

1 INTRODUÇÃO

Na busca do acesso a moradia, um fenômeno social quase sempre será verificado, a população de baixa renda constituirá sua morada em locais de maior precariedade do que a população economicamente favorecida. Nesse sentido, as cidades brasileiras se desenvolvem, mas tal crescimento não acompanha a majoração populacional e como consequência, as camadas de baixa renda acabam se instalando em aglomerados urbanos, locais de exclusão social. Na busca do acesso a moradia, essas pessoas, usando a criatividade típica dos brasileiros, acabam por se adaptar. Surge assim, o direito de laje, fato social corriqueiro no Brasil (AMARANTE, 2012).

Destarte, a ocupação do solo urbano em grande parte do mundo é um processo social e paulatino, onde os indivíduos fixam seu espaço territorial numa pequena parcela da cidade, e ali passam a exercer a vida cotidiana. Nota-se, pois, que políticas regulatórias surgirão sempre num momento posterior a ocupação do solo, excetuando-se cidades que nascem para cumprir determinada função pré-determinada, e por isso, é anteriormente projetada, tendendo possuir maior organização na ocupação do solo. Definitivamente, não é o caso do Brasil, onde os grandes centros urbanos se formaram da maneira menos pensada, e mais ocasional, emergindo aglomerados irreversíveis, ou pelo menos, deixando incontestável o atraso exacerbado do poder público em buscar medidas de regularização.

De toda sorte, o legislador tardou, mas converteu a medida provisória 759 de 2016 na lei 13.465 de 2017, que implantou, entre outros institutos regulatórios da situação fundiária Brasileira, o direito real de laje, objeto deste trabalho, que foi incluído no Código Civil como direito real, e tal como se esperaria, ensejou alguns questionamentos acerca de sua aplicabilidade, o que será posteriormente elucidado. Dessa maneira, cumpre ressaltar, antes de adentrar-se num breve histórico acerca da ocupação territorial Brasileira, delinear o direito constitucional de moraria digna, e a função social da propriedade como premissas básicas em que qualquer instituto de regularização fundiária, sobretudo aqueles trazidos pela lei 13.465/17, em especial, o direito real de laje, devem perseguir, tendo como escopo precípua, a efetividade da dignidade no acesso a moradia, e a função social da propriedade.

2 SOCIEDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À PROPRIEDADE

Segundo Rua (2009) a principal característica da sociedade é a diferenciação social, seus membros não apenas possuem atributos diferenciados (tais como idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional etc.), como também apresentam ideias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham papéis diferentes no decorrer da sua existência, por consequência da diferenciação, indivíduos trazem contribuições múltiplas e específicas à vida coletiva: diferentes habilidades, talentos, oferta de serviços, demandas etc.

Neste sentido, é importante que se fique claro que é a diferenciação que torna a vida em sociedade atraente como estratégia para satisfação de interesses e necessidades (RUA, 2009).

Os interesses são quaisquer valores considerado importante, útil ou vantajoso, moral, social ou materialmente. Os interesses podem resultar de necessidades materiais ou ideais assim, podem ser necessidades materiais ligadas à sobrevivência física (como alimentação, moradia etc.), que dizem respeito aos desejos de posse e ostentação material (tais como: propriedade de terras, bens móveis ou imóveis, joias, dinheiro etc) e as necessidades ideais decorrentes do desenvolvimento intelectual, cultural, religioso – (como exemplo cita-se a necessidade de assistir a um filme, participar de um debate filosófico ou político, defender uma ideia, comparecer a cultos religiosos etc) (RUA, 2009).

Rua (2009) destaca que os interesses tanto podem ser subjetivos como de natureza objetiva. O interesse objetivo pode ser representado nos interesses de classes ou de categorias sociais, por exemplo, ter um salário satisfatório é um interesse objetivo de todo tipo de trabalhador assalariado; o lucro é um interesse objetivo de todo empresário capitalista. Por outro lado, o interesse subjetivo é particular e se manifesta de forma própria, como por exemplo, o interesse de um trabalhador assalariado em desenvolver uma determinada atividade que lhe traga satisfação profissional, por ser a sua vocação, é um interesse subjetivo, embora muitos trabalhadores possam ter um interesse desse tipo; outro exemplo é o interesse de um empresário em explorar uma determinada área de atividade porque acredita que nela poderá adotar inovações (RUA, 2009).

Como visto, “a diferenciação faz com que a vida em sociedade seja complexa e potencialmente envolva, ao mesmo tempo, múltiplas possibilidades de cooperação, competição e conflito” (RUA, 2009).

- A cooperação consiste na capacidade de realização de ações conjuntas em prol de um benefício comum. Como exemplo cita-se um mutirão para a construção de um açude comunitário; a realização de serviços voluntários numa creche comunitária;
- A competição é uma forma de interação social que compreende um amplo número de procedimentos de disputa por bens escassos, geralmente conforme regras admitidas pelas partes. A competição pode assumir diferentes formas e estar presente em processos distintos. Um exemplo de competição são os jogos esportivos, outro são os concursos para acesso a cargos, a disputa por vagas em universidades etc;

O conflito se distingue da competição porque implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos, geralmente identificados como riqueza, poder e prestígio e todos os seus instrumentos. Por exemplo, quando um grupo de trabalhadores sem-terra ocupa

uma propriedade rural, com a finalidade de provocar sua desapropriação, temos uma situação de conflito. Esta situação pode ser resolvida por meio da violência. Assim, a possibilidade do uso da violência, própria do conflito, é um dos elementos que o diferenciam da competição (RUA, 2009).

É importante frisar que o conflito é próprio da vida coletiva, “porém, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, o conflito deve estar dentro de limites administráveis” (RUA, 2009). Para tanto é necessário que haja alguns consensos em relação às regras e aos limites necessários ao bem-estar coletivo e isso se dá por meio de um pacto social para que os homens não vivam em estado de natureza, de luta, ressalta-se que estes consensos não ocorrem naturalmente, nem são automáticos: precisam ser construídos. Indica-se que todo conflito deve ser administrado. A administração do conflito pode ser obtida por dois meios: a coerção e a política. A coerção consiste na ação de reprimir, de refrear. Na política corresponde à força exercida pelo Estado para fazer valer o direito. Como a aplicação da força pode gerar reações, o custo da coerção pode ser muito elevado, e o seu uso, demasiado desgastante para quem a aplica. Por isso, as sociedades recorrem à política, seja para construir os consensos, seja para controlar o conflito. Desta forma, a “política é a resolução pacífica para os conflitos” (RUA, 2009).

Segundo RUA (2009) “política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos”. Na revisão da literatura Celina Souza (2007, 2006) ressaltou também que a definição mais conhecida sobre política pública foi formulada por Laswell, segundo o qual, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que ganha e que diferença faz; e, que a definição mais clássica é atribuída a Lowi, que defende que política pública é "uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar e regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas” (SOUZA, 2007).

Por fim, Souza (2007) resumiu “política pública como o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo colocar o governo em ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Parsons (2007) por sua vez, ofereceu outra definição. Segundo o qual, as políticas públicas se referem à forma com que questões e problemas são definidos e construídos e à maneira com que são introduzidos na agenda decisória. Na concepção de Secchi (2013, p.1) “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”, já Azevedo (2003, p. 38) definiu que “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”.

Neste contexto, é importante frisar que dentre os vários escopos das políticas públicas, o direito à propriedade é um dos mais antigos, basta observar que a primeira função do estado moderno foi garantir o direito à propriedade.

3 HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO DO SOLO E PRIMEIRAS MANIFESTAÇÕES DO DIREITO DE LAJE

O Brasil, como colônia de Portugal desde o seu descobrimento no ano de 1500, teve seu território ocupado de acordo com os ditames de seus colonizadores, nesse sentido, (Rocha, Celestino, & Celetino, 2010) ao tratar da história territorial do Brasil, afirma que sua ocupação se origina em Portugal, no século XIV, através da distribuição de terras por sesmarias. Após sua descoberta em 1500, o Brasil foi dividido em lotes ocupados e distribuídos conforme o interesse da coroa portuguesa e de seus sesmeiros.

Destarte, tem-se que, a divisão do território brasileiro seguiu desde o início as vontades de Portugal, que dividia a terra conforme seu interesse, acarretando a concentração de grande porção de terra, na titularidade de pequeno número de indivíduos, restando as demais parcelas da população, ocupar o restante por meio da posse, que na maior parte das vezes, se dava de forma intitulada e irregular, mas ora, era o que restava.

Nesse sentido, a partir da conquista lusitana, não mais existia terra sem dono, todo território pátrio incorporou-se a coroa portuguesa (TRECCANI, 2009). Dessa maneira, a propriedade do solo no Brasil, originou-se de inegável caráter público, em que o rei português fazia a divisão do território e titulava as porções de terra a determinados particulares. Assim sendo, em todo período do Brasil colônia, a divisão do território se deu por cartas de sesmarias, em que, a coroa portuguesa outorgava a certos particulares, determinada parcela de terra, pelas chamadas cartas de sesmarias, para que estes a cultivassem e dessem função social.

Logo, percebeu-se um fenômeno que manifesta-se até os dias atuais, como bem ilustrado por Henrique Ferraz Correa de Mello: “Nota-se que os donatários das chamadas capitâneas hereditárias se tornaram grandes proprietários de terras, compondo a elite colonial, o que explica o regime de concentração da propriedade imobiliária, sobretudo no âmbito rural, até os dias atuais” (CORREA DE MELLO, 2018).

Observa-se portanto, que o processo de divisão do território brasileiro, desde o início estava fadado a privilegiar um pequeno número de indivíduos, que como supracitado, receberam capitâneas hereditárias da coroa portuguesa, tornando-se grandes proprietários, concentrando a elite da terra em seu poder, o que reflete em nossa sociedade até os dias que correm. De qualquer maneira, o período colonial, compreendido entre o descobrimento até a independência, teve seu marco final quando o Brasil se tornou independente de Portugal, surgindo outra fase conturbada da ocupação do território pátrio. Ora, se antes a ocupação do território brasileiro

dava-se pelo regramento de Portugal, embora a título de subordinação, agora como nação independente e desvinculada dos regramentos portugueses, nenhuma legislação existia para tratar da distribuição da terra entre os seus ocupantes.

Diante desse cenário, desde a independência do Brasil, até a preocupação em regulamentar o uso do território pela população crescente a cada instante, a ocupação do espaço territorial deu-se num vácuo normativo, em que a posse foi o principal instituto utilizado pelo povo para ocupar o território e garantir sua moradia, ensejando as mais diversas situações fáticas, emergindo figuras jurídicas que durante muito tempo foi utilizada de modo desenfreado, e somente nos dias atuais tem-se tentado regulamentar.

Assim sendo, como a independência se deu em 1822, o vácuo normativo supracitado durou 28 anos, culminando com a edição em 1850 do Estatuto da Terra, primeira fonte normativa do Brasil como nação independente a regulamentar a questão fundiária de seu território. Nesse sentido, preleciona Afrânio de Carvalho (1997, p.1):

O regime de sesmarias veio da descoberta até a independência do Brasil em 1822, quando se abriu um hiato na atividade legislativa sobre terras, que se prolongou até 1850, desenvolvendo-se no intervalo a progressiva ocupação do solo sem qualquer título, mediante a simples tomada da posse.

Destarte, em razão de durante muitos anos a ocupação ter ocorrido com base na simples tomada da posse, a Lei de Terras não fez muito mais do que simplesmente titular a posse já devidamente ocupada durante o hiato normativo supracitado. Importante mencionar, que o registro realizado para legitimar a posse, denominava-se registro do vigário. De acordo Afrânio de Carvalho (1997), a Lei de Terras, de 1850, bem como seu regulamento, de 1854, legitimaram a aquisição pela posse, separando do domínio público todas as posses que fossem levadas ao livro da Paróquia Católica, denominado registro do vigário.

Ressalta-se entretanto, que o referido registro não atribuía a propriedade do solo ao seu possuidor, limitando-se a titular a posse daquele que a qualquer título ocupou uma porção de terra em território brasileiro, restando claro um sistema precário de registro no que concerne a propriedade, sendo futuramente porém, importante para o surgimento da usucapião, aquisição de propriedade pela posse titulada por certo período de tempo.

De qualquer maneira, a ausência de um sistema de registro organizado, aliado a ocupação do solo de forma desproporcional, bem como o procedimento de urbanização, culminou num território atualmente mal distribuído, de forma que as camadas economicamente favorecidas passaram a ocupar a melhor parte do território, de forma regular, com sua propriedade devidamente registrada, conquanto a população de baixa renda restou a ocupação das partes consideradas inapropriadas, onde muitas vezes a moradia se estabelece em condições largamente desiguais aquelas ocupadas pelas demais camadas, e na grande maioria das vezes,

de forma irregular.

Diante deste cenário, o poder público sempre vendo aumentar a cada momento as situações descritas acima, procurou implantar medidas tendentes a reverter ou ao menos minimizar os efeitos da irregularidade e desigualdade da ocupação do solo no Brasil. Todavia, as políticas implementadas com essa finalidade, no mais das vezes, restaram infrutíferas, consolidando a mais recente legislação acerca da situação fundiária brasileira, prevendo inúmeros institutos com aplicabilidades em situações diversas, todas voltadas a tentativa de regularização da moradia e da ocupação do solo, trata-se da lei 13.465 de 2017, objeto de conversão da Medida Provisória 759 de 2016. Nesse sentido, Almeida e Silva (2017) comentando a legislação ora tratada, assevera que:

Trata-se de uma lei que, ao enfrentar com ousadia o problema das ocupações irregulares de terras, chacoalha estruturas tradicionais o Direito Civil, denunciando que, entre as várias causas de proliferação da informalidade na ocupação fundiária, está também a progressiva decrepitude de alguns institutos de Direito das Coisas e das interpretações correlatas.

Assim sendo, a referida lei, dentre outras disposições, além de tratar da regularização fundiária urbana e rural, institui como mecanismo de regularização imobiliária, o direito de laje, que foi incluído no rol de direitos reais do Código Civil, gerando discussão aos estudiosos do direito, em especial aos civilistas, acerca de sua natureza e aplicabilidade, bem como de sua eficácia regularizadora e garantidora da função social da propriedade.

4 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DIREITO DE LAJE

O direito de propriedade do ser humano sobre um bem revela o maior caráter de manifestação econômica que se pode aferir sobre ele, afinal, o mais forte direito sobre determinada coisa, é o direito de propriedade, acima de todos os outros, como a posse, o usufruto, a enfiteuse, a superfície, ou qualquer outro. Ora, inúmeras são as relações do ser humano com um bem, e como tais, a diversos títulos são exercidas, embora a nenhum título a relação do homem com a coisa seja tão forte como exercitá-lo a título de propriedade plena. Entretanto, o exercício de todas as faculdades inerentes a propriedade não tem caráter absoluto, e como todo direito individual, encontra limite em outros direitos individuais, bem como nos direitos da coletividade. Destarte, o proprietário de um bem, tem as faculdades de usar, gozar, dispor, bem como reavê-lo. Contudo, deve exercitar suas faculdades no limite de sua função social.

Nesse sentido, Bottaro e Coelho (2017), afirma que a propriedade é uma das bases do sistema socioeconômico do Estado, tendo reflexos não somente no âmbito individual, mas também na ordem econômica e social, revelando-se totalmente coerente e compreensível que a

propriedade deva atender não somente os anseios pessoais do proprietário, mas também da sociedade. Deve-se, entretanto, deixar claro onde a função social da propriedade tem suas manifestações mais relevantes, ou seja, os reflexos mais importantes deste princípio na sociedade.

Ora, pode-se visualizar na propriedade, uma função econômica, aferível pela circulação de riquezas, uma de suas funções sociais mais patentes e mais facilmente visualizadas. Noutro aspecto, e esse de fato mais importante ao presente trabalho, tem-se a indiscutível ligação entre a função social da propriedade, e o direito constitucional à uma moradia digna. Logo, fato é que o direito de propriedade que o indivíduo exerce sobre determinada coisa, deve exercer uma função social, e uma das funções sociais que contribuíram para a manifestação do direito real de laje, é justamente o exercício das faculdades da propriedade ter de ser exercido de forma a garantir a todos uma moradia digna. Nesse sentido, a explicação de Bottaro e Coelho (2017):

A Propriedade deve ser utilizada como um meio de produção e circulação de riquezas, para moradia ou produção econômica, e é justamente nesse ponto que se pode verificar a função social do Direito Real de Laje, vez que esse traz a possibilidade de se garantir o direito à digna moradia aos cidadãos, principalmente aqueles que encontram-se nas áreas favelizadas.

Assim sendo, o Direito real de Laje tem sua manifestação como função social da propriedade que procura garantir o direito à moradia digna de seus titulares, principalmente em áreas favelizadas, como acima mencionado. Embora não somente a essas áreas se restrinja, é inegável que será visualizado na sua grande maioria, nas áreas utilizadas por população de baixa renda. Insta mencionar, que a garantia de uma moradia digna a população, preceito constitucional, deve se efetivar por meio de políticas públicas aptas a garantir a regularidade da ocupação e distribuição do solo urbano. Assim sendo, o direito a digna moradia, aliado ao princípio da função social da propriedade, deixou escancarado a necessidade de políticas tendentes a regularizar a má distribuição, e a irregularidade na situação fundiária brasileira.

Entendendo-se, portanto, como uma política pública, em princípio, do poder legislativo, a promulgação da Lei 13.465 de 2017 busca tais objetivos, normatizando situações de irregularidade, atualmente consolidadas, e concentrando medidas do poder executivo para reverter ou minimizar o cenário atual. Nesse sentido, analisar-se-á o direito real de laje, há muito existente na informalidade no território pátrio, sob um viés constitucional da digna moradia, e da função social da propriedade.

5 O DIREITO REAL DE LAJE

A laje pode ser entendida como o direito real que confere ao seu titular o direito de manter unidade imobiliária autônoma em sobreposição a construção base, ou ainda, na

superfície inferior. Nesse sentido, a lei 13.465 de 2017, incluiu o artigo 1.510-A ao Código Civil, que diz 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. Ora, muito se discute acerca da natureza jurídica do novo instituto, que num primeiro momento, aparenta-se um direito de superfície, eis que cedido pelo titular da construção-base, o direito de construir ou plantar no seu terreno. Entretanto, não se confundem, eis que o direito de superfície é direito real na coisa alheia, estipulado sempre por prazo determinado, e ainda, com caráter acessório.

Por outro lado, o direito real de Laje, embora esteja constituído fisicamente acima ou abaixo de uma construção-base, não é juridicamente acessório a ela, isso porque, será exercido em caráter autônomo ao direito de propriedade da construção que lhe dá suporte. Assim sendo, o titular de uma construção, poderá ceder a parte superior ou inferior de seu imóvel para que novos titulares exerçam um direito autônomo e independente sobre ela. Nota-se, portanto, que a semelhança com um direito real na coisa alheia, por exemplo, uma superfície, é menor do que a semelhança da laje com o domínio propriamente dito. Ou seja, aquele que tem regularizado um direito real de laje, pode usar, gozar e dispor de sua unidade de forma autônoma e independente do titular da construção-base. Nesse sentido, Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho:

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 originário, 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 direito real de laje sobre ela, o que lhe concederá faculdades amplas, similares aquelas derivadas do domínio.

Nota-se pois, que o titular do direito real de laje, tem faculdades de exercício próximas aquelas conferidas ao titular do domínio, embora não se possa considerá-lo proprietário propriamente dito, mas sim, titular de direito real de laje sobre aquele espaço territorial acima ou abaixo de uma construção-base, e esse título, revela uma enorme amplitude. Logo, tem-se que o direito de laje deve ser encarado como direito real sobre coisa própria, incidindo como verdadeiro alargamento da propriedade (GAZOTTO; XAVIER, 2019).

Ora, diversos aspectos práticos acerca do direito real de laje, inclina-se para uma interpretação de que se trata de direito real na coisa própria, e tais aspectos, em conjunto, contribuem para afastar o entendimento segundo o qual seria um direito real na coisa alheia, ou uma nova espécie de direito real de superfície. Primeiramente, tem-se que a laje não se projeta mediante fração ideal, como se daria num regime de condomínio, mas sim, como unidade autônoma e independente da construção-base, como preleciona Stolze Gagliano e Rodolfo

Pamplona Filho:

Com efeito, nos termos das normas vigentes, operou-se o reconhecimento de um novo direito real, em favor de quem imprime destinação socioeconômica sobre a unidade imobiliária superior ou inferior, situada em plano vertical. Esse direito, todavia, não se projeta mediante fração ideal, sobre ou solo ou outras áreas anteriormente edificadas.

Para ilustrar, não se confunde com a figura do condomínio edilício, em que se harmonizam unidades imobiliárias autônomas com fração ideal no solo. No direito real de laje, o proprietário do solo continua como tal, e cede sua superfície ou seu subsolo onde o titular da laje será titular de um direito real autônomo, e exercerá os poderes de usar, gozar e dispor de sua unidade, independentemente da unidade que lhe suporta. Tanto é verdade, que num segundo aspecto, o titular da laje poderá aliená-la a terceiros, gravá-la com hipoteca ou outro ônus real, além de se reconhecer a possibilidade de a laje ser objeto de usucapião, que é forma originária de aquisição da propriedade imóvel.

Importante mencionar o parágrafo primeiro do artigo 1.510-A do Código Civil, que trata do direito real de laje, e deixa claros seu caráter autônomo: “O direito real de laje contempla o espaço aéreo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base”. Outro ponto digno de nota, refere-se ao parágrafo segundo do mesmo artigo, que fixa um regime tributário independente e separado da construção-base e da laje, asseverando que “o titular do direito real de laje responderá pelos encargos e tributos que incidirem sobre a sua unidade” (§2º, 1.510-A).

Por fim, para finalizar a análise do instituto nos termos do Código Civil, reitera-se a possibilidade de alienação da laje, em que o titular do direito real aliena a sua unidade, devendo, entretanto, respeitar o direito de preferência previsto no artigo 1.510-D, que assim dispõe:

Em caso de alienação de qualquer das unidades sobrepostas, terão direito de preferência, em igualdade de condições com terceiros, os titulares da construção base e da laje, nessa ordem, que serão cientificados por escrito para que se manifestem no prazo de trinta dias, salvo se o contrato dispuser de modo diverso.

E assim sendo, antes de encerrar a análise prática do direito real de laje para após analisar a sua efetividade como política de moradia e função social da propriedade, necessário se faz uma breve tratativa das questões notariais e registrais do instituto, o que deixa ainda mais patente o seu caráter de direito real sobre coisa própria, juridicamente individual e autônomo em relação ao suporte físico da construção-base. Nesse sentido, como todo negócio jurídico constitutivo de direitos reais sobre imóveis com valor igual ou superior a trinta salários mínimos, deve ser formalizado mediante escritura pública. Nesse caso, comparecerá perante o

tabelião, o titular da construção-base, que irá outorgar a superfície ou o subsolo ao outro comparecente, qual seja, o futuro titular do direito real de laje.

Em momento posterior, tal manifestação de vontade presente na escritura pública de constituição de direito real de laje, deverá ser levada a registro na serventia imobiliária da circunscrição do imóvel base. Ocorre que, há um importante princípio registral imobiliário conhecido como princípio da unicidade matricial, pelo qual, a cada imóvel deverá ser aberta apenas uma matrícula, que o individualizará, e cada matrícula, corresponderá apenas a um imóvel. De forma que, não poderá ser aberta uma matrícula que individualize mais de um imóvel, tão pouco poderá haver um imóvel que tenha duas matrículas.

Ora, durante muito tempo, o conceito de imóvel para fins registrais e para observância do princípio da unicidade matricial, era entendido como a base física adstrita ao solo e devidamente delineada, ou seja, uma porção de terra em algum lugar do planeta. Assim sendo, para fins registrais, para esse pedaço de território, entendido com um bem imóvel, deveria ser aberta uma única matrícula, e essa matrícula somente poderia referir-se a esse imóvel.

De toda sorte, o conceito de imóvel inegavelmente passou por uma certa evolução diante dos novos institutos que ascenderam naturalmente na sociedade pela necessidade de cada indivíduo e de cada núcleo de indivíduos. Para melhor ilustrar, imagine uma grande cidade, como a capital paulista, São Paulo, com aproximadamente 12 milhões de habitantes. Ora, não há como negar, que não haveria espaço suficiente para que todos os habitantes ocupassem uma porção de terra e instalasse ali sua moradia em projeção vertical, uma casa, por exemplo. Portanto, é visível atualmente na capital paulista, a enormidade de condomínios edifícios instituídos em projeção horizontal, citando-se como exemplo, prédios de apartamentos. Entretanto, a construção se dá naquele mesmo conceito de imóvel acima descrito, ou seja, uma porção de terra delineada no solo, mas aqui, o conceito de imóvel é diferente.

Ora, cada unidade imobiliária é um imóvel autônomo para fins registrais, ainda que constituído e construído na mesma base territorial, e o reflexo disso na serventia imobiliária, é que, além da matrícula daquele imóvel primitivo, que serviu de base para construção, serão abertas matrículas para cada unidade autônoma, cujo direito de propriedade será exercido individualmente sobre aquela unidade, distinta das demais. Após a ilustração, retornemos a análise registral do direito real de laje. Destarte, será aberta uma matrícula própria para a laje, ou seja, no mesmo espaço territorial haverão duas matrículas, uma da construção-base onde será averbada a existência da laje em sua superfície ou em seu subsolo, e a abertura de uma matrícula nova que descreverá a laje e ali serão registrados e averbados todos os atos posteriores referentes ao exercício do direito real de laje, de forma individualizada, independente e autônoma do imóvel base.

Por fim, encerrando a análise prática do instituto, como o exercício do direito real de

laje se dá de forma autônoma, com matrícula própria, o titular desse direito, poderá constituir sobre a sua laje, uma nova laje, e este da mesma forma, havendo a possibilidade de lajes sucessivas desde que respeitadas as limitações urbanísticas estabelecidas na localidade. De forma que, serão abertas quantas matrículas forem as lajes, e averbando-se em cada matrícula da laje, a existência das outras, com remissões recíprocas em todas as matrículas.

6 O DIREITO REAL DE LAJE COMO POLÍTICA GARANTIDORA DO DIREITO DE MORADIA E SUA FUNÇÃO SOCIAL

Uma legislação infraconstitucional, tem na maioria das vezes, o escopo de regulamentar e adequar a realidade social as previsões constitucionais e dar um caráter dirigente as premissas estabelecidas na carta magna, de forma que, a Constituição não se torne apenas um pedaço de papel, mas tenha a maior efetividade possível na realidade de um estado. Nesse sentido, é inegável que a lei em análise neste trabalho, Lei 13.465 de 2017, está intimamente ligada a dois preceitos constitucionais. O primeiro deles, trata-se, em caráter mais genérico, da função social da propriedade, prevista no artigo 5º, incisos XXII e XXIII da Constituição Federal, que, quando analisados em conjunto, são cristalinos ao dispor, que é assegurado a todos o direito de propriedade, e que a propriedade atenderá sua função social.

O segundo direito constitucional ao qual a referida lei busca regulamentar e como política pública emancipadora, aperfeiçoar, é o direito à moradia, previsto como direito social pelo artigo 6º da lei maior. Nesse sentido, Bottaro e Coelho (2017), afirmam que se faz necessário a análise do Direito real de Laje sob o viés Constitucional, para que se possa verificar qual o conteúdo da sua função social, visto a garantia constitucional do direito a moradia (art. 6º CF).

Não obstante a visualização do direito real de laje como garantidor de função social e moradia digna ser mais facilmente aferível nas áreas favelizadas, a elas não se restringe, podendo ser objeto de regularização qualquer imóvel que se estabeleça a coabitação entre a construção-base e a laje ali constituída. Entretanto, é inegável que o objetivo do legislador, foi criar mecanismos de regularização fundiária, tendo em vista áreas ocupadas por população de baixa renda, e, em especial, no direito real de laje, regularizar a moradia estabelecida de forma irregular nas grandes cidades, e sem dúvidas, mais patente nas grandes favelas.

Novamente, Bottaro e Coelho (2017), afirmam que a propriedade deve ser utilizada como um meio de produção e circulação de riquezas, para moradia ou produção econômica, e é justamente nesse ponto que se pode verificar a função social do direito real de laje, vez que este traz a possibilidade de se garantir o direito a digna moradia aos cidadãos, principalmente aqueles que ocupam as áreas favelizadas.

Destarte, Tartuce (2018), a respeito da laje, afirma que o instituto tem como objetivo, a regularização de áreas favelizadas, conhecidas popularmente como comunidades. O autor supra, explica ainda que, em muitas localidades brasileiras, como ocorre no Rio de Janeiro, as lajes são simplesmente transferidas onerosamente e de forma definitiva a terceiros, sendo comum também, a transmissão gratuita entre pessoas da família, que pretendendo morar no mesmo prédio, constroem o popular puxadinho. No atual regramento portanto, é possível a regularização de todas essas figuras de moradia, e a coabitação entre o titular da construção-base e o titular do direito de laje, cada qual com sua unidade, de forma totalmente regularizada perante o poder público, o registro, e o regular exercício do direito de propriedade.

Importante mencionar, que o exercício regular do direito de propriedade, acarreta função econômica, uma das vertentes da função social da propriedade, razão pela qual, o titular da laje poderá aliená-la, gravá-la de ônus real, dar em garantia, além do recolhimento tributário exclusivo daquela unidade, sem prejuízo do exercício de todos esses direitos e deveres incidentes ao titular da construção-base. Nesse sentido, Arquesi e Law (2018), destacam a possibilidade de livre disposição do bem, inclusive a venda, a constituição de ônus e direitos reais, como hipoteca e alienação fiduciária, deixando claro que, ante a autonomia da laje, em caso de não pagamento da hipoteca, não haverá qualquer reflexo na construção-base.

Menciona-se inclusive, a possibilidade de usucapião do direito de laje, ou seja, exercer a posse da unidade sobreposta e adquiri-la pelo decurso do lapso temporal legal de usucapião, independentemente de qualquer conduta do titular, ou de qualquer situação que se encontre a construção-base.

Para afirmar novamente a funcionalidade social do direito real de laje, tem-se que, como ocorre na construção-base, a constituição da laje, seja na superfície ou no subsolo, deverá observar as posturas e limitações urbanísticas do município, não podendo ser estabelecida em localidades onde haja risco em estabelecer moradia, como bem destacou Arquesi e Law (2018):

A laje insere-se no ambiente artificial urbano. Por força do referido princípio da ubiquidade, nenhuma construção será erguida se contrariar normas do ambiente. Assim, numa favela instalada no frágil ambiente do morro não será permitida que possa causar risco ou sobrecarga estrutural a construção-base.

Nota-se portanto, que o novo direito estimula e garante função social, aprimora a moradia naquelas localidades em que as instalações se deram de forma irregular e desarrazoada ao longo dos anos, dando oportunidade de regularização e destinação socioeconômica a unidade sobreposta denominada laje, sempre existente em nosso ordenamento de maneira informal, com escopo de dar dignidade as moradias, em qualquer localidade que ela se estabeleça.

Importante mencionar, que a previsão do direito à moradia, previsto na Constituição Federal, exige do estado uma atividade constante de implementação de políticas garantidoras do

acesso à digna moradia, de forma que, há que haver sempre, uma tentativa de buscar a igualdade em direitos de todos os cidadãos, e na medida em que não for alcançada, garantir dignidade aquelas situações que se observam desiguais, devendo haver sempre um mínimo em que o estado deve propiciar aos indivíduos na tutela de seus direitos fundamentais.

Nesse sentido, (Pona, 2011), afirma que a positivação do direito à moradia como direito constitucional e como direito fundamental de caráter social, exige do Estado, postura de contínua atividade e preocupação em proporcionar a todos os cidadãos a chance de desfrutarem de um lar, uma moradia que assegurem o efetivo respeito ao princípio eleito como fundamento da República, qual seja, a dignidade da pessoa humana.

Destarte, o autor supracitado ao tratar do Direito de Laje, assevera o seguinte:

O reconhecimento do direito de laje, por exemplo, representa, desse modo, adiantado passo a caminho de concretização do direito social à moradia, apresentando-se como alternativa à ocupação irregular das grandes cidades que, em tantas ocasiões, coloca os indivíduos em situações de patente violação à dignidade humana. (Pona, 2011)

Inegável portanto, o caráter de concretização do direito à digna moradia e da função social da propriedade por meio do direito real de laje, instrumento de efetiva regularização as ocupações precárias e irregulares, que passam a ter o reconhecimento de todo sistema jurídico com todos os poderes inerentes a propriedade.

7 CONCLUSÃO

O Objetivo do presente estudo se sustenta em analisar o direito real de laje como novo instituto e como mais um mecanismo de regularização fundiária no território brasileiro, sempre com base nos preceitos constitucionais da garantia à digna moradia, e da função social da propriedade. Para tanto, necessário entender a historicidade da ocupação do território ao longo dos tempos, o que se fez após um capítulo introdutório, marcando brevemente os principais fatores comportamentais que ocasionaram desigualdade, irregularidade e ocupação desordenada do solo, desde o período colonial até a atualidade. Assim sendo, a lei nº 13.465 de 2017 previu inúmeros institutos que visam dar regularidade a situação fundiária, dentre eles, positivou um novo direito real, que sempre existiu no campo fático, o direito real de laje.

Entretanto, o que pode-se afirmar com a positivação e todo regramento que ela trouxe ao novo direito, é somente a regularização jurídica das moradias estabelecidas sobre a configuração de laje, de forma que, como afirmado, ela sempre existiu, e sobretudo nas grandes cidades, nasceu com a necessidade de estabelecimento de moradia por população de baixa renda. Nesse sentido, Gazotto e Xavier (2019), afirmam que a estrutura contemporânea do mercado imobiliário, é incapaz de funcionar somente a partir dos clássicos direitos reais, de forma que a realidade das organizações sociais cria, ainda que a margem do direito, soluções

capazes de sanar necessidades cotidianas e urgentes, nascendo assim a edificação por lajes. Conclui-se, portanto, que não se pode afirmar ser o direito real de laje criação da lei recém vigente, e sim uma situação fática necessária as soluções nas zonas periféricas das grandes cidades, ocasionada pela desigual distribuição do solo que ocorreu desde o nascimento das cidades brasileiras.

Todo problema encontra um suprimento, e a resolução necessária e racionalizada é demorada e não supre o imediatismo da necessidade de estabelecer uma moradia, restando a solução rápida, e o estabelecimento de moradia na forma de laje, projeção vertical do imóvel em coabitação de famílias distintas e de unidades autônomas na construção base e na laje sobreposta, que agora encontra guarida legal, e a possibilidade de regularização da propriedade nesses termos, garantindo a função social aquela propriedade, inegavelmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, M.; SILVA, A. da. Textos para Discussão. *Caen.Ufc.Br.* 2017.

AMARANTE, F. Pluralismo Jurídico E O Direito De Laje. *Direito UNIFACS – Debate Virtual*, n.148, p.1–23, 2012.

ARQUESI, R. W. M.. LAW, U. *Desvendando o direito de laje O direito de laje foi introduzido no Brasil pela Medida Provisória 759 / 2016 , legislativo . É costume nos morros cariocas , onde se instalam as grandes favelas , dada a Medida Provisória , é o de instrumentalizar a regulari.* P.1–24, 2018.

AZEVEDO, S. DE. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: *Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. 1. ed. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 38–44.

BOTTARO, C.; COELHO, S. *Direito real de laje: uma análise da sua função social real slab right: an analysis of the social function.* 2017, 1–20.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, p. 212-259, jun. 2000.

GAZOTTO, G. M.; XAVIER, M. P. O direito real de laje: entre direito de superfície e a nova face democrática da propriedade. *Revista Eletrônica Direito e Sociedade – REDES*, 2019. <https://doi.org/10.18316/redes.v7i2.5578>

GIOVANI, G. DI. As estruturas elementares das políticas públicas. *Caderno de Pesquisa*, n. 82, p. 1–32, 2009.

LOWI, T. J. *Políticas públicas, estudos de caso y teoría política*. In: VILLANUEVA, L. F. A. (Org.). *La hechura de las políticas: colección antologías de política pública*. 3. ed. San Ángel – México: Miguel Ángel Porruá – grupo editorial, 2000. p. 89-117.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P. DE (Eds.). *A política publica como campo multidisciplinar*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2013. p. 23–46.

PARSONS, W. Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. 3. ed. México City: Dávila Editores, 2007.

PONA, E. W. *Do Direito De Laje : Uma Visão Mitigada Do I Introdução imponentes ao longo da história do país . construírem suas vidas (e suas casas) de forma marginal aos centros urbanos ,.* p.45–76, 2011..

ROCHA, R. S.; CELESTINO, V. S.; CELETINO, V. S. História da ocupação territorial do brasil. *III Simpósio Brasileiro Sde Ciências Geodésicas e Tecnologias Da Geoinformação*, p.1–7, 2010.

RODRIGUES, M. M. A. *Políticas públicas*. 1. ed. São Paulo: Publifolha editora, 2010.

RUA, M. D. G. *Políticas públicas* (CAPES/UAB, Ed.)Florianópolis, 2009. Disponível em: <portal.virtual.ufpb.br/biblioteca-virtual/files/pub_1291087408.pdf>

SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETECHE, M.; MARQUES, E. (Eds.). . *Políticas Públicas no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2007. p. 65–86.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n. 16, p. 20–45, 2006.

STOLZE, G.; PAMPLONA, R. *Manual de Direito Civil*, 2º Edição, 2018. São Paulo: Saraiva.

TARTUCE, F. (2018). 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.03, p.1–23, 2018. <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2018.7800>

TRECCANI, G. D. O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade. *Procuradoria Geral Do Estado Do Pará*, 2009. 34 p.