sup>**

O município de São Paulo, por meio da Lei Municipal nº 17.734 de 11 de Janeiro de 2022 regulamentou, no âmbito do Município de São Paulo, os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária, de acordo com a Lei nº 13.465/17, e o Decreto Federal nº 9.310/18.

Prosseguindo, a Lei nº 17.734/22 representa um marco significativo na política de regularização fundiária urbana (Reurb) ao estabelecer procedimentos para a integração de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à garantia de direitos de propriedade e posse. Sendo assim, inspirada na Lei nº 13.465/17, a legislação paulistana busca enfrentar o desafio histórico da urbanização irregular, especialmente em áreas ocupadas por populações de baixa renda. No entanto, apesar de seus avanços, a lei ainda enfrenta críticas e desafios que limitam sua efetividade, especialmente quando analisada sob a ótica do direito real de laje e das complexidades das ocupações informais. Este texto propõe uma

---

<sup>116</sup> SÃO PAULO (Município). Lei n. 17.734, de 11 de janeiro de 2022. Regulamenta, no âmbito do Município de São Paulo, os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária, de acordo com a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e o Decreto Federal nº 9.310, de 2018, e dá outras providências. Publicada na Casa Civil, em 11 de janeiro de 2022.

análise crítica da Lei nº 17.734/22, destacando seus aspectos positivos, negativos e sugerindo melhorias para que a regularização fundiária cumpra seu papel social de forma plena e inclusiva.

Um de seus principais méritos desse diploma legal é o foco na regularização de núcleos urbanos informais, especialmente aqueles ocupados por populações de baixa renda, por meio das modalidades Reurb-S (Interesse Social) e Reurb-E (Interesse Específico), conforme estabelecido no Art. 5º<sup>117</sup>.

Ato contínuo, a Lei nº 17.734/22 em seu art. 6º apresenta uma série de objetivos a serem alcançados pela REURB, em compatibilização com a Política Municipal de Habitação Social. Os objetivos refletem o compromisso da legislação com a promoção da justiça social, o ordenamento urbano e a melhoria da qualidade de vida das comunidades envolvidas. A título de exemplo, pode-se destacar o inciso II, no qual é demonstrada a busca pela geração de emprego e renda para o público alvo da lei, e o inciso V, que estabelece a utilização pelo núcleos urbanos informais, das redes de infraestrutura e serviços existentes na cidade, note-se:

“II - articulação entre a Política de Habitação, de Meio Ambiente, de Saneamento Básico e de Mobilidade Urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltada à integração social e à geração de emprego e renda;

V - integrar os núcleos urbanos informais objeto de regularização às redes de infraestrutura instaladas e aos serviços disponíveis na cidade;”

Outro aspecto positivo da Lei nº 17.734/22 é a utilização de uma ampla gama de instrumentos jurídicos de regularização, conforme previsto em seu art. 12. Entre eles, destacam-se a legitimação fundiária e a legitimação de posse, que garantem a propriedade ou a segurança da posse aos moradores; a usucapião, que permite o

---

<sup>117</sup> Lei 17.734/22 Art. 5º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S): procedimento aplicável ao núcleo urbano para fins de moradia, ocupado predominantemente por população de baixa renda e classificado pelo Município como de interesse social, nos termos do art. 38 desta Lei;

II - Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E): procedimento aplicável ao núcleo urbano não classificado como de interesse social;

reconhecimento da posse contínua e pacífica ao longo do tempo; e a concessão de uso especial para fins de moradia, voltada para aqueles que ocupam áreas públicas de maneira consolidada. Além disso, a legislação possibilita a desapropriação por interesse social e em favor dos possuidores, o consórcio imobiliário e até mesmo a arrecadação de imóveis abandonados, promovendo soluções diversificadas para os desafios fundiários urbanos. Outro avanço importante está no art. 50, que reduz entraves burocráticos ao dispensar exigências como certidões de tributos municipais, contribuições previdenciárias, alvarás de aprovação e auto de vistoria do Corpo de Bombeiros, tornando o processo mais ágil e acessível. Essa flexibilização das exigências documentais facilita a regularização das áreas ocupadas, especialmente por populações de baixa renda, permitindo sua integração formal à cidade e garantindo melhores condições de moradia e infraestrutura.

A lei também estabelece a infraestrutura essencial como um pilar fundamental do processo de regularização fundiária, abrangendo o abastecimento de água potável, coleta e tratamento de esgoto, fornecimento de energia elétrica domiciliar, limpeza urbana, drenagem e, quando necessário, pavimentação, conforme previsto no art. 32. Essa medida melhora significativamente as condições de vida nas áreas beneficiadas, garantindo o direito à moradia digna. Além disso, a legislação adota uma definição abrangente de núcleo urbano, permitindo a regularização de assentamentos humanos de diferentes naturezas, sejam eles clandestinos, irregulares ou já consolidados, independentemente do tipo de zoneamento vigente, conforme detalhado no art. 4º. A participação ativa dos moradores em todas as etapas da Reurb, prevista no art. 17, fortalece o envolvimento comunitário e assegura que as demandas locais sejam devidamente consideradas no processo.

Outro ponto relevante é a possibilidade de firmar acordos de cooperação entre União, Estados e Municípios para disponibilização de imóveis sujeitos à regularização e financiamento de intervenções essenciais em núcleos urbanos informais, conforme estabelecido no art. 4º, § 8º. Essa articulação entre diferentes esferas do Poder Público amplia a eficácia das ações, permitindo soluções mais abrangentes e sustentáveis para a regularização fundiária em áreas de maior complexidade.

Apesar dos avanços proporcionados pelo mencionado diploma legal no processo de regularização fundiária, há desafios e limitações que comprometem sua plena eficácia. Um dos principais problemas é a dificuldade na implementação da infraestrutura essencial prevista no art. 32. Embora a lei estabeleça a obrigatoriedade de abastecimento de água, coleta de esgoto, fornecimento de energia elétrica, limpeza urbana e drenagem, a ausência de mecanismos claros de financiamento pode gerar entraves na efetivação dessas medidas, especialmente em áreas de ocupação consolidada e de difícil acesso.

Outro ponto crítico reside na falta de garantias efetivas para a titulação de propriedades. Embora o art. 42 estabeleça a constituição de direitos reais aos beneficiários, por meio de listagem enviada ao cartório de registro de imóveis, não há uma regulamentação precisa que assegure a celeridade e eficácia desse processo, o que pode gerar insegurança jurídica aos moradores. Além disso, a ausência de um prazo máximo para a concessão da Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pode resultar em burocracias excessivas e atrasos na obtenção do título definitivo pelos beneficiários.

Agora no que diz respeito ao direito real de laje, a legislação paulistana ainda carece de uma abordagem mais detalhada sobre sua aplicabilidade nos processos de regularização fundiária. Dessa maneira, embora a Lei nº 13.465/17 tenha introduzido esse instituto como uma alternativa para a formalização de moradias sobrepostas em imóveis urbanos, a Lei nº 17.734/22 não traz diretrizes específicas para sua implementação em São Paulo. Isso limita sua utilização como ferramenta para garantir segurança jurídica a moradores de habitações verticais informais, comuns em comunidades de alta densidade populacional.

Outro ponto de crítica diz respeito à possibilidade de remoção de moradores em áreas onde haja necessidade de implantação de infraestrutura essencial ou obras de urbanização. Diante disso, o art. 9º prevê a rescisão de títulos como Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), caso a ocupação esteja em local necessário para intervenções urbanísticas.

Ainda que a legislação determine que os removidos recebam atendimento habitacional ou indenização, a falta de critérios objetivos para esses reassentamentos pode gerar impactos sociais negativos, especialmente para populações vulneráveis.

Além disso, a exigência de que os legitimados da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E) arquem integralmente com os custos da regularização, conforme o art. 22, pode desestimular a adesão ao programa. Como consequência, muitos núcleos urbanos informais podem permanecer na ilegalidade, agravando a segregação socioespacial e perpetuando a precariedade habitacional.

A Lei nº 17.734/22 representa um avanço significativo na política de regularização fundiária do Município de São Paulo, promovendo a inclusão social e a integração urbana de núcleos informais. Seu foco na titulação dos imóveis e na implementação de infraestrutura essencial contribui para a redução da desigualdade no acesso à moradia formalizada. Entretanto, a ausência de diretrizes claras para o direito real de laje, os desafios financeiros para a efetivação das melhorias urbanas e a falta de prazos rigorosos para titulação limitam a efetividade da legislação.

Diante disso, para que a regularização fundiária cumpra plenamente seu papel social, faz-se necessária uma regulamentação complementar que detalhe a aplicação do direito real de laje, assegure maior celeridade nos processos de titulação e estabeleça mecanismos financeiros mais robustos para viabilizar as infraestruturas essenciais.

### **5.1.2. Desafios e Limitações da Lei Complementar nº 334/2022 na Regularização Fundiária e no Direito de Laje em Fortaleza/CE<sup>118</sup>**

A Lei Complementar nº 334/2022, sancionada no município de Fortaleza, estabelece normas e procedimentos para a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), incluindo mecanismos que afetam diretamente a aplicação do direito de laje. O presente estudo de caso analisa os desafios e impactos dessa legislação,

---

<sup>118</sup> FORTALEZA, Município de. Lei Complementar n. 334, de 30 de setembro de 2022. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza.

explorando tanto seus aspectos positivos quanto suas limitações na efetiva regularização imobiliária em regiões informais.

A Lei Complementar nº 334/2022 busca estabelecer diretrizes para a regularização de núcleos urbanos informais de Fortaleza/CE, diferenciando a Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) da Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E), conforme disposto no art. 12. Dessa forma, essa distinção visa atender populações de baixa renda sem onerar excessivamente os beneficiários.

Os objetivos da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), no Município de Fortaleza, visam promover uma transformação social e urbana por meio de ações que garantam a melhoria das condições de vida nos núcleos urbanos informais. O foco está na identificação e organização desses núcleos, assegurando a prestação de serviços públicos e a criação de unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial (art. 2º, I e II). A iniciativa busca ampliar o acesso à terra urbanizada para a população de baixa renda, com a prioridade de permanência nos próprios núcleos regularizados (art. 2º, III). Além disso, visa promover a integração social, a geração de emprego e renda, e fortalecer a cooperação entre as esferas pública e privada (art. 2º, IV).

A Reurb também se propõe a garantir o direito à moradia digna e adequadas condições de vida, resguardando a função social da propriedade e o bem-estar dos habitantes (art. 2º, VI, VII, e VIII). Outro objetivo relevante é o estímulo à resolução extrajudicial de conflitos (art. 2º, V), a implementação da gestão democrática e a participação dos interessados no processo (art. 2º, XII). Por fim, visa reduzir o déficit habitacional, distribuir de forma justa os ônus e benefícios da urbanização e prevenir a formação de novos núcleos informais (art. 2º, XIII e X).

O art. 4º da referida lei complementar é muito relevante no sentido de estabelecer a possibilidade de parcerias públicas com a União, com o Estado do Ceará, com os Cartórios de Registro de Imóveis, com o Ministério Público, com a Defensoria Pública ou outras entidades e instituições para efetivação do direito de laje.

Assim, sabe-se que fiscalizar, regulamentar e promover políticas públicas nessas regiões é um trabalho complexo, pois como já evidenciado nos tópicos anteriores, essas áreas irregulares que possuem construções sobrelevadas são zonas de risco estrutural e natural, o que demanda uma atuação conjunta entre diferentes órgãos para garantir soluções eficazes. A formalização dessas construções exige a regularização registral, que depende da atuação dos cartórios, enquanto a fiscalização e a implementação de políticas públicas necessitam do envolvimento do Município, do Estado e da União.

Além disso, a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública se faz essencial para assegurar que a regularização atenda às necessidades locais das populações vulneráveis, garantindo que seus direitos sejam preservados.

De mesmo modo, seu art. 5º estabelece critérios de exclusão para a regularização fundiária, delimitando situações em que a Reurb não pode ser aplicada. A norma busca equilibrar o direito à moradia com a necessidade de preservar áreas estratégicas para a segurança nacional, a proteção ambiental e a prevenção de desastres. Por isso, exclui da regularização imóveis situados em áreas de risco intransponível, como encostas instáveis e regiões sujeitas a inundações, além de espaços protegidos por legislação ambiental e patrimonial.

Contudo, a lei permite exceções em casos específicos, desde que haja estudos técnicos que comprovem a viabilidade da regularização sem comprometer a segurança e o meio ambiente. Nesse contexto, o art. 15<sup>119</sup> da mesma lei estabelece que, como regra geral na Reurb-S, a elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária são de responsabilidade do Município, incluindo a implementação da infraestrutura essencial, dos equipamentos comunitários e das melhorias habitacionais.

---

<sup>119</sup> Art. 15. No núcleo urbano informal classificado como Reurb-S, caberá ao Município a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária, bem como implementar, diretamente ou por meio da administração pública indireta, a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização fundiária.

Parágrafo único. Fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização do núcleo urbano informal classificado como Reurb-S, podendo inclusive custear a implantação da infraestrutura essencial prevista no projeto de regularização fundiária.

Ademais, a lei permite que os legitimados possam arcar — caso optem por isso — com os custos dos projetos e dos demais documentos técnicos necessários, bem como financiar a implantação da infraestrutura essencial. Tal previsão visa evitar entraves na implementação do direito real de laje e em outros aspectos da regularização fundiária, garantindo que comunidades suburbanas não fiquem impossibilitadas de regularizar suas moradias por questões financeiras.

A Lei Complementar do Município de Fortaleza/CE separou uma seção específica para tratar sobre direito real de laje que começa do art. 72 e finda-se no 79, essa sessão basicamente copia alguns artigos da Lei 13.465/17 que regulamentou o direito de laje no Código Civil sem conseguir estabelecer critérios objetivos para sua aplicação. As novidades trazidas se encontram nos artigos 77 a 79, que visam adaptar o conceito de direito real de laje ao contexto local da cidade.

O art. 77 trata da possibilidade de instituir um condomínio urbano simples em imóveis com múltiplas construções, estabelecendo a discriminação das áreas de uso exclusivo e das áreas comuns, além de exigir que a regularização respeite os parâmetros urbanísticos locais.

Já no art. 78, regulamenta-se o registro da instituição do condomínio urbano simples, com a obrigatoriedade de abrir uma matrícula para cada unidade autônoma e a identificação das partes comuns do imóvel. Esse artigo também facilita a alienação e gravação das unidades autônomas, além de garantir o acesso das unidades ao logradouro público. Por sua vez, o art. 79 simplifica o processo de averbação das edificações no caso de Reurb-S, permitindo que o procedimento seja realizado com uma mera notícia do interessado, dispensando a apresentação de documentos como o Habite-se e certidões negativas de tributos, o que facilita a regularização de imóveis em áreas informais.

Apesar das inovações, a Lei Complementar não apresenta critérios mais claros e objetivos para sua aplicação prática, o que pode gerar dificuldades na execução e gestão desses direitos, especialmente no que diz respeito ao controle das construções e à adequação às normas urbanísticas e estruturais locais, bem como não estabelece critérios objetivos sobre a fração de despesas que cada domiciliado dessas áreas deverá arcar.

A falta de clareza sobre como as despesas comuns, como manutenção e serviços de infraestrutura, serão rateadas entre os condôminos pode levar a disputas entre os moradores, uma vez que a distribuição dos custos não está bem definida. Além disso, a ausência de diretrizes para a divisão dos encargos financeiros e a gestão das áreas comuns pode resultar em desequilíbrios e, até mesmo, em desajustes no funcionamento do condomínio urbano simples, prejudicando a convivência e dificultando a regularização completa do imóvel no futuro.

Para que o direito real de laje e o condomínio urbano simples se consolide de forma eficaz, seria necessário o estabelecimento de normas mais específicas, claras e detalhadas, que definissem de maneira objetiva as responsabilidades de cada titular sobre as áreas comuns e sobre as despesas, promovendo um ambiente mais organizado e seguro.

### **5.1.3. Desafios e Limitações da Lei n. 9.733/2022 na Regularização Fundiária e no Direito de Laje em Belém/PA<sup>120</sup>**

Inicialmente, a Lei n° 9.733, de 11 de janeiro de 2022, estabelece as normas e procedimentos específicos para a Regularização Fundiária Urbana (REURB) no Município de Belém, Pará, com base na Lei Federal n° 13.465/17, no Decreto n° 9.310/18, e no Plano Diretor de Belém. Nesse sentido, ela visa regularizar os núcleos urbanos informais, buscando o ordenamento territorial urbano e a titulação de seus ocupantes.

Além de estabelecer as diretrizes para a Reurb, a lei determina que o município, dentro de sua competência, desenvolverá políticas públicas baseadas no direito social à moradia, no pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana, e no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Esses objetivos deverão ser alcançados de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, priorizando a ocupação eficiente do solo e o uso funcional das áreas urbanas.

---

<sup>120</sup> BELÉM (Município). Lei n° 9.733, de 11 de janeiro de 2022. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - REURB no município de Belém - PA, e dá outras providências. Gabinete do Prefeito, 11 De Janeiro De 2022.

A regularização fundiária será conduzida por meio de ações jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, sempre com a finalidade de promover a inclusão social e garantir o acesso a uma cidade mais justa e ordenada para todos os seus habitantes. A implementação das políticas será feita em consonância com os objetivos e diretrizes estabelecidos na legislação federal e municipal, respeitando o direito à cidade e aos seus recursos naturais.

O art. 5º da Lei n. 9.733, de Belém/PA, estabelece princípios que norteiam a regularização fundiária e a ocupação do solo urbano, destacando, entre outros, a segurança jurídica da posse, o direito à moradia e a participação comunitária. Esse último princípio reforça a importância da atuação no processo de regularização, reconhecendo a legitimidade das práticas e dos arranjos sociais já existentes nas comunidades. A maioria dessas comunidades, formadas em assentamentos, surgiu muito antes da regularização fundiária, e, diante da ausência ou demora do Estado em reconhecer seus direitos, seus moradores desenvolveram um direito costumeiro baseado na vivência e na necessidade de organização social. Esse sistema próprio de normas e fiscalização, consolidado ao longo do tempo, garante segurança às relações imobiliárias locais, fortalecendo a coesão social e assegurando a posse dos imóveis.

Nesse contexto, a participação da comunidade no processo de regularização não é apenas um princípio legal, mas uma necessidade prática. Ao reconhecer o protagonismo dos moradores da comunidade, a legislação municipal reforça a importância da inclusão ativa desses indivíduos na construção de soluções eficazes e legitimadas pela realidade local.

Por fim, a lei do município de Belém também dedica um capítulo ao direito real de laje, previsto nos artigos 70 a 72, permitindo que o proprietário de uma construção-base ceda a superfície superior ou inferior de sua edificação para que outra unidade autônoma seja erguida. Apesar de reconhecer essa possibilidade, a regulamentação sobre o tema é bastante sucinta e não se preocupa em estabelecer diretrizes mais objetivas para a formalização e regularização de imóveis autônomos sobrelevados.

#### **5.1.4. Desafios e Limitações do Decreto n. 18.063/2022 Regularização Fundiária e no Direito de Laje em Belo Horizonte/MG<sup>121</sup>**

O Decreto nº 18.063/2022, do município de Belo Horizonte/MG traz modificações nos Decretos nº 17.115/2019 e nº 17.190/2019, especificamente no que se refere à regulamentação do direito de laje. O ponto central do decreto é a inclusão da unidade imobiliária instituída pelo direito real de laje no Cadastro Imobiliário, exigindo que o contribuinte apresente a matrícula própria da unidade autônoma para fins de inscrição cadastral. Além disso, a atribuição ou alteração de titularidade dessas unidades deve seguir as regras do art. 4º do referido Decreto nº 17.190/2019.

Apesar de trazer algum nível de regulamentação, a norma é extremamente sucinta e não enfrenta diversos aspectos práticos e jurídicos do direito de laje. O próprio conceito do instituto, introduzido pelo Código Civil nos artigos 1.510-A a 1.510-E, envolve uma série de complexidades que vão além do simples cadastramento no banco de dados do município. Questões como a coexistência de diferentes proprietários em uma mesma estrutura, a responsabilidade pela manutenção, a tributação diferenciada e até mesmo os conflitos entre titulares de lajes e proprietários da construção original são pontos que demandam uma regulamentação mais detalhada, o que o decreto não contempla.

Outro problema é a redação do art. 4º do Decreto nº 17.190/2019, alterado pela nova norma. Este estabelece que, caso o consulente não responda a uma diligência em vinte dias, sua consulta será arquivada sem solução. Isso pode gerar instabilidade legal, pois questões complexas relacionadas ao direito de laje podem demandar tempo para análise e resposta, tornando o prazo fixo um potencial entrave ao adequado esclarecimento de dúvidas e conflitos.

Na prática, o decreto se limita a criar um procedimento administrativo sem enfrentar a realidade dos desafios urbanos e jurídicos que o direito de laje pode trazer. Sem diretrizes mais detalhadas sobre o impacto dessa modalidade na

---

<sup>121</sup> BELO HORIZONTE, Município. Decreto nº 18.063, de 12 de agosto de 2022. Altera os Decretos nº 17.115, de 17 de maio de 2019, e nº 17.190, de 14 de outubro de 2019. Belo Horizonte, 12 de agosto de 2022.

organização do espaço urbano, na arrecadação tributária e na segurança jurídica dos envolvidos, a norma acaba sendo insuficiente para garantir a aplicação plena do instituto. Isso pode levar a interpretações divergentes, falta de uniformidade nas decisões administrativas e até mesmo maior judicialização de questões que poderiam ser resolvidas de maneira mais eficiente por meio de um regramento mais robusto.

### **5.1.5. Avanços e Desafios na Implementação do Direito de Laje e Regularização Fundiária no Brasil**

A análise dos casos de São Paulo, Fortaleza, Belém e Belo Horizonte revela que a implementação do direito de laje e a regularização fundiária urbana no Brasil são processos complexos, marcados por avanços significativos, mas também por desafios persistentes. As legislações municipais, inspiradas na Lei Federal nº 13.465/2017, demonstram um esforço coletivo para integrar áreas informais ao ordenamento urbano, garantindo segurança jurídica e melhores condições de vida para populações historicamente marginalizadas. No entanto, a efetividade dessas normas ainda é limitada por questões estruturais, burocráticas e financeiras que demandam atenção e aprimoramento.

Os avanços observados incluem a priorização da inclusão social e integração urbana, com a distinção entre Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) e Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E), permitindo abordagens diferenciadas e adaptadas às realidades socioeconômicas locais. A simplificação de procedimentos, como a dispensa de exigências burocráticas em alguns casos, agiliza o processo de regularização, tornando-o mais acessível.

Além disso, a obrigatoriedade de implementação de infraestrutura essencial, como água, esgoto e energia, melhora significativamente as condições de vida nas áreas regularizadas. A participação comunitária também se destaca como um avanço, fortalecendo o engajamento local e garantindo que as políticas públicas atendam às demandas reais das comunidades.

Isto posto, a incorporação do direito de laje na legislação municipal apesar de avançar no tocante à formalização dessas propriedades informais, possui ainda

diversos desafios e obstáculos práticos para que se possa comemorar sua eficiência. A falta de diretrizes claras para o direito de laje, especialmente no que diz respeito à gestão de áreas comuns, rateio de despesas e adequação às normas urbanísticas, limita sua aplicação prática. As dificuldades financeiras, com a ausência de mecanismos robustos de financiamento para infraestrutura essencial e regularização fundiária, também comprometem a efetividade das políticas públicas, especialmente em áreas de maior vulnerabilidade socioeconômica.

A burocracia e a lentidão nos processos administrativos, somadas à falta de prazos rigorosos para titulação, geram insegurança jurídica e desestimulam a adesão aos programas de regularização. Outro ponto crítico é o risco de remoção e reassentamento de moradores em áreas necessárias para obras de urbanização, sem critérios claros para garantir a proteção das populações afetadas.

Para superar esses desafios e consolidar os avanços alcançados, é fundamental adotar medidas como a regulamentação detalhada do direito de laje, estabelecendo diretrizes claras sobre gestão de áreas comuns, rateio de despesas e adequação às normas urbanísticas. A criação de mecanismos de financiamento específicos para infraestrutura essencial e regularização fundiária, com participação de todas as esferas governamentais e do setor privado, também é essencial. Ademais, a proteção aos moradores, com critérios objetivos para reassentamento em casos de remoção, deve ser priorizada, assim como a integração de políticas públicas de habitação, meio ambiente, saneamento e mobilidade urbana, promovendo uma abordagem holística para o desenvolvimento urbano.

## **5.2. Análise Jurisprudencial**

A interpretação jurídica do direito de laje no Brasil tem sido objeto de significativas discussões doutrinárias e decisões jurisprudenciais nos últimos anos, principalmente quando correlacionado com outros institutos, como será demonstrado. Dessa forma, o direito de laje, como já discutido, busca regularizar construções sobrelevadas existentes em áreas urbanas. Contudo, a aplicação prática desse instituto jurídico tem revelado controvérsias e divergências substanciais entre os tribunais brasileiro.

Sendo assim, o presente subtópico objetiva examinar minuciosamente as decisões dos Tribunais de Justiça de estados como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que versam sobre o direito real de laje, destacando as interpretações divergentes e os principais pontos de controvérsia. Diante disso, a análise comparativa dessas decisões pretende oferecer uma compreensão mais aprofundada sobre a aplicação do instituto em diferentes contextos, identificando padrões interpretativos e lacunas normativas. Além disso, se busca explorar os desafios enfrentados pelos operadores do direito na implementação do direito de laje e as implicações práticas decorrentes das diferentes interpretações jurisprudenciais.

Por meio desta exposição sobre o posicionamento dos tribunais brasileiros, pretende-se contribuir para o aprimoramento das discussões acadêmicas e jurídicas em torno do direito de laje, fornecendo subsídios para eventuais reformulações do instituto - como discutido no tópico 4.2.

Dessa forma, como dito anteriormente, seria lógico trazer ao estudo jurisprudências de estados onde o direito de laje foi incorporado levando em conta a densidade demográfica, bem como o verticalismo dessas cidades, sendo ambos fatores diretamente relacionados ao direito de laje.

Pois bem, sob a óptica do TJ-SP, é perceptível que a Apelação Cível nº 1005365-70.2014.8.26.0020, representa um marco na interpretação do direito de laje. De forma introdutória, a decisão judicial em tela discutiu a viabilidade de reconhecimento da usucapião do direito real de laje, tanto em modalidades judiciais quanto extrajudiciais, desde que comprovados os requisitos da prescrição aquisitiva. Um dos aspectos centrais desta decisão foi a distinção estabelecida entre o direito de laje e a constituição de um condomínio, permitindo a declaração da usucapião e a abertura de uma nova matrícula para a laje em caráter excepcional. Vejamos a ementa da decisão:

Apelação Cível. Ação de usucapião constitucional urbana – Direito real de laje – Sentença que extinguiu o processo, sem resolução do mérito, por falta de interesse processual, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil – Recurso de apelação interposto pelos autores – Possibilidade de reconhecimento da usucapião do direito real de laje, em qualquer de suas modalidades, inclusive a extrajudicial, desde que

comprovado o preenchimento dos requisitos da prescrição aquisitiva – Construção-base que não está regularizada, tampouco havendo no local condomínio regularmente constituído – Irrelevância – Distinção entre laje e condomínio – Possibilidade de declaração da usucapião e descerramento da matrícula, em caráter excepcional, levando-se em conta a natureza originária da aquisição, com descrição da nova unidade e mera menção ao terreno onde está erigida – Recurso dos autores provido para anular a sentença, com retorno dos autos à origem para que haja o regular prosseguimento do feito. Dá-se provimento ao recurso para o fim de anular a sentença. (TJ-SP - AC: 10053657020148260020 SP 1005365-70.2014.8.26.0020, Relator: Christine Santini, Data de Julgamento: 06/07/2020, 1ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 06/07/2020)

Outro ponto central da decisão é que a construção-base não está regularizada e não há um condomínio regularmente constituído no local. Contudo, o tribunal considerou irrelevante essa falta de regularização para o reconhecimento do direito real de laje. Esta distinção entre laje e condomínio é significativa, pois permite a declaração da usucapião e o descerramento da matrícula da unidade lajeária, levando-se em conta a natureza originária da aquisição.

É notório, também, que a natureza originária da aquisição é um aspecto crucial na decisão, permitindo que a nova unidade seja descritiva com mera menção ao terreno onde está erigida, sem necessidade de regularização prévia da construção-base. Esta abordagem facilita a regularização de unidades imobiliárias em áreas urbanas, onde a informalidade das construções é comum. Dessa forma, esse entendimento favorece a regularização fundiária e a segurança jurídica dos possuidores.

No mesmo sentido, a decisão da 1ª Câmara de Direito Privado do TJ-SP demonstra uma interpretação progressista e inclusiva do direito real de laje, reconhecendo a possibilidade de usucapião mesmo diante da falta de regularização da construção-base e da inexistência de um condomínio formalmente constituído. Ao considerar a natureza originária da aquisição, o tribunal promove a regularização fundiária e assegura os direitos dos possuidores de boa-fé.

Este entendimento é especialmente relevante em um contexto urbano brasileiro caracterizado por construções informais e pela necessidade de

regularização de imóveis para garantir a segurança jurídica e a dignidade dos moradores.

Logo, a decisão do TJ-SP acima evidenciou pontos controversos que permeiam a aplicação do direito de laje. Primeiramente, a distinção entre laje e condomínio não é clara para todos os operadores do direito, gerando interpretações divergentes sobre a natureza jurídica desse instituto. Secundariamente, a possibilidade de reconhecimento da usucapião extrajudicial do direito de laje é um tema que ainda suscita debates, especialmente quanto ao papel dos cartórios de registro de imóveis.

Tratando das implicações desta jurisprudência, é perceptível que elas se fazem amplas e impactam diretamente a prática forense e a regularização fundiária urbana. Primeiro pela possibilidade de reconhecimento da usucapião do direito de laje poder representar uma alternativa viável para a regularização de construções irregulares.

No entanto, as divergências interpretativas e a necessidade de clareza normativa evidenciam a importância de uma abordagem integrada e coordenada entre os diversos atores envolvidos no processo de regularização, logo, o estudo da jurisprudência em questão revela a complexidade da aplicação do direito de laje no Brasil e as controvérsias que ainda precisam ser resolvidas.

Passando para análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), tem-se a Apelação Cível nº 5000275-75.2018.8.13.0362, a qual discutiu a possibilidade de a prescrição aquisitiva recair sobre o direito real de laje e estabeleceu parâmetros para o reconhecimento da usucapião.

Entendeu aquele tribunal que a existência do direito de laje pressupõe a prova documental do registro "os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247, do CC), salvo os casos expressos neste Código"<sup>122</sup>. Com base em tal afirmação, afastou-se também a

---

<sup>122</sup> TJ-MG - AC: 50002757520188130362, Relator: Des.(a) Luiz Carlos Gomes da Mata, Julgado em: 02/02/2023, 13ª Câmara Cível, Data de Publicação: 06/02/2023). Disponível em: <[https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_resultado2.jsp?listaProcessos=10000212545560001](https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultado2.jsp?listaProcessos=10000212545560001)>

possibilidade de utilização da prova testemunhal para o reconhecimento da usucapião do imóvel.

Nessa senda, a corte afirmou ainda que:

“a mera edificação em terreno alheio, se comprovada, não permite, por si só, o reconhecimento de direito real em favor daquele que alega ser responsável pela construção, autorizando, tão somente, a indenização por benfeitorias, desde que devidamente comprovadas (artigos 1.253 cumulado com artigo 1.255, ambos do Código Civil)”.

Surge então valiosa discussão acerca dos requisitos para o reconhecimento da usucapião do direito de laje. Da jurisprudência consultada, entende-se que a formalização pretérita do direito de laje através do registro público é considerada pela jurisprudência como condição necessária para o posterior reconhecimento da usucapião por terceiros.

Nesse sentido, o julgado elencado abaixo, oriundo do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, enfatizou a necessidade de um procedimento formal e consensual para a constituição do direito de laje, garantindo a segurança jurídica das relações patrimoniais e evitando conflitos possessórios.

Senão, vejamos:

Apelação. Reintegração de posse. Imóvel construído sobre a laje do imóvel-base de propriedade da autora. Sentença que julgou improcedente o pedido ao reconhecer o direito real de laje do réu. Comodato verbal não reconhecido. Contraprestação ajustada entre as partes que desnatura o caráter gratuito do comodato. Não se cogita de comodato modal, na medida em que a contraprestação é elemento essencial do negócio jurídico e não accidental. Direito real de laje que não pode ser reconhecido sem a existência de anuência das partes mediante registro com a abertura de matrícula própria do imóvel lajeário. Inteligência do art. 1.510-A, § 3º, do Código Civil. Cumpre salientar, ainda, que, a despeito da existência de controvérsia acerca da possibilidade da usucapião do direito real de laje, balizada doutrina admite a prescrição aquisitiva desse direito real, tal como a própria jurisprudência. Não obstante, no caso dos autos, ainda que se admita a possibilidade, falecem requisitos para o seu reconhecimento, haja vista que a notificação extrajudicial, entendida, aqui, como oposição ao exercício da posse do apelado, foi realizada mesmo antes da edição da Lei

nº 13.465/2017, significando a ausência da posse mansa, pacífica e ininterrupta. No entanto, isso não afasta o direito do réu-apelado de manter-se na posse do imóvel, haja vista ser possuidor de boa-fé sem caráter precário. Como tal, lhe é assegurado o direito de retenção pelo preço da construção, impedindo, assim, a incontinenti retomada da posse por meio da ação reintegratória, onde se discute tão somente a melhor posse. Nesse contexto, entendo que o réu desincumbiu-se do ônus de provar o fato impeditivo do direito alegado pela parte autora, nos termos do art. 373, II, do NCPC, comprovando ser legítimo possuidor do imóvel objeto da lide. Portanto, apesar de motivos distintos dos declinados na sentença, entendo que esta deve ser mantida. Sentença de improcedência que deve ser mantida. Recurso desprovido. (TJ-RJ - Apelação: 0007184-85.2017.8.19.0202 202200110139, Relator: Des(a). Teresa de Castro Neves, Data de Julgamento: 13/09/2022, Décima Terceira Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 16/09/2022).

Pois bem, a decisão do TJ-RJ reflete a complexidade das questões relativas à posse e propriedade no direito brasileiro, especialmente em contextos urbanos e informais, como no caso do direito de laje. Este aspecto mostra o cuidado do legislador em assegurar a formalização e a segurança jurídica das relações patrimoniais, evitando ambiguidades e possíveis litígios futuros.

Em continuidade, a decisão analisada demonstra uma aplicação criteriosa das normas jurídicas pertinentes e um esforço para balancear os direitos dos proprietários e possuidores. A jurisprudência ressalta a importância da formalização de acordos patrimoniais e a necessidade de uma abordagem equilibrada que reconheça os investimentos de boa-fé enquanto assegura a segurança jurídica das propriedades.

Em resumo, os casos ora listados sublinham a necessidade contínua de desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial para lidar com as complexidades das relações de posse e propriedade. Por outro lado, a pesquisa de jurisprudência demonstrou que, atualmente, o tema não é tratado com profundidade pelos tribunais estaduais. São poucos julgados e, em geral, referem-se à pretensão de aquisição do direito de laje pela usucapião. As buscas feitas na base de dados do STJ também se mostraram infrutíferas — há somente oito decisões monocráticas que correspondem aos termos “direito real de laje”, além da ausência de acórdãos. Com isso, reforça-se

a tese de que o direito de laje carece de aplicabilidade dado que é instituto quase inexistente na jurisprudência dos tribunais.

### **5.3. Modelos de Propriedade Compartilhada em Outros Países**

As peculiaridades do contexto brasileiro que giram em torno do direito real de laje tornam o Brasil singular, sendo difícil achar institutos análogos em outros países. Embora as nações tenham desafios relacionados à regulamentação habitacional e à alta densidade demográfica, a realidade das favelas e ocupações irregulares no Brasil apresentam características próprias que não são encontradas em outros contextos.

Apesar disso, a análise de experiências internacionais de regularização fundiária permite compreender como diferentes ordenamentos jurídicos abordam questões fundiárias similares, oferecendo *insights* valiosos sobre os aspectos jurídicos e urbanísticos envolvidos e possibilitando o aprimoramento das práticas nacionais.

#### **5.3.1. Portugal**

Como evidencia o Professor Carlos E. Elias de Oliveira, a legislação portuguesa teve uma influência notável na construção do regime jurídico do Direito Real de Laje no Brasil. A estrutura conceitual e normativa do Direito Real de Superfície em Portugal, especialmente no que se refere à possibilidade de edificação sobre imóvel alheio e à regulação das áreas comuns em condomínios, forneceu subsídios importantes para a formulação das regras que regem a laje como um novo direito real no ordenamento jurídico brasileiro<sup>123</sup>.

O Direito Real de Laje, positivado a partir do art. 1.510-A do Código Civil brasileiro, introduziu uma categoria jurídica que se aproxima do Direito de Superfície lusitano ao permitir que um indivíduo edifique e mantenha construção sobre imóvel de outrem, sem que isso implique uma transmissão da propriedade do solo. Tal figura possibilita a regularização de edificações que, até então, estavam à margem

---

<sup>123</sup> OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *Direito Real De Laje À Luz Da Lei 13.465/2017: nova lei, nova hermenêutica*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas - Senado, Julho/2017.

da normatividade formal, garantindo segurança jurídica e direitos patrimoniais aos ocupantes de construções autônomas erguidas sobre unidades preexistentes.

Outro ponto de convergência, citado por Carlos E. Elias de Oliveira, entre o modelo português e o brasileiro, está no regime das áreas comuns, uma vez que o legislador brasileiro adaptou conceitos do Código Civil de Portugal, em especial as disposições sobre condomínio edilício previstas no artigo 1.421 do Código Civil lusitano. A definição das partes comuns da laje, presentes no art. 1.050-C, guarda notável semelhança com a lista de bens indivisíveis e de uso comum estabelecida pelo diploma português, sobretudo no que tange à estrutura da edificação e às instalações gerais.<sup>124</sup>

O direito de superfície está regulado no Código Civil português dos artigos 1.524 a 1.542, o qual se faz por um instituto jurídico que permite a separação da propriedade do solo e da construção sobre ele<sup>125</sup>. Esse direito pode ser constituído por meio de contrato, testamento, usucapião ou pela alienação (artigo 1.528).

Quando constituído, o direito de superfície implica a criação de servidões necessárias para o uso e fruição da via pública. Caso o título constitutivo não especifique o local e as condições dessas servidões, salvo acordo, elas serão fixadas pelo tribunal. Além disso, a constituição coerciva de uma servidão de passagem sobre o prédio de um terceiro só é possível se, no momento da constituição do direito de superfície, o prédio já estivesse cravado (artigo 1.529).

No ato de constituição do direito de superfície, pode ser estabelecido um preço a ser pago pelo superficiário, que pode ser em prestação única ou prestações anuais, temporárias ou perpétuas. Essas prestações devem ser pagas em dinheiro (artigo 1.530). Em caso de atraso no pagamento das prestações anuais, o proprietário do solo tem o direito de exigir o triplo do valor em dívida (artigo 1.531).

Enquanto a construção ou plantação não for iniciada, o proprietário do solo mantém o direito de uso e fruição do terreno, mas não pode impedir ou dificultar o

---

<sup>124</sup>OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Op. cit,

<sup>125</sup> PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 47.344, de 25 de novembro de 1966. Diário da República, Lisboa, 1966. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

início da obra ou plantação (artigo 1.532). O proprietário também mantém o direito de uso e exploração do subsolo, mas é responsável por indenizar o superficiário caso essa exploração cause prejuízos à construção (artigo 1.533).

Tanto o direito de superfície quanto o direito de propriedade do solo são transmissíveis por ato entre vivos (venda, doação, etc.) ou por morte (artigo 1.534). O proprietário do solo também possui direito de preferência na compra do direito de superfície, caso o superficiário decida vendê-lo ou dá-lo em cumprimento de uma dívida. No entanto, se o solo estiver sujeito a um regime de enfiteuse, o direito de preferência do enfiteuta prevalece sobre o do proprietário do solo (artigo 1.535).

O direito de superfície lusitano pode extinguir-se por diversos motivos, como a falta de construção ou plantação dentro do prazo estipulado (ou, na falta de prazo, dentro de 10 anos), a destruição da obra ou das árvores sem reconstrução ou renovação, o decurso do prazo (no caso de direitos temporários), a reunião das propriedades (quando o superficiário adquire o solo ou vice-versa), o desaparecimento ou inutilização do solo, ou a expropriação por utilidade pública. O contrato também pode prever outras condições para a extinção do direito de superfície (artigo 1.536). Se o superficiário não pagar as prestações anuais por 20 anos, a obrigação de pagar se extingue, mas ele não adquire a propriedade do solo, a menos que haja usucapião (artigo 1.537).

Quando o direito de superfície é temporário e se extingue pelo decurso do prazo, o proprietário do solo adquire a propriedade da obra ou das árvores. Nesse caso, o superficiário tem direito a indenização calculada com base no enriquecimento sem causa, a menos que haja estipulação em contrário. Se não houver indenização, o superficiário será responsável por danos à obra ou plantação, se houver culpa de sua parte (artigo 1.538). A extinção do direito de superfície também implica a extinção dos direitos reais (como usufruto ou hipoteca) constituídos pelo superficiário sobre a superfície. No entanto, se o superficiário tiver direito a uma indenização, esses direitos reais podem ser transferidos para o valor da indenização (artigo 1.539).

Os direitos reais constituídos pelo proprietário sobre o solo estendem-se à obra ou às árvores adquiridas após a extinção do direito de superfície (artigo 1.540).

Se o direito de superfície se extinguir antes do prazo (no caso de direitos temporários), os direitos reais sobre o solo e a superfície continuam a existir separadamente, como se a extinção não tivesse ocorrido (artigo 1.541). Por fim, em caso de extinção por expropriação, o valor da indenização será dividido entre o proprietário do solo e o superficiário, conforme o valor de seus respectivos direitos (artigo 1.542).

### 5.3.2. Espanha

O *derecho de vuelo ou sobreedificación* tem origem na legislação espanhola e está relacionado à propriedade horizontal, mas se diferencia do modelo tradicional de propriedade em condomínios. Ele permite que o proprietário de um imóvel tenha o direito de utilizar a laje (ou cobertura) de seu edifício para a construção de novas unidades habitacionais ou para a expansão do imóvel, sem que isso represente uma invasão de propriedade ou prejudique os direitos dos demais condôminos.

No direito espanhol, esse conceito foi criado como uma forma de possibilitar a maximização do uso do espaço urbano, especialmente em áreas densamente povoadas, permitindo o aproveitamento de áreas não utilizadas de forma eficiente, como as coberturas dos edifícios. O *derecho de vuelo ou sobreedificación* confere ao titular da unidade o poder de construir no topo do edifício, desde que respeitadas as normas de segurança e os direitos de vizinhança, criando uma espécie de "acréscimo" à propriedade existente sem violar a propriedade de outros moradores do edifício<sup>126</sup>. Tal norma está disposta no artigo 350 do Código Civil Espanhol: "O proprietário de um terreno é dono de sua superfície e do que está debaixo dela, e pode fazer nele as obras, plantações e escavações que lhe convenha, salvo as servidões, e com sujeição ao disposto nas leis sobre Minas e Águas e nos regulamentos de polícia".<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. Aspectos urbanísticos, civis e registraes do direito real de laje. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Volume 7. N. 2. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4750/pdf>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

<sup>127</sup> ESPANHA. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

Outrossim, o *derecho de vuelo ou sobreedificacióné* está previsto no *Reglamento Hipotecario* espanhol, Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira em seu artigo “Aspectos Urbanísticos, Civis e Registrais do Direito Real de Laje” nos traz a seguinte elucidação sobre esse instituto:

“o instituto possui duas fases distintas: a) fase provisória, na qual se concede um direito de edificar sobre ou abaixo da edificação afetada; b) fase definitiva, na qual, como consequência do exercício do direito, surge um direito de propriedade pleno e definitivo sobre o objeto construído. O *Derecho de Vueloou Sobreedificación* (‘Direito de Espaço Aéreo’ ou ‘Sobrelevação’, em tradução livre para o português), é aquele que surge sob pactos reais para os quais é concedido a uma pessoa distinta dos proprietários do edifício o direito de elevá-lo ou aprofundá-lo por meio da construção de novas plantas e fazendo sua a propriedade das mesmas de modo perpétuo se bem integrado ao regime de propriedade horizontal do edifício que serve de base, sem que constitua direito de superfície. Note-se, porém, que o *derecho de vuelo* tem sido entendido como um direito real limitado e, para determinar sua constituição, conteúdo e extensão, é necessária a inscrição no registro, atendendo ao princípio da especialidade ou determinação, exigível para a constituição de novos direitos reais.<sup>128</sup>

Dessa forma, o *derecho de vuelo ou sobreedificacióné* configura um mecanismo jurídico que permite a otimização do espaço urbano ao viabilizar a construção sobre edificações preexistentes, sem que isso comprometa os direitos dos demais proprietários do edifício. Sua estruturação em fases distintas e a exigência de registro para sua constituição garantem segurança jurídica e delimitação precisa do direito, reforçando sua natureza de direito real limitado dentro do regime de propriedade horizontal.

### 5.3.3. Catalunha - Comunidade Autônoma Espanhola

Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Loures de Oliveira, em seu artigo “Aspectos Urbanísticos, Civis e Registrais do Direito Real de Laje”, evidenciam que o instituto do *derecho de vuelo ou sobreedificación* também aparece na legislação civil e urbanística da Catalunha, região autônoma da Espanha. No Código Civil catalão, especificamente no Capítulo VII do Título VI do Livro V, artigos 567.1 a 567.6, esse instituto é caracterizado como um direito real sobre um edifício ou um solo edificável, conferindo ao titular a faculdade de construir uma ou mais plantas sobre a estrutura gravada e, conseqüentemente, tornar-se proprietário das novas

<sup>128</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. Aspectos urbanísticos, civis e registraes do direito real de laje. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Volume 7. nº. 2. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

construções. O *derecho de vuelo* possui estrutura bifásica, compreendendo uma fase provisória, em que se concede o direito de edificação, e uma fase definitiva, na qual o exercício desse direito resulta na propriedade plena e definitiva da construção. Além disso, para a constituição do direito, a legislação catalã exige o estabelecimento de parâmetros específicos, como o número máximo de andares permitidos, os critérios para determinação da cota de comunidade e um prazo máximo de 30 anos para o exercício do direito.<sup>129</sup>

Os artigos Código Civil catalão estabelecem a definição, a constituição, os requisitos, a transmissibilidade, o exercício e a extinção desse direito real<sup>130</sup>. O artigo 567.1 conceitua o *derecho de vuelo* como um direito real sobre um edifício ou solo edificável, conferindo ao titular a faculdade de construir uma ou mais plantas sobre o imóvel gravado e tornar-se proprietário das novas construções. Além disso, o artigo estabelece que as disposições deste capítulo também se aplicam ao direito de subedificação.

O artigo 567.2 trata da constituição do *derecho de vuelo*, determinando que este deve constar obrigatoriamente em escritura pública, a qual deve especificar elementos essenciais, como: (a) o número máximo de andares e elementos privativos que podem ser construídos, conforme a legislação urbanística vigente; (b) os critérios para a fixação das quotas de participação nas áreas comuns; (c) o prazo máximo para o exercício do direito, que não pode ultrapassar 30 anos; e (d) o preço ou contraprestação aplicável. O artigo também dispõe sobre a possibilidade de incluir normas complementares, como regras de propriedade horizontal e limitações ao direito, além de estabelecer que sua constituição só pode ser oposta a terceiros se devidamente registrada.

O artigo 567.3 regula a legitimidade para a constituição do *derecho de vuelo*, atribuindo essa prerrogativa ao proprietário do imóvel ou a usufrutuários com faculdade de alienação. Além disso, caso seja constituído no contexto de uma

---

<sup>129</sup> CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. op. cit.

<sup>130</sup> CATALUNHA. Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-11130>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

propriedade horizontal, ele deve estar expresso em uma cláusula específica e requer a unanimidade dos proprietários para ser instituído.

O artigo 567.4 estabelece a transmissibilidade do direito, permitindo sua livre alienação, tanto por atos entre vivos quanto por sucessão *causa mortis*, salvo disposição em contrário. Ele também prevê que o *derecho de vuelo* e a propriedade do imóvel preexistente podem ser hipotecados.

O artigo 567.5 disciplina o exercício do direito, determinando que as construções devem ser realizadas conforme o título constitutivo e as normas urbanísticas aplicáveis. O titular do *derecho de vuelo* deve garantir a segurança e a conformidade da edificação com as exigências legais. O artigo também impõe a obrigação de minimizar os transtornos causados aos proprietários das unidades preexistentes, prevendo a necessidade de indenização por eventuais danos. Além disso, uma vez exercido o direito, o titular torna-se proprietário pleno das novas construções e pode, se pactuado, estabelecer o regime de propriedade horizontal.

Por fim, o artigo 567.6 dispõe sobre a extinção do direito, prevendo que esta pode ocorrer tanto por causas gerais de extinção de direitos reais quanto por motivos específicos, como a não conclusão das obras dentro do prazo estipulado ou mudanças nas normas urbanísticas que impeçam a construção prevista. No entanto, a destruição do edifício preexistente não extingue o *derecho de vuelo*, e, em casos de substituição do imóvel por um novo solo edificável devido ao planejamento urbano, os titulares do direito devem ter sua parcela proporcionalmente assegurada.

Assim, observa-se que o *derecho de vuelo* na legislação catalã é um instituto jurídico essencial, estruturado para permitir a ampliação do uso do espaço urbano de maneira ordenada. Este direito oferece diretrizes claras sobre sua constituição, exercício e extinção, proporcionando um quadro legal robusto e funcional.

Em suma, o *derecho de vuelo* representa uma ferramenta poderosa do planejamento urbano catalão. Sua regulamentação será indispensável para enfrentar os desafios do crescimento urbano, ao mesmo tempo em que se busca preservar a identidade cultural e ambiental das cidades catalãs, como Barcelona, por exemplo. Assim, o *derecho de vuelo* não apenas responde às necessidades

imediatas de expansão urbana, mas também contribui para a construção de um futuro urbano mais equilibrado e resiliente.

## 6. Conclusão

Diante dos desafios que a pesquisa impôs, acredita-se que foi possível formular uma análise ampla e multidisciplinar do direito de laje como instrumento jurídico de regularização fundiária, destacando suas implicações urbanísticas, sociais e jurídicas.

A pesquisa demonstrou que a introdução do referido direito deu-se em um contexto de contínuo crescimento urbano desordenado e buscou dar uma resposta, ainda que ineficaz, à demanda de formalização das ocupações informais consolidadas nas cidades brasileiras. No entanto, constatou-se que a mera formalização jurídica dessas habitações não é suficiente para solucionar os problemas estruturais que marcam o déficit habitacional no Brasil.

Evidenciou-se que — em vez de garantir segurança jurídica ou acesso pleno à moradia — o direito de laje tem o condão de reforçar a precariedade das condições urbanas ao consolidar a ocupação de áreas sem infraestrutura adequada, perpetuando a segregação socioespacial e o conseqüente racismo ambiental.

A presente dissertação reafirma que o Direito, em sua essência, não deve se limitar à mera formalização da realidade tal como ela se apresenta, mas sim atuar como uma força transformadora, orientada pelo dever-ser e pela promoção de uma sociedade mais justa e igualitária. O direito de laje demonstra uma preocupação restrita com o ser, ao invés de um compromisso real com a superação dos problemas estruturais da moradia no Brasil.

O instituto, em sua concepção atual, não rompe com a lógica da precarização, mas apenas confere um verniz de legalidade a uma situação que deveria ser combatida por meio de políticas públicas integradas e eficazes.

O verdadeiro papel do Direito não pode se limitar à positivação de situações de desigualdade como se fossem naturais e imutáveis. Pelo contrário, sua vocação é a de ser um instrumento de mudança e aperfeiçoamento social, capaz de promover a dignidade humana de maneira concreta e não apenas simbólica. O direito de laje, ao invés de se constituir como um mecanismo efetivo de inclusão

habitacional, acaba legitimando a permanência da informalidade urbana e a perpetuação da segregação social, pois não enfrenta os reais desafios que impedem milhões de brasileiros de acessarem moradia digna e condições adequadas de vida.

Nesse contexto, a dissertação evidencia que o direito de laje, ao invés de cumprir sua promessa de inclusão e dignidade, sequestra o discurso dos direitos fundamentais para conferir legitimidade a um modelo urbano excludente e desigual. Para que o instituto possa verdadeiramente contribuir para a solução da crise habitacional brasileira, sua aplicação deve estar vinculada a um planejamento urbano sustentável, ao investimento em infraestrutura e à criação de políticas habitacionais que garantam não apenas o reconhecimento jurídico das moradias, mas também a melhoria efetiva das condições de vida da população.

Ao permitir a sobreposição de unidades habitacionais sem um planejamento urbano eficiente, o direito de laje não ataca as causas da informalidade habitacional, mas apenas oferece uma legitimação jurídica para construções que, muitas vezes, carecem de segurança estrutural e acesso a serviços básicos. Além disso, a ausência de regulamentação detalhada do instituto e de diretrizes uniformes para sua aplicação compromete a segurança jurídica e gera incertezas quanto à sua viabilidade prática.

Conforme apontado no capítulo anterior, a jurisprudência sobre o tema ainda não está consolidada, sobretudo pela timidez com que o instituto vem sendo utilizado.

Uma das críticas centrais levantadas ao longo do estudo é que o direito de laje, ao invés de representar uma solução estrutural para a crise habitacional, pode servir apenas para formalizar a exclusão social e consolidar a precariedade urbana.

Diante dessas conclusões, este trabalho contribui para o debate acadêmico e jurídico ao demonstrar que, apesar de ser um avanço na formalização das ocupações urbanas, o direito de laje não pode ser visto como uma solução definitiva para a crise habitacional brasileira e, por vezes, falha em seu propósito junto ao Direito Civil.

Sua efetividade dependerá de ajustes normativos, investimentos públicos e políticas habitacionais que garantam não apenas a regularização da posse, mas a dignidade da moradia e a inclusão urbana dos grupos mais vulneráveis. É imprescindível que a discussão sobre o tema continue avançando, buscando soluções que superem a mera legalização da precariedade e efetivem, de fato, o direito à cidade e à moradia adequada.

Entende-se que restou demonstrado que o direito de laje é, essencialmente, fruto de uma legislação simbólica, conforme descrito por Marcelo Neves. Trata-se, portanto, de um direito que se apresenta como resposta às demandas sociais, mas que não possui eficácia real na transformação da realidade.

No caso, há uma grande distância entre a produção normativa e sua aplicação prática, resultando em um texto normativo que serve mais como discurso político do que como instrumentos efetivos de mudança social.

Desse cenário, surge a compreensão de que as questões que o direito de laje pretendeu solucionar não se inserem no campo dos direitos reais, mas sim no contexto mais amplo da política habitacional e da regularização fundiária. A problemática central não reside na estruturação da propriedade ou na criação de um novo direito real, mas na falta de acesso à moradia digna, na ausência de infraestrutura adequada e na precariedade das políticas públicas voltadas para a urbanização de áreas informais.

Ao tentar responder a um problema eminentemente social por meio da positivação de um instituto jurídico no âmbito dos direitos reais, a legislação desloca a questão para um terreno que não resolve a precariedade das ocupações nem promove efetivamente a inclusão urbana.

Por fim, destaca-se que, embora este estudo defenda a necessidade de políticas públicas integradas e eficazes para enfrentar a crise habitacional, não se quer presumir que tais medidas sozinhas serão capazes de erradicar completamente a informalidade urbana e garantir moradia digna para todos.



## 7. Referências Bibliográficas

ABRAMO, Pedro. A Cidade da Informalidade. Editora Letra Capital, 2018.

AZUELA, Antonio. La Ciudad y Sus Reglas: Sobre la Informalidad Urbana en México. UNAM, 2017.

BHAN, Gautam. “This No Longer the City I Once Knew’: Evictions, the Urban Poor and the Right to in the City in Millennial Delhi”. Environment and Urbanization, v. 21, n. 1, p. 127-142, 2009.

BRASIL DE FATO. Brasil tem 8,3 milhões de pessoas vivendo em áreas de risco. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/07/04/brasil-tem-83-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-areas-de-risco/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.html)>. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Parecer nº 1 da Comissão Mista Da Medida Provisória nº 759, de 2016, sobre o processo Medida Provisória nº759, de 2016.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, jul. 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: 09 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.. Brasília, DF: Presidência da República. disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm) acessado em 18/02/2025.

BRASIL, Mensagem Presidencial nº 690 de 2016, que encaminha ao Congresso Nacional o texto da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016 (DOU de 23/12/2016).

BRASIL, Luciano de Faria. Direito urbanístico e políticas públicas: do planejamento urbano à gestão urbanística. Revista do Ministério Público do RS. Porto Alegre, n. 74, jul. 2013-dez. 2013.

BALBIM, Renato Nunes. Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: Uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano. Nº. 2751. 2022.

BELÉM (Município). Lei nº 9.733, de 11 de janeiro de 2022. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana - REURB no município de Belém - PA, e dá outras providências. Gabinete do Prefeito, 11 De Janeiro De 2022.

BELO HORIZONTE, Município. Decreto nº 18.063, de 12 de agosto de 2022. Altera os Decretos nº 17.115, de 17 de maio de 2019, e nº 17.190, de 14 de outubro de 2019. Belo Horizonte, 12 de agosto de 2022.

BELLO, Luiz. Censo 2022: Brasil tinha 16,4 milhões de pessoas morando em Favelas e Comunidades Urbanas. Editoria IBGE. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41797-censo-2022-brasil-tinha-16-4-milhoes-de-pessoas-morando-em-favelas-e-comunidades-urbanas>>. Acesso em: 05 de outubro de 2024.

BURRA, Sundari. "Towards a Pro-Poor Framework for Slum Upgrading in Mumbai, India". *Environment and Urbanization*, v. 17, n. 1, p. 67-88, 2005.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. Aspectos urbanísticos, civis e registrais do direito real de laje. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*. Volume 7. N. 2. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/viewFile/4750/pdf>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

CATALUNHA. Ley 5/2006, de 10 de mayo, del libro quinto del Código Civil de Cataluña, relativo a los derechos reales. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-11130>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

CAVALCANTE, Valentina Hannud. COSTA, Deborah Regina Lambach Ferreira da. "A efetividade do direito de laje nas comunidades de São Paulo tendo em vista a moradia digna".." *Brazilian Journal of Development* 8.11 (2022): 72446-72454

COASE, Ronald Harry. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, v. 3, n. 1, p. 1-44, 1960.

COUSINS, Ben. "Agrarian Reform and the 'Two Economies': Transforming South Africa's Countryside". In: Ntsebeza, L.; Hall, R. (Eds.). *The Land Questions in South Africa*. HSRC Press, 2007.

COLÉGIO NOTARIAL DO BRASIL. Brasil tem cerca de 40 milhões de imóveis urbanos sem escrituras. Disponível em: <<https://www.notariado.org.br/brasil-tem-cerca-de-40-milhoes-de-imoveis-urbanos-sem-escrituras/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

COSTA, Alexandre Araujo. Direito à Propriedade x Direito de Propriedade. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/redunb/article/download/20553/18973/35715>>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2025.

CÔRTEZ, Altineu. Projeto de Lei n. 2.455, de 2021. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2047386](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2047386)>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2025.

DE SOTO, Hernando. O Mistério do Capital: Por que o capitalismo dá certo no Ocidente e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DINIZ, Maria Helena. Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

DUPONT, Véronique. "The Dream of Delhi as a Global City". *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 35, n. 3, p. 533-554, 2011.

ESPANHA. Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Disponível em: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

EPSTEIN, Richard A. *Simple Rules for a Complex World*. Cambridge: Harvard University Press, 2005.

FARIAS, Cristiano; ROSENVALD, Nelson. *Direito das Coisas*. 10 ed. Rio de Janeiro: Editora Juspodivm, 2018.

FERNANDES, Edésio. *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

FERNANDES, Edésio. *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FORTALEZA, Município de. Lei Complementar n. 334, de 30 de setembro de 2022. Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2021*. Belo Horizonte: FJP, 2021.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

INSTITUTO GEOTÉCNICO DE REABILITAÇÃO DO SISTEMA ENCOSTA-PLANÍCIE. *Áreas De Risco São Tema De Nova Lei Estadual*. Disponível em: <<http://www.inct-reageo.ufrj.br/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

MARICATO, Ermínia. *O Impasse da Política Urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2013.

HARVEY, David. *The New Imperialism*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

HORNBY, Donna; KINGWILL, Rosalie; ROYSTON, Lauren. Untitled: Securing Land Tenure in Urban and Rural South Africa. University of KwaZulu-Natal Press, 2017.

HUCHZERMEYER, Marie. Cities with 'Slums': From Informal Settlement Eradication to a Right to the City in Africa. Cape Town: University of Cape Town Press, 2011.

LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro - 9 ed. rev., atual. e ampl. - Salvador: JusPODIVM, 2020 pg 131

LIMA, Frederico Henrique Viegas de. "Direito de laje: uma visão da catedral."Revista de Direito Imobiliário. .p. 17, 2017

LOPES, Renato de Carvalho. OLIVEIRA, Marcelo Romarco Leles de. Considerações sobre a Lei nº 13.465/2017 e os possíveis efeitos em relação à política de Reforma Agrária no Brasil. Research, Society and Development. 2021.

MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, Legislação e Desigualdade. Editora Liberdade, 2015.

MARICATO, Ermínia. O Impasse da Política Urbana no Brasil. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Erminia et al.. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2ª ed. Editora Alfa-Omega, São Paulo.1982.

MAGALHÃES, Alex Ferreira. O direito das favelas no contexto das políticas de regularização: a complexa convivência entre legalidade, norma comunitária e arbítrio. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais. Disponível em: <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/212>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2025.

MANUAL REURB. Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Relatório de Gestão 2017. Brasília: Ministério das Cidades, 2017.

NEVES, Marcelo. A Constitucionalização Simbólica. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

OLIVEIRA, Murillo Calixto Navarro; QUARESMA, Cristiano Capellani. Intervenções urbanas em áreas periféricas brasileiras: uma revisão sistemática de literatura. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 14, p. e20210270, 2022.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Direito Real De Laje À Luz Da Lei 13.465/2017: nova lei, nova hermenêutica. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Julho/2017 (Texto para Discussão nº 238).

PALUDO, Augustinho. Administração Pública, 11ed., rev., atual. e aml. - São Paulo: editora JusPodivm, 2024 pg .596 - 598

PAYNE, Geoffrey. Land, Rights and Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor. ITDG Publishing, 2001.

PEREIRA, João Batista. "O direito de laje como Instrumento de Regularização Fundiária Urbana". Revista de Direito Imobiliário, v. 74, n. 2, p. 210-230, 2018. direito de laje e Regularização Fundiária: Desafios e Perspectivas. Revista de Direito e Urbanismo, v. 6, n. 1, 2021.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 47.344, de 25 de novembro de 1966. Diário da República, Lisboa, 1966. Disponível em: <<https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1966-34509075>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

POSNER, Richard A. Economic Analysis of Law. 8. ed. New York: Aspen Publishers, 2011.

PORTAL MET@LICA. Áreas de Risco, Geologia e Urbanismo. Disponível em: <<https://metalica.com.br/areas-de-risco-geologia-e-urbanismo-2/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2025.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Manual de Orientação para Regularização de Lajes. São Paulo, 2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf> acessado em: 18/02/2025

ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROY, Ananya. "Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning". Journal of the American Planning Association, v. 71, nº 2, p. 147-158, 2005.

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SETTE, André. O legado esquecido do programa Favela-Bairro. Disponível em: <<https://caosplanejado.com/o-legado-esquecido-do-programa-favela-bairro/>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2025.

SÃO PAULO (Município). Lei n. 17.734, de 11 de janeiro de 2022. Regulamenta, no âmbito do Município de São Paulo, os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária, de acordo com a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, e o Decreto Federal nº 9.310, de 2018, e dá outras providências. Publicada na Casa Civil, em 11 de janeiro de 2022.

FERRAZ, Patricia André De Camargo. Direito de Laje: Teoria e Prática. Quartier Latin, 2018.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

STIGLER, George. The Theory of Economic Regulation. Bell Journal of Economics and Management Science, v. 2, n. 1, 1971.

TARTUCE, Flávio. A Lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. Pensar - Revista de Ciências Jurídicas. Disponível em: <<https://ojs.unifor.br/rpen/article/view/7800>>. Acesso em: 11 de janeiro de 2025.

TARTUCE, Flávio, Manual de direito civil : volume único. – 13ª ed. Rio de Janeiro : Método, 2023.

TEPEDINO, Gustavo. Temas de Direito Civil. 6 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2019.

TEPEDINO, Gustavo; FILHO, Carlos Edison Monteiro; RENTERIA, Pablo. Fundamentos do Direito Civil: direitos reais – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021.

TRUBEK, David; GALANTER, Marc. Scholars in Self-Estrangement: Some Reflections on the Crisis in Law and Development Studies in the United States. Wisconsin Law Review, v. 4, p. 1062-1102, 1974.

TJ-MG - Apelação Cível: 50002757520188130362, Relator: Des.(a) Luiz Carlos Gomes da Mata, Julgado em: 02/02/2023, 13ª Câmara Cível, Data de Publicação: 06/02/2023). Disponível em: <[www.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc\\_resultadojsp?listaProcessos=1000021254556001](http://www.tjmg.jus.br/juridico/sf/proc_resultadojsp?listaProcessos=1000021254556001)>

VARLEY, Ann. "Private or Public: Debating the Meaning of Tenure Legalization". International Journal of Urban and Regional Research, v. 26, n° 3, p. 449-461, 2002.

VENOSA, Sílvio de Salvo. Direito Civil: Direitos Reais. 20ª edição. São Paulo: Atlas, 2019.

VENOSA, Silvio. Artigo - Direito real de laje (criado pela Lei 13.465 de 2017). Disponível em: <<https://blog.grupogen.com.br/juridico/areas-de-interesse/civil/direito-real-de-laje-lei-13-465-de-2017/>>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2025.