



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Direito

Ricardo Rage Ferro

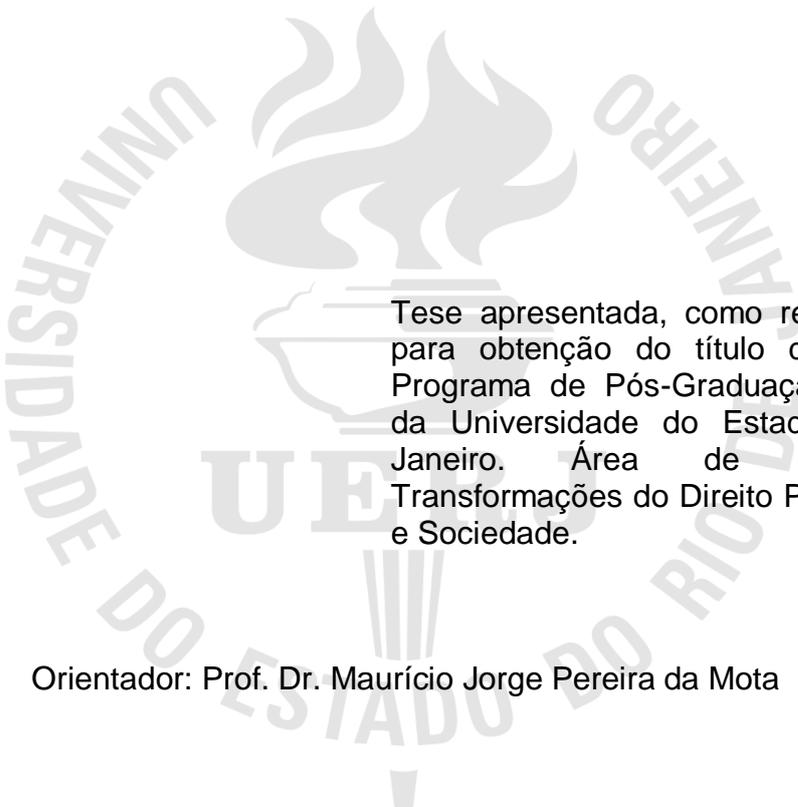
**Direito de Laje como Propriedade para Fins Registrais:  
Vicissitudes desta propriedade e a usucapião do direito menor na  
propriedade pública**

Rio de Janeiro

2019

Ricardo Rage Ferro

**Direito de Laje como Propriedade para Fins Registrais: vicissitudes desta propriedade e a usucapião do direito menor na propriedade pública**



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Transformações do Direito Privado, Cidade e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota

Rio de Janeiro

2019

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA CCS/C

F395

Ferro, Ricardo Rage.

Direito de laje como propriedade para fins registraes: vicissitudes desta propriedade e a usucapião do direito menor na propriedade pública/ Ricardo Rage Ferro. - 2019.

241 f.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota.

Tese (Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito.

1.Direito imobiliário - Teses. 2.Usucapião –Teses. 3.Direito à moradia – Teses. I.Mota, Maurício Jorge Pereira. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Direito. III. Título.

CDU 347.235

Bibliotecária: Marcela Rodrigues de Souza CRB7/5906

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Ricardo Rage Ferro

**Direito de Laje como Propriedade para Fins Registrais: vicissitudes desta propriedade e a usucapião do direito menor na propriedade pública**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de Concentração: Transformações do Direito Privado, Cidade e Sociedade.

Aprovado em 10 de outubro de 2019.

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota (Orientador)  
Faculdade de Direito - UERJ

---

Prof. Dr. Marcos Alcino de Azevedo Torres  
Faculdade de Direito - UERJ

---

Prof. Dr. Daniel Queiroz Pereira  
Faculdade de Direito - UERJ

---

Prof. Dr. Paulo Roberto Soares Mendonça  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

---

Prof(a). Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2019

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que por seus infinitos amor e misericórdia deu-me o dom da existência e a oportunidade de evolução.

À família, meu porto seguro e núcleo incentivador de meus estudos.

À minha companheira e amiga Aparecida Siqueira Marques, pela revisão do trabalho, dedicação, paciência e compreensão nas horas difíceis.

Ao meu orientador, Dr. Maurício Mota pela *expertise*, apoio e paciência que lhes são peculiares.

Ao amigo Reinaldo Frederico Afonso Silveira, grande incentivador e companheiro de longa data, uma amizade que perdura e cresce desde a primeira década de nossa existência nestas paragens terrenas.

Ao Dr. Paulo Roberto Olegário de Sousa, amigo desde os tempos do Ministério Público Federal e hoje oficial de registro no 4º Registro de Imóveis de Recife- PE por compartilhar o trabalho e experiência da regularização fundiária realizada em comunidade urbana do Recife.

A grande vantagem da propriedade é que as pessoas passam primeiro a ter diante do governo reconhecimento, cidadania. A gente sempre viu no Cantagalo, no Pavão-Pavãozinho, nessas comunidades quando um juiz mete, como é o nome daquilo lá, busca e apreensão, um mandado de busca e apreensão ele mete coletivamente. Então você é do Cantagalo, é coletivo então dá o direito ao policial entrar em qualquer casa entendeu, sem diferença em qualquer casa porque é da comunidade. Agora tendo o título de propriedade o que pode acontecer, entrar com um mandado para aquele imóvel, outra coisa é o valor de mercado desses imóveis é o valor do bairro, então ainda que venha um tubarão e compre a casa de alguém, as pessoas vão saber o valor da sua casa hoje, pelo título de propriedade. *[homem, morador, Cantagalo].*

## RESUMO

FERRO, Ricardo Rage. *Direito de Laje como Propriedade para Fins Registrais: vicissitudes desta propriedade e a usucapião do direito menor na propriedade pública*. 2019. 241 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

Este trabalho tem por finalidade apresentar um estudo sobre a laje, suas vicissitudes e peculiaridades, uma realidade crescente nas favelas. Em particular, a proposta de modelos para sua empregabilidade com vistas a permitir juridicizar situações até então apenas fáticas junto à serventia de registro de imóveis. A adoção em caráter estrito das regras estabelecidas em contraposição às peculiaridades e às complexidades dos assentamentos informais importaria em sua eterna manutenção à margem da lei, com uma inexorável perda de segurança jurídica pela ausência do ingresso de títulos representativos de ocupações como direitos reais no registro imobiliário. O título de propriedade ou de um direito real que assegure uma ocupação estável representa um catalisador de transformações econômico-sociais. Novos direitos, novos bens em garantia, novas condições de crédito, renovada segurança jurídica, enfim, novas oportunidades desdobradas aos detentores, que agora podem investir e transmitir sem o receio da precariedade decorrente de uma mera situação de posse. Vista como forma de status social nas comunidades carentes, o reconhecimento da laje como unidade autônoma e propriedade em sentido estrito, eleva a sensação de pertencimento e de cidadania de seu proprietário. Estuda-se, assim, neste trabalho a laje, sua origem, sua forma de ingresso e a prática de seu registro, acompanhada de propostas teóricas em seu manejo e das vantagens decorrentes do processo de regularização fundiária, seja em área particular, seja em pública, seja por conta de conduta positiva do poder público, seja em decorrência de titulação forçada advinda de uma atuação do particular ocupante.

Palavras-chave: Laje. Direito de Laje. Direito Registral. Direito Imobiliário.

Usucapião. Regularização Fundiária.

## ABSTRACT

FERRO, Ricardo Rage. *Slab Right as Property in Real Estate Registration Law: singularities of this property and the adverse possession of minor rights in public property*. 2019. 241 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

This work aims to present a study on the slab, its vicissitudes and peculiarities, a growing reality in the Brazilian favelas. In particular, the proposal of models for their employability in order to allow the conversion of factual situations (hitherto only factual) as legal ones in the real estate public registry. The strict adoption of established rules, as opposed to the peculiarities and complexities of informal settlements, would certainly perpetuate their outlaw situation, which would entail an inexorable loss of legal certainty due to the absence of admission of titles representing occupations as legal rights in the real estate public records. The property title or real estate right that ensures a stable occupation represents a catalyst for economic-social transformations. New rights, new assets under guarantee, new credit conditions, renewed legal security, in short, new opportunities are deployed to the holders, who can now invest and transmit without the fear of precariousness coming from a mere possession situation. Viewed as a form of social status in poor communities, the recognition of the slab as autonomous unit and property in the strict sense elevates the sense of belonging and citizenship of its owner. In this work, we study the slab, its origin, its form of entry and the practice of its registration, accompanied by theoretical proposals in its management and the advantages deriving from the land regularization process, whether in a private area or in public, either because of positive conduct of the public power, or due to forced titling coming from an action of the private occupant.

Key words: Slab. Slab Right. Real Estate Registration Law. Real Estate Law.

Adverse Possession. Land regularization.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01	Planta de situação - Cantagalo II.....	201
Figura 02	Memorial Descritivo - projeto Cantagalo II.....	201
Figura 03	Área de Regularização da ZEIS Sítio do Cardoso I (em vermelho).....	203
Figura 04	Lotes definidos no projeto de regularização Sítio do Cardoso I.....	205
Figura 05	Propriedades resultantes do projeto de regularização do Sítio do Cardoso I.....	206

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Distribuição relativa do Déficit Habitacional por Faixa de Renda Familiar – 2017 .....	37
-----------	--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Discriminação de receitas por fonte abrangendo os anos de 2003 a nov/2010 e o gráfico com sua evolução.....	29
Tabela 2	Déficit habitacional e seus componentes – 2017 .....	36

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

EC	Estatuto da Cidade (lei 10.257/01)
ErbbauVO	<i>Erbbaurecht Verordnung</i> – regulamento direito superfície na Alemanha
ErbbauRG	<i>Erbbaurechtsgesetz</i> – lei do direito de superfície na Alemanha
CADIN	Cadastro de Inadimplentes
CC	Código Civil (lei 10.406/02)
CC/16	Código Civil revogado (lei 3.071/1916)
CE	Constituição Estadual
CEF	Caixa Econômica Federal
CEHAB	Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro
CERJ	Constituição estadual do Rio de Janeiro
CF	Constituição Federal da República Federativa do Brasil
CF/88	Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988
CGJ	Corregedoria-Geral de Justiça
CJF	Conselho de Justiça Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil (lei 13105/15)
CR	Certidão de regularização fundiária
CUS	Condomínio urbano simples
DC	Depois de Cristo
DF	Distrito Federal
DL	decreto-lei
DOU	Diário oficial da União
FAPERJ	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro
GTI	Grupo de Trabalho Institucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPP	Instituto Pereira Passos
ITERJ	Instituto de Terras e Cartografia do estado do Rio de Janeiro
LPMCMV	Lei do programa minha casa minha vida (lei 11977/09)
LRF	Lei de regularização fundiária – lei 13465/17
LRP	Lei de Registros Públicos – lei 6015/73

MP	Ministério Público
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
MPv	Medida provisória
NSCGJ	Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça
NSCGJSP	Normas de Serviço da Corregedoria-Geral de Justiça de São Paulo
PGFN	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
PMCMV	Programa minha casa minha vida
RE	Recurso extraordinário
REsp	Recurso especial
REURB	Regularização fundiária urbana
REURB-S	Regularização fundiária urbana de interesse social
RGI	Registro imobiliário
RJ	Rio de Janeiro
SIAPA	Sistema Integrado de Administração Patrimonial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJ	Tribunal de Justiça
TJRJ	Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
1	<b>DIREITO DE PROPRIEDADE: CONTORNOS ATUAIS</b> .....	18
1.1	<b>A Funcionalização da propriedade no Direito Moderno</b> .....	18
1.2	<b>Função social da propriedade no ordenamento nacional</b> .....	22
1.3	<b>Propriedade pública tem função social?</b> .....	26
1.4	<b>Direito à moradia: um direito social esquecido pelo Estado brasileiro</b> .....	33
1.5	<b>O direito à moradia em uma propriedade pública: aplicação da funcionalização</b> .....	40
2	<b>REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO MECANISMO DE RESGATE DO DIREITO À MORADIA</b> .....	42
2.1	<b>Regularização fundiária como um processo para obtenção de um título</b> .....	43
2.2	<b>Vantagens de transformação e resgate do ativo imobiliário morto (Hernando de Soto)</b> .....	47
2.3	<b>Mecanismos tradicionais e modernos de regularização fundiária</b> .....	51
2.3.1	<u>A usucapião: mecanismo tradicional no ordenamento pátrio</u> .....	51
2.3.2	<u>A usucapião extrajudicial na Lei de Registros Públicos</u> .....	57
2.3.3	<u>Institutos jurídicos do Estatuto da Cidade voltados à regularização fundiária</u> .....	61
2.3.	<u>Regime de ocupação da terra pública federal – Art. 71 do DL nº 9.760/46</u>	67
2.3.5	<u>A lei federal nº 13.465/2017 – LRF - REURB dos núcleos urbanos informais</u> .....	69
2.3.6	<u>Instrumentos jurídicos para titulação em terras públicas</u> .....	75
2.4	<b>Breves comentários sobre registro imobiliário em procedimento de regularização. Flexibilização e facilitação do ingresso de títulos no RGI</b> .....	80
2.5	<b>Breve abordagem sobre REURB e os “puxadinhos” em favelas na cidade do Rio de Janeiro</b> .....	85
3	<b>A SUPERFÍCIE COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO</b>	

	<b>FUNDIÁRIA.....</b>	<b>97</b>
3.1	<b>O direito de superfície ou sobrelevação como antecedente ao direito de laje.....</b>	<b>97</b>
3.2	<b>Superfície na Alemanha e <i>Vuelo</i> na Espanha – breve nota com a superfície nacional.....</b>	<b>102</b>
3.2.1	<u>Direito de Superfície (Erbbaurecht) na Alemanha.....</u>	102
3.2.2	<u>Derecho de Vuelo e subedificação na Espanha.....</u>	111
3.3	<b>O Direito de Superfície Positivado no Brasil.....</b>	<b>114</b>
3.4	<b>A superfície por cisão e sobrelevação.....</b>	<b>115</b>
3.5	<b>A natureza jurídica da superfície adotada no trabalho.....</b>	<b>118</b>
3.6	<b>A superfície como elemento de funcionalização de imóveis públicos desafetados para concretização do direito à moradia.....</b>	<b>120</b>
3.6.1	<u>A usucapião da propriedade pública dominical em auxílio da moradia.....</u>	123
3.6.2	<u>A usucapião da superfície como solução ao problema da estabilização da moradia.....</u>	125
3.7	<b>O uso da superfície, das concessões e do aforamento na REURB: breve comparação entre os institutos.....</b>	<b>133</b>
4	<b>O DIREITO DE LAJE – UMA REALIDADE SOCIAL POSITIVADA COM DESDOBRAMENTOS NO REGISTRO IMOBILIÁRIO.....</b>	<b>139</b>
4.1	<b>Direito de laje: um fato social prévio à positivação no direito pátrio..</b>	<b>140</b>
4.2	<b>Direito de laje: positivação no direito brasileiro (MPv nº 759/2016).....</b>	<b>142</b>
4.3	<b>Direito de laje na lei federal nº 13.465/17 e suas principais características.....</b>	<b>146</b>
4.4	<b>Uma visita à natureza jurídica do direito de laje.....</b>	<b>151</b>
4.5	<b>O direito de laje e institutos correlatos: superfície, aforamento e concessões.....</b>	<b>156</b>
4.6	<b>Formação e extinção da laje, laje em quiescência, em concreção e por cisão.....</b>	<b>160</b>
4.7	<b>Superfície de laje e laje de superfície.....</b>	<b>167</b>
4.8	<b>O Impacto do Direito de Laje no Registro Imobiliário.....</b>	<b>168</b>
4.8.1	<u>Instituição do direito real de laje no Registro de Imóveis.....</u>	170
4.8.2	<u>Modificações e extinção no direito de laje.....</u>	174
4.8.3	<u>A usucapião judicial e extrajudicial da laje. Lajes sem matrícula</u>	

	<u>imobiliária</u> .....	176
4.8.4	<u>Uma proposta teórica de emprego da laje na REURB como mecanismo a individualizar propriedades</u> .....	182
4.8.5	<u>O registro gratuito da laje como consectário do direito fundamental de moradia – o problema das isenções heterônomas e a compatibilização do art. 1510-C, §2º do CC com o Código Tributário Nacional</u> .....	187
5	<b>LAJE NA PRÁTICA: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PELA LAJE</b> ....	194
5.1	<b>Laje na propriedade privada em sede de REURB</b> .....	194
5.2	<b>Laje na propriedade pública em regularização por iniciativa do poder público</b> .....	196
5.3	<b>Uma abordagem tradicional de REURB: O Caso Cantagalo</b> .....	198
5.4	<b>A laje em caso de REURB de sucesso no bairro Madalena no Recife</b>	202
5.4.1	<u>Caso de laje simples (lotes 214 e 217)</u> .....	207
5.4.2	<u>Caso de lajes conjuntas sobrepostas sobre uma mesma construção-base (lotes 220)</u> .....	208
5.4.3	<u>Caso de laje integrante de edificação de dois andares sobreposta a outra edificação (o caso da laje em “L” invertido - lotes 203)</u> .....	210
5.4.4	<u>Caso de Condomínio Urbano Simples (lotes 191, 191-A, 191-B e 192)</u> .....	211
5.4.5	<u>Caso de Laje em 3 pavimentos</u> .....	214
5.5	<b>Laje na propriedade pública por iniciativa do particular. A usucapião de laje pública como consectário do direito fundamental de moradia</b> .....	216
5.6	<b>Regularização, mas com fiscalização pelo poder público e participação da comunidade</b> .....	223
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	228
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	234

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a analisar a aplicação do direito real de laje como propriedade no sistema registral imobiliário brasileiro, bem como a usucapião de direito menor em laje pública como facilitadores do direito fundamental de moradia.

O crescimento desordenado das cidades, a prestação insuficiente de transporte público, a escassez de moradias acompanhada do desejo de sua fixação em proximidade ao local de trabalho, a especulação imobiliária, a omissão do Poder Público, todos são fatores que estimulam a ocupação irregular do solo urbano através de moradias precárias, fenômeno agravado pela falta de planejamento do poder público no campo da infraestrutura urbana.

Dados do IBGE (censo demográfico 2010: aglomerados subnormais - informações territoriais 2013)<sup>1</sup> indicam que a cidade do Rio de Janeiro detém o maior número de habitantes em favelas no país. Em cerca de 1.071 favelas, espremem-se, na maior parte das vezes carentes de saneamento e dignidade, 1.393.314 pessoas, o que significa dizer que 22,03% (dos 6.323.037 moradores do Município) habitam em aglomerados subnormais (denominação dada pelo IBGE às ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social). São cerca de 426.965 domicílios, dos quais 298.452 (70%) não possuem acesso por rua convencional: são becos, escadarias, rampas, vielas ou mesmo moradias sem vias de circulação interna.

O aumento do número de habitantes combinado com os altos custos do terreno advindos da crescente especulação<sup>2</sup> acarretaram uma nova modalidade de crescimento das comunidades: o crescimento vertical através da edificação de lajes sobrepostas.

---

<sup>1</sup>BRASIL. **IBGE. Brasília, DF, 2010.** Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais\\_informacoes\\_territoriais/default\\_informacoes\\_territoriais.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/default_informacoes_territoriais.shtm). Acesso em: 20 dez 2018.

De acordo com o IBGE (Censo demográfico 2010: aglomerados subnormais - informações territoriais 2013), aglomerado subnormal é “um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa”. A terminologia técnica para fins censitários (aglomerado subnormal) não prejudica sua utilização neste estudo como sinônimo de favela.

<sup>2</sup> Sobre o tema ver AMARANTE, Fernanda Machado. **O Pluralismo Jurídico E O Direito De Laje.** Disponível em: <https://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/2334/1714>. Acesso em 13 jan 2019.

Tida como forma de *status* social (a representar maior poder aquisitivo) dentro das comunidades, a laje, mesmo antes de sua regulamentação pelo ordenamento pátrio, era negociada e construída, inclusive com a participação de associações locais, que criaram mecanismos de controle e registros próprios de compra e venda<sup>3</sup>.

A ocupação do solo urbano é dinâmica e o fato social não aguarda a evolução do direito. Este, normalmente a reboque, trabalha e combina antigos arquétipos, estabelece renovadas matrizes estruturais, adapta e renova conceitos tradicionais, procurando representar na teoria a nova realidade existente. A laje, nesta seara, apresenta-se como ordem do dia.

A despeito da realidade consolidada, apenas em 2016, com o surgimento medida provisória (MPv) nº 759/16, posteriormente convertida na lei federal nº 13.465/2017 (Lei da Regularização Fundiária – LRF), é que o instituto da laje passou a ser incorporado definitivamente no ordenamento pátrio.

No presente trabalho analisar-se-á o direito de laje, sua aplicação na atividade do registro imobiliário (RGI), a possibilidade de sua constituição na propriedade pública de forma voluntária e forçada, importantes elementos para a inserção formal de moradias nas comunidades no ofício registral, incrementando a economia e a cidadania de seus agora titulares registrais.

O manejo da laje no RGI mais do que a segurança jurídica advinda da titulação, possibilita a oferta de propriedades bem caracterizadas em garantia, compatibilizando-as com a condição de ativo de valor. Contribui, assim, com a missão precípua da regularização fundiária junto ao RGI: a adoção de medidas jurídicas, ambientais, sociais e urbanísticas na busca da aquisição da titularidade da moradia em grandes centros urbanos, sem descurar-se da segurança das informações, com a necessária conformação e adaptação a exigências regulatórias facilitadas ínsitas à menor formalidade dos assentamentos.

A segurança inerente ao sistema registral proporciona ao direito de propriedade um relevante destaque econômico, alavancando a circulação de riquezas e o crescimento econômico-social. Elemento crucial e nó górdio de todo sistema de registros, a segurança demanda os necessários acautelamento e prudência na condução das atividades, acarretando grande exigência de

---

<sup>3</sup> Idem.

documentos, certidões e formalidades. Longe de ser mera burocracia, o modo de ser e atuar empresta à atividade a imprescindível solidez, contribuindo para a estabilidade e a confiança das relações jurídicas.

Do confronto entre as exigências da atividade registral e a dinâmica das ocupações no mundo real, surge a necessidade de conformação legal de novos institutos que permitam o ingresso de títulos no sistema imobiliário. Em outras palavras, através de novos modelos jurídicos, como o direito de laje, que servem de substrato jurídico para determinada realidade, criam-se direitos consignáveis em títulos aptos à formalização (ingresso) junto às serventias de registro. Não se olvide, no entanto, que, ombreando este processo, mantém-se a exigência de flexibilização no atuar dos RGI, com objetivo de modernizá-los, de melhor atender às demandas e às inovações sociais, bem como de atingir os fins jurídicos do registro: facilitar o ingresso de títulos associados à constituição, modificação e extinção de direitos reais<sup>4</sup>. Afinal, de que serviria um registro imobiliário que não registrasse quaisquer títulos?

O campo registral é marcado pela constante dinamização das atividades com objetivo de sua integração social, em adaptação às novas realidades sociais e jurídicas, marcados por sua independência e profissionalismo. Ponderando entre a segurança jurídica (ótica estática) e a realidade social (ótica dinâmica), o registrador tem de adaptar-se e desdobrar-se, reformulando rotinas de trabalho e procedimentos registraes, trazendo e bem representando as novas situações fáticas em seus assentamentos.

Ao final, na parte prática, analisar-se-á como se deu a titulação registral de comunidade no Recife, a qual se valeu direito de laje para obtenção de propriedades individualizadas e como a prática lá adotada poderia ser utilizada na regularização fundiária da favela do Cantagalo no Rio de Janeiro, ainda incompleta. Nesta complexa equação, tratar-se-á de lajes simples, conjuntas sobrepostas, integrantes de edificação de dois andares sobrepostas a outra edificação, laje em três pavimentos e do condomínio urbano simples com presença de laje, como modelos possíveis de regularização de situações fáticas existentes nas comunidades. Estudar-se-á, outrossim, como a usucapião da laje pode contribuir para a titulação de moradias irregulares.

---

<sup>4</sup> DIP, Ricardo. **Direito Imobiliário Atual**. Daniel Aureo de Castro (coord.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.34.p.

## 1- DIREITO DE PROPRIEDADE: CONTORNOS ATUAIS

A propriedade, ao lado da vida, igualdade, liberdade e segurança, é direito fundamental estabelecido no *caput* do art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Trata-se de direito real sobre coisa própria por excelência (art. 1225, I do Código Civil - CC), definido no ordenamento pela faculdade daquele que é seu titular de usar, gozar, fruir, dispor e reivindicar a coisa do poder de quem a injustamente possui ou detenha (art. 1228 do CC).

Ao largo de debates quanto à sua origem e conceito, em que divergem os jusnaturalistas, defensores de propriedade como uma decorrência da própria natureza, fenômeno externo e apenas reconhecido pelo Direito e os contratualistas, favoráveis ao entendimento de que a mesma se deriva e tem sua base de sustentação no Estado, que cria mecanismos de apropriação, manutenção e de defesa, pode-se dizer que propriedade é um fato social. Advém da necessidade de apreensão de bens ou coisas, sobretudo quando da transição do homem do estado de nômade para sedentário. Instituto jurídico, sofreu variações em seu conceito ao longo dos tempos, com relevante acréscimo ocorrido em sua estrutura jurídica na época moderna: a integração de um quinto e destacado elemento, a função social.

### 1.1. A Funcionalização da propriedade no Direito Moderno

Direito, como ciência social, tem seus institutos fortemente influenciados pela sociedade da época. Economia, política, cultura e sociedade determinam os direitos do homem, que nascem e modificam-se de acordo com o momento histórico e o contexto social, político e jurídico em que se encontram insertos<sup>5</sup>. Em curta afirmativa: o Direito é dinâmico e cíclico e com o direito de propriedade não poderia ser diferente.

---

<sup>5</sup> BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, 1992, 05.p.

Na época moderna, com a formação dos Estados nacionais, a propriedade retoma contornos mais individuais<sup>6</sup>, representando uma exteriorização do poder do soberano. De modo mais intenso, acelera-se uma concentração de terras nas mãos de monarcas e de abastada nobreza. É notadamente no fim deste período que, imantada pelos ares liberais que se contrapunham ao Antigo Regime, a Revolução Francesa contribui decisivamente para a modificação do conceito de propriedade.

Extingue-se em definitivo o regime feudal de multipropriedade e de encargos sobre a terra, vindo à tona um conceito de propriedade com contornos individuais e autônomos, mais absolutos. A regra era a mínima intervenção do Estado na órbita privada, configurando a propriedade um bastião a estremar o poder estatal, um reduto no qual seu titular estaria plenamente apto a manifestar sua vontade, livre de interferências de terceiros e do Estado soberano. Expressão maior deste período foi o Código Napoleônico de 1804, formatado em consonância com esta filosofia.

A ausência quase que completa de limitação ao poder de seu titular (com raras exceções quando da aplicação de sanções por prática de atos emulativos) facilitou desvios de conduta, perpetrados não apenas por um mau uso do direito de propriedade, quanto também através de crescente e desenfreada exploração humana no capitalismo nascente.

O aprofundamento da crise social advindo do aprofundamento da Revolução Industrial acarretou reações ao capitalismo selvagem que na época se implantava. O fortalecimento dos sindicatos, a organização da classe operária, o crescimento do pensamento marxista, dentre outras ocorrências serviram como contraponto aos excessos do liberalismo econômico absoluto, com críticas veementes aos abusos do livre-mercado. Fazia-se premente idealizar um novo conceito de propriedade, o qual contivesse mecanismo de limitação ao poder até então exercido quase que soberanamente por seu titular.

A ideia era de que a propriedade tivesse de ser usada não apenas de acordo com interesse exclusivo de seu titular, mas que desempenhasse também um benefício à coletividade. A despeito da relevância do conceito, a bem da verdade, não se tratava de uma ideia completamente inovadora. Voltando-se a Grécia Antiga,

---

<sup>6</sup> Em contraposição à época medieval em que coexistiam múltiplas formas de propriedade (alodial, comunal, beneficiária, censual e servil). Neste período havia uma conformação não exclusivista com sobreposição de direitos (várias propriedades em paralelo, como a do senhor feudal, a dos servos e de outros integrantes da sociedade medieval). Para mais informações, vide GUEDES, Jefferson Carús. **Função Social das “propriedades”**: da funcionalidade primitiva ao conceito atual de **função social**, artigo publicado *in* Aspectos controvertidos do Novo Código Civil, RT, 2003, 345.p.

verifica-se que já naquela época a propriedade deveria ser um instrumento para alcance dos anseios e das aspirações da coletividade, ou em curta expressão, cumpriria exercer, ainda que embrionariamente, uma função social<sup>7</sup>. Aristóteles, em sua obra “A Política”<sup>8</sup>, já defendia a supremacia do bem comum sobre os interesses privados<sup>9</sup>. Propriedade era de titularidade privada, mas com seu uso conformado aos interesses da comunidade grega.

A ideia do uso social da propriedade (subordinação dos interesses individuais aos coletivos) também esteve presente nos escritos de Rousseau, para quem “o direito que cada particular tem sobre seus próprios bens está sempre subordinado ao direito que a comunidade tem sobre todos, sem o que não teria solidez o liame social, nem força verdadeira o exercício da soberania”<sup>10</sup>. A mesma bandeira social foi também flamulada por filósofos como Augusto Comte<sup>11</sup>.

Coube, no entanto, a Leòn Duguit, em suas obras *Les transformations générales du droit - privé* (1912) e *public* (1913), a contribuição substancial para a caracterização do conceito de função social. Para ele, a propriedade não deveria ser enfocada como um direito subjetivo individual, mas sim como uma função social. Segundo assinala Marcos Alcino de Azevedo Torres:

Refletindo sobre direito subjetivo, Duguit afirma que o homem tem direito de ser livre, mas que há uma nova concepção da liberdade, que não é direito subjetivo, mas sim a consequência da obrigação que se impõe a todo homem de desenvolver, o mais completamente possível, sua individualidade, isto é, sua atividade física, intelectual e moral, afim de cooperar o melhor possível com a solidariedade social. Noutra passagem

---

<sup>7</sup> O entendimento da propriedade na Grécia como função é defendida por doutrinadores modernos. Em CAVEDON, Fernanda de Salles, op. cit., 32 p.: “Entende-se que, através deste entendimento, Aristóteles introduzia a noção de propriedade vinculada ao cumprimento de uma função social, principalmente ao colocar que (...) tendo cada cidadão a sua propriedade particular, a põe em parte ao serviço dos amigos, e dela se serve em parte como de um bem comum”. A propriedade é privada, sendo o seu uso comum, pois pensamos que a propriedade não deve ser comum, como pretendem alguns escritores; que, finalmente, não é preciso que os cidadãos se privem dos seus meios de subsistência”.

<sup>8</sup> ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. Nestor Silveira Chaves. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Ediouro Publicações, 1988, 9.p.

<sup>9</sup> “na ordem da natureza, o Estado se coloca antes da família e antes de cada indivíduo, pois que o todo deve, forçosamente, ser colocado antes da parte”. Para maiores informações, vide ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. **A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 103, jan/dez. 2008, 781 – 791.p.

<sup>10</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social; Ensaio sobre a Origem das Línguas**; Discurso sobre as Ciências e as Artes; Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973 (Os Pensadores), 45. p.

<sup>11</sup> GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Vol. 1 - Parte Geral - 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015. 83. p.

afirma: “El hombre no tiene el derecho de ser libre; tiene el deber social de obrar, de desenvolver sua individualidad y de cumplir su misión social”.<sup>12</sup>

Em outras palavras, a propriedade deixa de ter o caráter individual e absolutista, expressão de um poder exercido no interesse de seu titular para acumular bens e riquezas conforme seus interesses e necessidades, para ser também um dever, o de se adequar aos interesses e necessidades da sociedade em que inserida.

Surge a funcionalização do direito de propriedade, um direito marcado por uma nova exigência imposta a seu titular: satisfazer aos interesses particulares desde que também atendidas as necessidades da coletividade<sup>13</sup>. Não se tratava de uma veia abolicionista da propriedade, mas, antes de tudo, sua caracterização como um poder-dever, uma convocação para que seu exercício se desse de modo compatível com as aspirações e as necessidades coletivas, com os almejos e os interesses da sociedade em que inserida.

A funcionalização, bem que se siga, alinhou-se ao conjunto de modificações ocorridas na esfera do direito privado, com sua progressiva publicização de institutos. Mitigaram-se direitos, até então quase que absolutos, como a liberdade e a propriedade em prol de uma satisfação coletiva. A doutrina da função social evoluiu, marcada pela influência da Constituição de Weimar de 1919<sup>14</sup>, a qual expressamente previu que a propriedade obriga, devendo seu uso servir também ao bem comum.

Aos demais elementos clássicos da propriedade (*jus utendi, fruendi, abutendi, reivindicatio*), integrou-se, então, um quinto elemento estruturante de seu conteúdo: a função social. Vale então dizer: propriedade só é propriedade enquanto cumpridora de sua função social. Nesta nova ordem de ideias prepondera o caráter interno (função social é integrante do conceito de propriedade) e positivo (dever de conduta de seu proprietário em dar uma adequação social compatível com os

<sup>12</sup> TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **Propriedade e a Posse: Um Confronto em Torno da Função Social**. 2ª ed. 2010: Ed. Lumen Iuris. 205.p.

<sup>13</sup> Ibidem, 50.p.

<sup>14</sup> ALEMANHA. Constituição de Weimar de 1919:

“Artikel 153. Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen. (...) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste.” (Artigo 153 A propriedade é garantida pela Constituição. Seu conteúdo e limitações derivam da lei. (...) A propriedade obriga. Seu uso também deve servir ao bem comum) (tradução livre). Disponível em:

<[https://www.zum.de/psm/weimar/weimar\\_vv.php#F%C3%BCnfter%20Abschnitt.%20Das%20Wirtschaftsleben](https://www.zum.de/psm/weimar/weimar_vv.php#F%C3%BCnfter%20Abschnitt.%20Das%20Wirtschaftsleben)> Acesso em: 15 out 2019.

interesses coletivos a seu bem). Há um verdadeiro contraponto aos tradicionais direitos de vizinhança, notadamente externos (regradores da relação do proprietário com seus vizinhos) e negativos (vedando condutas do proprietário).

No Brasil, em particular, o interesse social da propriedade foi adotado expressamente pela Constituição Federal de 1934, já que as constituições anteriores (1824 e 1891) foram elaboradas, ainda, sob o pálio individualista do direito de propriedade. Em seu rol de direitos e garantias individuais, o art. 113, alínea 17 estabelecia: “É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determina.”. A Constituição Federal de 1946 já traria a expressão bem-estar social em seu art. 147: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá com observância do disposto no art. 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. Foi, no entanto, na Constituição Federal de 1967 (art. 157, III), que o termo função social da propriedade passa a constar de forma expressa, integrando o rol da ordem econômica e social.

## **1.2. Função social da propriedade no ordenamento nacional**

Na atual Constituição (CF/88), a função social da propriedade é tratada de forma dicotômica. Encontra-se prevista no rol de direitos fundamentais (art. 5º, *caput* e inciso XXIII) em seguida à garantia do direito de propriedade. Aparece, também, como princípio da ordem econômica (art. 170, III da CF/88), em seguida à previsão do princípio da propriedade privada.

Percebe-se, assim, que o constituinte assegurou o direito de propriedade, decorrência do sistema econômico de produção capitalista. Se por um lado o sistema brasileiro a garante, por outro, condiciona-a ao cumprimento de uma função social, de modo que seu uso transponha um interesse meramente individual de seu titular.

A bem da verdade, a funcionalização na constituição não se limita ao direito de propriedade. Ao lado deste, encontra-se igualmente presente na posse, destacadamente na redução de prazos nas usucapiões extraordinárias urbana (art. 183 da CF/88) e rural (art. 191 da CF/88). É justamente pela destinação ou cumprimento de uma função social que o ordenamento reduz prazos consumativos

da prescrição aquisitiva. No caso de imóvel urbano, a posse-moradia concretiza a função de moradia do ocupante ou de sua família, assegurando a aquisição de imóvel urbano no prazo de 05 (cinco) anos, cumpridos os demais requisitos constitucionais. No imóvel rural, é a posse trabalho, associada à moradia ou produção, que garante o mesmo prazo reduzido.

No campo dos imóveis rurais, estabeleceu o constituinte em que situações há de se considerar cumprida a função social da propriedade. O assunto é de relevo pois, quando descumprida, abre possibilidade à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, com pagamento em títulos da dívida agrária. Entende-se cumprida a função social quando a propriedade rural atender, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos de aproveitamento racional e adequado, de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, de observância das disposições que regulam as relações de trabalho, de exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (art. 186 da CF/88).

A função social permeia, ainda, outros dispositivos constitucionais. Assim o faz para assegurar a garantia fundamental de não penhora de pequeno imóvel rural, quando trabalhado pela família, em relação a débitos advindos da atividade produtiva (art. 5º, XVI da CF/88), reconhecendo uma função social na produtividade deste imóvel (posse-trabalho). Cumprida a função social de produtividade, assegura, outrossim, que a propriedade rural não estará sujeita à desapropriação para fins de reforma agrária (art. 185, II e parágrafo único da CF/88).

Por sua vez, para a propriedade urbana, o constituinte estabeleceu que a função social considerar-se-á cumprida sempre que a propriedade atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, §2º da CF/88). No campo urbano, a função social não se limita ao campo imobiliário, condicionando, mesmo, o funcionamento das cidades. Assim ocorre quando no art. 182 da CF/88 prevê-se que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público, terá o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, com a garantia de bem-estar de seus habitantes.

A função social da propriedade encontra-se também no ordenamento infraconstitucional. Não se trata de uma necessidade, como se imagina, pois em tempos pós-positivistas, princípios constitucionais são dotados de eficácia cogente, uma vez que superada a vetusta pauta de valores constitucionais meramente

interpretativos, máxime na aplicação da supremacia de suas normas. A análise e a interpretação de normas de hierarquia inferior realizam-se sob o manto da roupagem ou filtro constitucional. Trata-se, antes de tudo, de se estabelecerem balizas na discricionariedade quando de sua aplicação nos casos concretos e de um vetor mais cristalino a nortear a atuação dos cidadãos em consonância com suas determinações.

No ordenamento civil, diversos são os exemplos de regras que concretizam a função social. Cite-se, em diversas modalidades de usucapião do atual Código Civil (CC), a redução de prazos prescricionais por conta da posse-trabalho ou posse-moradia (cumprimento de uma função social), como ocorre nos art. 1238, §único e art. 1242, §único do CC. Presente também no prazo reduzido para aquisição de imóvel em caso do cumprimento da função de moradia da família, em caso de abandono do lar do ex-cônjuge ou ex-companheiro (art. 1240-A do CC), nada obstante seja a regra dotada também de um viés punitivo ao cônjuge abandonante.

A função social também se faz presente na exceção substancial do art. 1228, §4º do CC. O comando prevê a possibilidade de determinado proprietário ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, sobre a qual se tenha exercido posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos e em que hajam sido realizadas obras e/ou serviços de interesse social e econômico relevante.

A ausência de uma função social na propriedade reivindicada que se encontra ocupada por terceiros nos termos do artigo 1228, §4º do CC faz com que seu proprietário passe a titular tão somente uma propriedade meramente formal. Tem um título registrado em seu nome, mas apenas isto. Não mais titulará o domínio material do bem, face ao descontínuo e prolongado período (mais de cinco anos) sem sua atuação consoante uma função social. Quis o legislador que, na equação de interesses, em que de um lado há o proprietário formal sem a realização de função social e, de outro, os novos ocupantes que a realizam, a balança pendesse a favor destes últimos. Ainda que reivindicado o imóvel, poderão seus ocupantes que deram uma função social, cumpridos os demais requisitos, obstar a recuperação por parte do proprietário. O óbice será mantido até a consumação do prazo de usucapião ou o pagamento de indenização (art. 1.228, §5º do CC), desde que mantida a função econômico-social da área ocupada.

Há, assim, em decorrência da inércia de um titular de um direito de propriedade, o surgimento de uma exceção substancial a qual, em última análise,

representa a valoração e o reconhecimento no ordenamento da realização de uma função social em relação ao bem discutido.

Ainda no CC, cite-se a regra da acessão inversa ou invertida, presente em seu art. 1255, §único, consoante a qual, por dar-se uma destinação social ao bem, através de plantação ou construção que exceda consideravelmente o valor do solo, adquirir-se-á sua propriedade mediante indenização fixada judicialmente, se não houver acordo. A exceção ao princípio da gravitação jurídica justifica-se, entre outros motivos, pela tutela da boa-fé e pela concretização por parte do ocupante de uma função social na propriedade ocupada.

O cumprimento da função social encontra-se também no Estatuto da Cidade (EC), lei federal 10.257/01, com a previsão da necessidade de cumprimento da função social das cidades. Materializa-se, uma vez obedecidos os ditames do plano diretor (art. 182, §2º da CF/88), através de cidades sustentáveis, que possibilitem o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, à circulação para atuais e futuras gerações (art. 2º EC). Cumpre a função social a propriedade urbana que atenda às necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento de atividades econômicas (art. 39 do EC).

Há também a chamada função socioambiental da propriedade com base no art. 186, I e II da CF/88, que estabelece como requisitos simultâneos para o cumprimento da função social da propriedade rural o aproveitamento adequado e racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente. Mais abrangentemente, incluindo-se aí a observância pelos imóveis urbanos, o *caput* do artigo 225 da CF/88, no qual há a previsão do direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e de instrumentos para assegurar a efetividade desse direito, tais quais: a definição de espaços especialmente protegidos, a vedação de utilização desses espaços que comprometa a integridade dos atributos ambientais protegidos, a previsão de sanções penais e administrativas aos infratores da ordem legal, dentre outros.

Um exemplo corriqueiro de aplicação da função socioambiental da propriedade diz respeito à manutenção das áreas de preservação permanente, cobertas ou não por vegetação nativa. Há uma obrigação legal (*propter rem*) imposta ao proprietário de preservar e/ou recompor as áreas de preservação permanente,

independentemente de ter sido ele o responsável pelo desmatamento e mesmo que jamais tenha existido vegetação na área assim classificada.

Verifica-se, assim, que o cumprimento da função social dá-se de variadas formas e matizes, não se limitando aos casos em que alguém coloque sua propriedade diretamente à disposição da coletividade, fato, aliás, bastante raro. Na área urbana, abrange toda uma gama de situações, em que, através de sua propriedade, o titular colabore para a consecução da função social das cidades em consonância com o plano diretor. Este cumprimento pode, por exemplo, configurar-se através do uso da propriedade para: comércio, quando desempenha o desenvolvimento de atividades econômicas; atividades culturais, de saúde, educação ou benemerência, quando incrementa a qualidade de vida e justiça social; moradia e, mesmo, pela realização de atividades governamentais.

Múltiplas, então, são as formas de cumprimento de função social pela propriedade urbana.

### **1.3. Propriedade pública tem função social?**

Não há dúvidas da exigência de cumprimento de uma função social pela propriedade particular. Põe-se, no entanto, uma questão: e a propriedade pública? Teria a propriedade pública também uma função social? Ciente de que função social da propriedade pode ser cumprida de diversos modos, quais são ou seriam as funções sociais de uma propriedade pública?

A CF, ao tratar de função social da propriedade e das cidades (art. 5º, XXIII c/c art. 170, III c/c 182 da CF), não exclui ou ressalva seu cumprimento pela propriedade pública. Nem poderia ser diferente. A propriedade pública, justamente por esta condição (de ser pública), é a que parece mais vocacionada para cumprimento de uma função social.

Em outras palavras, se na propriedade privada, em que vigora o regime de livre iniciativa e da liberdade de propriedade, a máxima da função social tem guarida, com razão ainda maior quando se tratar de propriedade pública. Se na propriedade particular encontra-se um regime de intervenção estatal mais tênue e dotado de contornos mais gerais em decorrência do respeito à liberdade e

autonomia privada, na propriedade pública, pela sua própria natureza, a função social deve existir de modo ainda mais intenso.

A questão não passou despercebida por Álvaro Borges de Oliveira<sup>15</sup>, para quem, de modo mais extremado, apenas a propriedade pública deveria obrigatoriamente deter uma função social. Defende que à propriedade privada bastaria tão somente uma inserção social, um existir em conformidade com a sociedade ou a consecução de uma prestação positiva em seu favor, atendendo à coletividade dentro de um regime republicano. Para ele:

a inserção social da propriedade é proporcional ao direito subjetivo do proprietário, e esta proporcionalidade é gradual à medida que o proprietário insere mais ou menos seu bem no contexto social. É como se a sociedade fosse uma série de engrenagens dentadas: econômica; civil, pública; saúde; segurança; liberdade, entre outras, das quais a propriedade deve estar inserida, como se cada propriedade participasse socialmente sendo uma endentação de cada uma das engrenagens.<sup>16</sup>

Pois bem. Sob esse prisma não se pode esquecer que até o início deste século, a principal característica da gestão pública patrimonial era privilegiar o uso dos bens com vistas a gerar receitas e reduzir custos operacionais para o governo<sup>17</sup>. Isso porque, de modo geral, o direito à propriedade era tratado sob a ótica da acumulação de riquezas, tendo como consequência a exploração da propriedade em benefício especialmente econômico de seu proprietário.

A lógica predominantemente arrecadadora passou por revisão no âmbito federal com a instituição do decreto presidencial de 11 de setembro de 2003, o qual instituiu o Grupo Interministerial de Trabalho sobre a Gestão do Patrimônio da União – GTI, tendo por função delinear a política de Gestão do Patrimônio da União, estabelecendo os princípios e as diretrizes da política de gestão do patrimônio imobiliário e fundiário federal.

Conforme o balanço de gestão 2003-2010 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (hoje Ministério da Economia)<sup>18</sup> essa mudança de

---

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Álvaro Borges. **Uma definição de Propriedade**. Pensar, Fortaleza, v. 13, n. 1, jan./jun. 2008, p.48-56. Disponível em: <[http://hp.unifor.br/pdfs\\_notitia/2515.pdf](http://hp.unifor.br/pdfs_notitia/2515.pdf)>. Acesso: 15 de jul de 2018.

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Álvaro Borges. op cit. 53.p.

<sup>17</sup> Conforme BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (hoje Ministério da Economia). Secretaria do Patrimônio da União – SPU. **Balanço de gestão: 2003-2010**. Disponível em: <[http://planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/balanco\\_de\\_gestao\\_spu\\_2003-2010.pdf](http://planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/balanco_de_gestao_spu_2003-2010.pdf)> Acesso em: 21 jul 2018.

<sup>18</sup> Idem

visão através de trabalhos do GTI trouxe para o âmbito da administração do patrimônio imobiliário federal o preceito constitucional de que a propriedade pública deve também cumprir uma função social. Neste caminhar, a utilização de imóveis, públicos ou privados, deve dar-se em consonância com o interesse público, de forma a se buscarem melhores condições para o desenvolvimento tanto de áreas rurais como urbanas. Assim dispôs:

Os valores expressos nesse novo modelo de gestão patrimonial inspiraram a redefinição da missão institucional da Secretaria do Patrimônio da União (SPU) para: *“Conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora e em apoio aos programas estratégicos para a Nação”*.

A inclusão do princípio do cumprimento da função social como orientador da destinação dos imóveis públicos federais rompe com o privilégio até então conferido à função de arrecadação e ao mesmo tempo com a lógica de alienação de imóveis não utilizados no serviço público, como forma de redução de custos e ampliação de receitas. O patrimônio imobiliário passa a ser visto como recurso estratégico a ser aplicado no apoio às políticas públicas e, em especial, àquelas voltadas para a inclusão social. A reversão desse quadro faz com que a gestão do Patrimônio da União deixe de ter um caráter cartorial, baseado em princípios patrimonialistas, e passe a ser orientada para a articulação com outros órgãos públicos e a sociedade em torno de planos de desenvolvimento sustentáveis.

Como os bens da União também devem apoiar a implantação de políticas públicas, com destaque àquelas de inclusão social, o fortalecimento do papel do Estado na indução do desenvolvimento econômico nacional, e a preservação ambiental, a função arrecadadora se mantém, mas não como a principal prioridade, e a alienação do patrimônio passa a estar subordinada ao uso social do Patrimônio Imobiliário Público, entendido como recurso estratégico do Estado brasileiro. (grifos no original).

A Secretaria de Patrimônio da União (SPU) tem entendido que o alinhamento de suas ações para fins de materialização dessa função social insculpida em sua missão institucional passa pela primazia da regularização fundiária de interesse social (REFIS) de imóveis já ocupados por famílias de baixa renda, bem como pelo apoio a programas de provisão habitacional em imóveis que se encontrem vazios ou subutilizados. Quebra-se, assim, o paradigma até então conferido à função de arrecadação do patrimônio público, ao mesmo tempo em que tais bens (não usados ou subutilizados) devidamente destinados geram redução de custos operacionais e ampliação de receitas (com o controle e efetiva cobrança de quem pode pagar e isenção para aqueles que não possam<sup>19</sup>). Neste campo, o órgão gestor do

---

<sup>19</sup> A partir da publicação da Lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007, ocorreu ampliação do benefício da isenção por carência do pagamento de foros, taxas de ocupação e laudêmios com a elevação de três para cinco salários mínimos da faixa de renda familiar mensal permitida para a concessão de isenção; restrição à utilização do imóvel unicamente para fins de moradia do responsável e dos

patrimônio imobiliário da União tem-se valido de parcerias com outros entes da federação, especialmente os municípios.

As estatísticas mostram que a arrecadação decorrente da exploração imobiliária federal subiu exponencialmente, de cerca de R\$ 195.700.000,00 (cento e noventa e cinco milhões e setecentos mil reais) em 2003 para cerca de R\$ 626.500.000,00 (seiscentos e vinte e seis milhões e quinhentos mil reais) em 2010, decorrência da gestão de resultado do órgão com o aumento do número de imóveis identificados e cadastrados, do aumento de aluguéis e venda dos imóveis não utilizados, além da cobrança de devedores pela Procuradoria da Fazenda Nacional e inscrição no CADIN, conforme tabela 01.

Tabela 01 - Discriminação de receitas por fonte abrangendo os anos de 2003 a nov/2010 e o gráfico com sua evolução

Receitas (R\$)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alienações	21.853.379	22.285.487	25.400.367	20.149.962	20.346.131	49.219.911	26.362.476	70.279.832
Aluguel	1.826.536	1.708.628	1.946.344	1.758.647	2.107.358	3.381.837	4.904.319	3.649.547
Arrendamento	4.137.095	4.267.928	4.489.000	4.975.388	5.373.670	9.847.827	20.600.396	22.961.673
Foro	24.904.979	27.561.604	30.166.045	35.563.477	51.827.801	55.284.567	63.822.680	65.861.710
Laudêmio	55.280.448	62.953.907	84.254.227	96.406.027	146.057.828	164.553.229	159.360.262	221.726.397
Taxa	54.861.278	58.080.777	61.982.164	69.081.978	94.058.710	111.144.647	113.062.168	133.645.585
Outras Receitas	891.652	3.172.410	1.122.146	1.674.367	2.084.552	2.609.585	2.832.801	75.031.782
Parcelamentos	15.664.086	14.194.228	10.563.165	8.962.878	9.781.786	11.623.139	11.594.749	7.413.362
Multas	7.005.972	7.537.306	9.712.629	14.235.329	18.545.544	21.785.344	52.088.870	21.225.650
Juros	9.302.478	7.647.026	8.181.645	8.798.102	8.096.954	7.872.955	4.605.997	4.757.658
Total	195.727.903	209.409.301	237.817.732	261.606.155	358.280.334	437.323.041	459.234.718	626.553.197

Fonte: BRASIL. MPOG (hoje Ministério da Economia). Secretaria do Patrimônio da União – SPU. Balanço de gestão: 2003-2010.

Importante salientar que segundo o relatório do balanço de gestão<sup>20</sup>, entre 2003 e 2010, 157.754 famílias foram beneficiadas em todo o país por atos administrativos de regularização fundiária<sup>21</sup> efetivados pela SPU, totalizando área de

---

demais familiares; a restrição à concessão de isenção para um único imóvel em terreno da União; a necessidade de comprovação da situação de carência ou baixa renda a cada quatro anos; redução da alíquota da taxa de ocupação de 5% para 2% para os imóveis rurais considerados produtivos.

<sup>20</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (hoje Ministério da Economia). Secretaria do Patrimônio da União – SPU. **Balanço de gestão: 2003-2010.** Idem

<sup>21</sup> Embora o balanço não mencione a que título se deram as regularizações fundiárias, os instrumentos de regularização fundiária da União estão descritos em sua maioria na lei federal nº

101.531.008,41m<sup>2</sup>, com 14.154 famílias contempladas com áreas da União destinadas a programas de provisão habitacional<sup>22</sup>, totalizando 3.034.468,46m<sup>2</sup> de área.

Em 2018, segundo a SPU<sup>23</sup>, a arrecadação de receitas patrimoniais imobiliárias - acumulado de janeiro a dezembro de 2018 - já totalizava de foro o valor de R\$ 152.857.844,50; de taxa de ocupação - R\$ 238.346.135,43; laudêmio - R\$ 87.097.982,38; dívida ativa -R\$ 89.185.981,00; alienação - R\$ 111.504.857,24; outras receitas (multa de transferência; aluguel; arrendamento; cessão de uso; demais multas e juros etc) R\$ 116.246.094,93; com total de: R\$ 795.238.895,48 de arrecadação no período.

Ainda há muito a ser feito, no entanto. Segundo o TCU<sup>24</sup>, os dados constantes do Sistema Integrado de Administração Patrimonial (Siapa), que é uma ferramenta de apoio à administração do patrimônio imobiliário da União, voltado para imóveis dominiais (não são ocupados pela administração pública, mas cedidos a terceiros

9.636, de 15 de maio de 1998. Conforme o Ministério da Economia, os principais instrumentos de destinação do patrimônio da União são: 1. Aforamento; 2. Alienação; 3. Autorização de uso; 4. Cessão de Uso Gratuita; 5. Cessão de Uso Onerosa; 6. Cessão em Condições Especiais; 7. Cessão provisória; 8. Concessão de Direito Real de Uso – CDRU; 9. Concessão de Uso Especial para fins de Moradia – CUEM; 10. Declaração de Interesse do Serviço Público; 11. Entrega; 12. Entrega Provisória; 13. Guarda Provisória; 14. Inscrição de Ocupação 15. Permissão de uso; 16. Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS; 17. Transferência (gratuita). *In* BRASIL. Ministério da Economia. **Instrumentos de Destinação. Patrimônio da União**. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/instrumentos-de-destinacao>> Acesso em: 29 jan 2019.

<sup>22</sup> Segundo site Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, hoje pertencente ao Ministério da Economia, os programas de provisão habitacional são destinados às famílias de baixa renda e diferente das ações de regularização fundiária, as destinações para a provisão habitacional sempre acontecem de forma indireta e a SPU, para viabilizar suas ações, conta outros entes federativos e com Entidades Organizadas, legalmente habilitadas para tal, junto ao Ministério das Cidades. Assim, tais programas são decorrentes das destinações feitas de propriedades federais para que os Municípios ou governos estaduais promovam, com recursos próprios ou de programas habitacionais, os projetos de provisão habitacional para famílias de baixa renda. Também decorrem das destinações de imóveis da União para entidades do Minha Casa, Minha Vida, programa instituído pela Lei nº 11.977, de 2009 para fins de provisão habitacional. O Programa é dividido em quatro faixas de renda, regulamentadas pelo Ministério das Cidades. Segundo o Ministério, a maior parte das destinações dos imóveis da União são para fomentar a modalidade faixa 1, na qual se insere o Programa Minha Casa Minha Vidas Entidades, cujos beneficiários são famílias com renda de até R\$ 1.800,00 reais mensais e os projetos são desenvolvidos por entidades habilitadas pelo Ministério das Cidades. *In* BRASIL. Ministério da Economia. **Provisão habitacional. Patrimônio da União**. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/provisao-habitacional>> Acesso em: 24 jan 2019.

<sup>23</sup> BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Patrimônio da União – SPU. **Arrecadação de Receitas Patrimoniais - Acumulado Janeiro a Dezembro de 2018**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arrecadacao/2018/12-arrecadacao-spu-acumulada-ate-dezembro-de-2018-1.pdf>> Acesso em 28 jan 2019.

<sup>24</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 484/2017 – TCU – Plenário, Rel. Benjamin Zymler, processo: 011.609/2016-8, sessão julgamento: 29/03/2017.

por meio de instrumentos de regularização fundiária), apresentam inconsistências de cerca de 33 mil imóveis<sup>25</sup>. Em 2016, quando da fiscalização do TCU, o mesmo assim dispôs: “A escolha do Siapa foi motivada pelas suas características e pela sua importância para a gestão dos imóveis dominiais. Conforme anotado no relatório, estão sob o controle (desse sistema) imóveis dominiais, cuja avaliação, em meados de 2016, chegava a R\$ 68 bilhões”.

A problemática do controle do patrimônio imobiliário federal foi mencionada pelo secretário-geral da ONG Contas Abertas que foi diretor da SPU na década de 1990, Gil Castello Branco<sup>26</sup> ao tratar do crescimento imobiliário federal: “Quando quem pega financiamento com a Caixa não paga, a União recolhe os bens e fica com o imóvel. A todo momento entram novos. E o governo não consegue fazer nada com aquilo, porque não tem nem ideia do que tem”.

Apesar dos problemas apresentados e da necessidade de melhor fiscalização, fato é que o patrimônio imobiliário federal passou a ser visto pelo próprio poder público como recurso estratégico e de apoio às políticas públicas voltadas à inclusão social, sem deixar de lado a arrecadação. Segundo a tabela 01 acima, em 2003 a arrecadação federal anual na exploração do imobiliário federal era de R\$ 195.727.903,00; já em 2018 passou a ser de R\$ 795.238.895,48, ou seja, um incremento de cerca de R\$ 600.000.000,00 (seiscentos milhões de reais) para os cofres públicos federais. Essa gestão de resultado implementada pela União, com o cadastramento dos bens e conhecimento de seus possuidores, fez com que a arrecadação aumentasse ainda que com o aumento de transferências de propriedades públicas a particulares, um exemplo de boa prática a ser seguida pelos demais entes da federação.

Insta esclarecer que a propriedade pública trabalha com a lógica do sistema de prerrogativas e sujeições do regime jurídico-administrativo. Seu manejo dá-se com vistas ao interesse público primário em ambiente de satisfação coletiva, com sua

---

<sup>25</sup> Segundo o TCU, em aproximadamente 596 mil imóveis controlados pelo Siapa, 33 mil tinham responsáveis com situação irregular perante a RFB. Desse universo, 132 responsáveis não tinham CPF regular e mais de 30 mil situações apresentavam como responsáveis pessoas falecidas, sem que houvesse no sistema quaisquer informações relacionadas ao espólio do *de cujus*.

<sup>26</sup> Reportagem CORREIO BRASILIENSE. **Governo federal é dono de 655 mil imóveis, num total de R\$ 68 bilhões.** Data: 03/05/2018. Disponível em: <[https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/05/03/internas\\_economia,677944/governo-federal-e-dono-de-655-mil-imoveis-num-total-de-r-68-bilhoes.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2018/05/03/internas_economia,677944/governo-federal-e-dono-de-655-mil-imoveis-num-total-de-r-68-bilhoes.shtml)> Acesso em: 10 mai 2019.

função social graduada a depender da natureza jurídica do bem público: bem de uso comum do povo, especial ou dominical. De qualquer forma, vale um alerta: a administração tem o dever de cumprir e fiscalizar o cumprimento da função social das cidades e dos bens sob seu domínio. Não sendo o estado um fim em si mesmo, descabido direcionar seus bens a intuito meramente especulativo.

Para bens de uso comum do povo, pode-se dizer que sua função social advém justamente da possibilidade de seu uso indiviso por toda a coletividade. São as praias a fornecer alimentação e lazer, as florestas com a biodiversidade e os recursos naturais, as praças como lugares de encontro e reuniões, com relevante contribuição para cidades de vida humana alegre e participativa.

Em caso de bens de uso especial, a função social é cumprida através da própria utilização do bem pela administração. Na medida em o bem esteja vinculado a uma atividade administrativa, atividade esta que se constitui em uma prestação voltada ao interesse geral (da sociedade), estará cumprindo sua função social. Assim, quando determinado bem é utilizado por uma repartição pública em seu regular funcionamento, atende-se de forma direta o interesse estatal e, simultaneamente, de forma indireta, os interesses gerais da sociedade. Cumpre, assim, sua função social.

Já os dominicais, desafetados, bens do patrimônio disponível da administração são os que mais interessam ao presente trabalho. Incluem-se aí o conjunto de bens imóveis públicos sem uma destinação específica, destacando-se as terras devolutas, não registradas. Por serem imóveis não afetados, há um interesse público apenas latente, não detendo, enquanto neste estado, uma função social, embora estejam passíveis de serem vertidos às mais diversas funções através de sua afetação. Consistem em um verdadeiro estoque imobiliário da administração.

Integrando o patrimônio disponível, os bens dominicais, quando situados sobretudo em área urbana e desde que ausentes impedimentos de ordem administrativa (como riscos ambientais ou imperativos de segurança ou de relevante interesse coletivo diverso), são altamente vocacionados a adquirir uma efetiva função social dando consecução e guarida aos mandamentos constitucionais, entre os quais a concretização do direito à moradia, como será visto a seguir.

Verifica-se, assim, em resposta à indagação inicial, que propriedade pública cumpre função social cuja intensidade varia a depender da natureza de sua afetação ou desafetação.

#### **1.4. Direito à moradia: um direito social esquecido pelo Estado brasileiro**

O direito à moradia é direito fundamental previsto no art. 6º da CF/88. Ausente no rol originário, foi acrescido expressamente pela emenda constitucional (EC) nº 26/2000, embora já reconhecido antes mesmo de tal providência legislativa, em decorrência de irradiar-se da cláusula geral da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III da CF/88).

Necessidade básica do ser humano, a moradia inclui-se entre os elementos do mínimo existencial, alicerce elementar de direitos cuja efetivação é dever de todo o governante. Obriga ao Estado e mitiga a reserva do possível.

É direito com duplo aspecto em sua concretização: moradia-aquisição e moradia-regularização. O primeiro obriga o Estado a assegurar acesso facilitado a moradias, o que tem sido implementado através de programas de incentivo de construção habitacional e de financiamento para casa própria, como os da Caixa Econômica Federal (CEF), consórcios e arrendamentos imobiliários, bem como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV – lei federal nº 11.977/09, revogada parcialmente pela lei federal nº 13.465/17 - LRF).

Na segunda ótica, obriga o Estado, desde que obedecidos parâmetros e limites de segurança, urbanísticos e ambientais, a estimular e regularizar moradias até então irregulares, facilitando acesso à sua titulação. Neste viés, pode o Estado atuar como coadjuvante, quando medidas de regularização são encabeçadas por particulares, como por exemplo associações de moradores de determinada localidade, ou como ator principal, assumindo o projeto e a atividade da regularização, em atuação direta, seja no campo executivo (quando realiza a regularização, normalmente de legitimidade municipal) ou legislativo (quando promulga leis e edita medidas com vistas à concretização do dever constitucional de assegurar a moradia).

Direito social, vincula a atuação estatal em viés negativo e positivo. Negativo, quando impõe ao Estado um não-fazer, de respeitar a moradia de seus cidadãos,

cujo acesso deve dar-se de forma excepcional. Neste vetor, há a proibição de ingresso injustificado em uma moradia (art. 5º, XI da CF/88), a vedação contra remoções arbitrárias pelo poder público e o direito de exigir a permanência de sua moradia em seu local habitual, forma de manutenção do convívio com os próximos de sua comunidade e de reforço dos laços sociais. Não foi por acaso que na Medida Provisória (MPv) nº 2.220/01, ao tratar da moradia, estabeleceu o direito à concessão e à permanência do beneficiário em sua localidade (art. 1º e 2º), situação excepcionada apenas em casos de riscos à vida ou saúde dos ocupantes (art. 4º). A deferência ao direito de moradia pode ser melhor percebida quando, em sentido oposto, ao tratar de imóvel comercial (art. 9º) - não usado para a moradia, prevê-se tão apenas uma faculdade de permanência na localidade, através do instituto da autorização, sem a correspondente garantia prevista nos art. 1º e 2º.

No aspecto positivo, obriga o Estado a estabelecer políticas públicas de incremento e estímulo à moradia, com medidas que visem à efetiva concretização deste direito no seio social. De forma indireta, o Estado tem o dever de, ao fixar o salário-mínimo, levar em conta os necessários custos da moradia, componente fundamental e básico da vida humana (art. 6º, IV da CF/88). Em outro talante, prevê a CF/88 competência comum dos entes federados (art. 23, IX da CF/88) em promover programas de construção ou melhoria de moradias.

Grande discussão forma-se, no entanto, a respeito do alcance do direito à moradia. Embora haja concordância em ser reconhecido como um direito subjetivo e, portanto, passível de ser exigido do ente estatal, divergem as opiniões em que medida dá-se sua contrapartida. Para uns, a moradia é um direito fundamental, passível de ser exigido por todos os cidadãos. Vale dizer, em caso de omissão estatal, qualquer pessoa poderia ingressar em juízo e compelir o Estado a fornecer-lhe sua moradia. Para outros, seu alcance dá-se no sentido de se poder exigir tão somente políticas públicas adequadas de moradia. Nesta vertente, seria suficiente a existência de programas governamentais de incremento e de políticas de facilitação de acesso à moradia, sem que se possa exigir individual e pontualmente uma moradia para pessoa que acionasse judicialmente o poder público.

Ao que parece, o Supremo Tribunal Federal (STF)<sup>27</sup>, a despeito de vezes em contrário e muito em decorrência de um pragmatismo derivado da limitação do

---

<sup>27</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal:**

orçamento público, tem-se inclinado para a segunda posição, segundo o qual compete ao poder judiciário, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à segurança e à moradia.

A moradia, no entanto, não se cuida somente de ter-se uma casa para morar, abrangendo, outrossim, um feixe de questões que influenciarão na qualidade de vida e na dignidade das pessoas<sup>28</sup>. Em especial, diz respeito ao combate ao ônus excessivo (e quase proibitivo) de aluguéis, à redução do número de submoradias e de coabitação de mais de uma família no mesmo imóvel ou, mesmo, a mitigação do déficit habitacional no Brasil, que atingiu o montante de 7,77 milhões de moradias

---

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 19.4.2017. DIREITO À SEGURANÇA E MORADIA. CONSTRUÇÃO EM ENCOSTAS. DESABAMENTO. DETERMINAÇÃO PELO PODER JUDICIÁRIO DE MEDIDAS EMERGENCIAIS. POSSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. RECONHECIMENTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279/STF. 1. É firme o entendimento deste Tribunal de que o Poder Judiciário pode, sem que fique configurada violação ao princípio da separação dos Poderes, determinar a implementação de políticas públicas nas questões relativas ao direito constitucional à segurança e moradia. 2. Para se chegar a conclusão diversa daquela a que chegou o acórdão recorrido, quanto à existência de responsabilidade do Recorrente, seria necessário o reexame de fatos e provas. Incidência da Súmula 279/STF. 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com previsão de aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC. Inaplicável o artigo 85, § 11, CPC, por se tratar de recurso oriundo de ação civil pública. (ARE 1018103 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 27/04/2018, processo eletrônico dje-087; divulg 04-05-2018 public 07-05-2018).

<sup>28</sup> Sobre o tema Pedro Pontes de Azevedo assim dispõe:

“Desta forma, alguns aspectos intrínsecos e extrínsecos à moradia revelam como cruciais ao legítimo e efetivo exercício da cidadania. São eles: a) a segurança da posse, pois a ameaça da perda da casa por meio da remoção ou de outro instrumento, afeta significativamente o bem-estar e a qualidade de vida das pessoas; b) a disponibilidade de serviços e equipamentos públicos essenciais, nas proximidades do local de moradia. Estes são relacionadas à infraestrutura, ao saneamento básico, à coleta regular de lixo, ao fornecimento de energia, de água e de gás, além de escolas, postos de saúde e hospitais, praças e equipamentos de lazer; c) acesso ao transporte público, efetivamente a mobilidade urbana, um dos maiores problemas enfrentados pelas grandes cidades na atualidade; d) custos acessíveis da moradia, seja por meio de aluguel, compra ou construção, de modo a permitir que sejam contempladas outras situações existenciais fundamentais, como o direito à alimentação, à educação, à saúde, ao lazer, dentre outros. Além disso, no caso de moradias regulares, ou que venham a ser regularizadas, não se pode olvidar os custos indiretos relativos a ela, como o pagamento de tributos (como por exemplo o imposto territorial urbano (IPTU); taxas de coleta de lixo e resíduos; escrituração, registro no ofício de imóveis, etc); e) habitabilidade, no sentido de que a moradia deve ter condições de proteger os seus moradores em qualquer situação climática, bem como não estar propensa a ruir em situações excepcionais de incêndio, desmoronamento ou inundação. O número e tamanho dos cômodos também devem ser adequados ao número de pessoas que ali mora; f) acessibilidade, quando houver pertinência, para que não haja discriminação de grupos vulneráveis, como as pessoas com deficiência, as crianças e os idosos com dificuldade de locomoção; g) adequação cultural, por meio de uma forma de construir e da utilização de materiais de construção que preservem a identidade do grupo local em que está inserida aquela moradia.”, *in* AZEVEDO, Pedro Pontes de, **Usucapião da propriedade possível em terras públicas**. O direito à superfície e à moradia em áreas de exclusão social. Curitiba: Ed Jurua. 2016. 38p.

segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) de 2018<sup>29</sup>, em pesquisa encomendada pela Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias, conforme descrito na tabela 02.

Tabela 02: Déficit habitacional e seus componentes – 2017

Componentes	Número de unidades	Participação Relativa
<b>Habitação precária</b>	967.270	12,4%
Improvizados	161.710	2,1%
Rústicos	805.560	10,4%
<b>Coabitação familiar</b>	3209.299	41,3%
Cômodos	117.350	1,5%
Famílias conviventes	3.091.949	39,8%
<b>Ônus excessivo com aluguel</b>	<b>3.289.948</b>	42,3%
<b>Adensamento excessivo</b>	<b>303.711</b>	3,9%
<b>Déficit total</b>	<b>7.770.227</b>	100%

Fonte: FGV/2018

A metodologia aplicada no estudo da FGV de 2018 baseou-se na experiência trazida pela Fundação João Pinheiro (FJP) em estudo do ano de 2015 sobre o tema, com alguns incrementos e teve como base o censo de 2010 do IBGE.

Para a FJP o conceito de déficit habitacional<sup>30</sup> utilizado como metodologia para o estudo de 2015 está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores de baixa renda com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais, como viadutos, barracas etc.

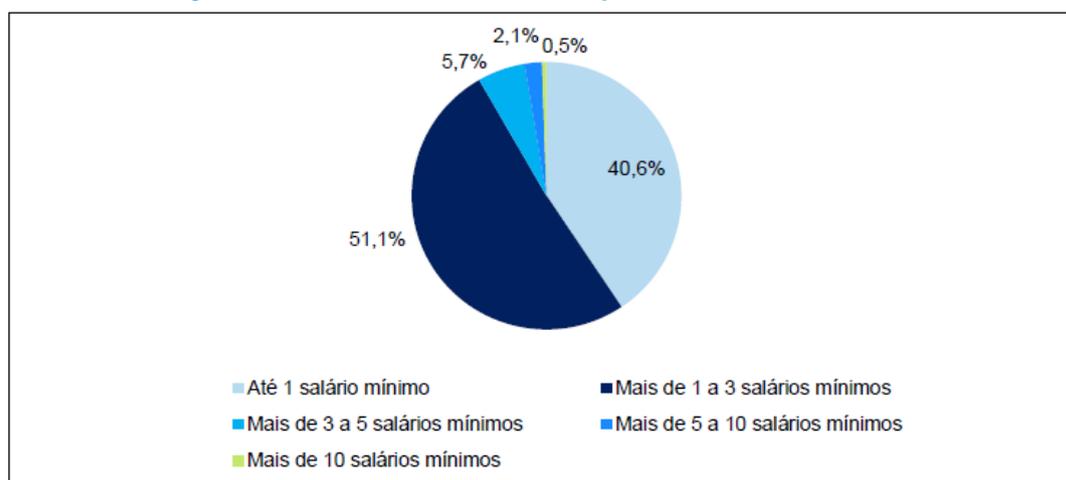
<sup>29</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. 2018. Disponível em: <<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>> Acesso em: 20 dez 2018.

<sup>30</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>> Acesso em: 20 dez 2018.

Segundo o estudo da FJP, o déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição de estoque (moradias que não apresentam condições de serem habitadas, dada sua precariedade) e de déficit por incremento de estoque (moradias nas quais se verifica a coabitação familiar forçada, ou seja, quando mais de uma família divide o mesmo teto, não por opção, mas por impossibilidade de constituição de uma moradia unifamiliar).

O estudo da FGV de 2018 traz dados em relação à faixa remuneratória dos moradores e dão conta que o déficit de moradia é ainda maior para quem percebe até 3 (três) salários mínimos, somando-se 91,7% do déficit total, conforme gráfico 01.

Gráfico 01: Distribuição relativa do Déficit Habitacional por Faixa de Renda Familiar – 2017



Fonte: FGV/2018

Conforme o estudo, as faixas de renda até 3 (três) salários mínimos responderam por 91,7% do déficit total, o equivalente a 7,1 milhões de unidades.

O problema torna-se ainda mais palpitante quando se verifica o exorbitante preço da propriedade nos grandes centros urbanos. O acesso à propriedade urbana e, por consequência, a concretização do direito à moradia têm esbarrado em preços cada vez mais elevados, muito em decorrência de especulação imobiliária para a qual os governantes têm fechado os olhos. São valores que muitas das vezes inviabilizam a aquisição da moradia por grande parte dos brasileiros. As consequências são conhecidas por todos: o nefasto banimento da população para áreas mais afastadas, prejuízo à saúde, aumento do uso de combustíveis e do tempo de deslocamento, piora na condição de funcionamento da cidade, progressivo

aumento da favelização, com a concomitante ausência de ordenamento urbano territorial e de condições mínimas de saúde, higiene, ambiental e habitação.

Apenas para ter-se uma ideia do desafio a ser enfrentado, o Sindicato da Habitação do Rio (Secovi-Rio)<sup>31</sup> correlacionou o aumento do índice de criminalidade com o aumento ou diminuição do preço do metro quadrado. Segundo estudos do sindicato, em São Conrado, por exemplo, o metro quadrado ficou 10,4% mais barato enquanto os tiroteios voltaram à rotina de comunidades como a Rocinha após a falência das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP). No Leme, onde a UPP também não impede mais tiros nos morros Chapéu Mangueira e Babilônia, a queda foi de 12,2%.

Ainda segundo o Secovi<sup>32</sup>, os clientes estão orientando a demanda do mercado para as áreas consideradas de menor risco. Locais mais seguros possuem maior procura e, portanto, maior valor de metro quadrado.

Apesar da violência dentre as 50 cidades monitoradas pelo Índice FipeZap<sup>33</sup>, o município do Rio de Janeiro manteve-se como a capital monitorada com o preço do metro quadrado mais elevado (R\$ 9.476/m<sup>2</sup>).

Se o quadro da moradia-aquisição não é dos mais positivos, melhor sorte também não assiste à vertente moradia-regularização, ainda deveras incipiente no país.

Estudos com dados estatísticos de 2015<sup>34</sup> elaborados pela FJP tratam da chamada inadequação fundiária, caso em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, do terreno ou de sua fração ideal (no caso de apartamento) onde localizada. Segundo a pesquisa, a incidência dessa inadequação está longe de restringir-se aos chamados “aglomerados subnormais”, atingindo muitos bairros populares, especialmente nos subúrbios e periferias das grandes metrópoles.

---

<sup>31</sup> SECOVI Rio. **Violência demarca nova geografia de preços de imóveis no Rio**. Disponível em: <<https://www.secovirio.com.br/noticias/violencia-diminui-preco-de-imoveis/>> Acesso em: 03 jun 2019.

<sup>32</sup> Idem

<sup>33</sup> FIPEZAP. **Com alta de 0,14% em abril, preços de imóveis residenciais à venda avançam 0,38% em 2019**. Disponível em:

<<http://fipezap.zapimoveis.com.br/com-alta-de-014-em-abril-precos-de-imoveis-residenciais-a-venda-avancam-038-em-2019/>> Acesso em: 03 jun 2019.

<sup>34</sup> FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>> Acesso em: 20 dez 2018.

No mencionado estudo, em 2015, 1,867 milhões de unidades no Brasil estão em situação de inadequação fundiária urbana. Grande parte do problema concentra-se nas regiões metropolitanas, que respondem por 55,5% das moradias nessa condição, somando 1.036.000 de unidades. Em termos absolutos, a inadequação fundiária está concentrada na região Sudeste, com 1.083.000 de domicílios afetados. Desses, grande parte, 566.000, está localizada em São Paulo, principalmente em sua região metropolitana (398.000).

Segundo a FJP, no Brasil, de maneira geral, cerca de 47,1% dos domicílios inadequados em termos fundiários concentra-se nas famílias com faixa de renda de até três salários mínimos. Nas regiões Norte e Nordeste esse percentual é superior a 60%, enquanto nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são respectivamente, 43,5%, 43,4% e 41,7%.

Neste campo, compete ao Estado uma mudança de postura para resgatar a importância do direito à moradia, atualmente esquecido e relegado ao mero plano teórico. Além do ataque direito à especulação imobiliária, deve o Estado providenciar o implemento de medidas que facilitem o acesso real à moradia e o desestímulo à propriedade socialmente improdutiva, incluindo-se, neste caso, seus próprios bens. Para tanto, deve fazer valer os instrumentos disponíveis de ordenamento do solo urbano, muitos dos quais estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/01 - EC) desde o ano de 2001. E, se acaso não suficientes, compete-lhe a edição de novas leis, com a configuração de novos institutos (como o que ocorreu com o direito de laje), que bem consigam modelar a realidade social em arquétipos passíveis de formalização jurídica, possibilitando e efetivando a regularização junto aos canais competentes, como os registros imobiliários.

Compete ao Estado, ainda, dar a devida destinação aos terrenos públicos não afetados. Como visto no tópico anterior, terrenos públicos, justamente por serem públicos, são os que detém a mais forte gradação na função social da propriedade. Como exigir e demandar que particulares cumpram a função social em suas propriedades se o próprio poder público não o faz em relação a alguns de seus bens?

Entre as propostas deste trabalho está a defesa da possibilidade de funcionalização não apenas de imóveis privados, mas sobretudo de imóveis públicos por afetação à moradia. A afetação à moradia, ao concretizar direito fundamental, mitiga não apenas os rigores da antiga compreensão de propriedade privada

absoluta, quanto também as prerrogativas de propriedades públicas sujeitas até então a uma incolumidade irrestrita independente da inação estatal. A regularização fundiária deve concretizar-se também sobre imóveis públicos não dotados de destinação específica, fazendo-se uso exemplificadamente de institutos como a doação, legitimação fundiária, usucapião e direito de laje, bem como de direitos reais menores como superfície, a enfiteuse, a concessão de direito real de uso e de moradia.

Dúvidas não há de que os cidadãos têm direito constitucionalmente assegurado à concretização da moradia, aquisição e regularização, sendo dever o cumprimento constante da função social das cidades por parte de particulares e sobretudo do poder público.

### **1.5. O direito à moradia em uma propriedade pública: aplicação da funcionalização**

A moradia, como visto, é um direito social e integra uma das funções sociais das cidades, ao lado do lazer, transporte, circulação e trabalho. Não faz sentido, que, tendo o Estado um estoque de bens sem uso específico, não os utilize para concretizar o direito-dever constitucional de moradia. Sua efetivação dar-se-á, entre outros mecanismos, pela funcionalização do imóvel público dominical, em obediência ao mandamento constitucional e ao cumprimento de uma função social a que todos, particulares e governo, estão sujeitos.

A funcionalização do imóvel público para a moradia não acarretará necessariamente a perda de sua propriedade pelo poder público, embora isto possa vir a ocorrer, a depender da medida adotada. Ora, se se efetiva a regularização por doação ou legitimação fundiária de terras a seus ocupantes, por óbvio ocorrerá a perda da propriedade. Já se se adota outro instituto, como uma concessão de direito real de uso ou uma superfície, o mesmo não ocorrerá. Nesta situação, o imóvel permanecerá público, mas com seu uso funcionalizado pela moradia. Seus ocupantes terão o direito de nele permanecerem, enquanto o mantiverem como sua moradia. Ausente tal uso devidamente comprovado, não mais haverá justificativa para que permaneçam no imóvel, podendo-se configurar uma cassação, com

reintegração da propriedade alodial do imóvel ao patrimônio disponível da administração.

A funcionalização do bem, bem que se diga, não ocorre por iniciativa privativa do Estado. Quando determinado bem público é ocupado por lapso de tempo razoável por uma população que o utiliza para moradia, passam, os ocupantes, a dar uma função social ao mesmo. Sendo a moradia um direito fundamental e tendo os ocupantes funcionalizado o bem antes desprovido de qualquer função social, passam, então, a deter a prerrogativa de nele permanecerem, enquanto mantida for esta utilização.

Em um sopesamento de interesses em que se tem de um lado o interesse público secundário, de manutenção do bem sem uso no estoque da administração e, de outro, a concretização do direito fundamental da moradia, mandamento constitucional, não há dúvidas de que este deva prevalecer. Atua, assim, a equação para maximizar a função social da cidade, em particular, da propriedade urbana pela moradia, vinculando o Estado a respeitar e considerar esta função social consolidada pela moradia.

A formalização de um título que consigne o direito de moradia em um terreno público vai depender da origem. Se de iniciativa do poder público, através de doação, legitimação fundiária ou uso de outro instituto do direito público ou privado. Por iniciativa do particular, efetiva-se, entre outros meios, por intermédio da usucapião de um direito real menor compatível com a condição de imóvel público, como se verá no trabalho.

## **2- REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO MECANISMO DE RESGATE DO DIREITO À MORADIA**

O surgimento da irregularidade urbana tem como principal base a produção da pobreza social — má distribuição da renda, desemprego ou subemprego, papel elitista adotado pelo Estado na economia capitalista e na reprodução da força do trabalho, desigualdades geradas pela globalização financeira entre uma gama de outras causas consentâneas.

Por conta de tradições políticas e culturais, não se vê nas cidades brasileiras a execução de planejamento urbano ou de políticas de ordenamento territorial que criem condições adequadas de acesso regular ao solo urbano, com serviços e equipamentos para grande parte da população. É, pois, notória a incapacidade de o poder público viabilizar, em curto espaço de tempo, a infraestrutura urbana e a oferta de lotes para atender à demanda de habitação em determinadas localidades. Diante desta carência, desprovidos de moradia, os mais necessitados passam a ocupar espaços livres dos núcleos urbanos, em verdadeiro estado de necessidade, gerando um crescimento desordenado acompanhado de problemas de oferta de diversos serviços, a exemplo de transporte público, saneamento, educação, segurança e saúde.

A população, buscando melhor qualidade de vida, um dos objetivos primários, senão o principal, da função social das cidades, procura moradias próximas ao trabalho, a escolas, a hospitais públicos, ao lazer, enfim, aos recursos básicos que sempre e tradicionalmente foram indicados como vantagem diferencial das cidades (sobre a moradia rural). Sofrem o combalido sistema de mobilidade urbana e as parcas condições de atendimento à educação e à saúde existentes.

A realidade é patente. Impõe-se que se busquem alternativas para viabilizar esse novo pacto territorial no quadro dos paradoxos urbanos. Nessa velha-nova precária cidade, a violência aumenta, causando mais tensões e desigualdades, associada à infraestrutura urbana decadente e a favelas saturadas, com inchaço desordenado e cumulação de construções sem critérios e com gabaritos sem qualquer tipo de fiscalização. Muitas das vezes, a implementação de moradias dá-se através de um literal processo de verticalização, através dos chamados “puxadinhos” ou da laje (frutos do excesso de gente, da falta de espaço, do alto preço do terreno urbano e do baixo custo da adaptação).

É essencial que municípios pensem/repensem o planejamento e a organização urbana de seus territórios, pois, como se observa, estão deixando de atuar/focar não só na sempre esquecida periferia, como também agora nos grandes centros urbanos. A estruturação da cidade como útil, viva, sustentável, segura e saudável perpassa pela necessidade de regularização fundiária de assentamentos irregulares, como se verá adiante e, para tanto, na dinâmica existente, grande valia tem o manejo do direito de laje.

## **2.1. Regularização fundiária como um processo para obtenção de um título**

Desde a CF/34 menciona-se a expressão função social da propriedade no campo da ordem econômica, porém somente na CF/88 referiu-se ao direito de propriedade no artigo 5º como incluso expressamente no rol de garantias dos direitos fundamentais da pessoa humana. A mudança de paradigma não se deu por acaso e leva a um repensar sobre a forma de gerir a propriedade. Trata-se de mais um dos reflexos da funcionalização da propriedade tratada no capítulo 1.

A CF/88 sinaliza o conceito de função social em seus art. 182 (para imóvel rural no art. 186), quando trata da função social do imóvel urbano – o cumprimento das exigências do plano diretor urbano com previsão de sanções: parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, nos termos do art. 182, §4º, III da CF/88. O CC/02 preocupou-se com a observância da função social em muitos momentos, a começar pela própria propriedade em geral, cujo exercício deverá pautar-se de acordo com finalidades econômicas, sociais e voltadas à preservação do equilíbrio ecológico, do patrimônio histórico e artístico (§1º do art. 1.228).

A função social é, também, a materialização do paradigma da socialidade constante na exposição de motivos do CC/02, fazendo e promovendo um repensar nas antigas e tradicionais prerrogativas absolutas da propriedade romana, relativizando seu caráter autônomo, ilimitado, perpétuo e absoluto. Passa a revolver situação jurídica de mão dupla: o proprietário tem direitos e deveres em relação ao

não proprietário e este, *mutatis mutandis*, os tem em relação ao proprietário<sup>35</sup>. Pode-se dizer que propriedade sem função social não é uma propriedade propriamente dita.

O mote fundamental da regularização fundiária tem intrínseca relação com a funcionalização da propriedade. Em havendo conflito entre uma situação consolidada de posse onde se esteja cumprindo uma função social (como por exemplo uma ocupação não titulada usada para moradia) e outra, em que exista uma propriedade meramente formal sem uma função social (como por exemplo uma propriedade fechada para fins especulativos ou alguma em que haja apenas um título registral sem efetiva ocupação em lapso razoável de tempo), prefere o ordenamento delegar especial proteção à primeira. A preferência traduz-se através de institutos jurídicos singulares, tais como a redução de prazos para consumação da prescrição aquisitiva (usucapião) por conta do cumprimento da função social, o fim da *exceptio domini* em âmbito de ações possessórias, a oferta de institutos coletivos como a exceção substancial do art. 1228, §§ 4º e 5º do CC/02 ou, mesmo, no que pertine diretamente ao tema deste trabalho, a possibilidade de sua inclusão como gleba objeto de regularização fundiária.

Com vistas à segurança jurídica, à pacificação social e à concretização do direito fundamental de moradia, o ordenamento procura privilegiar e estimular a obtenção de títulos que assegurem estabilidade na situação jurídico-real do ocupante do terreno. Trata-se do reconhecimento (e da concretização) da função social da propriedade (aqui entendida em sentido amplo, não apenas como um direito real sobre coisa própria quanto também outro que lhe seja correlato, ainda que em menor extensão, como superfície, enfiteuse, CDRU ou CUEM) em sua vertente moradia<sup>36</sup>. É, pois, verdadeiro direito do ocupante, desde que cumpridos requisitos e condicionantes legais, obter um título que represente seu direito de moradia, juridicizando sua anterior situação apenas de fato. Fala-se, assim, de um direito de titulação diretamente extraído do caráter constitucional do direito fundamental de moradia.

---

<sup>35</sup> ALFONSIN, Jacques Távora. **A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana Como Propriedades De Funções**. In: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edesio. *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.74p.

<sup>36</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia Na Constituição: Algumas Anotações a Respeito de Seu Contexto, Conteúdo e Possível Eficácia**. In: MELLO, Celso Albuquerque; TORRES, Ricardo Lobo (Org.). *Arquivo de direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.23.p.

A regularização fundiária, assim, verdadeiro processo que culmina com a titulação concedida aos ocupantes de determinada gleba, longe de ser mero favor ou benesse, é, antes de tudo, um direito constitucionalmente assegurado e um dever do poder público, decorrência direta da funcionalização da propriedade. Não poderia dar-se de forma diversa, em vista do direito à moradia integrar o rol dos direitos fundamentais sociais (art. 6º, da CF/88) por força da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Nesta ordem de ideias, a regularização fundiária é componente da ordem urbanística, constituindo-se em verdadeiro direito individual (de expressão coletiva), coletivo e difuso, enquadrando-se na dimensão de problema social.

Estruturalmente e de modo geral a regularização fundiária comporta divisão em quatro subáreas: urbanística (projetos e obras); jurídica (instrumentos para permitir a segurança jurídica da posse e propriedade), socioambiental e registrária (com abertura de matrículas, promoção de registros e averbações correlacionadas à formalização da propriedade e/ou de direitos nas respectivas serventias de registro de imóveis). A finalidade é conceder o título de propriedade ou assegurar instituto que resguarde o exercício estável do direito de moradia (como legitimação de posse, CUEM, CDRU, domínio útil ou superfície por exemplo).<sup>37</sup>

Como bem salienta a doutrina, “o princípio jurídico subjacente básico das políticas de regularização fundiária é garantir — por razões pragmáticas, financeiras, sociopolíticas e jurídicas — que as comunidades fiquem onde estão, em condições melhores, e que tenham seus direitos reconhecidos”<sup>38</sup>.

O conceito de regularização, que já vinha sendo difundido como consequência do estado socioambiental, foi inicialmente positivado no artigo 46 da LPMCMV (Lei 11.977/09)<sup>39</sup> e reformulado pelo art. 9º, *caput* e §1º da LRF. São medidas concertadas nas subáreas jurídicas, urbanísticas, ambientais, sociais e

---

<sup>37</sup> FUKASSAWA, Fernando. **Regularização Fundiária Urbana – Lei 11977/09**. Editora Saraiva, 2013.51.p.

<sup>38</sup> FERNANDES, Edésio. **Desafios da Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Consolidados em Áreas Urbanas**. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU. Belo Horizonte, ano 9, n. 49, jan./fev. 2010.

<sup>39</sup> BRASIL. Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm)> Acesso em: 15 out 2019.

registrárias destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes.

Alerte-se que o poder público deve atuar tanto preventiva quanto repressivamente, com a finalidade de tutelar o bem social e urbanístico. Aprovações urbanísticas e administrativas, estabelecimento de normas urbanísticas específicas (mais flexíveis para abarcar as situações de informalidade sem prejuízo da segurança jurídica), fixação de limitações administrativas, indicação pelo legislativo de medidas de polícia para seu cumprimento<sup>40</sup>, bem como acompanhamento por parte das autoridades municipais da execução de projetos urbanísticos são exemplos de medidas preventivas ou *ante factum*. Por sua vez, a atuação por intermédio de ações de saneamento, emprego de medidas corretivas, com o propósito de remediar o mal social e urbanístico já existente, regularização fundiária de assentamentos consolidados são medidas *post factum*. Neste último quesito, enquadram-se os processos e os procedimentos de regularização do parcelamento do solo, com o propósito de atender a suas finalidades urbanísticas, administrativas e registrárias.

Cabe lembrar que, como conjunto de medidas que é, todo o procedimento de regularização deve vir acompanhado do implemento de um conjunto de políticas públicas, com presença de investimentos diretos ou indiretos, estímulos, com vistas à melhoria qualidade de vida dos ocupantes da localidade. Um conjunto de medidas que, por vezes, acarreta efeitos colaterais, como a imerecida valorização fundiária, a ser combatida pela cobrança de mais-valia, mas que não pode servir como justificativa para omissão do poder público na política urbanística.

Entre os instrumentos usados para obtenção do título encontra-se o direito de laje, objeto de estudo no presente trabalho.

---

<sup>40</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Poder de polícia em matéria urbanística**. Temas de direito urbanístico. Ministério Público/Imprensa Oficial, 1999. 24.p.

## 2.2. Vantagens de transformação e resgate do ativo imobiliário morto (Hernando de Soto)

Apesar de vozes dissonantes<sup>41</sup> acerca dos benefícios da regularização fundiária para os assentamentos informais, inúmeras são as vantagens advindas da inserção do imóvel no mercado formal imobiliário.

A matriz teórica da regularização afina-se com os ensinamentos de Hernando de Soto<sup>42</sup>, para quem posses anteriores meramente defectivas, terras cujos direitos de propriedade não estejam adequadamente registrados, empresas sem constituição legal e sem obrigações definidas, indústrias localizadas onde financistas e investidores não as possam ver, tudo pouco contribui para o crescimento da economia. Com “direitos de propriedade” não adequadamente documentados, ativos não podem transformar-se de pronto em capital, tendo seu alcance de troca limitado aos estreitos círculos locais em que pessoas se conhecem e confiam umas nas outras. Não se prestam a garantias, a empréstimos ou à participação em investimentos, operações cruciais ao crescimento da economia de mercado.

As terras não regularizadas não possibilitam explorar o pleno potencial da “mais-valia” do fator de produção imobiliário, dificultando e reduzindo o alcance (dado o estrito círculo de abrangência) de geração de capital. Há, na prática, uma indisponibilidade do capital, um verdadeiro “capital morto”, a remanescer inexplorado e, conseqüentemente, incapaz de induzir ou catalisar economicamente a região em que inserido. Fala-se do mercado “informal” das propriedades “não-propriedades”

---

<sup>41</sup> Segundo a ONG Comunidades Catalisadoras no texto **Aprovação da MP da Regularização Fundiária: Avanço ou Retrocesso?**, de junho de 2017, em análise da Medida Provisória (MPv) nº 759/16 que acrescentou o direito de laje (definitivamente) no ordenamento brasileiro, assim dispôs: “Andreia, doutorando em Serviço Social e moradora do Cantagalo, vê a regularização fundiária como uma ameaça. “Além de aumentar os custos de vida, pela cobrança de impostos, isso significa que se a pessoa não tem condição de pagar, o Estado vai poder vir e tirar a casa dessa pessoa. E ainda abre caminho para o capital imobiliário, para a gentrificação”, disse ela. Segundo analistas, as parcerias público-privadas serão facilitadas por essa medida provisória e a regulação de empreendimentos imobiliários de alto padrão serão flexibilizadas pela criação de mecanismos de regulação distintos para proprietários de baixa e de alta renda, o que é perigoso pois subordina serviços públicos à lógica do mercado e anistia o mercado imobiliário especulativo. “Essas áreas ainda não possuem condições socioeconômicas de disputar com uma lógica de mercado, uma lógica perversa dentro de uma ótica neoliberal que não garante nenhum direito. As famílias vão passar a sofrer uma pressão brutal do capital, vão ter menor probabilidade de manter essas terras”, diz Maria Lúcia Pontes, do Núcleo de Terras e Habitação (NUTH) da Defensoria Pública do Rio de Janeiro.” In **Aprovação da MP da Regularização Fundiária: Avanço ou Retrocesso?** Junho de 2017. Disponível em: <<http://rioonwatch.org.br/?p=26083>>. Acesso em 20 jan 2019.

<sup>42</sup> SOTO, Hernando de. **O Mistério do Capital**. Tradução de Maldonado, Zaida. Editora Record, Rio de Janeiro – São Paulo, 2000. 20.p.

que já existe. Transformá-lo e formalizá-lo, aproveitando seu potencial, eis o grande segredo do capitalismo de sucesso. A possibilidade de representar o capital por títulos, com facilidade de negociação no mercado; a concentração de informações mais precisas e abrangentes (o que para tanto as serventias imobiliárias muito podem contribuir); a disponibilidade de critérios de comparação e de relação entre bens (com aferição de sua posição no mercado e valor relativo – valor de troca) são facilitadores de negociação no mercado, constituindo-se na senha do mistério do capital latente. Eis a chave do sucesso que, segundo Hernando de Soto, teria possibilitado o grande salto desenvolvimentista e social dos países capitalistas do primeiro mundo, a ressurreição mercadológica do antes “capital morto” imobiliário.

A atuação do governo, da sociedade e do registrador imobiliário deve ser no sentido de possibilitar que a “propriedade” imobiliária, que já existe na prática (sob a forma de mera posse), possa inserir-se no âmbito formal do acervo imobiliário. Enfim, que se torne uma propriedade plena, eficaz e aceita em termos de garantia, com direitos bem estabelecidos, com relação de valor clara, informações cadastrais atualizadas e bem configuradas, dotada de segurança e solidez jurídicas, estimulando investimentos e minimizando os riscos de perdas e de insucessos.

No âmbito da conversão da propriedade informal para formal, há que se trabalhar requisitos diferenciados como meio de desonerar exigências e turbinar o processo de formalização. Neste sentido, fala-se da redução da burocracia, do aumento da disponibilidade de opções jurídicas para a formação de títulos registráveis, tudo com mitigação do quantitativo de documentos formais exigidos pelo Estado (e pelos registradores, por consequência) para o registro.

E por que de todo este trabalho? Quais seriam, resumidamente, os efeitos do chamado “efeito propriedade”? Por que buscar soluções para a titulação visando à ressurreição do “capital imobiliário morto”?

Hernando de Soto, mais uma vez, vem ao socorro. O primeiro “efeito propriedade” é o de permitir a fixação do potencial econômico dos ativos. O valor potencial aprisionado em um bem imóvel é libertado e transformado em capital ativo analogamente ao que ocorre com a energia potencial identificada em um lago de montanha quando convertida em energia cinética com a queda d’água.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> SOTO, Hernando de. Op.cit. 63.p.

Em segundo lugar, cita-se a integração de informações dispersas em um único sistema, de representação formal, que possibilite a criação e a manutenção de uma base de conhecimento, a propulsão operações financeiras e de troca nos mercados<sup>44</sup>. Neste sentido, no Brasil, os primeiros passos já foram dados, com a edição da lei federal nº 13.097/15 (art. 54 e seguintes), prevendo a concentração de diversas informações no registro imobiliário, proporcionando maior segurança jurídica com a aproximação do sistema nacional ao alemão no que tange à proteção da boa-fé de adquirentes (segurança dinâmica).

Há também o efeito de responsabilizar os novos proprietários formais, com o deslocamento da legitimidade dos direitos dos proprietários do contexto politizado das comunidades locais para o contexto impessoal da lei. Segundo Hernando Soto, há, com isto, uma libertação dos proprietários dos arranjos restritivos locais, com avanço para um sistema legal mais integrado. Os antigos meros possuidores passam a vincular-se formalmente às novas propriedades formais, podendo ser identificados e localizados, não mais se perdendo nas massas. Isto traz ao sistema três destacadas vantagens: maior confiabilidade com incremento dos negócios, pois se sabe exatamente com quem e com que direitos está-se a negociar; maior giro econômico, decorrente do incremento da segurança jurídica; maior arrecadação para cofres estatais e concessionárias de serviços, que passam a ter este novo “mercado” à sua disposição, agora passível de tributação imobiliária e de consumo de serviços públicos<sup>45</sup>. O acréscimo econômico, por outro lado, reflete-se no preço da propriedade imobiliária, acarretando sua elevação através da chamada “mais valia imobiliária”, situação em que proprietários podem auferir ganhos sem a devida contrapartida, mecanismo que deve ser combatido ou ao menos compensado pelo poder público.

A formalização da propriedade transforma ativos em bens fungíveis, em padrão de troca, em valor relativo dentro de uma base monetária, alavancando o giro econômico e o mercado imobiliário. Ativos menos acessíveis podem ser combinados com maior facilidade, divididos, mobilizados e usados para estimular acordos e/ou negócios. Bens formais podem ser adaptados a diversas circunstâncias econômicas, ao passo que aqueles outros remanescentes na

---

<sup>44</sup> Ibidem. 67.p.

<sup>45</sup> Ibidem. 68.p.

informalidade permanecem aprisionados no mundo físico de formas rígidas e não fungíveis.

A nova realidade também alavanca a integração das pessoas. De antigas relações destacadamente locais no mercado informal mantido pela confiança comunitária, os novos proprietários são ligados a seus ativos, os ativos a endereços, a posse ao compromisso, com donos agora acessíveis e identificáveis, com rede de agentes de negócios responsáveis. Há uma renovada infraestrutura de dispositivos de conexão que dinamiza e revitaliza os mercados. Há estímulo a novos investimentos, ao desenvolvimento de atividades correlatas, com redução de perdas financeiras de cobranças de pessoas não localizáveis. O sistema de propriedade legal de uma nação desenvolvida, pois, é o centro de uma rede complexa de conexões que dá condições aos cidadãos comuns de formarem vínculos tanto com o governo como com o setor privado, obtendo mercadorias e serviços adicionais.

Há uma revigorada proteção das transações, com registro de títulos da propriedade (escrituras, garantias reais e limitações à propriedade etc) claramente estabelecido. Destaca-se neste campo a publicidade como elemento concentrador de informações e de ocorrências relacionadas à vida e aos atributos de determinado imóvel. Passa-se a saber exatamente o que se está a negociar. Ainda que não se tenha conhecido o objeto de negociação fisicamente, pessoas a milhares de quilômetros podem fechar transações via *Internet*, confiando nas informações disponibilizadas pelo registro de imóveis, com ativos atuando como verdadeiro capital-moeda no seio social. A segurança jurídica permite grande mobilidade de ativos com bem poucas transações.

Enfim, a formalização da propriedade, com o empoderamento dos até então excluídos, possibilita não apenas sua alavancagem social, através revitalizada valorização do “capital morto” que detêm, quanto também seu acesso a amplo mercado de imóveis e de serviços. Passam, com seus títulos de propriedade formais, a exercer, com eficácia majorada, a “contribuição econômica” imobiliária, situação em que imóveis até então usados meramente para moradia ou como mercadoria em restrito mercado local comunitário alçam condição nova, inserindo-se dentro da estrutura capitalista de crédito e de mercado. Ocorre a ruptura da “redoma de vidro”: a ressurreição do capital morto e a formalização da informalidade, com

todas as benesses, mas também com os ônus associados à nova condição diferenciada (impostos, custos da formalização etc)<sup>46</sup>.

### 2.3. Mecanismos tradicionais e modernos de regularização fundiária

Vários são os institutos passíveis de manejo no bojo de procedimentos de regularização fundiária. Para os fins deste trabalho, com a obtenção da titulação (via constituição de um direito real) em relação a determinada ocupação pela moradia, destacam-se a usucapião, a superfície, a enfiteuse e a concessão de uso, os quais podem ser combinados, quando de seu emprego, com o direito real de laje.

#### 2.3.1. A usucapião: mecanismo tradicional no ordenamento pátrio

A usucapião é instituto que permite a transmigração da posse em direito real, representando verdadeira “ponte” entre uma situação de fato e uma de direito (titulação da propriedade ou de direito real que se assemelhe em menor extensão).

Tradicionalmente prevista no ordenamento civil, o CC e a CF/88 preveem diversas modalidades, entre as quais se destacam a especial urbana (*pro misero*)<sup>47</sup> e rural (por labore)<sup>48</sup>, a ordinária (com ou sem redução de tempo por conta da função social)<sup>49</sup> e a extraordinária<sup>50</sup>.

A despeito de ser bastante manejada, sendo modo originário de aquisição de propriedade e instrumento de regularização fundiária de áreas particulares ocupadas por população de baixa renda para fins de moradia, o instituto não apresenta maior conformação urbanística. Isto porque, apesar do procedimento contar com uma etapa demarcatória (dada a participação dos confinantes e do titular do direito real atingido no procedimento), sua concretização (registro imobiliário do direito reconhecido), regra geral, independe da regularidade do loteamento ou de cumprimento de restrições urbanísticas existentes na localidade.

---

<sup>46</sup> SOTO, Hernando de. Op. cit. 82.p.

<sup>47</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 183.

<sup>48</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988. Art. 191 da CF/88.

<sup>49</sup> BRASIL. Código Civil de 2002. Art. 1242 e parágrafo.

<sup>50</sup> BRASIL. Código Civil de 2002. Art. 1238 e parágrafo do CC.

Seu aperfeiçoamento dá-se com mero cumprimento das exigências legais de posse mansa e pacífica, contínua e ininterrupta pelo lapso de tempo estabelecido, não consistindo pré-requisito a demonstração de conformidade do lote usucapiendo com eventuais posturas municipais urbanísticas, exigências de metragem mínima ou área de parcelamento, conforme já decidiu o STF em sede do recurso em regime de repercussão geral (RE-RG), RE/RG 422349-RS<sup>51</sup>.

Originariamente a necessidade de citação de todos confrontantes (o que sempre acarretou dificuldades especiais em ocupações irregulares em razão da informalidade e da ausência formal de titularidades), em procedimento normalmente individualizado de acesso à justiça, muito limitou seu alcance prático. Para combater as limitações, progressivas mudanças legislativas foram efetuadas, com a edição do Estatuto da Cidade (EC), com a previsão de usucapião coletivo. Outra relevante alteração deu-se com a introdução da modalidade extrajudicial pelo novo CPC, art. 1071 junto à lei 6.015/73 (Lei de Registros Públicos – LRP), art. 216-A. Por sua vez, a lei federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (a chamada Lei de Regularização Fundiária – LRF), em seu 7º, emendou a LRP para admitir a possibilidade de citação por edital em caso de eventuais titulares de domínio ou confrontantes não forem

---

<sup>51</sup>O Supremo Tribunal ressaltou que preenchidos os requisitos do art. 183 da CF/88 (“Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”), o reconhecimento do direito à usucapião especial urbana não pode ser obstado por legislação infraconstitucional que estabeleça módulos urbanos na respectiva área em que situado o imóvel (dimensão do lote). (...) “o imóvel estaria perfeitamente localizado dentro da área urbana do Município. Além disso, o poder público cobraria sobre a propriedade os tributos competentes. Ademais, não se poderia descurar da circunstância de que a presente modalidade de aquisição da propriedade imobiliária fora incluída pela Constituição como forma de permitir o acesso dos mais humildes a melhores condições de moradia, bem como para fazer valer o respeito à dignidade da pessoa humana, elevado a um dos fundamentos da República (CF, art. 1º, III), fato que, inegavelmente, conduziria ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, além de garantir o bem-estar de seus habitantes (CF, art. 182, “caput”). Assim, a eventual irregularidade do loteamento em que localizado o imóvel objeto da usucapião ou a desconformidade de sua metragem com normas e posturas municipais que disciplinariam os módulos urbanos em sua respectiva área territorial não poderiam obstar a implementação de direito constitucionalmente assegurado a quem preenchesse os requisitos exigidos pela Constituição, especialmente por se tratar de modo originário de aquisição da propriedade. Afastou, outrossim, a necessidade de se declarar a inconstitucionalidade da norma municipal. Vencidos os Ministros Roberto Barroso, Marco Aurélio e Celso de Mello. Os Ministros Roberto Barroso e Celso de Mello proviam o recurso em parte e determinavam o retorno dos autos à origem para que fossem verificados os demais requisitos do art. 183 da CF, tendo em vista que a sentença teria se limitado a aferir a área do imóvel. O Ministro Marco Aurélio também provia parcialmente o recurso, para reformar o acórdão recorrido, de modo a reconhecer a usucapião e vedar a criação de unidade imobiliária autônoma, inferior ao módulo territorial mínimo previsto na legislação local. Por fim, o Tribunal deliberou, por decisão majoritária, reconhecer a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Vencido, no ponto, o Ministro Marco Aurélio, que rejeitava a existência de repercussão geral e não subscrevia a tese firmada.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal; RE 422349/RS, rel. Min. Dias Toffoli, julgamento em 29.4.2015 (Informativo nº 783 do STF).

identificados, encontrados ou recusarem o recebimento da notificação por via postal, evitando que os processos desaguassem na justiça comum.

No que se refere à usucapião de bens públicos, a despeito de certa divergência, com o advento do CC de 1916 e, depois, do decreto nº 19.924, de 27 de abril de 1931, ficou estabelecido, expressamente, sua inaplicabilidade.

No direito antigo, anteriormente ao CC de 1916, juristas, como Coelho da Rocha, Teixeira de Freitas e Lafayette<sup>52</sup> admitiam a aquisição da propriedade de bens públicos patrimoniais (ou dominicais) por usucapião de 40 anos – *praescriptio longissimi temporis*. Fundavam essa teoria no Direito Romano; no Regimento da Fazenda de 17 de outubro de 1516, cap. 19; no Regimento das Contas de 3 de setembro de 1627, cap. 92; na lei nº 243 de 30 de novembro de 1841, art. 20; no decreto 736, de 20 de novembro de 1850, art.80 e no decreto 857, de 1851, art. 9º.

Pereira Braga<sup>53</sup>, em monografia, por sua vez, sustentava que, fosse como fosse, após a lei federal nº 610 de 1850 (art. 1º) – ficaram “proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o de compra”, - não mais se podendo falar em usucapião das mesmas. Tanto mais é certo que a lei chegou a considerar delinquentes os que viessem a se apossar de terras devolutas e por isso punidos com prisão e multa.

Com o advento do CC de 1916 e seu silêncio sobre a usucapião dos bens dominicais, embora dispusesse expressamente no art. 67 que os bens públicos seriam inalienáveis, reacendeu-se a discussão sobre a possibilidade de aqueles bens serem usucapíveis. A corrente vencedora encampada pelo prof. Clóvis Bevilacqua<sup>54</sup>, porém, afirmou sua impossibilidade. Em face do que prescrevia o art. 67 do antigo CC eram os bens públicos isentos de usucapião, por não poderem sair do patrimônio da pessoa jurídica de direito público, senão pela forma que a lei prescrevesse, sendo certo que a usucapião, de forma contrária, pressuporia um bem capaz de ser livremente alienado.

---

<sup>52</sup> Tais considerações foram obtidas no julgado do BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**, RE n. 5.531, Relator: Ministro Edgar Costa, data de julgamento: 17 maio 1949.

<sup>53</sup> Antônio Pereira Braga, interpretando o art. 550 do Código Civil/16, publicado na Revista de Direito, vol. 52, 262 p., de 1932, ao referir-se ao art. 1º da Lei nº 601, de 1850, quando diz: "Como se vê, o artigo contém uma regra geral, não se podem adquirir terras devolutas, senão por compra, ficando, portanto, excluída a possibilidade dos outros meios, mesmo o do usucapião e o da concessão gratuita".

<sup>54</sup> BEVILÁQUA, Clóvis. **Código Civil Comentado**, vol. I, 11ª Ed., 1956, 244. p.

A impossibilidade de usucapião de terras devolutas ficou fixada em definitivo pelo decreto nº 19.824 de 1931, reforçado pelo decreto nº 22.785 de 1933<sup>55</sup>, ainda mais taxativo (no que foi seguido pelo decreto-lei – DL - nº 710/1938), ao dispor: “art. 2º - Os bens públicos, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos a usucapião.”

Por sua vez, o DL nº 9.760 de 1946 consagrou a proibição total de usucapião de bens imóveis da União, estatuiu: “art. 200 Os bens imóveis da União, seja qual for a sua natureza, não são sujeitos à usucapião”.

Percebe-se, assim, que o ordenamento, ao longo do tempo e através de diversas normativas, sempre se inclinou pela vedação de usucapião da propriedade de terras públicas, o que foi reafirmado com a edição da CF/88, através do parágrafo 3º do artigo 183 e do parágrafo único do art. 191.

A discutida proibição, no entanto, não impede sua incidência em relação ao domínio útil de bem imóvel público quando instituído regime de enfiteuse em que o foreiro seja um particular. Nesta situação, o entendimento sempre foi o de que não haveria de se falar em violação de domínio direto do ente público, que permanece em sua titularidade<sup>56</sup>, atuando a prescrição aquisitiva apenas em desfavor de outro particular titular do domínio útil<sup>57</sup>. É neste sentido a súmula nº 17 do Tribunal Regional Federal (TRF) da 5ª Região: "É possível a aquisição do domínio útil de bens públicos em regime de aforamento, via usucapião, desde que a ação seja movida contra particular, até então enfiteuta, podendo operar essa prescrição aquisitiva sem atingir o domínio direto da União". Veja-se que, no fundo, o caso refere-se a uma demanda entre particulares, especialíssimo, sendo certo que em situação de imóvel público alodial recai-se na regra geral, não se admitindo a

---

<sup>55</sup> Veda o resgate dos aforamentos de terrenos pertencentes no domínio da União e da outras providências.

<sup>56</sup> Nesse sentido, v. BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**: REsp 262071/RS, Rel. Ministro Aldir Passarinho Junior, Quarta Turma, julgado em 05/10/2006, DJ 06/11/2006, p. 327, REsp 262071 / RS, T4 – Quarta Turma, Ministro Aldir Passarinho Junior, DJ 06.11.2006 p. 327; REsp 575572 / RS, T3 Terceira Turma, Ministra Nancy Andrigli, DJ 06.02.2006 p. 276; REsp 507798/RS, Rel. Ministro Aldir Passarinho Junior, Quarta Turma, julgado em 16/03/2004, DJ 03/05/2004, p. 171; REsp 183.360/PE, Rel. Ministro Barros Monteiro, Quarta Turma, julgado em 28/09/1999, DJ 13/12/1999, p. 153; REsp 154.123/PE, Rel. Ministro Barros Monteiro, Quarta Turma, julgado em 04/05/1999, DJ 23/08/1999, p. 129. O STF por sua vez não conhece dos recursos por entender que há ausência repercussão geral e rediscussão de matéria probatória (v. BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. RE-AgR 218324/PE; Rel. Min. Joaquim Barbosa; unânime, 2ª Turma, DJe-096 de 28/05/2010).

<sup>57</sup> V. também BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 5ª Região**. Apelação 0802985-50.2014.4.05.8500. rel. Desembargador(a) federal Ivan Lira de Carvalho - 2ª turma. PJE 08/2016).

constituição de nova enfiteuse por aquisição do domínio útil<sup>58</sup> pelo particular por envolver uma ocupação ilegal.

A proibição, todavia, não tem impedido uma flexibilização gradativa na compreensão legislativa da titularidade de terras devolutas. Em julgado<sup>59</sup> cujo objeto referia-se à usucapião em faixa de fronteira, o TRF 4ª Região afirmou não bastar à União alegar a situação do imóvel em faixa de fronteira para que o mesmo seja automaticamente de titularidade pública, devendo comprovar o registro tal qual um particular ou que o imóvel seria indispensável à defesa da fronteira. No mesmo sentido já decidiu o STJ<sup>60</sup>, com entendimento de que imóvel não registrado, ainda

---

<sup>58</sup> Sobre o tema v. BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça:**

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. BEM PÚBLICO. TERRENO DE MARINHA. USUCAPIÃO. IMPOSSIBILIDADE. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF.

1. Hipótese em que o Tribunal regional consignou (fls. 445-446, e-STJ): "Inicialmente, cumpre destacar que o bem objeto da ação é, de fato, caracterizado em sua totalidade como terreno de marinha"; "Os terrenos de marinha e seus acrescidos são bens da União, nos termos do art. 20, VII, da Constituição Federal em vigor. Em sendo assim, de acordo com os arts. 183, § 3º, e 191, parágrafo único, ambos da Carta Magna, não podem ser usucapidos"; e "(...) verifico que o terreno cujo domínio útil a apelante pretende usucapir não possui aforamento, concluindo que a ocupação é irregular, não sendo possível a aquisição da propriedade na forma ora requerida".

2. Inicialmente, não se pode conhecer da irrisignação contra a ofensa aos dispositivos legais invocados, uma vez que não foram analisados pela instância de origem. Ausente, portanto, o requisito do prequestionamento, o que atrai, por analogia, o óbice da Súmula 282/STF.

3. Além disso, a título de complementação, deduz-se que o acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça de que os bens públicos não estão sujeitos à usucapião. 4. Recurso Especial não conhecido. (REsp 1743548/AL, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/06/2018, DJe 16/11/2018)

<sup>59</sup> BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 4ª Região:**

ADMINISTRATIVO. PROCESSO CIVIL. USUCAPIÃO. FAIXA DE FRONTEIRA. TERRA DEVOLUTA. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE AQUISITIVA. NECESSÁRIA A PROVA DA INDISPENSABILIDADE PARA A DEFESA DAS FRONTEIRAS. ÔNUS DA PROVA. PODER PÚBLICO. APELO E REMESSA OFICIAL DESPROVIDOS.

1. A circunstância do imóvel objeto do litígio estar situado em área de fronteira não tem, por si só, o condão de torná-lo de domínio público.

2. A ausência de transcrição no ofício imobiliário não conduz à presunção de que o imóvel se constitua em terra devoluta, cabendo ao Poder Público o encargo de provar a titularidade pública do bem.

3. Inexistindo prova da indispensabilidade do imóvel para a defesa da fronteira (a despeito da produção de prova pericial), não há que se falar em imprescritibilidade aquisitiva (ou vedação à usucapião). Inteligência dos artigos 20, II e §2º, e 191, parágrafo único, da CRFB.

4. Apelação e remessa oficial improvidas. (TRF4. APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO Nº 5002979-66.2013.4.04.7202/SC, Rel. Fernando Quadros da Silva. Julgamento: 17/12/2015).

<sup>60</sup> Brasil. **Superior Tribunal de Justiça:**

RECURSO ESPECIAL. USUCAPIÃO. FAIXA DE FRONTEIRA. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE REGISTRO ACERCA DA PROPRIEDADE DO IMÓVEL. INEXISTÊNCIA DE PRESUNÇÃO EM FAVOR DO ESTADO DE QUE A TERRA É PÚBLICA.

1. O terreno localizado em faixa de fronteira, por si só, não é considerado de domínio público, consoante entendimento pacífico da Corte Superior.

2. Não havendo registro de propriedade do imóvel, inexistente, em favor do Estado, presunção iuris tantum de que sejam terras devolutas, cabendo a este provar a titularidade pública do bem. Caso contrário, o terreno pode ser usucapido.

3. Recurso especial não conhecido.

que em faixa de fronteira, não goza de presunção de ser propriedade pública, podendo, portanto, ser usucapível.

Regra geral, vedada então a usucapião da propriedade pública, fazia-se necessária norma que viabilizasse titulação por particulares em caso de ocupação consolidada como mecanismo da regularização fundiária. A lacuna foi parcialmente suprida com a edição da medida provisória – MPv - nº 2.220 de 04 de setembro de 2001, posteriormente alterada pela lei nº 13.465/17 (LRF), a qual autorizou, desde que preenchidos requisitos<sup>61</sup>, que se formalizasse uma concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) em áreas públicas invadidas ocupadas de modo consolidado até 22.12.2016 (limite temporal estendido pela LRF). Medida semelhante também se encontrava prevista no art. 7º do DL 271/67, desta feita pela concessão de direito real de uso (CDRU).

Os institutos citados serão utilizados como solução para a usucapião em imóveis públicos nos capítulos que se seguem.

---

(STJ. Resp nº 674.558; 4ª Turma. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Julgamento em: 13 de outubro de 2009).

<sup>61</sup> BRASIL. Medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001:

Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do Estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm)> Acesso em: 15 out 2019.

### 2.3.2 A usucapião extrajudicial na Lei de Registros Públicos

Como mencionado no tópico anterior, o novo Código de Processo Civil (CPC), lei nº 13.105/15, em seu art. 1071<sup>62</sup>, fez acrescentar à lei 6.015/73 (LRP) o art. 216-A, posteriormente alterado pela lei federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (LRF), criando a modalidade de usucapião extrajudicial.

É verdade que o ordenamento já continha certa predileção pela manutenção do título de propriedade registrado em nome de seu titular em situações em que já cumprido o prazo de usucapião ou realizados investimentos produtivos ou de moradia, como pode ser observado nas regras do art. 214, §5º da LRP<sup>63</sup> e do art. 1242, §único do CC<sup>64</sup>.

A previsão de um procedimento extrajudicial específico para a usucapião, no entanto, deu-se apenas com a edição do novo CPC, facilitando a conversão da posse em propriedade para quem cumprisse os requisitos estabelecidos. Assim, representado por advogado e processado mediante requerimento instruído com ata notarial elaborada em um tabelionato de notas, acompanhada de planta, de memorial descritivo do imóvel (art. 216-A da LRP), de certidões negativas e de outros documentos, passou a ser possível pleitear o reconhecimento administrativo de usucapião, desde que não pairassem ações ou controvérsias sobre a qualidade da posse exercida.

O pedido deve ser apresentado ao registro de imóveis em cuja circunscrição esteja localizado o imóvel usucapiendo, seguindo-se seu protocolo e autuação, com intimação do proprietário do terreno e de seus confrontantes<sup>65</sup>, sendo admitidas a

---

<sup>62</sup> BRASIL. Lei federal nº 13.105, de 16 de março de 2015:

Art. 1.071. O Capítulo III do Título V da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 216-A.

<sup>63</sup> Art. 214 - As nulidades de pleno direito do registro, uma vez provadas, invalidam-no, independentemente de ação direta.

§ 5º A nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel.

<sup>64</sup> Art. 1.242. Adquire também a propriedade do imóvel aquele que, contínua e incontestadamente, com justo título e boa-fé, o possuir por dez anos.

Parágrafo único. Será de cinco anos o prazo previsto neste artigo se o imóvel houver sido adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)> Acesso em: 15 out 2019.

<sup>65</sup> Por exceção, o art. 10, §10 do provimento nº 65/2017 do CNJ prevê dispensa de intimação de confrontantes se o imóvel usucapiendo for matriculado com descrição precisa e houver perfeita identidade entre a descrição tabular e a área objeto do requerimento da usucapião extrajudicial.

anuência expressa ou a concordância tácita (ou presumida) em caso de sua não manifestação (art. 216-A, §2º da LRP).

A nova sistemática alinha-se à tendência moderna de crescente desjudicialização de processos, visando a desafogar o Poder Judiciário, com a finalidade de uma maior celeridade na solução de causas em que haja consenso, ainda que tácito, entre participantes. No procedimento, há destaque também na atuação do registrador imobiliário, que passa a presidi-lo, em substituição ao juiz de direito da esfera judicial, nada obstante, em caso de discordância, o feito possa ser remetido a este último para julgamento (art. 216-A, §10 da LRP).

O instituto, no entanto, apresenta ainda alguns problemas semelhantes aos que já ocorriam em um processo de usucapião judicial.

A nova legislação cometeu incongruência técnica ao prever como documento a integrar a inicial uma ata notarial<sup>66</sup>, na qual sejam atestados o tempo de posse do requerente e de seus antecessores. A ata notarial, em seu sentido técnico-tradicional, não se presta a tanto, dado ser um instrumento público em que o tabelião atesta uma realidade fática captável pelos seus sentidos, ausente manifestação de vontade. Para que se consignasse um tempo de posse em uma ata notarial, o tabelião teria de acompanhar todo o período em que se desenrolou a posse, de modo a poder formalizar, em sede do instrumento público, o ocorrido como um fato apreendido do mundo real pelos seus sentidos. A situação parece ser de difícil consecução. Melhor seria e isto parece ser o real objetivo da lei que, para a comprovação do tempo, seja exigida uma escritura declaratória em que o ocupante/requerente ateste seu tempo de posse e o de seus antecessores (em caso de querer usufruir da soma de posses). Para tanto, poderia apresentar ao tabelião documentos (que passariam a fazer parte integrante da escritura) que subsidiassem suas declarações, como, por exemplo, pagamentos de contas de luz, de impostos,

---

<sup>66</sup> BRASIL. Lei federal 6.015, de 31 de dezembro de 1973:

Art. 216-A. Sem prejuízo da via jurisdicional, é admitido o pedido de reconhecimento extrajudicial de usucapião, que será processado diretamente perante o cartório do registro de imóveis da comarca em que estiver situado o imóvel usucapiendo, a requerimento do interessado, representado por advogado, instruído com: (Incluído pela Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)

I - ata notarial lavrada pelo tabelião, atestando o tempo de posse do requerente e de seus antecessores, conforme o caso e suas circunstâncias, aplicando-se o disposto no art. 384 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil); (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)> Acesso em: 15 out 2019.

do fornecimento do endereço para correspondências, ou mesmo, o testemunho de vizinhos acerca de seu tempo de ocupação na localidade.

Superada a problemática do instrumento, prevê o art. 216-A, §2<sup>o</sup><sup>67</sup> da LRP que, em caso de não resposta de confrontante ou de titular de direito real envolvido (à intimação efetuada), presumir-se-á sua concordância. O tratamento é o mesmo do adotado pelo art. 213, §2<sup>o</sup> e §4<sup>o</sup> da LRP<sup>68</sup> em procedimentos de retificação de matrícula, nos quais a ausência de manifestação é interpretada como concordância do intimado. Ao estabelecer que a ausência de manifestação faz presumir a concordância, possibilitando o prosseguimento da usucapião extrajudicial, a legislação teve por finalidade desestimular que eventuais confrontantes, não interessados em uma solução rápida, se ocultassem com vistas a forçar a remessa do procedimento para a esfera judicial, naturalmente de trâmite mais lento. Nem sempre foi assim, no entanto. Até a edição da LRF, a não manifestação fazia presumir a discordância, o que fadava ao insucesso muitos dos procedimentos de usucapião extrajudicial. Felizmente a alteração legislativa corrigiu o equívoco originário do legislador pátrio.

Notificados também são os entes públicos, União, Estado, Distrito Federal e Município, para que se manifestem, em 15 (quinze) dias, sobre o pedido (art. 216-A, §3<sup>o</sup> da LRP). Segue-se com a publicação de edital em jornal de grande circulação pelo oficial de registro para a ciência de terceiros eventualmente interessados, que poderão se manifestar também em 15 (quinze) dias (art. 216-A, §4<sup>o</sup> da LRP). A possibilidade de intimação por edital (que também foi inserida pela LRF) facilitou, em

---

<sup>67</sup> BRASIL. Lei Federal 6.015, de 31 de dezembro de 1973:

Art. 216-A. (...)

§ 2<sup>o</sup> Se a planta não contiver a assinatura de qualquer um dos titulares de direitos registrados ou averbados na matrícula do imóvel usucapiendo ou na matrícula dos imóveis confinantes, o titular será notificado pelo registrador competente, pessoalmente ou pelo correio com aviso de recebimento, para manifestar consentimento expresso em quinze dias, interpretado o silêncio como concordância. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)> Acesso em: 15 out 2019.

<sup>68</sup> BRASIL. Lei Federal 6.015, de 31 de dezembro de 1973:

(...)

§ 2<sup>o</sup> Se a planta não contiver a assinatura de algum confrontante, este será notificado pelo Oficial de Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, para se manifestar em quinze dias, promovendo-se a notificação pessoalmente ou pelo correio, com aviso de recebimento, ou, ainda, por solicitação do Oficial de Registro de Imóveis, pelo Oficial de Registro de Títulos e Documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la. (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004)

§4<sup>o</sup> Presumir-se-á a anuência do confrontante que deixar de apresentar impugnação no prazo da notificação. (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm)> Acesso em: 15 out 2019.

muito, o manuseio da usucapião em áreas de ocupações populares, pois, muitas das vezes, não se conseguia identificar exatamente proprietários de áreas confrontantes e, conseqüentemente, obter sua concordância.

De modo semelhante à sua versão judicial, a usucapião extrajudicial não assegura garantia de respeito à legislação urbanística, aos códigos ou posturas municipais, pois tais documentos e legislações não são exigíveis (ou analisados) pelo registrador imobiliário. Não há obrigatoriedade, outrossim, de elaboração de qualquer projeto prévio de regularização fundiária para a área objeto de usucapião. Nesta mesma toada, não há exigência de que o lote objeto de usucapião detenha metragem mínima, o que pode gerar a abertura de matrículas com áreas menores do que a fração mínima de parcelamento (FMP), gerando potencial quebra do padrão imobiliário da localidade e possível incompatibilidade com interesses municipais.

No campo das serventias imobiliárias, o assunto restou regulamentado, em âmbito nacional, pelo provimento Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nº 65/2017 e, no estado do Rio de Janeiro, pelo provimento CGJ/RJ nº 23/2016. O normativo em seu capítulo I trata dos requisitos da ata notarial, seu conteúdo e documentos necessários ao início do procedimento, bem como de informações que devem estar presentes no documento público solicitado pela parte ao cartório de notas. Já em seu capítulo II, trata do procedimento extrajudicial de usucapião, do passo a passo a ser seguido pelo registrador imobiliário, presidente administrativo do seu tramitar. Salienta-se que a rejeição do pedido extrajudicial não impede o posterior ajuizamento de ação de usucapião (art. 29 do provimento).

A despeito de toda problemática narrada, trata-se de nova ferramenta a ser manejada no âmbito da serventia imobiliária para fins de titulação fundiária, uma vez que viabiliza a obtenção de título formal representativo de um direito real sobre uma área, a qual até então era demarcada pela mera ocupação. A ser visto no capítulo próprio, a usucapião é instituto por excelência aplicável para formalizar o direito real de laje em áreas com edificações independentes sobrepostas, públicas ou privadas, por iniciativa de um particular, sendo importante opção para a titulação de ocupações em áreas carentes.

### 2.3.3. Institutos jurídicos do Estatuto da Cidade voltados à regularização fundiária

A regularização fundiária prevista no art. 2º, XIV do EC (lei federal nº 10.257/01) constitui-se em uma das diretrizes de política urbana, ao lado da urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. A lei prevê a criação de regramento especial de caráter urbanístico e de uso e ocupação do solo e de edificação, levando-se em consideração a situação socioeconômica peculiar da população, assim como as normas ambientais<sup>69</sup>.

Para alcançar seus objetivos, o EC enumerou vários instrumentos em seu art. 4º, que podem ser utilizados de acordo com a conveniência e adequação que o caso concreto se apresentar. Destacam-se alguns que mais interessam ao presente trabalho.

De início, destaca-se a possibilidade de instituição de ZEIs (zonas especiais de interesse social) - art. 4º, V, *alínea "f"*, bem como em seu art. 42-A, V e art. 42-B - "parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo".

As ZEIs foram introduzidas no zoneamento das cidades para delimitar áreas de comunidades ou favelas, loteamentos clandestinos, ou mesmo, áreas vazias, nas quais haja interesse público em implementar empreendimento habitacional popular, com condições peculiares (leiam-se menores ou mais flexíveis restrições urbanísticas) de parcelamento do solo. As áreas delimitadas como ZEIS recebem parâmetros e critérios urbanísticos especiais, diferenciados dos adotados pelo restante da cidade, como forma de viabilizar a regularização urbanística do parcelamento, da ocupação e do uso das áreas de habitações da população mais carente, como o que ocorre nas favelas. O instituto, bem manejado, pode ser um facilitador do registro imobiliário, tendo em vista reduzir os requisitos para admissão de um título na serventia imobiliária, dificuldade que ocorre especialmente em áreas de ocupações informais.

---

<sup>69</sup> PRESTES, Vanêsa Buzelato. **A função social da propriedade nas cidades: das limitações administrativas ao conteúdo da propriedade.** *Biblioteca Digital Interesse Público - IP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 53, jan./fev. 2009. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=56747>>. Acesso em 10 Ago 2018.

Outros destaques são a concessão de direito real de uso, a usucapião especial de imóvel urbano (individual e, sobretudo, coletivo), as operações urbanas consorciadas, a outorga onerosa do direito de construir, o direito de superfície, o direito de preempção, bem como o consórcio imobiliário.

A concessão do direito real de uso (CDRU) foi acrescida ao rol de direitos reais no art. 1225 do CC pela lei federal nº 11.481/07. Sua caracterização, no entanto, já se encontrava presente no ordenamento no art. 7º do DL 271/67, sob a denominação de concessão de uso. Mencionado no art. 4º, inciso V, *alínea* “g” do EC, como instrumento jurídico e político para regularização fundiária, teve seus artigos neste diploma (artigos 15 a 20) vetados<sup>70</sup> pelo Presidente da República, quando submetido o projeto à sanção.

Trata-se de direito real resolúvel, estabelecido por prazo certo ou indeterminado, para fins específicos de regularização fundiária, entre outros, nos termos da definição legal. Permite ao poder público regularizar áreas públicas utilizadas para fins predominantemente residenciais<sup>71</sup>, configurando-se direito real oponível a terceiros que violem ou prejudiquem o direito do concessionário de possuir, utilizar e dispor do imóvel.

A concessão deve ser efetivada mediante contrato (instrumento ou termo administrativo) a ser registrado no cartório de registro de imóveis<sup>72</sup>, para que surta seus efeitos jurídicos, podendo ser transferida a terceiros, desde que não vedada essa possibilidade no contrato. Poderá ser dispensada de licitação, para fins de

---

<sup>70</sup> O motivo do veto fundava-se que tais artigos contrariavam “o interesse público sobretudo por não ressalvarem do direito à concessão de uso os imóveis públicos afetados ao uso comum do povo, como praças e ruas, assim como áreas urbanas de interesse da defesa nacional, de preservação ambiental ou destinadas a obras públicas. Seria mais do que razoável, em caso de ocupação dessas áreas, possibilitar a satisfação do direito à moradia em outro local, como prevê o art. 17 da Lei 10.257/2001 em relação à ocupação de áreas de risco”. Além disso, destacou o Chefe do Executivo que o uso da expressão “edificação urbana” permitiria regularização de cortiços em imóveis públicos, faltando, também, a fixação de “uma data-limite para a aquisição do direito à concessão de uso especial, o que torna permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerados em décadas de urbanização desordenada”

<sup>71</sup> Diz-se predominantemente residenciais porque é permitido o pequeno comércio ou serviços realizados dentro da economia familiar que servem ao sustento da família. Este requisito é relevante porque os serviços realizados nas unidades habitacionais, como por exemplo, costureira, padarias, bar, a “venda”, necessitam de alvará municipal, que, para ser concedido, em regra, analisa o requisito localização. Se for incompatível com o uso o alvará não pode ser concedido. *In* SOMENSI, Simone; PRESTES, Vanêsa Buzelatto. Simone Somensi; **Regularização Fundiária como política pública permanente: teoria e prática. Interesse Público**, v. 59, 2010, 229-248 p.

<sup>72</sup> Nos termos do art. 167, I, 40 da LRP.

regularização de áreas ocupadas por favelas ou conjuntos habitacionais, com base no já mencionado art. 17, I, alínea “f”, da lei federal nº 8.666/93.

Nos termos do artigo 4º, §2º do EC, tem seu cabimento também na modalidade coletiva em casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, ainda que esta faculdade não esteja expressamente prevista em lei municipal. A concessão poderá ser outorgada a uma associação comunitária ou a uma cooperativa habitacional formada pelos beneficiários, dada a dificuldade, muitas das vezes, em delinear específica e temporalmente os ocupantes da área objeto de titulação. Contratada de forma onerosa ou gratuita, seu instrumento tem natureza de escritura pública, nos termos do artigo 48, inciso I do EC. No Estado do Rio de Janeiro está disciplinada na lei complementar estadual nº 131/2009, artigos 19 e 20<sup>73</sup>. O instituto é particularmente relevante por permitir incidir sobre propriedades públicas ocupadas para moradia, com potencial relevância quando se trata da laje em prédios públicos.

Outro instituto previsto no EC é a usucapião especial urbana (artigo 10), sobretudo em sua modalidade coletiva, a facilitar a operabilidade do tradicional instituto privado, dada a dificuldade, muitas das vezes, em delinear específica e temporalmente os ocupantes da área objeto de titulação.

---

<sup>73</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei complementar estadual nº 131/2009:

Art. 19. Os imóveis dos entes públicos estaduais poderão ser objeto de concessão de direito real de uso, como direito real resolúvel, gratuitamente ou em condições especiais, por tempo certo ou indeterminado, a ser firmada com seus próprios ocupantes, quando naqueles for constatada a existência de:

I - residências construídas ou imóveis ocupados por moradia.

II – estabelecimentos de uso não-residencial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados);

III - imóveis localizados em Zonas Especiais de Interesse Social ou Áreas Especiais de Interesse Social, conforme Lei Municipal prevista no plano diretor ou lei orgânica municipal.

Art. 20. A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, e será registrada e cancelada no Registro de Imóveis.

§1º Desde o registro da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§2º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§3º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

§4º Extingue-se a Concessão de Direito Real de Uso se o concessionário adquirir a propriedade ou a Concessão de Direito Real de Uso de outro imóvel. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/CONTLEI.NSF/573ad0b372ea8c96032564ff00629eae/d6f3a54f832521148325767a005659eb?OpenDocument&ExpandSection=-3>> Acesso em: 15 out 2019.

Até 2017, o EC, no art. 10, previa que ocupações de áreas urbanas maiores do que 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), por população de baixa renda para fins de moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, nas quais não fosse possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, seriam suscetíveis de usucapião coletiva, desde que possuidores não fossem proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Com a alteração do art. 10 do EC pela LRF passou-se a prever a usucapião coletiva em núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores fosse inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, desde não fossem proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Os próprios possuidores ou a associação de moradores, neste caso atuando em substituição processual, estão legitimados a promover a ação de usucapião especial, servindo a sentença como título hábil ao ingresso no registro de imóveis<sup>74</sup>. A legitimação extraordinária serve não apenas como facilitador para acesso à justiça, quanto também como redutor da quantidade de demandas (ao invés de serem ajuizadas inúmeras ações específicas de usucapião, uma para cada propriedade na área, com a difícil delimitação do terreno objeto da ação e necessidade de localização e citação de confrontantes, ajuíza-se apenas uma única ação, que terá por finalidade titular o todo ocupado pela população de baixa renda).

Em decorrência da dificuldade de identificação de cada ocupação, na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio (art. 10, § 2º a 5º, EC). Uma das vantagens do direito real de laje é justamente a não formação deste condomínio necessário do solo, evitando-se com isto uma latente fonte de disputas e desavenças entre os ocupantes.

---

<sup>74</sup> BRASIL. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001:

“Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.”. 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: 15 out 2019.

Quanto ao direito de superfície<sup>75</sup>, trata-se de direito real autônomo, temporário ou perpétuo (embora no CC seja limitado no tempo com vistas a extermá-lo da vetusta enfiteuse), de fazer ou manter construção ou plantação sobre terreno alheio. Consiste na suspensão, enquanto dure, do efeito aquisitivo da propriedade pela acessão, ocorrendo uma cisão da superfície do solo, decorrente da aquisição feita ao proprietário do solo de construção ou plantação nele já existentes. Há uma mitigação do velho axioma romano *superficies solo cedit*, a regra geral de que o acessório segue o principal.

A principal característica deste instrumento reside no fato de o proprietário conceder ao superficiário o direito sobre o solo, fazendo com que a propriedade dos bens ali existentes (ou a serem construídos) se bipartam, isto é, aquilo que estiver ou for construído pelo superficiário torna-se de sua propriedade exclusiva.

O direito de superfície proporciona ao usuário do bem, seja ele público ou privado, maior liberdade e garantia no investimento que fizer, bem como lhe outorga o direito de dispor, o que não ocorre com simples concessões de uso<sup>76</sup>. Apesar de não atuar de forma tão abrangente como um contrato de promessa de compra e venda de imóvel, sua grande vantagem é a redução de custos, pois o valor da superfície deixa de estar agregado ao preço da contratação (visto que a mesma retornará ao proprietário do solo em seu termo final). É particularmente útil quando as terras alvo de regularização sejam públicas<sup>77</sup>, pois permite a titulação do ocupante sem a transferência da propriedade do terreno pelo poder público (dado a regra geral de inalienabilidade de bens públicos), podendo dar-se por tempo determinado ou indeterminado (no âmbito do EC).

As operações urbanas consorciadas, por sua vez, embora poderoso instrumento para a regularização fundiária, são pouco usadas pelo Poder Público, ou mesmo, discutidas pela doutrina, tendo seu conceito estabelecido no art. 32, § 1º do EC<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> O trabalho trata apenas da superfície urbana prevista no Estatuto da Cidade e no Código Civil, visto o tema ser direito de laje, instituto tipicamente urbano.

<sup>76</sup> SOMENSI, Simone. **O Direito de Superfície como Instrumento de Regularização Fundiária**. Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, Porto Alegre, n. 20, 2006, 34 p.

<sup>77</sup> Em relação a terrenos públicos, vide a observação no final do item 4.1.1.

<sup>78</sup> BRASIL. Constituição Federal de 1988:

Art. 32, § 1º do EC: “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.”. Disponível em:

< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) > Acesso em: 15 out 2019.

Para José Dos Santos Carvalho Filho<sup>79</sup>, a operação urbana consorciada é uma intervenção urbana marcada pela cooperação entre o ente público e a iniciativa privada, os quais aliam condutas e esforços para que um fim último seja alcançado, obedecendo às diretrizes previstas pela lei federal e em prol do interesse da coletividade.

Após sua previsão no plano diretor, deve ser elaborada lei municipal específica, com conteúdo mínimo estabelecido pelo art. 33 do EC e que contenha o plano da operação urbana consorciada, introduzindo-o no ordenamento jurídico municipal. Sua finalidade principal é requalificar uma área da cidade, implantar e/ou ampliar infraestruturas urbanas em áreas da cidade onde haja interesse econômico, imobiliário, político e social com demanda acima dos limites estabelecidos pela legislação urbanística vigente.

A título de exemplo, no município do Rio de Janeiro, a lei complementar municipal nº 101/09 instituiu a operação urbana consorciada da região do porto do Rio de Janeiro, integrante do projeto Porto Maravilha, promovendo modificações nas disposições do plano diretor então vigente, publicado em 1992. Segundo Fernanda Riviera Czimmermann<sup>80</sup>, em trabalho publicado sobre Projeto Porto Maravilha<sup>81</sup>, o objetivo do projeto seria revitalizar a área portuária, incentivando e fomentando investimento da iniciativa privada.

As operações consorciadas, além de darem uma maior legitimidade aos atos/obras públicas, atendem aos anseios e peculiaridades das comunidades locais. Estas, por serem participantes, auxiliam nos projetos e debatem as dificuldades e as

---

<sup>79</sup> CARVALHO FILHO, José Dos Santos. *in* **Manual de Direito Administrativo** - 26ª Ed. 2013, 218.p.

<sup>80</sup> Para a autora: “De grande simbolismo social e cultural, relacionada à história do Município do Rio de Janeiro, a área guarda diversos monumentos históricos. Em que pese a importância econômica e estratégica da região, não se vislumbrou o acompanhamento do desenvolvimento do Município. Trata-se de área subutilizada, razão pela qual conta com terrenos sem edificações, capazes de suportar diversas medidas urbanísticas.

A finalidade do Projeto Porto Maravilha, a qual reveste a aprovação da lei complementar, é revitalizar a área portuária –amplamente considerada –incentivando e fomentando o investimento da iniciativa privada. Acredita-se que alterações estruturais e medidas urbanísticas, aqui compreendidas não apenas como propulsoras da operação urbana consorciada, mas também como de embelezamento, propiciarão o desenvolvimento econômico da área, permitindo maior qualidade de vida aos moradores e usuários, que contarão com mais e melhores equipamentos públicos, empregos (que serão alavancados pelo interesse do setor privado) e opções de cultura e lazer, que serão incentivadas e desenvolvidas de acordo com a vocação de cada subsetor. O projeto ainda almeja a sustentabilidade ambiental, aliando-se à preservação, manutenção e recuperação da mata, e sustentabilidade da própria população.” *In* CZIMMERMANN, Fernanda Riviera. **O Projeto Porto Maravilha e a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro**. Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto. v. 1,n. 1, 2013. 123. p..

<sup>81</sup> CZIMMERMANN, Fernanda Riviera. *Idem*.

características das áreas, bem como o que poderia ser feito para melhorar sua condição de vida e de moradia. Obedecem-se, assim, aos ditames da Gestão Democrática das Cidades estabelecida no EC, em seus artigos 43 e seguintes.

O direito real de laje reúne muitas das vantagens destes institutos, contribuindo a passos largos para a facilitação da regularização fundiária na vertente titulação do solo urbano.

#### 2.3.4. Regime de ocupação da terra pública federal – Art. 71 do DL nº 9.760/46

O regime de ocupação é conferido ao particular, pela União, por mera tolerância para uso de seus imóveis mediante o pagamento de uma taxa, a denominada taxa de ocupação. Trata-se de uma relação precária que pode ser revista pela União a qualquer tempo, excetuadas as ocupações consideradas de boa-fé, com cultura efetiva e moradia habitual, conforme art. 71, 71§único e 132 do DL 9.760/46.

O instituto não se confunde com a enfiteuse, pois neste há o desdobramento da propriedade, permanecendo a União com o domínio direto. Na ocupação, o domínio é exclusivo da União que não transmite ao ocupante qualquer direito de propriedade, nem lhe dá direito a seu aforamento. Ao passo que a constituição de aforamento depende de autorização presidencial ou legal, para a ocupação, basta sua inscrição no SPU e o pagamento das taxas de ocupação. No aforamento enfiteutico, o bem aprazado passa ao foreiro, que dele usa, goza e dispõe; na ocupação, os direitos do ocupante se resumem ao seu uso e gozo. Enquanto o aforamento é perpétuo e definitivo, a ocupação é temporária e precária, sendo resolúvel a qualquer tempo pelo poder público.

O instituto da ocupação foi uma construção legal sobre a tolerância da União em relação a terrenos federais ocupados ao longo da história sem sua fiscalização<sup>82</sup>. Salienta-se, por oportuno, que, segundo a jurisprudência pátria<sup>83</sup>, não há usucapião

---

<sup>82</sup> FARTO. Diogo Üebele Levy. *in Da aquisição de imóveis da União*. Publicação: 21 de agosto de 2018: Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI286060,51045-Da+aquisicao+de+imoveis+da+uniao>>. Acesso em 20 mai 2019.

<sup>83</sup> Sobre tema v. BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 3ª Região**: apelação cível (AC) nº 0011204-28.2009.4.03.6104/SP; Quinta Turma, Desembargador Federal André Nekatschalow, E-Djf3 Judicial 1 Data:19/08/2015; **Tribunal Regional Federal da 5ª Região**: AC 200883000151669, Relator: Desembargador Federal José Maria Lucena,Primeira Turma, Dje 17/10/2013; AC:

de bens da União submetidos ao regime de mera ocupação, em razão da imprescritibilidade, a teor dos artigos 183 §3º e 191, parágrafo único, da CF.

Para muitos tribunais pátrios<sup>84</sup>, o Poder Judiciário sequer poderia reconhecer a usucapião do domínio útil neste caso, eis que por haver apenas ocupação e não enfiteuse anterior, qualquer reconhecimento violaria a separação de poderes que reserva ao poder público a administração de seus bens, não podendo o juiz se convolar no papel de administrador, transformando a ocupação em enfiteuse. Sobre o tema foi editada pelo STJ a súmula 619<sup>85</sup>, em que consta que sequer haverá o direito de indenizar as benfeitorias quando a ocupação do bem público for irregular.

A LRF incluiu o artigo 8º-A na lei federal nº 13.240/15 e autorizou a alienação de bem público da União diretamente a seus regulares ocupantes (alienação direta), mediante a publicação de portarias específicas, que listam os imóveis passíveis de alienação, mediante pagamento do preço de avaliação. Contudo, como bem alertou Diogo Levy<sup>86</sup>, sem a concessão dos aforamentos a título gratuito, que demandam estudo da cadeia possessória do imóvel e devem ser concedidos aos particulares que preencham seus requisitos, poucos particulares terão interesse na aquisição do domínio desses imóveis. Isso porque, ainda que não sejam proprietários desses imóveis públicos, têm os particulares em seu favor a outorga de escrituras públicas de cessão de direitos de ocupação ou até de títulos de propriedade (ainda que nulos, eis que de domínio da União), com pagamento de impostos e de taxas de ocupação.

O direito de ocupação pode ser, em tese, um instrumento a ser combinado com o direito de laje quando incidente sobre prédio público. Possibilita uma permanência temporária do particular na localidade, muito embora acabe sendo

---

200985020002460, Relator: Desembargadora Federal Nilcéa Maria Barbosa Maggi, Segunda Turma, Data de Publicação: 26/04/2012; AC 0802985-50.2014.4.05.8500, Relator(A): Desembargador(A) Federal Ivan Lira De Carvalho - 2ª Turma, Julgado em 17/08/2016; **Tribunal Regional Federal da 4ª Região**: AC 200870000121783, Relator: Des. Federal CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR - 4ª Turma Órgão Julgador: 4ª Turma, julgado em 14/04/2010; **Tribunal Regional Federal da 2ª Região**: AC 8902008037, TRF-2ª. Região, 1ª. Turma, Rel. Des. Fed. Clélio Erthal, julg.: 05.03.1990; AC 200350010073112, ÓRGÃO RESP : 6a.TURMA ESPECIALIZADA, Rel. Guilherme Couto De Castro. Julgado em: 17/11/2010.

<sup>84</sup> Idem ao anterior.

<sup>85</sup> BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**:

Súmula 619 STJ: "Súmula 619-STJ: A ocupação indevida de bem público configura mera detenção, de natureza precária, insuscetível de retenção ou indenização por acessões e benfeitorias.". Corte Especial, em 24.10.2018 DJe 30.10.2018.

<sup>86</sup> FARTO. Diogo Üebele Levy. Op. Cit.

preferida por outros institutos, face à sua condição de menor estabilidade quando sopesada com eles.

### 2.3.5. A lei federal nº 13.465/2017 – LRF - REURB dos núcleos urbanos informais

Em 2009, a lei federal nº 11.977 (LPMCMV) instituiu o famigerado Programa Minha Casa Minha Vida, dispondo, também, sobre mecanismos de regularização fundiária em assentamentos informais (art. 46 a 71-A).

Os dispositivos foram revogados pela LRF, que tratou da regularização fundiária urbana (REURB), consistente em um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º). A lei tem grande importância pois trouxe, entre outras novidades, o direito de laje, introduzido no CC em capítulo próprio (art. 1510-A a 1510-E), acrescentando-o ao rol de direitos reais (art. 1225, XIII).

O procedimento de REURB hoje viabiliza-se por intermédio de um conjunto de medidas estabelecidas de modo não exaustivo a partir do art. 28 da LRF<sup>87</sup>, que objetivam, em último grau, promover a titulação da propriedade imobiliária ou de um direito real que a equivalha para famílias de baixa renda.

Diversamente do procedimento anterior previsto na LPMCMV, em que eram estabelecidos requisitos mínimos no projeto de regularização como a definição de áreas ou lotes a serem regularizados, de vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, de outras áreas destinadas a uso público (art. 51 da LPMCMV), a LRF expressamente previu a possibilidade de dispensa pelo município das

---

<sup>87</sup> BRASIL Lei federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017:

Art. 28. A REURB obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Parágrafo único. Não impedirá a REURB, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Atos2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)> Acesso em: 15 out 2019.

exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como de outros parâmetros urbanísticos e edílios (art. 11, §1º). Deixou claro também que as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da REURB (art. 36, §3º). Prevê, no entanto, limitações ambientais, demandando autorização dos órgãos e entes competentes, além da elaboração de estudos técnicos para a REURB nas áreas de preservação permanente e unidade de conservação de uso sustentável<sup>88</sup>.

Em uma tentativa de democratizar o acesso à terra, a nova lei ampliou o rol de legitimados para ingresso do processo regularização até então regulado no art. 50 da LPMCMV, incluindo o Ministério Público (MP), Defensoria Pública (DP), os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores, entes federativos e moradores, além de associações, cooperativas, bem como outras pessoas jurídicas que tenham interesse na solução da questão (art. 14).

São previstas duas modalidades principais de REURB: a de interesse social (REURB-S) e a de interesse específico (REURB-E) (art. 13). A primeira a ocorrer em assentos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda declarados em ato do poder executivo municipal. A segunda, em caráter residual, quando não houver interesse social, incidindo sobre assentamentos não populares.

A despeito das diferenças de aplicação entre suas modalidades, o princípio geral é o mesmo. O poder público, diante de uma realidade consolidada, reconhece

---

<sup>88</sup> BRASIL. Lei federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017:

Art. 11. (...)§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a REURB observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da REURB, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

§ 3º No caso de a REURB abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

§ 4º Na REURB cuja ocupação tenha ocorrido às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima **maximorum**. (grifos no original). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)> Acesso em: 15 out 2019

verdadeira irreversibilidade da ocupação em decorrência do prazo, da situação fática, da natureza das edificações existentes, da localização das vias de circulação ou comunicação ou dos equipamentos públicos disponíveis, urbanos ou comunitários. Desta irreversibilidade fática e do direito fundamental de moradia, surge seu poder-dever de regularizar.

A regularização poderá envolver a totalidade ou apenas parcelas da gleba, possibilitando que o procedimento seja realizado em etapas, sobretudo nos grandes assentamentos, com características peculiares em relação ao terreno regularizando.

Em casos de dificuldade de delineamento da propriedade a ser regularizada, o procedimento pode fazer uso da técnica da demarcação urbanística, a qual nos termos do art. 19, consiste em promover a demarcação do terreno público ou privado, definindo seus limites, área, confrontantes e ocupantes, natureza e tempo das posses, tudo com vistas ao futuro e mais facilitado ingresso junto à serventia do registro de imóveis. Cabe alertar, no entanto, que os procedimentos da demarcação urbanística não se constituem condição para o processamento e a efetivação da REURB (art. 19, §3º).

O art. 20 prevê que o poder público notificará os titulares de domínio e os confrontantes da área demarcada, pessoalmente ou por via postal, com aviso de recebimento, no endereço que constar da matrícula ou da transcrição, para que estes, querendo, apresentem impugnação à demarcação urbanística, no prazo comum de trinta dias. A ausência de manifestação dos indicados neste artigo será interpretada como concordância com o seguimento do procedimento (art. 20, §3º).

O procedimento também prevê a notificação do município para classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da REURB ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento. A inércia do município implica a automática fixação da modalidade de classificação da REURB indicada pelo legitimado em seu requerimento, bem como o prosseguimento do procedimento administrativo da REURB, sem prejuízo de futura revisão dessa classificação pelo ente municipal mediante estudo técnico que a justifique (art. 30, §2º e 3º).

A aprovação do projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas, será de atribuição do município (art. 33). No caso de REURB-S, a elaboração do projeto e o custeio de implantação da infraestrutura essencial serão de atribuição do ente público ou do município, se em terreno público ou apenas deste último, se em terreno particular. Já em caso da

REURB-E, a regularização fundiária será contratada e custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, salvo se houver interesse público, caso em que o município poderá proceder à sua elaboração e ao custeio, com posterior cobrança de seus beneficiários (art. 33).

O ato administrativo de aprovação do projeto será materializado pela expedição de uma certidão de regularização fundiária (CRF) (art. 41), que permitirá seu registro junto à serventia imobiliária da situação do imóvel independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público (art. 42). O oficial prenotará e instaurará o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitirá a respectiva nota de exigência ou praticará os atos de sua atribuição (art. 44).

Cabe alertar que o oficial de registro deverá velar pela comprovação do contraditório formal, exigindo a comprovação de que tenha ocorrido a notificação dos titulares de domínio, dos confinantes e de terceiros eventualmente interessados da gleba regularizanda para eventual manifestação (art. 44, §6) e, se acaso não ocorrida, promovê-la.

Qualificada a CRF e não havendo exigências nem impedimentos, o oficial do cartório de registro de imóveis efetuará seu registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas, total ou parcialmente, sendo aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas (art. 51 e 52). Já as vias públicas, as áreas destinadas ao uso comum do povo, os prédios públicos e os equipamentos urbanos indicados no projeto passarão ao patrimônio público, podendo ser abertas matrículas para os mesmos, a requerimento do representante do município (art. 47).

Abertas as matrículas para as unidades regularizadas, não há mais a necessidade de ser deferido ao ocupante da gleba um título transitório de legitimação de posse como caminho intermediário para obtenção da titulação definitiva como estabelecia o art. 60 da LPMCMV. O que antes era uma etapa necessária da REURB, convolou-se hoje em apenas um dos instrumentos à disposição do ente público para possibilitar a titulação da propriedade, desde que cumpridos os requisitos previstos nos art. 25 e 26<sup>89</sup> da LRF. Cumprido o prazo de

---

<sup>89</sup> BRASIL. Lei federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017:

Art. 25. A legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da REURB, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei.

§ 1º A legitimação de posse poderá ser transferida por causa mortis ou por ato inter vivos.

carência de 05 (cinco) anos (desde que atendidos os requisitos da usucapião *pro misero* constitucional – art. 183 da CF), ocorrerá a conversão automática da legitimação de posse em propriedade independente de requerimento junto à serventia de registro de imóveis (art. 26). A possibilidade de conversão em propriedade dar-se-á também mediante o cumprimento dos requisitos estabelecidos na legislação ordinária da usucapião (nos casos não contemplados no art. 183 da CF), desta feita mediante requerimento ao registro de imóveis (art. 26, §1º).

De acordo com o §2º do art. 25, há impeditivo legal de uso da legitimação de posse para imóveis urbanos de titularidade do poder público. A proibição dá-se pelo fato de a lei prever instituto mais vantajoso para o ocupante de imóveis públicos: a legitimação fundiária (art. 23). Por esta, obtém-se diretamente o título de propriedade sem a necessidade de cumprimento do lapso temporal exigido para a conversão da legitimação de posse em propriedade.

Abstraindo-se a subjetividade e a flexibilização de regras urbanísticas e ambientais, que devem ser bem ponderadas para evitar prejuízo à coletividade, pode-se dizer que a nova legislação proporciona trabalhar uma política pública de resgate da cidadania através da conversão da irregularidade urbana em cidade legal. Tem por base um projeto urbanístico, o qual se baseia nas expectativas dos habitantes locais, dentro de uma macrogestão de política e de planejamento urbano implementados pelo governante.

Estabelece-se um novo paradigma de planejamento, que opera sobre a irregularidade existente como alternativa à sempre socialmente custosa remoção e criação de novos parcelamentos do solo na periferia da cidade<sup>90</sup>.

A questão envolve a responsabilidade do poder público tanto com o planejamento urbano, quanto com o provimento de condições saudáveis de vida à população. Frise-se, no entanto, a necessária cautela, com particular atenção para

---

§ 2º A legitimação de posse não se aplica aos imóveis urbanos situados em área de titularidade do poder público.

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 15 out 2019.

<sup>90</sup> SOMENSI, Simone; PRESTES, Vanêscia Buzelatto. op. cit., 229-248.p. Entendimento das autoras sobre a LPMCMV, mas que também se aplica à Lei federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

evitar-se a subjetividade na aplicação de regras, o que pode evidenciar a ausência de critérios que possam balizar a regularização fundiária.

Os procedimentos sugeridos estabelecem critérios gerais para a regularização de assentamentos e a garantia da segurança da posse urbana, buscando compatibilizar o direito à moradia, as questões urbanísticas, o direito de propriedade e o meio ambiente, sem fixar parâmetros rígidos. Reconhece o papel preponderante do município em regulamentar, por lei, o procedimento de regularização de seu território, como parte integrante da política urbana de inclusão social, obedecidas as regras gerais fixadas na lei federal.

A cada regularização podem ser estabelecidos melhoramentos na gestão das áreas de preservação permanente adjacentes aos cursos d'água urbanos e recuperação de áreas degradadas, bem como melhorias do acesso aos sistemas de saneamento básico. Por sua vez, para que ocorra a regularização, necessariamente, a propriedade informal deverá transmutar, ingressando nos registros públicos e tornando-se regular, atribuindo direitos e garantias aos possuidores, agora proprietários ou titulares de direitos reais garantidores de sua ocupação em caráter permanente.

Veja-se que a regularização fundiária, embora trabalhosa, está ao alcance de todos, fato que se compatibiliza com a ampla legitimidade legal para sua deflagração. Cabe ao município o papel de concessão (quando possível) dos títulos de propriedade, bem como sua correta descrição (especialização subjetiva e objetiva). Ao oficial de registro de imóveis, cabe a importante função de analisar a legalidade e as formalidades extrínsecas de tais documentos para fins do competente registro, em tudo assegurando a manutenção da legalidade, segurança e autenticidade do conjunto de informações sob sua responsabilidade.

Observa-se, por fim, que a legislação deu um grande avanço no reconhecimento e na solução do problema das ocupações informais, eis que o procedimento deixou de ser judicial (com toda problemática da morosidade), passando a ser eminentemente administrativo. A conversão visa a assegurar o exercício do direito fundamental de moradia consignado em um título de forma mais célere, eficiente e segura (com o registro), o que, aliás, segue a tendência geral de desjudicialização de demandas nos mais diversos campos da ciência jurídica.

### 2.3.6. Instrumentos jurídicos para titulação em terras públicas

Como visto no capítulo 1, o cumprimento da função social não é um imperativo apenas da propriedade privada, mas também e sobretudo da propriedade pública. Bens públicos devem ser utilizados para a garantia do interesse público, como por exemplo, atendimento a interesses sociais constitucionalmente consagrados, dentre eles a moradia, sobretudo quando despidos de funcionalidade específica como o que ocorre com os bens dominicais.

A própria CF/88 ao tratar da função social da propriedade (arts.5º, XXIII; 170, III; 173, §1º, I; 182 § 2º e 184) não a qualificou como sendo privada ou pública. Como prelecionam Gustavo Tepedino e Anderson Schreiber<sup>91</sup>:

A pluralidade de manifestações do fenômeno proprietário não afasta, contudo, a necessidade de conformação do seu exercício aos interesses sociais relevantes. É evidente que a função social também varia de acordo com o estatuto proprietário em questão, mas o texto constitucional não deixa dúvidas de que toda propriedade tem, ou deve ter, função social. Neste sentido, conclui-se que também a chamada propriedade pública tem uma função social. (...).

O déficit habitacional e as (sub) moradias em locais privados e públicos como áreas de preservação permanente (como por exemplo encostas de morros), devem ser enfocados pelo poder público como uma realidade e, portanto, bem sopesados quanto à sua possibilidade de regularização. Nesta análise destaca-se que o ordenamento já conta com variados instrumentos passíveis de manejo na regularização fundiária de áreas públicas.

O imóvel público alvo da REURB por certo deve estar enquadrado como bem dominical, desafetado, portanto, de uso pela administração e sem uma função social direta. Dado o interesse público existente, salvo prévia e justificada desafetação, não cabe sua incidência sobre bens de uso comum do povo ou de uso especial, vez que já alocados a um interesse público diverso.

Um primeiro e mais tradicional instrumento de titulação é a usucapião, a “ponte” que possibilita conversão de situação de fato em de direito e que conta com a característica de não demandar uma necessária conformação urbanística das glebas regularizadas. Por se tratar de terras públicas, aplicáveis os art. 183, §3º e 191, §único da CF, que impedem, em princípio, a obtenção do título de propriedade.

---

<sup>91</sup> TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. **A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VI, n. 6 - Junho de 2005, 111 – 112p.

Não se obsta, como será detalhado fundamentadamente no capítulo de superfície e da laje, a aquisição de outro direito real menor, em decorrência da funcionalização da ocupação pela moradia. Nestes casos, é possível sustentar a possibilidade de aquisição, por usucapião, de uma concessão de direito real de uso (ou de moradia) ou de uma superfície das glebas ou lajes públicas, direitos reais menores, eis que, nestes casos, a propriedade permanece com o poder público<sup>92</sup>.

Além da usucapião (nos termos em que explanado), destaca-se também como mecanismo jurídico para a regularização de terrenos públicos as concessões de uso, como a CUEM, a possibilitar, desde que preenchidos os requisitos<sup>93</sup>, a constituição de uma concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) em áreas públicas invadidas, em situações consolidadas até 22.12.2016 (na redação antiga 30.6.2001), garantindo-se o direito fundamental à moradia.

---

<sup>92</sup> Nesse sentido, v. BRASIL. Supremo Tribunal Federal: RE-AgR 218324 já citado; RE 82106, Relator(a): Min. Thompson Flores, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/1977, DJ 07-10-1977 PP-06916 EMENT VOL-01073-02 PP-00768. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça: REsp 262071/RS, Rel. Ministro. Aldir Passarinho Junior, Quarta Turma, julgado em. 05/10/2006, DJ 06/11/2006; REsp 575572 / RS, T3 Terceira Turma, Ministra Nancy Andrighi, DJ 06.02.2006 p. 276; REsp 507798/RS, Rel. Ministro Aldir Passarinho Junior, Quarta Turma, julgado em 16/03/2004, DJ 03/05/2004, p. 171; REsp 183360/PE,4a.T, Rel. Min. Barros Monteiro, DJU 13.12.1999, p.153; REsp 154123, Rel.. Ministr. Barros. Monteiro, pub. no DJ de 23.08.1999; REsp 10986, 3ª Turma, Rel. Ministro Eduardo Ribeiro. Julgado em: 10/02/1992.

<sup>93</sup> BRASIL. Medida provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001:

Art. 1º Aquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do Estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupados até 22 de dezembro de 2016, por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm)> Acesso em: 15 out 2019.

Mais especificamente, para a União, a previsão de transferência de direitos sobre terras públicas para fins habitacionais deu-se também nos art. 7º e 22-A da lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007, ampliando o rol de instrumentos de regularização fundiária. A legislação incluiu expressamente a possibilidade de utilização da CUEM (art. 2º com emenda no art. 22-A da lei 9636/98) e da CDRU (art. 7º), inclusive sobre terrenos de marinha e seus acrescidos. Em seu art. 23, estabeleceu ser um dos deveres da União (por intermédio de sua Secretaria de Patrimônio – SPU) incentivar os programas habitacionais, com a destinação prioritária de imóveis da União à população de menor renda no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS previsto na lei federal nº 11.124/05, inclusive com dispensa de licitação<sup>94</sup> e simplificação de procedimentos.

No art. 1º da lei 11.481/07, dispôs competir à SPU a execução de ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização de ocupações, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os estados, DF e municípios. Não sendo possível individualizar as posses, autoriza ser feita a demarcação da área total a ser regularizada, cadastrando-se o assentamento para posterior outorga de título de forma individual ou coletiva. A lei discriminou, também, o procedimento de demarcação de terrenos para regularização fundiária de interesse social, em âmbito administrativo e no registro de imóveis, salvo em caso de falta de acordo entre o impugnante e a União, quando o procedimento será encaminhado ao juízo competente, desempenhando o oficial de registro importante protagonismo.

No mais, os regimes de ocupação, de cessão de direito real de uso, de permissão de uso e de aforamento permanecem na lei federal nº 9.636/98 (lei de patrimônio da União) como instrumentos de reconhecimento de posses em áreas

---

<sup>94</sup> BRASIL. Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 17, I, f e h da Lei 8.666/1983, incluídos pela Lei 11.481/2007: f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública; (...) h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)> Acesso em: 15 out 2019.

federais, com algumas alterações trazidas pela lei federal nº 11.481/07, como a cessão gratuita para atender interesses públicos que especifica.

Além dos instrumentos previstos no DL nº 9.760/46 e na lei federal nº 11.481/07, a União pode fazer uso de outros institutos, como os previstos no Estatuto da Cidade (EC). Saliente-se a dispensa de licitação existente no art. 17, inciso I, “f” da lei federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993 para a CDRU, quando a transferência do imóvel destina-se a programas habitacionais ou de regularização fundiária desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública.

A regularização de áreas públicas encontra-se também prevista na LRF, com a legitimação fundiária em núcleos urbanos informais existentes até 22 de dezembro de 2016 (art. 23), afora a enumeração de diversos outros institutos em seu art. 15. Destacam-se também neste diploma a legitimação fundiária, a desapropriação, a concessão de direito real de uso, a doação, a usucapião entre outros.

Em particular, cite-se a doação de terrenos públicos para seus respectivos ocupantes, dispensada a necessidade de avaliação prévia, de autorização legislativa e de desafetação dos bens ocupados, permitindo que a regularização seja feita independentemente de autorização da Câmara Municipal ou do Congresso.

Neste sentido, dúvidas não há da inexistência de qualquer determinação que impeça o emprego voluntário da propriedade ou de direitos reais menores (como a superfície, o aforamento, a CUEM ou a CDRU) por parte do poder público para fins de regularização da posse qualificada pela moradia no âmbito da REURB.

Se o poder público pode doar ou desfazer-se da propriedade de seu bem como um todo, inclusive com expressa previsão de dispensa de licitação em situações de regularização fundiária (art. 17, I, “h” e “i” da lei federal nº 8.666/93) ou mesmo instituir enfiteuse sobre seus bens (art. 99 e seguintes do DL nº 9.760/46), também poderá, em menor grau ou extensão, conceder outros direitos reais limitados (como o direito de superfície) para fins de REURB.

A LRF, ainda, autorizou que a União, suas autarquias ou fundações transferissem a estados, municípios e DF eventuais áreas públicas federais ocupadas por núcleos urbanos informais (art. 90).

Da mesma forma que a União, estados e municípios podem, em relação às áreas públicas, fazer uso das já citadas CDRU e CUEM para promoção da regularização.

No estado do Rio de Janeiro, a regularização fundiária de interesse social em imóveis do poder público encontra-se regida na lei complementar estadual (LCE) nº 131 de 06 de novembro de 2009, com previsão da CDRU nos art. 19 e 20 e da CUEM, em seus art. 30 a 33.

A própria Constituição Estadual do Rio de Janeiro sofreu emenda, de modo a permitir a doação de terras públicas (titulação da propriedade propriamente dita) em casos de regularização fundiária. Para tanto, veja-se a nova redação do art. 68, *caput* e seu §5<sup>o</sup><sup>95</sup>.

A LCE nº 131/09, no entanto, ao prever a doação de imóveis do estado estabeleceu que o donatário deverá estar ocupando o imóvel à época da celebração da respectiva escritura pública ou da lavratura dos respectivos termos administrativos, por, pelo menos, 60 (sessenta) meses<sup>96</sup>. A mesma LCE nº 131/09 também prevê a possibilidade de venda de imóveis (art. 21 e 22), bem como a instituição de direito de superfície (art. 24 a 29) para fins de regularização.

---

<sup>95</sup> ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989:

Art. 68. Os bens imóveis do Estado não podem ser objeto de doação nem de utilização gratuita por terceiros, nem de aluguel, salvo mediante autorização do Governador, se o beneficiário for pessoa jurídica de direito público interno, entidade componente de sua administração indireta ou fundação instituída pelo Poder Público, bem como nos casos legalmente previstos para regularização fundiária. (NR)

\* Nova redação dada pela Emenda nº 42/2009.

(...)

\* § 5º As exigências previstas neste artigo poderão ser dispensadas no caso de imóveis destinados a programas de regularização fundiária, inclusive para fins de assentamento de população de baixa renda, na forma da lei complementar, que disporá, ainda, sobre as condições e procedimentos específicos para a alienação de imóveis públicos e para sua utilização pelos beneficiários no âmbito dos referidos programas. (NR) \* Nova redação dada pela Emenda nº 42/2009.

<sup>96</sup> BRASIL. Lei complementar estadual nº 131 de 06 de novembro de 2009:

Art. 23. Para os fins perseguidos por esta lei, os bens imóveis dos entes públicos estaduais poderão ser doados a:

(...)

V – beneficiários, pessoas físicas ou jurídicas sem finalidade lucrativa, de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública, para cuja execução seja efetivada a doação.

§4º Na hipótese de que trata o inciso V do caput deste artigo:  
I – serão objeto de doação imóveis ocupados com finalidade residencial ou não-residencial, observado, neste último caso, a área máxima de 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e a obrigação do donatário de proceder à regularização jurídica e fiscal da atividade desenvolvida no imóvel;

II – não se aplica o disposto no §2º deste artigo, podendo o contrato dispor sobre eventuais encargos e conter cláusula de inalienabilidade por um período máximo de 5 (cinco) anos;

\* III – O donatário deverá estar ocupando o imóvel, à época da celebração da respectiva escritura pública ou da lavratura dos respectivos termos administrativos, por, pelo menos, 60 (sessenta) meses.

\* Nova redação dada pela Lei Complementar nº 144/2012. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/constest.nsf/PageConsEst?OpenPage>> Acesso em: 15 out 2019.

Por fim, relembre-se que a mesma LRF acrescentou ao CC o direito de laje nos art. 1510-A a 1510-E, cuja possibilidade de uso em terrenos públicos em projeto de regularização será abordado em capítulo próprio.

#### **2.4. Breves comentários sobre registro imobiliário em procedimento de regularização. Flexibilização e facilitação do ingresso de títulos no RGI**

Como se sabe, diversas moradias localizadas em terrenos públicos são assentamentos informais, sendo objetivo da regularização fundiária permitir que propriedades materialmente existentes passem a ter vida também formal, no seio jurídico-registral, através de um título e registro que as representem.

Trata-se, pois, de uma tentativa de reduzir o “capital morto”, de Hernando de Soto, aproveitando de suas inúmeras vantagens, entre as quais o incremento da economia e das vantagens políticas, da segurança jurídica e do bem-estar dos novos proprietários. Em última instância, objetiva-se eliminar ou reduzir o problema do “sub-registro” imobiliário, ou seja, propriedades existentes apenas na realidade, sem título e identidade que as identifique e as possibilite circular no sistema econômico e jurídico.

Para que novos títulos possam ingressar no fôlio real, algumas adaptações do modelo de exigências formais tiveram (e ainda têm, dado que o processo é contínuo) de ser consideradas. O objetivo é, como visto, atacar a questão do “sub-registro” imobiliário.

Diante deste desafio, registradores, judiciário, legislador e doutrina têm de atuar em conjunto. Ao legislador compete editar normas específicas, com redução de requisitos e dispensa de exigências, em vista do caráter peculiar dos assentamentos objeto de regularização. O novo conjunto normativo, possibilitando a dispensa de requisitos, evita maior engessamento do sistema, o que se traduziria em dificuldade ainda maior de ingresso de títulos nas serventias imobiliárias, a agravar a informalidade imobiliária.

Em caráter complementar ao legislador, atuam as Corregedorias Gerais de Justiça (CGJ) e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgãos do judiciário. Regulando e complementando as leis editadas, através de provimentos, portarias e resoluções ou decidindo situações concretas que lhes são apresentadas em

procedimentos de dúvida, contribuem para a adequação dos requisitos às vicissitudes do campo da regularização fundiária.

Ao lado destes atores, entram em cena os registradores, os quais, atuando em consonância com as normas existentes e determinações do judiciário, procuram viabilizar o acesso da propriedade em seu caráter formal. Sua missão primordial é reduzir o “sub-registro” sem perda significativa da segurança jurídica, elemento central e indisponível do sistema registral.

Em algumas oportunidades o atuar flexível do registrador imobiliário facilita a regularização fundiária dessas moradias. Citam-se alguns destes casos, com breves comentários.

Um primeiro exemplo de mitigação de requisitos pode ser visto no campo dos loteamentos em solo urbano. Para a averbação dos conjuntos habitacionais erigidos pelas pessoas jurídicas referidas nos incisos VII e VIII, do art. 8º, da Lei nº 4.380/64, salvo se o exigirem o interesse público ou a segurança jurídica, não se aplica o disposto no artigo 18 da Lei nº 6.766/79 (o qual exige uma séria de documentos e certidões para o registro de um loteamento tradicional). Com visto, conjunto habitacional é o empreendimento em que o parcelamento do imóvel urbano, com ou sem abertura de ruas, é feito para alienação de unidades habitacionais já edificadas pelo próprio empreendedor.

Em loteamentos populares poderá também ser dispensada a metragem mínima dos lotes, exigência que regra geral inviabilizaria o processamento da regularização, dado normalmente o objeto fundiário recair sobre área já consolidada, com grande aglomeração de construções de particulares.

As diversas corregedorias de justiça, acompanhando as inovações legislativas advindas das LPMCMV e LRF, regulamentaram através de provimento - o procedimento de registro de regularização fundiária de assentamentos consolidados sobre imóveis urbanos ou rurais, conferindo a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana.

Os procedimentos têm seu curso no registro de imóveis, independentemente de manifestação judicial ou do Ministério Público e os agentes promotores elencados no artigo 14 da LRF são legitimados a requerer todos os atos de registro, independentemente de serem titulares de domínio ou detentores de direito real

sobre a gleba objeto da regularização. As matrículas de bens públicos podem ser abertas mediante requerimento do Poder Público.

O registro do projeto de regularização independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural junto ao INCRA e de inclusão no perímetro urbano (art. 43, §4º da LRF), o que também difere do procedimento tradicional de inclusão do imóvel para o perímetro urbano.

Para fins de registro, deverá apresentar Certidão de Regularização Fundiária - CRF que conterà, dentre outras, o memorial descritivo da gleba, planta aprovada do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível e a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a unidade imobiliária regularizada, salvo para o registro de REURB de núcleos urbanos informais implantados anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que estejam integrados à cidade, caso em que é dispensada a apresentação de CRF, de projeto de regularização fundiária, de estudo técnico ambiental ou de quaisquer outras manifestações, aprovações, licenças ou alvarás emitidos pelos órgãos públicos devendo apresentar documentos mais simplificados enumerados nas respectivas normas de serviço do extrajudicial de cada estado.

Para a CGJ, o registro da CRF de bem imóvel público independe de lei de desafetação e de procedimento licitatório para a alienação das unidades imobiliárias. Ademais, não será exigido reconhecimento de firmas na CRF ou em qualquer documento que decorra da aplicação da LRF, quando apresentados pela União, Estados, Municípios ou entes da administração pública indireta.

A demarcação urbanística é facultativa e será feita com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado, não sendo condição para o processamento e a efetivação da REURB.

Para a realização de atos previstos no artigo 13 da LRF, é vedado ao oficial de registro de imóveis exigir a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias. Caso seja constatada a existência de imóveis cujos titulares ou confrontantes não foram relacionados na CRF, o oficial procederá sua devolução ao agente promotor para que a regularize ou requeira a realização das notificações faltantes, custeando-as. Fica, outrossim, o oficial de registro dispensado de providenciar a notificação de titulares de domínio, de confinantes e de terceiros eventualmente interessados, desde que o Município declare ter cumprido o disposto

no art. 31 da LRF e não sejam localizadas matrículas ou transcrições além daquelas indicadas na CRF.

A existência de registros de direitos reais ou de constrições judiciais, inclusive as averbações de bloqueios e indisponibilidades sobre os imóveis não obstará a unificação das áreas e o registro do projeto de regularização fundiária, ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a prática desses atos, devendo ser transportados para a matrícula matriz e matrículas das unidades imobiliárias, por cautela (transporte via averbação de transporte – art. 23, §3º da LRF).

No caso da REURB-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada a partir de mera notícia, a requerimento do interessado, da qual constem a área construída e o número da unidade imobiliária, dispensada a apresentação de habite-se e de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias (art. 60 da LRF). Os atos de averbação, de registro ou abertura de matrículas decorrentes da aplicação da LRF independem de provocação, retificação, notificação, unificação ou apuração de disponibilidade ou remanescente.

Veja-se que, que quando a descrição do imóvel constante do título de transmissão for imperfeita em relação ao projeto de regularização fundiária registrado, mas em que não haja dúvida quanto à sua identificação e localização, o interessado poderá requerer seu registro, de conformidade com a nova descrição, com base no disposto no art. 213, §13, da Lei nº 6.015, de 1973.

Por fim, e sem esgotar a matéria, as diversas CGJ têm editado uma “norma geral” de flexibilização de exigências para o ingresso do título no RGI ao estatuir que caso o título de transmissão ou a quitação ostente imperfeições relacionadas à especialidade ou à continuidade registrária, o Oficial de Registro de Imóveis, seguindo o critério da prudência e à vista dos demais documentos e circunstâncias de cada caso, verificará se referidos documentos podem embasar o registro da propriedade. (como o que ocorre no item 314 do cap. XX das NSCGJSP).

Como se sabe, o ordenamento jurídico pátrio exige a lavratura de escritura pública para a transmissão de direitos reais sobre bens imóveis, excetuados os imóveis de valor inferior a trinta salários mínimos (art. 108 do CC). Em virtude da própria irregularidade do parcelamento, os beneficiários raramente a possuíam.

Observe-se que nos casos em que existiam escrituras públicas, as descrições delas constantes evidentemente não se adequavam aos projetos de REURB registrados. Em outra banda, a participação dos proprietários de glebas parceladas

irregularmente nos processos de REURB é ínfima, de modo que se tornava inviável a transmissão dos lotes por meio de escritura pública, o que acarretava na necessidade de inúmeras ações judiciais de usucapião.

Em parte, a obrigatoriedade de escritura pública já fora mitigada desde a lei Federal 9.785/99, que alterou dispositivos da Lei Federal 6.766/79, incluindo o §6º em seu artigo 26, possibilitando o manejo do instrumento particular. Contudo, muitas propriedades a serem regularizadas ainda padeciam da falta de tal documento.

Novamente entram em cena os provimentos estaduais, os quais inovaram ao prever que o registro de transmissão da propriedade poderá ser obtido, ainda, mediante a comprovação idônea, perante o oficial do registro de imóveis, da existência de pré-contrato, promessa de cessão, proposta de compra, reserva de lote ou outro documento do qual constem a manifestação da vontade das partes, a indicação da fração ideal, lote ou unidade, o preço e o modo de pagamento e a promessa de contratar (com base no art. 52, §único da LRF).

Em vista do princípio da continuidade e da segurança dos assentos imobiliários, provimentos estaduais das CGJ preveem que se a titularidade atual decorreu de uma sucessão de transferências informais, o interessado deverá apresentar cópias simples de todos os títulos ou documentos anteriores, formando a cadeia possessória, e a certidão de cada uma dos adquirentes anteriores (como a regra do item 288.1 das NSCGJSP). Nesse caso, o oficial de registro de Imóveis realizará o registro do último título, fazendo menção às transferências intermediárias em seu conteúdo, à vista da prova do pagamento do imposto de transmissão *intervivos* e, se for o caso, do laudêmio, devidos pela última transação.

Como se pode perceber, pela interpretação sistemática e teleológica das normas fundiárias e do arcabouço legislativo como um todo, as CGJ e os registradores de imóveis vêm desempenhando um papel cada vez mais ativo no cenário imobiliário, na medida em que o ordenamento atribui ao registrador a atividade social de qualificar os títulos postos à sua apreciação sem que haja formalismo excessivo no registro.

Prestigia-se, assim, o tráfego junto ao registro imobiliário, na medida em que, ao mesmo tempo em que se admite o ingresso flexibilizado de títulos no RGI, passa-se a prever que situações jurídicas não constantes da matrícula (salvo poucas exceções legais) não poderão mais ser opostas a terceiros (art. 54 da lei 13.097/15).

A moderna atividade jurídico-social do registrador afina-se com uma postura em que deixa de ser mero expectador para atuar de modo mais contundente no âmbito registral, atendendo ao anseio social de titulação de propriedades imobiliárias e permitindo um acesso mais amplo ao direito fundamental de moradia para muitos até então marginalizados pela burocracia estatal e registral. Coloca-se, finalmente, a “cidade informal” na formalidade, ataca-se de frente o “sub-registro” imobiliário e alçam-se maiores benefícios sociais, econômicos e políticos para todos.

## **2.5 Breve abordagem sobre REURB e os “puxadinhos” em favelas na cidade do Rio de Janeiro**

A regularização fundiária como se conhece hoje nem sempre teve o foco primário em reconhecer assentamentos e procurar efetivar uma titulação para seus ocupantes mantidos na localidade. Como forma e entender o presente, sobretudo porque no capítulo 5 estudar-se-ão comunidades no Rio de Janeiro e no Recife, é importante fazer-se uma breve digressão sobre como o processo de REURB foi encarado ao longo do século XX. Em decorrência dos objetivos deste trabalho, foi feito um recorte geográfico, de modo que o presente capítulo terá como foco a cidade do Rio de Janeiro.

A origem das favelas no Rio de Janeiro data da época da vinda da família real em 1808 (Brasil Colonial<sup>97</sup>), conforme nos informa o IPEA<sup>98</sup>, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia. Naquela época, 30% da população carioca, cerca de 20 mil moradores, foi expulsa de suas casas para dar moradia aos acompanhantes da família real. Com o objetivo de permanecerem no centro da cidade, por conta das facilidades e acesso à infraestrutura da época, inúmeras famílias passaram a residir em habitações coletivas, cortiços ou ocuparem áreas perimetrais, como os morros<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> MAGALHÃES, João Carlos Ramos. IPEA. *In Histórico das favelas na cidade do Rio de Janeiro*. 2010. Ano 7. Edição 63 - 19/11/2010 Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1111:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1111:catid=28&Itemid=23)> Acesso em: 19 mai 2019.

<sup>98</sup> Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros.

<sup>99</sup> Idem.

Com a abolição da escravidão, o problema foi agravado, pois muitos escravos, sem ter para onde ir, construíram moradias em áreas ilegais e desvalorizadas de morros, grotas e pântanos. Menciona o estudo:

Na segunda metade do século XIX iniciam-se fortes movimentos a favor do fim da escravidão no Brasil. Enquanto alguns escravos conseguiam comprar sua liberdade, carta de alforria, outros fugiam para quilombos. Em 1880 vários quilombos abolicionistas já haviam se estabelecido na periferia do Rio, como a chácara do Sr. Le Bron, no atual Leblon, o Quilombo da Penha, atualmente Vila Cruzeiro no "Complexo do Alemão" e o Quilombo da Serra dos Pretos Forros, que divide Jacarepaguá do Grande Méier. A extinção do regime escravocrata em 1888, sem a criação de políticas de inserção dos ex-escravos no mercado de trabalho ou de garantias básicas de sobrevivência (alimentação, moradia e saúde), gera migrações em massa para as cidades de desempregados e subempregados que, sem condições de comprar ou alugar moradias legais, se alojam em cortiços, antigos quilombos ou constroem moradias em áreas ilegais e desvalorizadas de morros, grotas e pântanos.

No final do século XIX, com o crescimento das fábricas no Rio de Janeiro, houve um aumento populacional de 4,06% ao ano, fazendo com que sobrados e casas do centro fossem substituídos por fábricas, lojas e prédios de escritório com vistas a viabilizar a nova realidade econômica<sup>100</sup>. Como o transporte público era caro e escasso na época, os trabalhadores passaram também a morar em cortiços e moradias no centro.

Outro evento que levou ao crescimento de favelas no Rio de Janeiro foi a vinda dos veteranos que lutaram na Guerra de Canudos e que se instalaram no Morro da Providência em 1897, a fim de pressionar o Ministério da Guerra para que pagasse o que lhes fora prometido. O Ministério da Guerra autorizou que se alojassem no Morro da Providência (conhecido de Morro da Favela)<sup>101</sup>.

Ainda segundo o IPEA<sup>102</sup>, já no início do século XX, a cidade crescia de forma acelerada com o fluxo de imigrantes. Como os salários não eram suficientes para a compra ou aluguel de moradias formais, restou a solução de morar em terrenos ilegais, próximos aos locais de trabalho, o que acelerou a construção progressiva e sem regras de submoradias.

A reforma urbana de Pereira Passos<sup>103</sup> ocorrida entre 1902 e 1906 mudou o traçado do centro do Rio de Janeiro, com o alargamento e a abertura de ruas, além

---

<sup>100</sup> CORRÊA. Cláudia Franco. **Controvérsias entre o “direito de moradia” em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro:Ed. Tppbooks.2012. 56p.

<sup>101</sup> PASTERNAK, Suzana. **Op. Cit.** 77.p.

<sup>102</sup> MAGALHÃES, João Carlos Ramos. IPEA. Op. cit.

<sup>103</sup> Ibidem, 71p.

da renovação de toda área portuária com o fim de adaptá-la às novas demandas de importação e exportação. Seguindo a tendência geral, fez com que cortiços fossem demolidos sem indenização, com o que seus moradores passaram a ocupar os morros mais próximos.

Em 1948 o censo<sup>104</sup> já registrava cerca de 139 mil pessoas vivendo em favelas (7% da população da cidade do Rio de Janeiro). Esse percentual aumentaria para 10,2% em 1960, 13,3% em 1970, 16% em 1990 e 18,7% em 2000, a representar 1,09 milhões de pessoas. Ainda segundo o IPEA, para alguns especialistas esse número chegaria a 1,5 milhões, em virtude de o IBGE considerar em suas estatísticas apenas favelas com mais de 51 domicílios.

Para agravar esse cenário, na década de 60 houve novo plano de remoção de favelas, o Plano Doxiadis<sup>105</sup>, plano diretor encomendado pelo governador Carlos Lacerda visando à expansão de circulação e de vias entre o centro e a zona sul.

O aumento da população das comunidades carentes e a política desastrosa de remoção das favelas levaram a um grave problema social ante o qual o poder público não mais podia mais se omitir. Segundo Patrícia Gabai Venâncio<sup>106</sup>, a política de remoção de comunidades carentes ocorridas na década de 50 e 60 no RJ foi tida como a solução para “tirar dos olhos da elite o aspecto decadente das moradias de baixa renda”. A política revelou-se desastrosa, causando graves problemas sociais, como a destruição de laços de convivência comunitária construídos ao longo de vários anos, o aumento da distância e do tempo de trânsito entre o trabalho e a casa, uma vez que a malha de transporte público não acompanhou as remoções, além da insuficiência do sistema de saúde, de escolas públicas e de infraestrutura pública (esgoto, lixo etc.) nesses novos locais.

Somente no final da década de 70 e na década de 80 as favelas passaram a ser vistas como um problema social a ser resolvido não com a política de remoções, mas com o reconhecimento da necessidade de sua regularização fundiária e de sua urbanização<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> MAGALHÃES, João Carlos Ramos. IPEA. Op.cit.

<sup>105</sup> CORRÊA. Cláudia Franco. **Controvérsias entre o “direito de moradia” em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro: Ed. Tppbooks.2012. 97p.

<sup>106</sup> VENÂNCIO, Patrícia Gabai. **O resgate axiológico da gestão democrática da cidade na efetivação do direito à moradia**. In: MOTA, Mauricio & TORRES, Marcos Alcino (org.). *Transformações do direito de propriedade privada*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, 393p.

<sup>107</sup> Segundo Juliana Bassi Cunha, “Diversos foram os fatores que teriam influenciado essa mudança de orientação. Dentre eles, destacam-se as dificuldades de financiamento da remoção em massa construída sobre um esquema econômico que se revelou inviável na prática; a resistência política dos

Exemplo disso foram os programas estaduais do Proagua - Programa de abastecimento de água que propôs a extensão da rede de abastecimento de águas em favelas, beneficiando 12.000 moradias; do Proluz - Programa de eletrificação das favelas, beneficiando mais de 60.000 moradias; do Cada Família, um Lote (programa de titulação<sup>108</sup>) e os municipais do Profavela, cujo objetivo era prover as favelas de serviços de infraestrutura, saúde, educação e condições mínimas de saneamento e habitação das moradias, prevendo a participação dos moradores na execução das obras<sup>109</sup>.

Posteriormente, na década de 90, surgiu um importante programa municipal de regularização e urbanização das favelas, em execução até hoje, o Favela-Bairro. Atuando desde 1995 em favelas de 500<sup>110</sup> a 2.500<sup>111</sup> domicílios, o programa tem como objetivo integrar a favela à cidade, executando obras de urbanização e de infraestrutura, abrangendo abertura e pavimentação de ruas; implantação de redes de água, esgoto e drenagem; construção de creches, praças, áreas de esporte e lazer; canalização de rios; reassentamento de famílias que se encontram em áreas de risco; contenção e reflorestamento de encostas; construção de marcos limítrofes para evitar a expansão; reconhecimento de nomes de ruas, logradouros e código de endereçamento postal (CEP). O programa implanta também programas sociais de atendimento à criança e ao adolescente e de geração de trabalho e de renda. Hoje é coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação e financiado pelo Banco

---

favelados, que sempre se opuseram à remoção; e também o próprio crescimento da população favelada.”. BLASI CUNHA, Juliana. **In Regularização urbanística e fundiária em uma favela da cidade do Rio de Janeiro: conflitos, percepções e práticas em jogo no processo**. DILEMAS: REVISTA DE ESTUDOS DE CONFLITO E CONTROLE SOCIAL, v. 5, 2012. 484p. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7401>> Acesso em: 23 mai 19.

<sup>108</sup> Segundo, Rose Compans, “aquele que deveria ter sido o principal programa da política habitacional do Governo Brizola (1983-1986) – o Programa Cada Família, Um Lote – tinha como objetivo distribuir um milhão de títulos de propriedade. Porém, fracassou enormemente, ao ter conseguido entregar apenas 32.817 mil títulos em todo o Estado.” COMPANS, Rose. In **A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro**. A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro

Revista Rio de Janeiro, n. 9, p. 41-53, jan./abr. 2003. Disponível em:

<[http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista\\_9/009\\_041.pdf](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_9/009_041.pdf)>. Acesso em: 24 mai 2019.

<sup>109</sup> PASTERNAK, Suzana. **A cidade que virou favela**. In: VALENÇA, Márcio Moraes (org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. 129.p.

<sup>110</sup> Em favelas de 100 a 500 moradias foi implantado o Programa Bairrinho de 2005 e possui os mesmos objetivos e características do Favela-Bairro. Sobre o tema v. **relatório de avaliação do Programa Bairrinho do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro**. Disponível em: <[http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/1984/6473\\_04.pdf](http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/1984/6473_04.pdf)> Acesso em: 24 mai 2019.

<sup>111</sup> Já para programas acima de 2.500 há o programa Grandes-Favelas financiado pela CEF. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/4645/Favelas.pdf>> Acesso em: 24 mai 2019.

Interamericano de Desenvolvimento (BID), indicado pela ONU, no Relatório Mundial das Cidades 2006/07, como um exemplo a ser seguido por outros países<sup>112</sup>.

Para se visualizar melhor a temática da regularização das favelas no Rio de Janeiro, pode-se tomar como exemplo as favelas do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, ambas áreas de ocupação consolidada. Enquanto o Pavão-Pavãozinho teve suas primeiras ocupações na década de 1930, segundo o Sistema de Assentamentos de Baixa Renda (SABREN)<sup>113</sup>, a história da ocupação da favela do Cantagalo remonta às origens da ocupação da orla litorânea do Rio de Janeiro, com data do início do século XX, relacionada à implantação de Copacabana.

Segundo Juliana Blasi Cunha<sup>114</sup>, o Complexo Pavão-Pavãozinho-Cantagalo não foi atingido durante o período das grandes remoções e passou a ser palco privilegiado a partir da década de 80 do início da atuação das políticas públicas visando à regularização fundiária, recebendo programas como o Cada Família, Um Lote e depois o Favela-Bairro, dentre outros.

Dados de 2010 da FIRJAN (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro) dão conta de que Cantagalo e Pavão-Pavãozinho estão entre as melhores favelas do RJ, sendo que o Pavão-Pavãozinho tem a maior renda per capita das favelas analisadas<sup>115</sup>.

Acerca do processo de regularização fundiária das comunidades do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho em trâmite atualmente, o relatório sobre visitas técnicas realizadas nestas comunidades em 11 de maio e 16 de junho de 2011 e o parecer técnico sobre situações de risco associadas a encostas<sup>116</sup> informam não haver expansão significativa da área ocupada há mais de 10 (dez) anos, sendo visível o grande adensamento das edificações nas encostas mais baixas, deixando

---

<sup>112</sup> Sobre o tema v. Programa Favela-Bairro. Prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela\\_bairro.htm](http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm)> Acesso em 24 mai 2019.

<sup>113</sup> **Sistema de Assentamentos de Baixa Renda - SABREN**. Disponível em: <<http://pcrj.maps.arcgis.com/apps/MapJournal/index.html?appid=4df92f92f1ef4d21aa77892acb358540>> Acesso em: 20 jan 2019.

<sup>114</sup> BLASI CUNHA, Juliana. Op. Cit. 484p.

<sup>115</sup> FIRJAN: "A renda domiciliar *per capita* varia de R\$ 406 no Batam a R\$ 691 no Pavão-Pavãozinho". In Diagnóstico Sócio-Econômico **Comunidades com Unidades de Polícia Pacificadora do RJ. Outubro 2010**. Resultado Consolidado Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8F4EBC426A014EC0B5C0C91818>> Acesso em: 24 jan 2019.

<sup>116</sup> Processo administrativo E-19/200.468/2011 da Secretaria do Estado de Habitação do RJ (SEHAB) e Instituto de Terras de Cartografia do Estado do RJ referente ao processo de regularização fundiária das comunidades mencionadas. Parecer elaborado pelo assessor técnico do Conselho Popular, engenheiro civil Maurício Campos dos Santos.

pouco solo exposto a intemperismo, além de sua verticalização, sendo comum casas com 3 (três) pavimentos ou mais.

No mesmo relatório é possível aferir a atuação do poder público na localidade ao longo dos anos, embora em quantidade insuficiente para atender as mazelas locais (saneamento, coleta de lixo, facilitação de acessos etc), chamando a atenção a presença de inúmeras obras de contenção de encostas e de drenagem superficial. As moradias, em grande parte, já estão consolidadas há anos na localidade, inclusive com conhecimento do poder público. A vegetação e fauna ali existentes já não mais existem, sendo que os remanescentes coabitam com os moradores.

A regularização das ocupações e seu monitoramento permitem ao poder público, além de sua catalogação, delimitar as construções existentes de forma a evitar expansões futuras em área de proteção ambiental, ou mesmo, de construções irregulares que possam causar riscos a moradores ou a vizinhos (sobretudo no caso de excesso de sobrelajes), através de fiscalizações ou de denúncias dos próprios moradores ou de suas associações.

A regularização, antes de ser vista como vilã no combate ao desmatamento e à destruição do meio ambiente, é um instrumento de defesa, servindo para corrigir distorções do crescimento dessas construções e de seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, inciso IV do EC). Permite o monitoramento e a fixação de responsabilidades, inclusive quanto à promoção, à recuperação e à manutenção, mesmo que apenas de parcela do meio ambiente degradado.

Além dos desafios ambientais, a regularização das comunidades enfrenta percalços técnicos e jurídicos. Como formalizar o famoso “puxadinho”? Como fixar os limites divisórios de cada moradia, estremando uma propriedade de outras confrontantes ou sobrepostas? Que requisitos os instrumentos e documentos devem conter para não cair em exigência quando apresentados ao RGI?

O primeiro passo seria entender o que caracteriza uma favela.

O plano diretor do município do Rio de Janeiro, aprovado pela lei complementar municipal nº 111 de 2011, tem como base, entre outros princípios, o desenvolvimento sustentável e o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, definindo em seu art. 234, § 3º o que são favelas:

Entende-se por favela a área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento

irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes.

O Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP)<sup>117</sup> do Rio de Janeiro considera como características para definição de favela:

1) ocupação irregular da terra; 2) falta de títulos de propriedade formais, o que não significa que a ocupação seja ilegal; 3) tecido urbano disposto de forma irregular; 4) lotes pequenos e indefinidos; 5) vias estreitas; 6) infraestrutura de saneamento precária; 7) equipamentos sociais inexistentes ou insuficientes; 8) habitações precárias em desacordo com as normas; 9) inexistência de normas urbanísticas especiais. A rigor, as normas urbanísticas existentes deveriam ser aplicadas a todo o bairro, mas não é isso que ocorre. E, ao mesmo tempo, não existem normas urbanísticas especiais; 10) não inserção dos imóveis nos cadastros Imobiliários; 11) predominância de população de baixa renda.

Por sua vez, o IBGE<sup>118</sup> classifica favela como sendo um subtipo de aglomerado subnormal, este definido como:

Conjunto constituído de, no mínimo, cinquenta e uma unidades habitacionais (barracos, casas...) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

Em pesquisa feita a cada 10 anos - a última data do ano de 2010 (Censo 2010)<sup>119</sup> - o IBGE constatou que o Brasil tinha cerca de 11,4 milhões de pessoas morando em favelas, com cerca de 12,2% delas (ou 1,4 milhão) no município do Rio de Janeiro. Considerando-se apenas a população do município do Rio de Janeiro, cerca de 22,2% dos cariocas, mais de um em cada cinco, eram moradores de favelas. Curiosamente a mesma pesquisa apurou que Belém era a capital brasileira com a maior proporção de pessoas residindo em ocupações desordenadas: 54,5% (mais da metade da população), seguida de Salvador (33,1%), São Luís (23,0%) e Recife (22,9%).

<sup>117</sup> Órgão fundido em 2017 à Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação- SMUIH.

<sup>118</sup> Dados do IBGE. **Censo 2010**. Disponível em:

<[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais\\_informacoes\\_territoriais/default\\_informacoes\\_territoriais.shtm](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/default_informacoes_territoriais.shtm)>. Acesso em 03 abr 2018.

<sup>119</sup> Sobre o tema v. **Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas**. Em 01/02/2018. Agência IBGE Notícias. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>>. Acesso em 03 jan 2019.

O crescimento de assentamentos irregulares, profusores de danos ao meio ambiente social, natural e urbano, com prejuízo ao ordenamento estabelecido pelas políticas públicas e à fiel execução do plano diretor têm seus efeitos sentidos por toda a coletividade.

As cidades crescem desordenadamente, com insuficiência na prestação de transporte público, escassez de moradias, elemento que somados à omissão do poder público catalisam a ocupação irregular do solo urbano. Vem à lume a falta de planejamento para estabelecimento de infraestrutura urbana, o que estimula a exclusão social e a segregação territorial, com a omissão estatal refletindo-se em índices diuturnos nos meios de comunicação de massa: mortalidade infantil, incidência de doenças, baixo grau de escolaridade e de qualidade de ensino, falta de acesso a serviços, precarização da infraestrutura urbana e de equipamentos coletivos, redução progressiva de áreas verdes entre tantos outros problemas. Reduz-se qualidade de vida nas cidades e acelera-se a degradação do meio ambiente, potencializando a pobreza nos grandes centros urbanos.

Além da falta de saneamento básico, com serviços públicos insuficientes e infraestrutura urbana precária, muitas vezes moradores sequer conseguem ter um endereço regular com um número da moradia (seja por conta da laje nos casos em que a moradia conhecida é a do solo, seja por conta da não numeração das casas ou mesmo de sua difícil localização – em áreas íngremes e de longas escadarias).

A construção desordenada das moradias na favela foi objeto de estudo pelo arquiteto francês *Solène Veysseyre*, que analisando a comunidade do Morro do Alemão assim observou<sup>120</sup>:

Como um arquiteto que sempre foi fascinado pela maneira que as pessoas vivem, tive que vir fazer uma residência no Barraco #55, um Centro Cultural no Complexo do Alemão, para aprender como seus cidadãos faziam para construir suas comunidades. E eu tinha muitas perguntas: existem regras de construção? Quais são as características em comum de cada casa? Elas seguem a mesma tipologia? Como é o interior dessas casas? Quais técnicas de construção e quais materiais são usados?

Marcio cresceu numa casa térrea, com telhado em duas águas que seu pai construiu. Há vinte e cinco anos, ele construiu um pavimento sobre a casa; hoje voltou a colocar a mão na massa para construir um segundo pavimento.

Eduardo está numa situação parecida - está tentando construir sua própria casa sobre a casa de sua mãe: "Eu fiz duas áreas separadas, uma

---

<sup>120</sup> VEYSSEYRE, Solène. **Estudo de caso: As regras tácitas da construção nas favelas.** [Case Study: *The Unspoken Rules of Favela Construction*] 22 Ago 2014. *ArchDaily Brasil*. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/625874/estudo-de-caso-as-regras-tacitas-da-construcao-nas-favelas>> Acesso 2 Out 2018.

onde eu moro e outra menor para alugar, ou para um estúdio de música." Isso é comum na favela, onde uma família aluga diferentes pavimentos de suas casas para outras famílias ou para seus parentes. Casas voltadas para a rua principal tendem a utilizar o térreo para atividades comerciais. (...)

Algumas pessoas contratam pedreiros, sobretudo para as tarefas mais específicas - como a moldagem de lajes ou a instalação do telhado. Mas muitos constroem suas casas com a ajuda de amigos, que dão uma mãozinha nos finais de semanas. Algumas vezes ocorre o escambo - Eduardo pegou os azulejos da fachada da casa de um amigo em troca de janelas.

Ao passo que não existem regras oficiais de construção, existe uma lei de respeito mútuo. Eduardo me contou que decidiu não instalar uma janela em seu dormitório pois ela abriria diretamente para a casa do vizinho. Afinal, a favela é um mundo pequeno, onde todos se conhecem e conversam com todos, logo devem ser estabelecidos acordos pacíficos entre si. Dito isso, um pavimento extra quase sempre vai obstruir a vista do vizinho - neste caso, é comum deixar um espaço de pelo menos um metro entre cada casa.

Hábito comum nas comunidades carentes, que aumenta a densidade demográfica do local e a precariedade da moradia é a utilização de lajes das habitações por terceiros, gerando, na informalidade do costume, o precursor fático do chamado direito de laje<sup>121</sup>.

A laje simboliza uma realidade para os moradores das favelas que, além de servir como herança aos familiares, gera lucro para seus proprietários, sendo sinônimo de “riqueza” na comunidade. Vejam-se outros depoimentos de moradores dados ao arquiteto francês *Solène Veysseyre*<sup>122</sup>:

A construção de uma casa custa tempo e dinheiro", disse Marcio, um morador do Complexo do Alemão, uma das favelas do Rio de Janeiro, enquanto me mostrava sua casa. É por isso que uma casa leva várias gerações para ser construída: uma laje é construída, colunas erguidas e uma cobertura leve é instalada, mas isso é apenas para marcar onde o próximo pedreiro deve continuar seu serviço. "Construir uma cobertura com telhas não é um sinal de riqueza aqui - pelo contrário, significa que não se teve dinheiro suficiente para continuar construindo a casa", explica Manoe Ruhe, um urbanista holandês que morou nessa favela durante os últimos seis meses.

Não distoa da constatação de Cláudia Correa no trabalho “Direito de laje: o direito na vida e a vida no direito”<sup>123</sup>, estudo direcionado ao direito de laje na Favela de Rio das Pedras no Rio de Janeiro, assim dispendo:

<sup>121</sup> Sobre o tema v. LIRA, Ricardo Pereira. **Entre o legal e o ilegal: direito e cidade. Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 72, mar./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=79204>>. Acesso em: abr. 2018.

<sup>122</sup> VEYSSEYRE, Solène. Op. Cit.

<sup>123</sup> CORREA, Claudia Franco. **Direito de laje: o direito na vida e a vida no direito**. Disponível em: <[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/05\\_773.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/05_773.pdf)>. Acesso em 13 jan 2019.

Após percorrer o espaço da urbe local e de conversar com moradores, percebi diferenças entre moradores que habitam sobre lajes e moradores da superfície, configurando estilos de vida e de comportamentos que expressam modos de ser e de viver distintos. É como se a hierarquia de espaços interferisse na posição social do morador na comunidade. Há também bairros considerados "melhores" e "piores", o que confere distinção social entre os moradores.

A título de ilustração menciono a entrevista com uma moradora da Rua Velha. Ela reside em Rio das Pedras há mais de 30 anos. Seu primitivo barraco de madeira, virou um "castelo", pois hoje ela diz que não vende o espaço de sua edificação, por menos de R\$100.000,00. Trata-se de um prédio edificado em aproximadamente 60 m<sup>2</sup>, com alguns andares, onde estão quitinetes e um pequeno apartamento usado como moradia da "proprietária". O valor das benfeitorias realizadas na construção lhe permite, segundo sua avaliação, "alugar bem" as quitinetes, inclusive porque a Rua Velha é um ponto considerado privilegiado, localizado no Centro de Rio das Pedras. Ainda segundo seu depoimento, a locação das quitinetes lhe rende mensalmente R\$ 2.400,00.

O crescimento vertical se socializou dentro do contexto da própria favela apoiado no "direito de laje". Tal "direito" é aceito na comunidade, e se atualiza de diversas formas.

(...) Outra consequência que decorre do "direito de laje" seria a pluralidade de construções de unidades autônomas, edificadas sobre a laje do morador primitivo, como as quitinetes, que podem ser vendidas ou alugadas, como ocorre no caso da moradora mencionada no relato acima. Essa realidade imobiliária tem grande avanço na ocupação do espaço urbano nas favelas do Rio de Janeiro, manifestando-se, inclusive como uma forma de especulação e significativa circulação de capital nas comunidades. Em Rio das Pedras encontramos prédios de até 10 andares, com mais de 20 unidades, de diferentes "donos".

Sobre a complexidade das construções nas favelas, constatou o Conselho Estratégico de Informações da Cidade do Rio de Janeiro<sup>124</sup>, entidade municipal pertencente ao IPP:

Isso é muito perverso, pois como o Estado não tem soberania sobre o território, as pessoas acabam criando o "jeitinho". Na Maré, muitas vezes a luz e o ar condicionado ficam acesos durante o dia inteiro, por isso há muita queda de luz. Em muitos lugares, o morador vende metade da laje, tornando complexo um processo de regularização no futuro.

Esse tipo de característica da favela é muito curiosa. O projeto do beco da Nova Maré, que foi premiado internacionalmente, foi feito para não haver novas construções. Não permitia lajes e comércio. Atualmente, esta área está totalmente ocupada por comércio. Nas construções recentes em Manguinhos, meses depois da ocupação, já haviam inúmeros estabelecimentos comerciais. É fundamental se prever áreas para comércio e possibilidade de se construir lajes. A laje funciona como uma reserva de valor, área de lazer e herança para os familiares.

---

<sup>124</sup> Ata da Reunião de 12 de setembro de 2012 do Conselho Estratégico de Informações da Cidade do Rio de Janeiro, órgão do antigo Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos – IPP. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/documents/91329/1f8a19d9-91d6-430d-81f4-52081055114e>> Acesso em: 30 dez 2018.

Acrescente-se a isso o fato de que nas comunidades a informalidade está enraizada na cultura, sendo necessário convencer e obter ampla aprovação da população sobre a série de benefícios que a regularização pode trazer, evitando a todo custo divisões arbitrárias de lotes e propriedades.

Isso porque, diferentemente do que muitos imaginam, comunidades informais frequentemente possuem registros imobiliários próprios, geridos pelos seus centros comunitários. Assim, além do levantamento topográfico e georreferencial realizado pelo Município, devem moradores e associações serem ouvidos.

Apesar da desburocratização trazida pela LRF, fato é que os processos de regularização fundiária são extremamente complexos e, não obstante sua urgência, devem ser executados com muito planejamento e cautela.

No município do Rio de Janeiro, em 2017, foi criada a Secretaria Municipal de Urbanismo, Infraestrutura e Habitação - SMUIH, formada pela fusão das antigas Secretarias de Urbanismo, de Obras e de Habitação, além do Instituto Rio Patrimônio da Humanidade - IRPH. A SMUIH é responsável pela regularização das comunidades do município, a qual é feita por etapas<sup>125</sup>: 1- pesquisa fundiária; 2- cadastro dos lotes e das edificações; 3- cadastro socioeconômico da população; 4- elaboração dos projetos de legalização dos parcelamentos e 5- titulação dos moradores através do Registro de Imóveis. Para a SMUIH, a regularização fundiária pode dar-se através de institutos, entre outros, como CDRU, CUEM, usucapião administrativa, legitimação de posse, aforamento de terras da União cedidas ao Município e direito de laje<sup>126</sup>.

Conforme dados da Secretaria<sup>127</sup>, por exemplo, em 2017 foram concedidos somente nas comunidades da Rocinha, 147 (cento e quarenta e sete) títulos registrados junto ao cartório de registro de imóveis (RGI) e 500 (quinhentos) títulos para moradores do Morro do Alemão.

Na referida pesquisa, no entanto, não se localizou como estão sendo concedidos os títulos aos moradores (se de propriedade ou de legitimação de posse, aforamento etc), dado os inúmeros institutos aceitos pela secretaria municipal.

---

<sup>125</sup> Conforme **Relatório Anual de 2017 da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro**. Disponível em: <[http://www.rio.rj.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0218d3d6-26fb-4d6b-92f2-28a794844c95&groupId=6650245](http://www.rio.rj.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=0218d3d6-26fb-4d6b-92f2-28a794844c95&groupId=6650245)> Acesso em: 30 dez 2018.

<sup>126</sup> Idem. 55 p.

<sup>127</sup> Idem. 57 p.

Fato é que, apesar de previsto no relatório Anual de 2017 da prefeitura do município do Rio de Janeiro, o direito de laje ainda não possui regulamentação específica pela Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, órgão responsável pela regulação dos procedimentos notarias e registrais<sup>128</sup> em todo o estado, o que dificulta o seu ingresso no RGI.

O estudo do direito real de laje e sua aplicabilidade na realidade brasileira serão aprofundados a seguir, iniciando-se pelo direito de superfície, importante instituto que potencializa a regularização de lajes públicas, ao que se seguirá breve estudo sobre o procedimento registral no RGI em casos de regularização de imóveis em comunidades carentes. Propor-se-ão algumas melhorias para a regularização fundiária das comunidades do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, além de analisar-se o uso do direito de laje na prática em recente regularização fundiária efetivada no município do Recife.

---

<sup>128</sup> Não consta do Código de Normas Extrajudiciais do estado do Rio de Janeiro até a edição de 28/01/2019 o procedimento do registro de direito de laje no âmbito dos registros imobiliários.

### 3 – A SUPERFÍCIE COMO INSTRUMENTO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

No presente capítulo aborda-se o instituto da superfície, antecessor na seara de planos horizontais de construção do direito real de laje, trazendo as modalidades e sua relevância social também no direito comparado.

A importância do estudo da superfície é trazer experiências, dificuldades e seu modo de usar, advindos do direito brasileiro e do direito comparado. Sua relativa proximidade com o direito real de laje permite a combinação de ambos, atuando como poderosa ferramenta para a regularização fundiária, sobretudo quando o objeto é um prédio público.

Não bastasse isto, parte da doutrina entende ser o direito de laje nada mais do que um mero desdobramento do direito de superfície, o que, na visão deste autor não se afigura defensável, dada a diferença marcante entre os institutos.

#### 3.1. O direito de superfície ou sobrelevação como antecedente ao direito de laje

A palavra superfície não tem sua origem bem identificada, prevalecendo a ideia de ser resultante da composição da preposição *super* ou *supra* e do substantivo *facies*. Na Alemanha é representada por *öberflache* (a preposição *ober* significando “sobre” e o substantivo *Flache* a significar plano ou face). Já na França, pelo vocábulo *surface* (resultado da fusão de *sur* mais *face*), todos a emprestar um sentido de sobreposição, de algo que se encontra sobre um plano, face ou solo, de uma face que se sobrepõe a outra.

Para Ricardo Lira<sup>129</sup>, os romanos sempre deram grande importância ao solo, não apenas por conta das conquistas militares, quanto por necessidades agrícolas para sustentação de seu vasto império.

Adotavam a máxima *superficies solo cedit*<sup>130</sup>, consoante a qual tudo que pela via orgânica (*plantatio*, *seminatio*) ou mecânica (*inaedificatio*) se erguesse sobre o imóvel, a ele ficaria ligado, não mais pertencendo a seu autor, passando a constituir

---

<sup>129</sup> LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Ed. Renovar, 1997, 3.p.

<sup>130</sup> Sobre o tema v. LIRA, Ricardo Pereira. Op. Cit e MARCHI, Eduardo C. Silveira. A propriedade horizontal no direito romano. 2ª Ed., 3ª Tiragem. São Paulo: Quartier. 2006. P.19-22.

parte integrante do solo. A *plantatio* podia dar-se de duas formas: pela *positio*, na qual determinada planta era extraída e posta sobre o solo de outrem, remanescendo neste caso ainda como coisa autônoma (com individualidade própria) ou *coalitio*, quando a planta começava a enraizar-se, momento a partir do qual era inteiramente aplicável a acessão, passando a integrar a propriedade do dono do solo<sup>131</sup>.

Segundo Eduardo C. Silveira Marchi<sup>132</sup>, citando B. Biondi, a superfície faria parte integrante do solo, não podendo ter destino jurídico diverso deste. O direito de gozo da superfície distinto do solo somente poderia ser concedido por atos jurídicos como a locação, a venda, a *stipulatio* e o legado *per damnationem*, os quais produziriam efeitos pessoais:

(...) objeto da locação não seria a construção ou a plantação já existente num imóvel, mas sim a atribuição da faculdade de construir e plantar em solo alheio, bem como a de fruir da superfície assim transformada. Seria possível a venda do direito de gozo da superfície, já que tal ato produzia efeitos meramente obrigacionais, não se violando, pois, o princípio da *superficies solo cedit*. Seria excluído o legado *per vindicationem* (D.30,81,3) da superfície por causa dos seus efeitos reais, admitindo-se, ao contrário, os legados *per damnationem e sinendi modo*.

No sistema do *ius civile*, portanto, concluía B. BIONDI, mostrava-se impossível transferir a propriedade da superfícies, ou constituir sobre ela um direito real, separadamente do *dominium soli*. Plenamente possível, contudo, a produção de efeitos obrigacionais, tendo por objeto o direito de goz da superfície. como atesta Ulpiano em D.43,18,1,1: “qui superficiem in alieno solo habet, civili actione subnixus est: nam si conduxit superficiem ex conducto, si emite x empto agere cum domino soli potest.”

Salienta, contudo, que pelo Direito Pretoriano a superfície já seria um instituto distinto do solo<sup>133</sup>:

O pretor teria concedido ao *conductor* da superfície um interdito – cujo caráter clássico seria inquestionável segundo B. BIONDI – modelado segundo o interdito *uti possidetis* (D.43,18,1 pr.). Tal interdito, continuava B. BIONDI – opondo-se, neste aspecto, a E. ALBERTARIO -, estaria relacionada com uma “posse” das superfícies: tratava-se de proteger um *frui ex lege locationis* que, porém, poderia, igualmente, ser qualificado de posse. Tutelar-se-ia, pois, não qualquer posse da superfície, mas somente aquela *lex locationis*.

Conclui<sup>134</sup> que no âmbito do *ius honorarium*, a superfície passaria a configurar-se como uma entidade jurídica autônoma distinta do solo e tutelada *erga omnes*, como qualquer outro direito real; poderia ser objeto de posse separadamente do

<sup>131</sup> LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Ed. Renovar, 1997, 3.p.

<sup>132</sup> MARCHI, Eduardo C. Silveira. Op. Cit. 23p.

<sup>133</sup> Op Cit. 24p.

<sup>134</sup> Idem.

solo; além de ser suscetível de transferência *inter vivos* ou *mortis causa* a terceiros, bem como objeto de uso, usufruto e penhor.

Por sua vez, no Direito Justinianeu<sup>135</sup>, salienta ainda o referido autor que “o superficiário viria a ser considerado verdadeiro proprietário, dispondo de qualquer das ações para a tutela do ‘dominium’”. Nessa época justinianéia, a superfície era entidade distinta do solo e suscetível de propriedade separada, eis que se admitia a *ius sollendi*, pelo regulamento relativo às *meliorationes* do imóvel enfiteutico. O Direito Justinianeu concebeu a superfície como uma servidão do solo (*servitus*), desdobrando a propriedade em duas – *superficies* e *fundus* – com proprietários diversos. O princípio do *superficies solo cedit* ainda era vigente, mas derogável (presunção *iuris tantum*) por prova contrária.

Já no direito pátrio, o direito de superfície foi inicialmente introduzido com a promulgação do Estatuto da Cidade (EC), em seus artigos 21 a 24. Posteriormente o Código Civil (CC) regulou-o em seus artigos 1.369 a 1377.

Vários autores pátrios procuraram formular seu conceito. Clovis Beviláqua<sup>136</sup> definiu-o como o direito real de construir, assentar qualquer obra, ou plantar em solo de outrem. Já Washington de Barros Monteiro<sup>137</sup>, como o direito de construir ou plantar em terreno de outrem. Wilson de Souza Campos Batalha<sup>138</sup>, como direito real de ter plantações (*plantatio*), fazer sementeiras (*satio*) ou construir edifícios (*inaedificatio*) em terreno de propriedade alheia.

De todos os conceitos, uma característica ressaltou em destaque: a derrogação da premissa romana de que a superfície (acessório) constitui-se em acessório do solo ou do terreno (principal). A sua instituição acarreta um desmembramento entre planos superiores (e/ou inferiores) de plantação, construção, subsolo e espaço aéreo (superfície) e terreno, passando aquela a integrar o patrimônio jurídico do superficiário como um direito real. Ao proprietário do terreno, o concedente, remanesce a titularidade do solo e de seus demais acessórios que não sejam objeto do contrato de superfície (o que pode abranger remanescente de espaço aéreo, subsolo etc).

---

<sup>135</sup> Op Cit. 26p.

<sup>136</sup> BEVILAQUA, Clovis. **Código Civil Comentado, vol. III**. Ed. Paulo de Azevedo Ltda, 1950, RJ-SP-Belo Horizonte, comentário art. 674, 239.p.

<sup>137</sup> MONTEIRO, Washington de Barros Monteiro. **Curso de Direito Civil – Direito das Coisas**. vol. 42ª edição, ed. Saraiva, 2011, 30.p.

<sup>138</sup> BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Loteamentos e Condomínios. Tomo II**, ed. Max Limonad. SP, 1953, p. 75-76.

Ricardo Pereira Lira<sup>139</sup> procurando harmonizar as várias definições de superfície, propõe interessante conceito: direito de superfície “é o direito real autônomo, temporário ou perpétuo, de fazer e manter construção ou plantação sobre ou sob terreno alheio; é a propriedade – separada do solo – dessa construção ou plantação, bem como é a propriedade decorrente da aquisição feita ao dono do solo de construção ou plantação nele já existente”.

Segundo o referido autor, quatro elementos destacam-se: (a) a autonomia do direito; (b) a constituição de propriedade separada do solo da construção ou plantação; (c) a existência de uma concessão para plantar ou construir; (d) a admissibilidade da propriedade superficiária gerada por cisão.

Entende o autor ser o direito de superfície um direito autônomo em contraposição a direitos reais limitados. Defende que, por intermédio do direito de superfície, há uma verdadeira aquisição da propriedade superficiária, ora através de plantações, ora de construções ou mesmo por ambos, o que o difere de outros institutos próximos como a concessão de direito real de uso (CDRU)<sup>140</sup> ou de uso especial para fins de moradia (CUEM)<sup>141</sup>, também utilizados no âmbito dos programas de regularização fundiária. Ressalta que a superfície brasileira difere da de outros ordenamentos, como o alemão, em que abrange apenas o direito de edificar, não o de plantar.

A instituição da superfície, ainda segundo Ricardo Lira, dá ensejo à constituição ou ao nascimento de um novo direito de propriedade, diverso do solo, passando a coexistir duas propriedades em paralelo: a da superfície (com suas plantações e construções) de titularidade do superficiário e a do terreno (de titularidade do proprietário ou concedente). O enunciado 321<sup>142</sup> do Conselho de Justiça Federal (CJF) segue a linha de independência de patrimônios, reforçando a segmentação entre o solo (terreno) e as acessões, agora objeto da superfície. Ricardo Lira adota conceito de superfície próximo ao atual direito de laje, porém diverso do que previsto no ordenamento civil.

---

<sup>139</sup> Op. cit., 14.p.

<sup>140</sup> BRASIL. Decreto-lei 271/1967. Art. 7º.

<sup>141</sup> BRASIL. Medida Provisória da MPv 2220/01. Art. 2º, com nova redação dada pela lei federal nº 13.465/17.

<sup>142</sup> BRASIL. **Conselho de Justiça Federal**. IV Jornada de Direito Civil . Enunciado 321 do CJF: Os direitos e obrigações vinculados ao terreno e, bem assim, aqueles vinculados à construção ou à plantação formam patrimônios distintos e autônomos, respondendo cada um de seus titulares exclusivamente por suas próprias dívidas e obrigações, ressalvadas as fiscais decorrentes do imóvel.

Por sua vez, Paulo Roberto Benasse<sup>143</sup> traz cinco modalidades para constituição do direito de superfície: a) simples, a desprovida de qualquer característica especial; b) social, a que procura solucionar escassez de moradia das classes menos favorecidas; c) para reconstrução, surgida no período pós-guerra, especificamente para a reconstrução do país destruído; d) para construção, *ad aedificandum*, surgida na Itália e que visava à construção ou à plantação futura no solo, sendo que a área edificada pertencia ao superficiário e a propriedade do solo ao senhorio; e) por cisão, a efetuada em prédio já construído, em que o proprietário realiza uma divisão sobre a obra, separando-a do solo e cedendo-a, tanto gratuitamente ou onerosamente, a terceiros.

Sobre a classificação, importa ao trabalho as chamadas superfície social, em vista de seu uso por classes menos favorecidas e muitas vezes alvo de regularização e a por cisão. A chamada propriedade superficiária por cisão também é defendida por Ricardo Lira<sup>144</sup> ao aduzir que construções e plantações na superfície poderão surgir de duas formas: em um primeiro caso, sendo efetivadas por parte do superficiário, após a instituição do direito de superfície. Em um segundo, através de uma cisão, sendo originariamente efetuadas pelo proprietário do solo para a seguir, destacadas ou cindidas (daí superfície por cisão), integrarem-se à propriedade do superficiário.

De uma forma ou de outra, quando da extinção do direito de superfície, eventuais plantações e construções são reintegradas como acessão ao solo, passando a compor a propriedade do titular do terreno na tradicional equação *superfície solo cedit*.

O direito de superfície é um antecessor temporal e, de certa monta, um inspirador do direito real de laje no ordenamento nacional, fato que motiva e justifica seu estudo, inclusive em legislação comparada, a supedanear melhor compreensão do novo instituto.

---

<sup>143</sup> BENASSE, Paulo Roberto. **O Direito de Superfície e o código civil brasileiro**. Campinas: Bookseller, 2002. 94p et seq.

<sup>144</sup> LIRA, Ricardo Pereira. Op.Cit. 53p.

### 3.2. Superfície na Alemanha e *vuelo* na Espanha – breve nota com a superfície nacional

O direito de superfície não é uma exclusividade brasileira. Ordenamentos jurídicos estrangeiros regulamentam-no tendo como precípua fim um melhor aproveitamento do escasso e valorizado solo urbano. Outros institutos similares à superfície também estão disponíveis para melhor uso do solo como o *derecho de vuelo* (direito de vôo) espanhol.

Por se tratar de precursores próximos e por servirem de inspiração ao direito de laje, passa-se a breve estudo de institutos na Alemanha e na Espanha, dando destaque aos pontos que atinem ao direito de laje, objeto principal do presente trabalho.

#### 3.2.1. Direito de Superfície (*Erbbaurecht*) na Alemanha<sup>145</sup>

O direito de superfície na Alemanha deita suas raízes na auspícia Roma Antiga. Surgiu associado a um contrato de locação por prazo dilatado entre o Estado Romano e o particular relativo a construções efetuadas em terreno público (*superficiariae aedes*)<sup>146</sup>. De um lado o Estado e, de outro, o particular (superficiário), o qual tinha por contraprestação o chamado *solarium*. O passar do tempo, assim como ocorreu com diversos direitos obrigacionais, contribuiu para sua transmutação para a condição de direito real<sup>147</sup>.

Na Idade Média, parente próximo da superfície foi instituto mais utilizado, o chamado “aluguel de solo”, “*städtische Bauleihe*” ou *Bodenleihe*<sup>148</sup>. Tratava-se da concessão de um direito real sobre determinado terreno no qual a propriedade útil sobre a construção era transferida. Em troca, havia o pagamento de uma prestação,

<sup>145</sup> Capítulo baseado em PRÜTTING, Hanns. **Sachenrecht**. Juristische Kurz-Lehrbücher, C. H. Beck. 36. Auflage fl. 372-373 e em ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. **O Direito de Superfície na Alemanha e o seu caráter social**. Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco. 2017.148.p. Disponível em: <<https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/download/150/141>> Acesso em: 15 mai 2018.

<sup>146</sup> Segundo BERGER, Adolf. **Encyclopedic Dictionary of Roman Law**. The American Philosophical Society. Independence Square. Philadelphia. 1991, *superficiariae aedes* era “a building built on leased land. It belongs to the owner of the land.”

<sup>147</sup> ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. Op. cit.

<sup>148</sup> INGENSTAU, Heinz; INGENSTAU, Jürgen; HUSTED, Volker. **Kommentar zum Erbbaurecht**. 8ª ed. Düsseldorf: Werner, 2001, p XXI.

via de regra anual, transmissível por herança, mas não alienável<sup>149</sup>. A bem da verdade, como ensina Alban Ballif<sup>150</sup>, isto se dava porque as casas na época eram normalmente construídas de madeira, sendo desmontáveis e, portanto, consideradas bens móveis.

O princípio romano da acessão (*superfície solo cedit*) foi sendo progressivamente resgatado, passando a ser aplicado não apenas às plantações, mas também às construções. A Revolução Francesa deu novo impulso ao conceito romano de propriedade, de caráter absoluto, o que fez com que o direito de superfície perdesse relativa importância. A situação refletiu-se quando da edição do BGB (*Bürgerliches Gesetzbuch*) alemão, o qual reservou pouquíssimo espaço ao regramento do direito de superfície, originariamente entre seus §§ 1012 a 1017.

A insuficiência original regulatória resultou na edição do Regulamento de 15.01.1919 (ErbbauVO), o qual revogou as regras do BGB §§1012 a 1017, permitindo aplicação prática ao instituto. Os poucos contratos fechados anteriormente a 15.01.1919, no entanto, por conta da irretroatividade da nova norma, permaneceram regidos tão apenas pelos dispositivos do BGB. O direito de superfície na Alemanha, assim, não tem o BGB como fonte primária, mas sim regulamentos extravagantes.

Após a guerra, o aumento da população e a escassez do solo urbano levaram a um gradativo aumento do preço das moradias, estimulando o manejo de institutos que dinamizassem o mercado imobiliário urbano. Ressurge a importância do direito de superfície.

O ErbbauVO obteve, ainda, importante complemento pelo SachenRÄndG<sup>151</sup> de 21.09.1994, tendo seu nome alterado posteriormente pelo art. 25 da lei de 23.11.2007 para *Erbbaurechtsgesetz* (ErbbauRG) sem, no entanto, a ocorrência de qualquer alteração em seu conteúdo<sup>152</sup>.

---

<sup>149</sup> OEFELE, Helmut Freiherr von; WINKLER, Karl. **Handbuch des Erbbaurechts**, p.13.

<sup>150</sup> BALLIF, Alban. **Le droit de superficie. Elements réels, obligations propter rem et droits personnels annotés**. Zurich: Schulthess, 2004, p. 1.

<sup>151</sup> Lei de Alteração do Direito das Coisas, direitos registráveis e de outros regulamentos - *Gesetz zur Änderung sachenrechtlicher, grundbuchrechtlicher und anderer Vorschriften*.

<sup>152</sup> PRÜTTING, Hanns. Op. Cit.

### 3.2.1.1. Relevância social do direito de superfície na Alemanha

O direito de superfície foi concebido como modo de estimular o mercado imobiliário, emprestando maior dinamismo nas relações entre o proprietário do terreno (*Eigentümer*) e o morador da construção nele existente, sendo bastante utilizado como mecanismo de aproveitamento do escasso solo urbano<sup>153</sup>. O segredo consiste no fato do construtor não ter de adquirir a propriedade do terreno e, com isto, dispender alta soma de capital, bastando suportar o *solarium* (*Erbbauzins*), que mais equivale a uma forma de juros sobre o valor da propriedade, possibilitando concentrar o valor a ser desembolsado na construção de sua moradia. Maior alavancagem possivelmente seria obtida caso à linha de construção fossem concedidos financiamentos com taxas de juros reduzidos, como sói ocorrer em diversos países.

A separação entre terreno e sua construção (mitigação da *superfície solo cedit*) permite que a valorização imobiliária beneficie simultaneamente o proprietário do terreno e o superficiário. Ao término do contrato de superfície, o superficiário, até então proprietário da construção, receberá compensação proporcional ao valor da construção majorada reintegrada ao terreno, ao passo que o proprietário do terreno incorpô-la-á em seu patrimônio.

A despeito de inúmeras vantagens, o aumento do número de condomínios (*Wohnungseigentum*) parece ter acarretado relativa redução da importância da superfície<sup>154</sup>. Economicamente devem-se sopesar o *solarium* e o tempo limitado do direito de superfície, de um lado, e os custos de um crédito garantido por hipoteca no montante total dos custos de construção, de outro. Apesar da limitação temporal do direito de superfície poder eventualmente reduzir o sentimento do ocupante de não estar morando em sua própria casa, seu prazo de duração normalmente elevado, a ultrapassar duas ou três gerações, mitiga o fato.

O emprego da superfície destaca-se sobretudo quando constituída sobre terrenos públicos na Alemanha. Condições bem ajustadas dificultam a especulação imobiliária, em razão da reintegração da superfície na propriedade pública em seu termo final ou no caso de descumprimento das condições pactuadas. Reconstituída a propriedade alodial, a mesma poderá ser remanejada para outra superfície ou

---

<sup>153</sup> ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. Op. cit.

<sup>154</sup> PRÜTTING, Hanns. Op. cit. 372-373 p.

atribuída para diversa finalidade pública. *Mutatis mutandis*, caso seja o poder público o adquirente da superfície, poderá fazê-lo a preços mais baratos, já que o particular recebê-la-á em retorno com as construções em seu termo final.

Estudos da “*Initiative Erbbaurecht*” (ano de 2008)<sup>155</sup> apontam que cerca de 5% das áreas de moradia na Alemanha estão baseadas no direito de superfície, o que traduz a relativa importância do instituto no dia a dia alemão.

### 3.2.1.2. Principais Características

De acordo com o §1 da ErbbauRG, o direito de superfície constitui-se em um ônus imobiliário, a assegurar a seu titular o direito de ter uma construção sobre a superfície de um imóvel. Representaria, em tese, a mais forte oneração da propriedade, pois com sua implementação perde o proprietário a posse da propriedade onerada e de todos os seus usos. Sua característica marcante está prevista no §12 da ErbbauRG, a derrogação do princípio da acessão, tornando-se o superficiário o proprietário da edificação.

Assim como no Brasil, a propriedade da edificação (superfície) passa a funcionar em paralelo à propriedade do terreno, não se tratando de caso de copropriedade ou de condomínio. Na verdade, mais do que mero direito de propriedade sobre a construção, trata-se de um amálgama de um direito real de construir (em caso de quiescência) e de um direito de propriedade sobre o quê no terreno for construído. Figura-se de modo intermediário entre uma servidão e uma propriedade imobiliária<sup>156</sup>.

Suas características fazem com que, na Alemanha, seja registrada, onerada e transferida em livro imobiliário próprio no registro de imóveis, o chamado *Erbbaugrundbuch* (§14 ErbbauRG). Diversa é a situação no Brasil, em que a superfície é constituída por registro na própria matrícula do terreno em que situada (e no mesmo livro, já que aqui os registros constitutivos são efetuados todos no livro nº 2 – registro geral do registro imobiliário – art. 167, I, 39 da LRP).

Acredita-se que a opção legislativa brasileira tenha-se dado pelo fato do direito de superfície ser caracterizado na normativa do CC como um direito real

---

<sup>155</sup> OEFELE, Helmut Freiherr von; WINKLER, Karl. *Handbuch des Erbbaurechts*, p. 19

<sup>156</sup> ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. Op. cit.

sobre coisa alheia, modalidade uso, gozo ou fruição, sempre ligado a um terreno sobre (ou sob) o qual se constitui, além de deter contornos limitados no tempo (art. 1369 do CC).

Bem que se diga, há também na Alemanha entendimento de que o direito de superfície constitui-se em um direito real limitado sobre coisa alheia, sobretudo em virtude da redação legislativa: “um terreno pode ser onerado do modo...” (§1 ErbbauRG). A redação assemelha-se a de outros direitos reais sobre coisas alheias, como presente nos §§1018, 1090, 1094, 1105, 1113, 1191, todos do BGB<sup>157</sup>. Como se verá, no direito de laje o regramento é diverso, havendo a previsão de abertura de uma matrícula própria para a laje constituída (art. 176, §9º da LRP), o que reforça sua caracterização como um direito de propriedade autônomo, diversamente da superfície, em que pese a posição de Ricardo Lira mencionada no tópico anterior.

Ao que parece, a natureza jurídica vai depender do foco adotado. Na ótica do proprietário do terreno, que tem o uso de seu imóvel diminuído, pois privado da posse e de seu uso para o superficiário, caracteriza-se como um direito real sobre coisa alheia, a onerar sua propriedade. Já para o superficiário, que detém a posse, uso e a propriedade de todas as construções, via de regra por longo tempo, podendo alienar e transmitir por sucessão a superfície, com registro em livro próprio na serventia imobiliária, tudo se passa como se real proprietário fosse, ensejando, nesta ótica, característica de um direito de propriedade autônomo. De forma conciliatória, propõe-se na doutrina alemã, então, ter o direito de superfície uma dupla natureza jurídica (*Doppelnatur*): de propriedade e de direito real limitado (sobre coisa alheia)<sup>158</sup>.

Trata-se, ainda, de um direito limitado no tempo, com termo normalmente fixado em 99 (noventa e nove) anos. Caso fosse estabelecido por tempo indeterminado, o que o aproximaria da enfiteuse, transformaria o significado da propriedade em um conceito quase ilusório, embora a questão não seja pacífica (parte da doutrina a admite por prazo indeterminado)<sup>159</sup>. A lei veda a aposição de condições resolutivas (§1 IV ErbbauRG) e possibilita sua transmissibilidade por sucessão e *inter vivos*, embora se possa exigir a concordância do proprietário (§5 I ErbbauRG). Variadas modalidades de edificações integrantes da superfície podem

---

<sup>157</sup> OEFELE, Helmut Freiherr von; WINKLER, Karl. *Op. Cit*, 34p. e ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. *Op. cit*.

<sup>158</sup> ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. *Op. cit*.

<sup>159</sup> ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. *Op. cit*.

incluir moradias, garagens, instalações portuárias, ferroviárias, prédios, postos de gasolina, quadras esportivas, *playgrounds*, monumentos e instalações relacionadas ao tráfego, como pontes e viadutos. A edificação é considerada um componente do direito de superfície, integrando a propriedade do superficiário e não do titular do terreno<sup>160</sup>.

O objeto do direito de superfície pode recair sobre o imóvel em sua integralidade ou apenas em parte, desde que, neste caso, consista em uma parte real<sup>161</sup> (e não apenas ideal), dado a necessidade de sua especialização (*Spezialität*) para fins de registro imobiliário. Imóveis reunidos podem ser objeto de uma superfície, o chamado direito de superfície em conjunto (*Gesamterbaurecht*), da mesma forma que pode formar-se pela divisão de uma propriedade onerada pela superfície conjunta.

A doutrina<sup>162</sup> diverge em relação à instituição de superfície em relação a condomínios. Ao passo que alguns entendem pela possibilidade de criar-se um direito de superfície condominial (*Wohnungserbbaurecht*), de acordo com a lei de condomínios (§30 WEG)<sup>163</sup>, outros entendem pela impossibilidade<sup>164</sup>, dada a característica de propriedade especial advinda da instituição do condomínio. Ainda como características na Alemanha, a superfície pode apenas incidir sobre construções, mas não plantações, o que difere do Brasil, em que se permite sobre ambas as hipóteses (art. 1369 do CC brasileiro).

A despeito dos regulamentos existentes, o conteúdo normativo muitas vezes não é suficiente para regular por completo as relações entre o proprietário e o superficiário, as quais podem ser bastante diversificadas. As lacunas são supridas pelo contrato, com eficácia apenas obrigacional (entre as partes originárias), não podendo ser opostas a eventuais adquirentes, especialmente quando este terceiro não tiver conhecimento sobre o acordado.

A lei assegura, no entanto, que o acordo obtenha eficácia real, podendo ser oposto a terceiros, caso seja inscrito como conteúdo do direito de superfície (§2

---

<sup>160</sup> ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. Op. cit. *apud* WEBER, Ralph. **Sachenrecht. Grundstückrecht**. 4. ed. Baden-Baden: Nomos, 2015, 35.p.

<sup>161</sup> STÜRNER, Rolf. **Verordnung über das Erbbaurecht**. In: Soergel Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 13 ed. Stuttgart: Kohlhammer, 2007, v15-1, 302p.

<sup>162</sup> PRÜTTING, Hanns. **Sachenrecht**. Op. cit. 368p.

<sup>163</sup> WEG é abreviatura para *Wohnungseigentumsgesetz*, lei para condomínios.

<sup>164</sup> RAPP, Manfred. **Gesetz über das Erbbaurecht**. In: J. Von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen. Buch 3. Sachenrecht. Berlin: Sellier, 2009, 24.p.

ErbbauRG), vinculando respectivos proprietário e superficiário. Não precisa, no entanto, ser registrado em ambos os livros do registro imobiliário, podendo o registro do livro imobiliário ser feito por remissão ao livro de superfície (§14 I 3 ErbbauRG). Possíveis cláusulas integrantes do acordo estão descritas no §2 do ErbbauRG: construção, manutenção, uso da construção, seguro, condições para reversão (*Heimfall*), possível direito de preferência do superficiário em caso de alienação, afastamento da necessidade de concordância do proprietário para alienação ou oneração da superfície (§5 ErbbauRG). Neste último caso, sem a necessária concordância, eventuais alienações subseqüentes serão inválidas (§6 ErbbauRG), nada obstante possa o superficiário, sob determinadas condições, exigir a concordância do proprietário (§7 ErbbauRG). Aproxima-se o ordenamento tedesco do direito brasileiro, no qual há a previsão de direito de preferência (art. 1373 do CC) em acaso de alienação, com a consequência pelo descumprimento apontada pela doutrina em sua grande maioria pela aplicação analógica do art. 504 do CC (violação do direito de preferência em caso de condomínio).

O proprietário do terreno recebe uma remuneração como contraprestação, normalmente em dinheiro, o chamado *solarium* (***Erbbauzins***), uma compensação pela perda da posse e pela remuneração do uso da superfície (§9 I ErbbauRG). A antiga redação legal determinava que o *solarium* fosse fixado antecipadamente (no seu valor e no tempo de duração) por toda a duração do contrato, o que trazia risco de desvalorização para o proprietário. Atualmente admite-se ser acordado revisão do valor do *solarium* em certo tempo ou sob alteração de determinadas circunstâncias (§9 a ErbbauRG). Nesta toada, uma majoração normalmente é considerada irrazoável quando supera a modificação ocorrida das relações econômicas desde o fechamento do contrato<sup>165</sup>. Em caso de pré-anotação ou reserva (anotação de reserva de prioridade) no registro imobiliário (*Vormerkung*), a pretensão pode ser assegurada se o valor futuro for determinável, por exemplo, se o índice de inflação ou de salário de servidores públicos compuser a base para o aumento. Desde a nova redação do §9 (dada pela SachenRÄndG de 21.9.1994), há a possibilidade de se acordar, segundo um tempo determinado ou em determinada escala, também um *solarium* determinável. Com isto, tornou-se dispensável o até então comum seguro de valor por meio de obrigação de reajuste do *solarium* e a

---

<sup>165</sup> PRÜTTING, Hanns. Op. Cit. 367-368p.

garantia desta pretensão por intermédio da pré-anotação. O atraso no pagamento pode dar causa à pretensão de reversão (*Heimfallanspruch* do §9 IV ErbbauRG).

No campo registral imobiliário, o direito de superfície não surge especificamente do mero acordo de vontades (contrato consensual), mas sim através da concordância (*Einigung*) e do registro imobiliário (*Eintragung*). Em sua constituição (como sói ocorrer em direitos reais na Alemanha), há a presença de três fases: na primeira, um contrato nos moldes do §311 b 1 BGB, realizado perante o notário. Após, de acordo com o §873 do BGB, um segundo negócio jurídico, acordo de natureza real (*dingliches Erfüllungsgeschäft*), que até a entrada em vigor da ErbbauVG tinha a forma do §925 do BGB (*Auflassung*), hoje não tendo mais regramento específico. Por último, o registro imobiliário (*Eintragung*), o qual faz surgir o direito de superfície<sup>166</sup>.

A superfície pode surgir também pela desapropriação (*Enteignung*) e também pela usucapião tabular (*Tabularersitzung*), conforme §900 2 do BGB, esta última em hipótese bastante restrita se comparada ao direito brasileiro (imóvel registrado equivocadamente acompanhado de posse durante 30 anos).

O direito de superfície é tratado como um imóvel, como por exemplo no regime de bens conjugal, o que alcança eventual limitação de disposição de bens conjuntos administrados pelos cônjuges e limitações de disposição do fideicomisso (*Vorerben*). Já a execução forçada no direito de superfície ocorre como em relação a qualquer outro imóvel.

Ao titular da superfície é assegurado a mesma pretensão do proprietário pela turbacão ou esbulho da posse (§11 I ErbbauRG e §§985 e 1004). A similitude do direito de superfície com a propriedade tem como principal consequência a possibilidade de a superfície ser onerada na mesma forma de uma propriedade, com um outro direito de superfície, a chamada superfície de superfície (*Untererbbaurecht*). Importante também aqui é a possibilidade de oneração com hipoteca (*Hypothek*) ou dívida real (*Grundschild*), o que autoriza sua elegibilidade como garantia, incrementando o mercado imobiliário.

Admite-se também a superfície por cisão. Eventual prédio pré-existente passa à propriedade do superficiário, saindo do domínio do titular do terreno, sem que tenha de ser especificamente mencionado no acordo do direito de superfície. A partir

---

<sup>166</sup> ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. Op. cit.

da cisão, com o registro imobiliário, nos termos do §12 I 3 ErbbauRG, a construção não fica mais sujeita a uma eventual oneração do terreno. Com o fim da superfície, a construção automaticamente reintegra-se na propriedade do titular do terreno e não mais responde por onerações do direito de superfície. Nesta relação entra também em cena eventual pretensão de compensação, a qual o superficiário pode deter em desfavor do proprietário.

O direito de superfície termina normalmente com o atingimento de prazo (*Zeitablauf*), normalmente entre 30 e 100 anos (§§27 a 30 ErbbauRG), frequentemente acordado em 99 anos<sup>167</sup>. Atingido seu termo, todos os componentes do direito de superfície são transferidos automaticamente ao proprietário do imóvel. O proprietário tem de suportar, no entanto, uma compensação pela construção que recebe com o termo da superfície, já que a adquire sem que tenha desembolsado qualquer valor para tanto (§27 ErbbauRG). O valor da compensação, bem como sua eventual exclusão, pode ser definido com eficácia real no contrato de superfície (§27 I 2). O proprietário pode afastar sua obrigação de pagamento, no caso de oferecer ao superficiário a prorrogação do direito de superfície por um tempo de duração previsto. Em caso de recusa, haverá a exclusão da exigência do superficiário em relação à compensação (§27 3 ErbbauRG).

Por último, frise-se não se poder confundir o direito de superfície com outros institutos tedescos semelhantes. O usufruto (*Niessbrauch*), conforme estatui o §1061 I BGB, encerra-se com a morte do usufrutuário, sendo direito intransmissível (§1059), tal qual ocorre no Brasil. Da mesma forma, o direito de habitação (*Wohnungsrecht*), §§1092 e 1093 do BGB. No campo obrigacional, o direito de superfície diferencia-se da locação (*Mietvertrag*) e do arrendamento (*Pachtvertrag*). Estes são contratos de natureza obrigacional, nos quais os bens não podem ser alienados ou onerados, ao passo que a superfície é direito real, passível de alienação e de oneração. A diferença também incide em relação ao prazo, pois o direito de superfície pode ser contratado por longo prazo, ao passo que a locação

---

<sup>167</sup> Não há prazo limite previsto na legislação, ao que parte da doutrina defende que poderia caber direito de superfície por prazo indeterminado (*ewiges Erbbaurecht*), embora o normal, como visto, sejam contratos de 99 anos (para não esvaziar integralmente o direito de propriedade, como mencionado outrora). Para maiores informações, vide DAUNER-LIEB, Barbara; HEIDEL, Thomas; RING, Gerhard. **Anwaltkommentar BGB: Sachenrecht**. Bonn: Deutscher Anwaltverlag, 2004, v. 3, 1400.p e ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. Op. cit..

normalmente é efetuada com base em prazos menores, muito embora possa atingir 30 anos ou até mesmo ser vitalícia (no que se refere ao locatário - §544 do BGB)<sup>168</sup>.

### 3.2.2. Derecho de vuelo e subedificação na Espanha

O *derecho de vuelo* (vão, na tradução livre) é um direito real sobre coisa alheia, com vocação de domínio, pelo qual seu titular tem a faculdade de elevar uma ou várias plantas ou de realizar construções abaixo do solo, adquirindo, quando exercido, a propriedade do que for construído. Quando se concede para elevar novas plantas, denomina-se sobre-edificação (*sobreedificación*) e, quando para construir abaixo do solo, subedificação (*subedificación*).

O direito de *vuelo* tem caráter eminentemente urbano, não havendo a separação da propriedade do solo e da superfície, ao contrário do que ocorre no direito de superfície. A nova planta construída passa a integrar um regime de propriedade horizontal, de modo que o dono da planta torna-se coproprietário do solo, considerando este como um elemento comum.

Está regulado no art. 16.2 do Regulamento Hipotecário espanhol (decreto de 14 de fevereiro de 1947)<sup>169</sup>, o qual, após a reforma de 04 de setembro de 1998, dispõe ser um direito de elevar uma ou mais plantas fazendo suas as edificações resultantes, sem que se constitua em direito de superfície, adquirindo-se fração do terreno (torna-se coproprietário)<sup>170</sup>. Não há tratamento em sede do CC espanhol,

<sup>168</sup> ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. Op. cit.

<sup>169</sup> ESPANHA. **Reglamento Hipotecario**. Decreto de 14 de fevereiro de 1947:

*El derecho de elevar una o más plantas sobre un edificio o el de realizar construcciones bajo su suelo, haciendo suyas las edificaciones resultantes, que, sin constituir derecho de superficie, se reserve el propietario en caso de enajenación de todo o parte de la finca o transmita a un tercero, será inscribible conforme a las normas del apartado 3 del artículo 8 de la Ley y sus concordantes. En la inscripción se hará constar:*

a. *Las cuotas que hayan de corresponder a las nuevas plantas en los elementos y gastos comunes o las normas para su establecimiento.*

b. *Determinación concreta del número máximo de plantas a construir. (anulado pela STS de 31 de janeiro de 2001 por ser competência do ordenamento urbanístico)*

c. *El plazo máximo para el ejercicio del derecho de vuelo, que no podrá exceder de diez años. (anulado pela STS de 4 fevereiro de 2000 por ser competência da lei)*

d. *Las normas de régimen de comunidad, si se señalaren, para el caso de hacer la construcción”.*

<sup>170</sup> Sobre o tema v. SUÁREZ, José Yeray Molinillo. **Derecho de superficie: su régimen en el derecho común y en el derecho urbanístico**. Derecho de vuelo y subedificación. El derecho de superficie sobre fincas rústicas. Disponível em:

<<https://www.notariosregistradores.com/opositores/temasdeopositores/no-ci-053.htm>> Acesso em: 02 dez 2018.

sendo admitido pela doutrina da *Dirección General de los Registros y del Notariado* (DGRN) como um consectário do sistema de *numerus apertus* na matéria de direitos reais que vigora na Espanha<sup>171</sup>.

A natureza jurídica do direito de *vuelo* é debatida<sup>172</sup>. A bem da verdade, três são as grandes teses: direito de propriedade, direito real que limita ou grava o domínio<sup>173</sup> e direito real com vocação de domínio. Predomina esta posição, a qual combina as ideias de direito real e de domínio<sup>174</sup>.

No plano subjetivo tem-se um concedente, dono do edifício ou do espaço físico sobre ou abaixo do qual se dará o direito a construir nova planta, com capacidade para atos de disposição e o titular do direito de *vuelo*, com capacidade para adquirir direitos. O direito de *vuelo* não pode pertencer ao proprietário do solo, pois caso contrário ter-se-ia um simples desdobramento do domínio. Por isto, o direito de *vuelo* origina-se por transmissão a um terceiro ou por reserva no momento da alienação do edifício ou parte do mesmo.

Quanto ao objeto, não há impedimento quanto à criação de um direito de *vuelo* sobre determinada edificação já construída (o que difere do caso da superfície na Alemanha), dado que o edifício servirá de referência para novas plantas. No caso de um edifício não estar ainda edificado, mas apenas projetado, a DGRN permite sua inscrição sob condição suspensiva<sup>175</sup>.

Pode-se constituir *inter vivos* ou *mortis causa*, a título gratuito ou oneroso, por via de reserva ou por transmissão<sup>176</sup>.

---

<sup>171</sup> *Sobre o tema v. Resolución de 18 de febrero de 2016, da DGRN: “cabe recordar la reiterada doctrina de esta Dirección General según la cual, con base en el criterio de «numerus apertus» que rige en nuestro ordenamiento, se permite no sólo la constitución de nuevas figuras de derechos reales no específicamente previstas por el legislador, incluyendo cualquier acto o contrato innominado de transcendencia real que modifique alguna de las facultades del dominio sobre bienes inmuebles o inherentes a derechos reales (cfr. artículos 2.2.º de la Ley Hipotecaria y 7 del Reglamento Hipotecario), sino también la alteración del contenido típico de los derechos reales legalmente previstos y, por ejemplo, sujetarlos a condición, término o modo (cfr. artículos 647 del Código Civil y 11, 23 y 37 de la Ley Hipotecaria).”*

<sup>172</sup> *Sobre o tema v. Resolución 47 de 11 de febrero de 2015 da DGRN.*

<sup>173</sup> Posição da DGRN e como tal impõe que sua constituição se determine o conteúdo e extensão, atendendo ao princípio da especialidade exigível para a constituição de novos direitos reais. *Sobre o tema v. Resolución de 18 de febrero de 2016, da DGRN.*

<sup>174</sup> DGRN trata em diversas resoluções o *derecho de vuelo* como direito real e de domínio. *Sobre o tema v. Resolución de 6 de febrero de 2014; Resolución 47 de 11 de febrero de 2015; Resolución de 11 de junio de 2018.*

<sup>175</sup> *Resolución de 18 de febrero de 2016 e Resolución de 29 de enero de 2015 da DGRN.*

<sup>176</sup> DELGADO. José Arturo Matheu. **Derechos de vuelo y subsuelo. Doctrina registral y jurisprudencial.** Consejo General del Notariado. Madrid, 2011. 506 et seq.

No aspecto temporal têm-se duas fases: na primeira, o titular tem direito a construir uma ou mais plantas, tratando-se de direito real sobre coisa alheia. Com a derrogação da alínea “c” do art. 16.2 do RH, não há mais prazo para realizar as construções, embora parte da doutrina e a DGRN defendam que tal prazo deva estar fixado<sup>177</sup>. Na 2ª fase, o titular adquire a propriedade do que for construído, tratando-se de um direito de propriedade, com natureza perpétua.

O concedente tem direito a perceber contraprestação, caso o direito de *vuelo* constitua-se sob modalidade onerosa. Tem a obrigação de permitir seu exercício, tendo de tolerar a utilização do edifício pelo titular, o qual pode exercitar seu direito, construindo a nova planta. Pode também dispor de seu direito, realizá-lo economicamente via usufruto ou gravá-lo (como hipoteca).

O exercício do direito de *vuelo* traz por consequência a aquisição de uma fração ideal do terreno pelo seu titular. Vale dizer, diversamente do direito de superfície, que estabelece uma propriedade da superfície (sob a ótica do superficiário) e outra do solo e do direito de laje (cada laje e construção-base tem seu proprietário), no *vuelo* há a formação de um condomínio do solo, com fixação de frações ideais. Isto dá-se somente a partir do momento em que se edifica, uma nova planta se integra à comunidade em propriedade horizontal e seu titular adquire uma quota sobre os elementos comuns entre os quais se inclui o solo.

Há a instituição de um regime de propriedade horizontal, acaso o edifício até então a ele não estivesse sujeito. Caso já estivesse, por conta da aquisição da fração ideal do solo pelo titular do *vuelo*, acarretará nova fixação do percentual de frações ideais. Cumpre salientar que a DGRN tem permitido cláusula estatutária pela qual o proprietário, antes da alienação dos diferentes andares ou locais, reserva-se o direito de elevar plantas em um tempo determinado, expressando que as quotas serão proporcionais à sua extensão.

O direito de *vuelo* extingue-se pelo não exercício durante prazo fixado, ao que alguns chamam de caducidade, no caso da construção não se ter realizado ou por prescrição, em casos de ações reais sobre imóveis (30 anos). Há os que defendem, também, a aplicação do art. 1124 do CC espanhol.

---

<sup>177</sup> Sobre o tema v *Resolución de 26 de septiembre de 2000* da DGRN e *Resolución de 29 de enero de 2015*.

Veja-se que há diferenças sensíveis entre o direito de superfície e o de *vuelo*. Na superfície o proprietário do solo não é do *vuelo*. Neste, ao contrário, seu titular, com o exercício, adquire a propriedade do solo (em fração correspondente à extensão de sua construção). A superfície normalmente é dotada de caráter temporal, dado o desmembramento da superfície do solo, ao passo que o *vuelo* dá-se de forma perpétua (há instituição de uma cotitularidade do terreno que empresta o caráter de perpetuidade). Para alguns, o direito de superfície dá-se sobre o solo (embora muitos admitam superfície de 2º grau), ao passo que o *vuelo* dá-se sempre sobre um edifício<sup>178</sup>.

### 3.3. O Direito de Superfície Positivado no Brasil

No direito pátrio, o direito de superfície surgiu inicialmente com o Estatuto da Cidade (EC) em 2001, nos artigos 21 a 24. Posteriormente em 2002, constou do Código Civil (CC), com sua regulação nos artigos 1.369 a 1377.

A despeito de ambos os diplomas obedecerem ao objeto principal da superfície, a derrogação do princípio da acessão, notórias diferenças podem ser observadas.

Ao passo que no EC o direito de superfície pode subsistir por tempo determinado ou indeterminado (art. 21), no CC, o direito de superfície dá-se sempre por prazo determinado (art. 1369). O EC inclui no objeto da concessão da superfície não apenas o direito de usar o solo, quanto também subsolo e espaço aéreo (art. 21, §1º), enquanto que o CC, apenas por exceção, inclui também o subsolo, nada mencionando sobre o espaço aéreo (art. 1369, §único).

A diferença entre os regramentos quanto ao conteúdo e à data de edição levantou considerável debate entre os juristas: o CC, por ser lei posterior e reger o mesmo assunto, teria revogado as regras do direito de superfície fixadas no EC? Prepondera a opinião de que ambos os ordenamentos permanecem em vigor, com sua aplicação tendo por base o princípio da especialidade, entendimento referendado no enunciado 93 do CJF<sup>179</sup>. Neste sentido, o EC, por conta de seu perfil

---

<sup>178</sup> Sobre o tema v. *Resolución de 5 febrero 1986 da DGRN*.

<sup>179</sup> BRASIL. **Conselho de Justiça Federal**. I Jornada de Direito Civil. Enunciado 93 do CJF: As normas previstas no Código Civil sobre direito de superfície não revogam as relativas a direito de

voltado ao regramento do ordenamento do solo urbano, tem aplicação em situações de superfície em que esteja presente um cunho urbanístico, com participação do poder público (ainda que de forma indireta) no espectro do direito público. Já a superfície do CC tem campo de aplicação nas relações privadas, entre particulares, em situações em que não esteja presente o interesse público da regularização fundiária ou, ainda, participação (ainda que indireta) do Estado, bem como em caso de imóveis rurais.

No direito de laje, o regramento deu-se de modo diverso. A despeito de ser definitivamente introduzido pela LRF, de cunho eminentemente público urbanístico, já que voltada à regularização fundiária urbana (REURB), teve sua disciplina jurídica fixada por emenda ao CC e à LRP. Sua disciplina unificada não impede, no entanto, seu manejo tanto em sede de relações privadas quanto de relações públicas, estas, regra geral, no âmbito de programas de REURB. O assunto será melhor visto no capítulo de direito de laje.

### **3.4. A superfície por cisão e sobrelevação**

Questão objeto de debates e que interessa ao trabalho é saber se eventuais plantações ou construções, objeto da superfície, têm de ser feitas pelo superficiário (após a constituição do direito de superfície) ou podem ser efetuadas anteriormente pelo proprietário do terreno (antes da constituição da superfície), hipótese em que estas se destacarão de sua titularidade, quando da instituição da superfície. E, ainda, acaso as construções e/ou plantações sejam realizadas pelo proprietário do terreno, se poderá o titular da superfície erguer novas construções ou, mesmo, conceder sua superfície a terceiro, a fim de que este erija novas construções sobre sua superfície.

A resposta à indagação passa pela admissão ou não da superfície por cisão e por sobrelevação. A cisão configura-se pela constituição de um direito de superfície quando construção ou plantação já se encontre erigida no terreno. Com a constituição da superfície, ocorre verdadeira cisão da propriedade superficiária, a

---

superfície constantes do Estatuto da Cidade (Lei federal n. 10.257/01) por ser instrumento de política de desenvolvimento urbano.

qual passa a integrar o patrimônio do superficiário. Conforme ensina Rodrigo Mazzei<sup>180</sup>:

A superfície por cisão representa o destaque – em favor do superficiário – de cessão já existente na base do imóvel do concedente (em regra o solo) para que o concessionário venha mantê-la, depois de concretizado o pacto e operada a suspensão do princípio *superficies solo cedit*.

Já a superfície por sobrelevação ocorre nas situações em que determinado superficiário ceda a titularidade de sua superfície a terceiro, o qual passa a ter o direito de edificar sobre a superfície (do até então primeiro superficiário), constituindo-se, então, em um segundo superficiário, um superficiário do superficiário ou superficiário de 2º grau.

O estudo destas modalidades reverte-se de fundamental importância, dada a grande similitude, sobretudo da segunda modalidade, com o direito de laje.

Quanto à admissibilidade, no Brasil, a despeito de divergências, duas posições predominam. De um lado, os que entendem pela impossibilidade de tais figuras, ante a inexistência de previsão expressa no ordenamento. Por tratar-se de um direito real, de rigor que tais desdobramentos estivessem previstos expressamente em lei, o que não ocorre. De outro, a opinião da admissibilidade, forte na máxima privatística de que o que não se expressamente proíbe, permite-se. Neste sentido, o entendimento de que embora direitos reais sejam *numerus clausus* (rol taxativo), sua tipicidade tem de ser interpretada de forma aberta. Em recente julgado (Recurso Especial - REsp -1546165/SP)<sup>181</sup>, o STJ avançou sobre a questão, aduzindo que

<sup>180</sup> MAZZEI, Rodrigo. **O direito de superfície e sobrelevação**. In, DELGADO, Mário Luiz, ALVES, Jones Figueiredo (Coord.). Novo Código Civil. Questões controvertidas. Direito das Coisas. São Paulo: Método, 2008. V.7 229p.

<sup>181</sup> BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**:

PROCESSUAL CIVIL E CIVIL. RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS DE TERCEIRO. MULTIPROPRIEDADE IMOBILIÁRIA (TIME-SHARING). NATUREZA JURÍDICA DE DIREITO REAL. UNIDADES FIXAS DE TEMPO. USO EXCLUSIVO E PERPÉTUO DURANTE CERTO PERÍODO ANUAL. PARTE IDEAL DO MULTIPROPRIETÁRIO. PENHORA. INSUBSISTÊNCIA. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO.

1. O sistema time-sharing ou multipropriedade imobiliária, conforme ensina Gustavo Tepedino, é uma espécie de condomínio relativo a locais de lazer no qual se divide o aproveitamento econômico de bem imóvel (casa, chalé, apartamento) entre os cotitulares em unidades fixas de tempo, assegurando-se a cada um o uso exclusivo e perpétuo durante certo período do ano.

2. Extremamente acobertada por princípios que encerram os direitos reais, a multipropriedade imobiliária, nada obstante ter feição obrigacional aferida por muitos, detém forte liame com o instituto da propriedade, se não for sua própria expressão, como já vem proclamando a doutrina contemporânea, inclusive num contexto de não se reprimir a autonomia da vontade nem a liberdade contratual diante da preponderância da tipicidade dos direitos reais e do sistema de *numerus clausus*.

nem mesmo direitos reais estariam sujeitos a um rol fechado. Ainda no segundo sentido, citem-se os enunciados 250<sup>182</sup> e 568<sup>183</sup> do CJF, que admitem respectivamente a constituição de superfície por cisão e por sobrelevação.

Pela letra da lei, parece ser a superfície por cisão mais facilmente admitida do que a por sobrelevação. O art. 1369 do CC menciona que a superfície opera-se originada de uma concessão do proprietário do terreno. A redação legal controverte, assim, a menos de uma exegese mais ampliativa (que é fonte de discussões), a possibilidade de que de uma superfície surja uma nova superfície (superfície de 2º grau), tendo em vista o primeiro superficiário não ter a propriedade do terreno (o que parece ser exigido pelo art. 1369 do CC). A negativa da sobrelevação, no entanto, não foi acatada pelo enunciado 568 do CJF e por doutrinadores como Rodrigo Mazzei<sup>184</sup>. A discussão da superfície em sobrelevação, no entanto, não ocorre com a laje, pois o instituto é vocacionado exatamente para atender configurações práticas de imóveis sobrepostos, a ser detalhado no capítulo a seguir.

3. No contexto do Código Civil de 2002, não há óbice a se dotar o instituto da multipropriedade imobiliária de caráter real, especialmente sob a ótica da taxatividade e imutabilidade dos direitos reais inscritos no art. 1.225.

4. O vigente diploma, seguindo os ditames do estatuto civil anterior, não traz nenhuma vedação nem faz referência à inviabilidade de consagrar novos direitos reais. Além disso, com os atributos dos direitos reais se harmoniza o novel instituto, que, circunscrito a um vínculo jurídico de aproveitamento econômico e de imediata aderência ao imóvel, detém as faculdades de uso, gozo e disposição sobre fração ideal do bem, ainda que objeto de compartilhamento pelos multiproprietários de espaço e turnos fixos de tempo.

5. A multipropriedade imobiliária, mesmo não efetivamente codificada, possui natureza jurídica de direito real, harmonizando-se, portanto, com os institutos constantes do rol previsto no art. 1.225 do Código Civil; e o multiproprietário, no caso de penhora do imóvel objeto de compartilhamento espaço-temporal (time-sharing), tem, nos embargos de terceiro, o instrumento judicial protetivo de sua fração ideal do bem objeto de construção.

6. É insubsistente a penhora sobre a integralidade do imóvel submetido ao regime de multipropriedade na hipótese em que a parte embargante é titular de fração ideal por conta de cessão de direitos em que figurou como cessionária.

7. Recurso especial conhecido e provido.

(REsp 1546165/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Rel. p/ Acórdão Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, TERCEIRA TURMA, julgado em 26/04/2016, DJe 06/09/2016)

<sup>182</sup> BRASIL. **Conselho de Justiça Federal**. III Jornada de Direito Civil. **Enunciado 250 do CJF**: Admite-se a constituição do direito de superfície por cisão.

<sup>183</sup> BRASIL. **Conselho de Justiça Federal**. VI Jornada de Direito Civil. **Enunciado 568 do CJF**: O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato, admitindo-se o direito de sobrelevação, atendida a legislação urbanística.

<sup>184</sup> Para Rodrigo Mazzei, no direito de superfície por sobrelevação o imóvel (em relação ao solo) é o mesmo em que haverá a concessão em favor do superficiário, tendo como base da sobrelevação outra construção já implantada na superfície, utilizando-se do espaço aéreo não edificado. Assim, a superfície por sobrelevação encontrará respaldo no denominado volume vertical, isto é, aproveitando-se o espaço aéreo sobre a edificação alheia, com supedâneo na parte inicial do artigo 1.229, *caput*, CC. In MAZZEI, Rodrigo. **Direito de Superfície**. São Paulo: Juspodivm, 2013. 358p.

Importante destacar que de uma superfície podem ser constituídos novos direitos reais que com ela sejam compatíveis. É o que prevê o enunciado 249 do CJF<sup>185</sup>, ao fixar que da superfície podem ser extraídos direitos reais de uso ou fruição ou de garantia, resolvíveis quando do advento de seu termo.

A compreensão acima aplica-se ao direito de laje, o qual pode ser constituído por sobrelevação ou por cisão. No mesmo sentido do referido enunciado 249 do CJF, possível que sobre um direito de laje sejam constituídos outros direitos reais menores, como um domínio útil, uma superfície e concessões de direito real de uso. Ganha relevo neste cenário o uso combinado do direito de laje e da superfície na regularização de terras públicas, tendo em vista a impossibilidade constitucional de sua usucapião conforme aponta a doutrina majoritária.

### **3.5. A natureza jurídica da superfície adotada no trabalho**

A natureza jurídica do direito de superfície é objeto de controvérsias tanto aqui quanto no direito comparado (como visto no caso da Alemanha). Seria este um direito real sobre coisa alheia, um direito real limitado, tal como servidão ou usufruto ou consistiria em um direito real autônomo e pleno, como uma verdadeira propriedade?

A discussão não tem feição puramente teórica. Saber se a superfície tem natureza de propriedade ou de direito real limitado impacta diretamente em sua aplicação, na interpretação de suas regras, nos artigos legais alvejados quando de eventual integração e, sobretudo, na possibilidade de seu uso em propriedades públicas, em combinação com o direito de laje.

Em certa acepção, o direito de superfície pode ser enquadrado como um direito real sobre coisa alheia, dado ser um direito a onerar a propriedade de um terceiro (concedente), tal como ocorre com uma servidão. A superfície, ao ser instituída, retiraria, ainda que temporariamente, alguns dos elementos da propriedade do concedente, como o direito de edificar sobre o solo e o de adquirir, por intermédio da acessão, a propriedade das edificações novas ou existentes sobre (ou sob) o solo

---

<sup>185</sup> BRASIL. **Conselho de Justiça Federal**. III Jornada de Direito Civil. Enunciado 249 do CJF: A propriedade superficiária pode ser autonomamente objeto de direitos reais de gozo e garantia, cujo prazo não exceda a duração da concessão da superfície, não se lhe aplicando o art. 1.474.

edificado. Consistiria em um direito real sobre coisa alheia a onerar a propriedade de terceiro, derogando sua possibilidade de acessão e limitando seu titular, o qual não mais poderá plantar ou edificar sobre seu terreno.

Já sob outro enfoque, a superfície detém verdadeira natureza de propriedade, a propriedade superficiária, ensejando direito de uso, gozo, disposição e de reivindicação por parte de seu titular. Com a instituição da superfície, haveria o fracionamento da anterior propriedade alodial do terreno em duas: uma propriedade do solo, que permaneceria com o concedente e uma propriedade da superfície, agora de titularidade do superficiário. Passam, então, a coexistir duas propriedades em paralelo, a do solo e a da superfície.

Na Alemanha, como visto, os debates sobre a dupla natureza (*Doppelnatur*) do direito de superfície também permeiam a doutrina. Para uns, trata-se de um verdadeiro direito de propriedade (*Eigentum*), já, para outros, um ônus (*Belastung*) a incidir sobre o imóvel<sup>186</sup>. Entendido como direito de natureza dúplice, ora comporta-se como uma servidão ou um ônus a recair sobre propriedade alheia, ora como uma propriedade autônoma.

A bem da verdade, em alguns pontos, a superfície assemelha-se a uma verdadeira propriedade, quando permite seu livre usar, gozar, fruir ou dispor por seu titular, não sem ofertar direito de preferência ao proprietário do terreno. Em outros, aproxima-se de um ônus ou direito real limitado (direito real sobre coisa alheia), dado a temporariedade e o regramento diverso da propriedade.

Discussões ao largo, o CC optou por enquadrá-la no Título III do Livro III – Direito das Coisas, fora da posse (Título I) e da propriedade (Título II) e ao lado das servidões (Título V), usufruto (Título VI), uso (Título VII) e de outros direitos reais. Apesar do critério topológico não ser de longe o melhor, fato é que ao categorizar a superfície fora do título de propriedade, o CC deu indicativo de esta não consistir em uma propriedade propriamente dita. Esta posição é reforçada pela previsão no art. 1369 do CC, o qual estabelece ter o direito de superfície caráter temporário<sup>187</sup>.

Ademais, ainda que o EC admita uma superfície por prazo indeterminado, o melhor entendimento seria o de que ainda assim não poderia ser perpétua, sob pena

---

<sup>186</sup> BÖTTCHER, Roland. *Praktische Fragen des Erbbaurechts*. “Zum einen ist es ein grundstücksgleiches Recht, zum anderen eine Belastung des Grundstücks”. RWS-Skript 279 7., neu bearb. Aufl. 2014 Brosch. 224 Seiten RWS Verlag, Köln. ISBN 978-3-8145-6279-7.

<sup>187</sup> Repise-se que, de forma diversa, o EC, em seu art. 21, prevê a superfície como direito por tempo determinado ou indeterminado.

de transmudar-se em uma enfiteuse, com esvaziamento quase que total da propriedade. No mesmo sentido, o art. 167, I, 39 da LRP, o qual prevê a constituição da superfície por intermédio de um registro dentro da própria matrícula existente do imóvel e não através da formação de uma matrícula autônoma nova para o direito instituído.

Considerando que no regime de fôlio real adotado no Brasil, cada propriedade é consignada em uma matrícula específica, a determinação legal do ordenamento em não desdobrar matrícula (em oposição ao que ocorre com a laje) guarda especial significado. Esta característica, a topologia legal e sua transitoriedade fazem ressaltar sua categorização como diversa da propriedade, como direito real sobre coisa alheia. É a posição adotada neste trabalho.

### **3.6. A superfície como elemento de funcionalização de imóveis públicos desafetados para concretização do direito à moradia**

Superada a questão da natureza, cumpre verificar como a superfície opera tendo por objeto imóveis públicos e de que modo e em que medida pode ser usada como elemento facilitador da REURB nestes imóveis.

Ora, dúvidas não há de que a administração pública possa conceder direito de superfície em relação a seus terrenos, não apenas em decorrência de sua condição de proprietária, ressalvadas por óbvio eventuais exigências e formalidades advindas do regime jurídico-administrativo, quanto também pela previsão do art. 1377 do CC, o qual fala em sua constituição por pessoas jurídicas de direito público interno.

A constituição voluntária, ou seja, por iniciativa do poder público, da superfície sobre terrenos públicos é, por assim dizer, questão que não demanda maiores divagações. Neste caso, a superfície seria concedida voluntariamente pelo poder público, em situação em que este reconhecesse a ocupação como consolidada e adjudicasse-a ao particular, em respeito ao interesse público na regularização das moradias. Não se trata de providência comum, no entanto.

O que dizer a respeito de sua constituição forçada? Em um questionamento direto: poderia um particular ocupante de um terreno público, cumpridos certos requisitos, como posse mansa e pacífica por um lapso de tempo suficiente, forçar a

obtenção da superfície (ou mesmo de um outro direito real menor) em relação a um prédio público?

Veja-se que a solução do problema pode indicar um mecanismo de obtenção forçada de um título consignativo de um direito real em prejuízo da fazenda pública e, especialmente, de seu direito de propriedade alodial. Se admitido, abre-se a possibilidade de que um particular, que ocupe terreno público por um tempo razoável de forma mansa e pacífica, legitime sua ocupação junto ao cartório de registro de imóveis, obtendo título registrável via instituição de um direito real (como um direito de superfície ou outro que lhe equivalha) a garantir-lhe estabilidade em sua ocupação. Interessa, nesta linha, em especial, estudar o que ocorre quando a ocupação tem por objeto uma moradia.

A questão está longe de ser puramente teórica. É de relevo sobretudo quando se observa que ocupações irregulares situam-se, muitas das vezes, em terrenos públicos<sup>188</sup>. Não bastasse isto, em muitos assentamentos objeto de regularização não se consegue nem mesmo divisar quem seja seu proprietário registral, fato que naturalmente atrai o interesse da fazenda pública associado a terras devolutas.

Da análise dos institutos legais para emprego em REURB em um terreno público (capítulo 2), um ponto destaca-se: em sua grande maioria, senão totalidade, com exceção da usucapião, há uma dependência direta de uma iniciativa do poder público. Vale dizer, o pontapé inicial para a regularização depende de uma atuação estatal positiva. Este ponto somado à contumaz tradição de inércia pública traduz por si só a relevância do problema enfrentado.

Volta-se à indagação: teria o particular de esperar a atuação pública para obter a titulação de sua posse ou sua detenção? De outro modo: abstraindo-se a possibilidade de exigir do poder público a consecução de políticas públicas de REURB, através das quais poderia o ocupante beneficiar-se com um título advindo da regularização, o que este particular poderia fazer para obter um título que garantisse a estabilidade em sua ocupação?

A resposta pode estar com o uso adequado da usucapião, um mecanismo juridicamente vocacionado à obtenção de um título de propriedade (ou de direito real menor) de modo originário, ou seja, independente da atuação do titular da

---

<sup>188</sup> Como visto no capítulo 2, há dois grandes tipos de regularização fundiária: a urbana e a rural. Como o foco do trabalho recai sobre o direito de laje, instituto via de regra afeto à regularização urbana, trata-se neste capítulo regularização fundiária como urbana (REURB). A afirmativa baseia-se na experiência do Cantagalo e do Recife, em que as ocupações deram-se em terrenos públicos.

propriedade ou do direito (no caso em discussão, o poder público). Admitindo-se como positiva a possibilidade, estar-se-á assegurando, por iniciativa privada, a obtenção de um título assegurador da estabilidade da posse ou da detenção.

No campo da usucapião tendo por objeto propriedade pública, apenas em caráter *obiter dictum*, saliente-se que o STF tem posição assentada de que eventual controvérsia acerca da possibilidade de usucapião de domínio útil de imóvel público não viola diretamente a CF/88, eis que a enfiteuse instituída para particular demanda a análise da legislação infraconstitucional (RE 370.415/AgR/RS<sup>189</sup> e RE 341.872/AgR/RS<sup>190</sup>). O STJ, de sua parte, tem admitido a usucapião de domínio útil em imóvel público, desde que este já seja objeto anterior de aforamento para um particular (REsp 507.708-RS<sup>191</sup>).

Pelo que se vê, a decisão dos tribunais superiores restringe-se, quando da admissibilidade da usucapião tendo por objeto prédio público, a situações em que o prejudicado pela prescrição aquisitiva seja um outro particular. Veja-se que os julgados citados referem-se à perda do domínio útil pelo particular quando já existente a enfiteuse, o que deixa não resolvida a problemática levantada no presente tópico, a qual envolve a aquisição forçada incidindo sobre propriedade pública alodial.

---

<sup>189</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal:**

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. USUCAPIÃO DE DOMÍNIO ÚTIL DE IMÓVEL PÚBLICO. CONTROVÉRSIA DECIDIDA EXCLUSIVAMENTE À LUZ DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL PERTINENTE. OFENSA REFLEXA. 1. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a controvérsia acerca da possibilidade de usucapião de domínio útil de imóvel público dado em enfiteuse a particular demanda a análise da legislação infraconstitucional pertinente. Caso em que ofensa à Magna Carta de 1988, se existente, ocorreria de forma reflexa ou indireta. 2. Agravo regimental desprovido.” (ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-063 DIVULG 27-03-2012 PUBLIC 28-03-2012)

<sup>190</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal:**

“CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. USUCAPIÃO DE DOMÍNIO ÚTIL DE IMÓVEL PÚBLICO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA INDIRETA. 1. A controvérsia acerca da possibilidade ou não de usucapião de domínio útil de imóvel público dado em enfiteuse a particular restringe-se ao âmbito da legislação infraconstitucional. Eventual ofensa à Constituição só ocorreria de forma indireta. Precedentes. 2. Agravo regimental improvido.” (DJe-086 DIVULG 13-05-2010 PUBLIC 14-05-2010 EMENT VOL-02401-04 PP-00728 LEXSTF v. 32, n. 377, 2010, p. 172-175).

<sup>191</sup> BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça:**

“Não pode ser usucapido bem público, mas o imóvel era foreiro e o Tribunal *a quo* concedeu a usucapião do domínio útil pertencente a particular, no que a Turma confirmou. Entretanto, reconheceu que a ação não deve ser contra a União, por ser esta parte ilegítima *ad causam* como ré. Logo não poderá sofrer condenação pois o imóvel já era foreiro, sendo contra ela a ação extinta. Ressaltou-se, ainda, que apesar do pedido exordial se referir a titularidade do imóvel e não ao domínio útil, não houve julgamento *extra petita*, pois o domínio útil sendo menos do que a propriedade plena está contido no pedido.” (REsp 507.798-RS, Rel. Min. Aldir Passarinho Junior, julgado em 16/3/2004).

A seguir, serão apresentadas duas teses defensáveis do manejo da usucapião para fins de assegurar a conquista na estabilidade da ocupação. Interessa, em especial, a segunda, pois derivando diretamente da função social da moradia, tem possível aplicação em relação à laje pública, um dos objetos de estudo deste trabalho.

### 3.6.1. A usucapião da propriedade pública dominical em auxílio da moradia

Uma primeira solução para a questão levantada no item anterior, qual seja, a obtenção forçada de um título de ocupação que assegure estabilidade na moradia, pode advir da própria natureza desempenhada pelos bens públicos, sobretudo pelos bens dominicais.

Como já visto nos capítulos anteriores, o art. 183, §3º da CF/88, no capítulo de política urbana, veda expressamente a aquisição de imóveis públicos por usucapião. Resta, então, saber qual o alcance desta vedação: abrange quaisquer imóveis públicos em caráter absoluto? Estende-se a outros direitos reais além do de propriedade? Um ingrediente adicional: o entendimento consolidado do STF antes da CF/88 cristalizado em sua súmula 340<sup>192</sup> é o do não cabimento de usucapião sobre quaisquer tipos de bens públicos, incluindo os dominicais, desde a edição do CC de 1916.

Para a solução do imbróglio jurídico, dois conceitos já vistos neste trabalho têm de ser resgatados. O primeiro, a divisão dos imóveis públicos em suas três grandes categorias: bens de uso comum do povo, de uso especial e dominicais. O segundo, a necessária funcionalização que toda propriedade deve conter, inclusive e sobretudo, como estudado no capítulo 1, os imóveis públicos.

Pois bem. Em uma análise estrita do interesse público e da proteção que lhe é deferida pelo ordenamento, que se dá com vistas à consecução da finalidade pública, é possível sustentar que imóveis públicos dominicais não estariam abrangidos na vedação constitucional da usucapião da propriedade pública. Por outro lado, se o bem ocupado estiver classificado como de uso comum do povo ou

---

<sup>192</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**: súmula 340: “Desde a vigência do Código Civil, os bens dominicais, como os demais bens públicos, não podem ser adquiridos por usucapião”. (Sessão Plenária de 13-12-1963.)

de uso especial, falar-se-ia tão somente em mera detenção pelo particular, o que já afastaria de plano o requisito posse para a usucapião.

Bens dominicais, justamente pelo fato de serem bens desafetados e não cumprirem uma função social, não se constituiriam em uma propriedade pública em sentido material, em sentido estrito, mas tão apenas em um imóvel cuja titularidade incidentalmente estaria com o poder público. Em outras palavras, ao não cumprir uma função social, tais bens seriam uma mera propriedade formal em nome do poder público, não necessitando, por isto, de gozar da proteção constitucional que veda a usucapião.

Há que se pensar no fundamento da vedação constitucional da usucapião. A imprescritibilidade aquisitiva constitucional não está disposta apenas e simplesmente para proteção de quaisquer bens públicos genericamente falando, não se podendo admitir um tratamento privilegiado para a fazenda pública pelo único fato de ser fazenda pública. Quando esta atuar como qualquer outro particular em uma situação em que ausente o interesse público que justifique sua condição diferenciada, afastadas devem ficar as interpretações que a extremem da situação privada, o que representaria indevida quebra de isonomia e uma concessão de tutela não caracterizada como uma prerrogativa, mas sim como um privilégio.

O regime público de prerrogativas e sujeições, típico do direito administrativo e que justifica a existência de regras protetivas e diferenciadas para o Estado (como a vedação da usucapião de seus terrenos), há de incidir somente quando presente o interesse público primário, representativo do consenso social sobreposto capitaneado pela administração pública. Deve ser afastado, *mutatis mutandis*, quando em jogo um mero interesse público secundário, puramente patrimonial da fazenda pública. Vale dizer em curtas palavras: uma república não pode coadunar-se com privilégios.

Neste sentido, estando o bem público desafetado e ausente o interesse público em sentido estrito, a ocupação do particular que representasse uma finalidade social teria natureza de posse, viabilizando, a partir disto, a tese do cabimento de sua usucapião. Seu objeto recai sobre uma simples propriedade pública formal, que não arvora em si uma função social, condição necessária à concretização do real domínio por parte de seu titular, o ente público (que não detém uma propriedade material).

A ausência de função social tolhe sua dinâmica como verdadeira propriedade, possibilitando, com isto, a titulação da propriedade em favor do particular ocupante por via da usucapião. Esta mesma conclusão é compartilhada, embora com fundamentações um pouco diversas, por autores como Nelson Rosendal e Christiano Farias<sup>193</sup> e Pablo Stolze<sup>194</sup>, entre outros.

Ora, pelo fato de uma ocupação consolidada (não se está a falar de invasões recentes ou ocupação de repartições públicas) em terreno público dar-se sobre um bem dominical, a tese explanada enquadra-se como uma solução possível para a questão da titulação da moradia. Usucapindo a propriedade do terreno da ocupação garantir-se-ia ao particular usucapiente um título apto ao ingresso no registro de imóveis e que, juridicamente, passaria a assegurar a estabilidade de sua moradia.

A despeito do apelo jurídico desta posição, que por si só serviria para responder positivamente ao questionamento, sua aplicação resta mitigada pela grande resistência nos tribunais superiores em admitir a usucapião de bem público de qualquer natureza, haja vista a súmula nº 340 do STF e por entender que qualquer ocupação em prédio público teria natureza de detenção, não estando caracterizada a posse para fins do lapso temporal da usucapião.

Necessário, portanto, um aprofundamento da questão, com o desenvolvimento de uma argumentação jurídica que contorne a proibição constitucional da usucapião da propriedade, o que ocorrerá no item a seguir.

### 3.6.2. A usucapião da superfície como solução ao problema da estabilização da moradia

Admita-se, então, por hipótese, a impossibilidade de usucapião de imóvel público independente de sua categoria (se bem dominical ou não), em que pesem os argumentos levantados no item anterior. Como então seria possível resolver o problema da estabilização da ocupação para fins de moradia?

Nesta vertente alinham-se os que entendem pelo descabimento da usucapião de propriedade de imóvel público, qualquer que seja sua categorização. A vedação

---

<sup>193</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil** - v.5 – Reais, 14ª edição: Rio de Janeiro: Luspodium, 2018. 287p.

<sup>194</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. Parte Geral. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. v. I. 211p.

constitucional, no entanto, pode ser compreendida como se referindo tão apenas à usucapião do direito de propriedade propriamente dito, não havendo impedimento de sua incidência sobre direitos reais menores.

Ora, a vedação, por ser regra de exceção, deve ter sua interpretação efetivada de forma estrita. Nesta esteira, embora não se possa usucapir a propriedade de um imóvel público, deve-se entender possível usucapir outro direito real menor, como a superfície, uma CDRU ou CUEM.

Uma justificativa simplória para esta interpretação advém do posicionamento topológico do parágrafo §3º do art. 183 da CF/88. Veda a usucapião, mas sua leitura deve correlacionar-se ao *caput*, que trata de aquisição de domínio. Afastada estaria, assim, a usucapião desde que do domínio (do direito de propriedade) do imóvel público, o que não impediria sua admissão para outros direitos reais.

Em estudo específico sobre a usucapião de direito real de superfície em imóveis públicos, Pedro Pontes de Azevêdo<sup>195</sup> adere a posição de seu cabimento. Aduz que, via de regra, os autores nacionais não se manifestam sobre a possibilidade da usucapião superficiária (na vertente aquisição forçada<sup>196</sup>) de imóveis públicos, muito provavelmente por conta da premissa de que não cabendo usucapião sobre bem público, não seria cabível, por consequência, a usucapião do direito de superfície sobre o mesmo. Em suas argumentações, menciona ter localizado tão apenas o italiano Alberto Trabucchi<sup>197</sup> a defender a possibilidade, na Itália, da usucapião do direito de superfície pública. Defende nas conclusões de seu trabalho, a possibilidade da aquisição forçada por usucapião da superfície, como um mecanismo de aquisição de propriedade possível em relação a terras públicas.

Em que pese concordarmos com a posição do autor - a possibilidade de usucapião da superfície em prédios públicos – entende-se que a questão mereça algumas considerações adicionais.

O autor defende a possibilidade de usucapião da propriedade superficiária pública. Ora, ao nominar a superfície como uma propriedade (superficiária), acaba por recair na problemática explanada no capítulo anterior. Admitir a usucapião seria aceitar a possibilidade de usucapião de uma propriedade pública, pois sendo a superfície uma propriedade (pública), como defende o autor, usucapir uma superfície

---

<sup>195</sup> AZEVÊDO, Pedro Pontes de. **Op. Cit**, 171-180p.

<sup>196</sup> Veja-se que neste trabalho dá-se preferência para a terminologia aquisição forçada, por ser mais abrangente do que a simples usucapião individual, como será adiante explicado.

<sup>197</sup> TRABUCCHI, Alberto. **Istituzioni di Diritto Civile**. Padova: Cedam, 1978. 471p.

pública representaria inexoravelmente usucapir uma propriedade pública. E, se se entende pela possibilidade de aquisição da propriedade, o encaminhamento dado no tópico anterior já resolveria a questão.

Melhor seria, com todas as homenagens ao autor, que se entendesse ter a superfície a natureza de um direito real menor, um direito real sobre coisa alheia, posição adotada neste trabalho. Desta feita, a aquisição da superfície continuaria sendo possível, não entrando em rota de colisão com a vedação da prescrição aquisitiva da propriedade pública.

Superada a observação preliminar, uma abordagem geral para a questão sugere tratar a questão da possibilidade (ou não) de aquisição forçada do direito de superfície<sup>198</sup> sobre imóvel público um gênero, não limitando a questão ao instituto da usucapião individual<sup>199</sup>.

Não se visualiza óbice para que o raciocínio desenvolvido para a usucapião individual seja analogamente aplicado a outras modalidades como a usucapião coletiva do art. 10 do EC, a qual também não exige boa-fé ou justo título por parte dos ocupantes (com vistas a facilitar a concretização da prescrição aquisitiva). A forma coletiva, embora pouco usada no cotidiano, parece até mesmo de mais fácil enquadramento e, por certo, mais consentânea com a realidade encontrada em assentamentos informais, nos quais divisas imobiliárias da ocupação são de difícil caracterização.

Ainda no campo dos institutos e em termos gerais, defende-se que, ao se admitir a usucapião coletiva, possível também seria o emprego da exceção substancial do art. 1228, §4º do CC<sup>200</sup>. Neste caso, com indenização por parte dos ocupantes, acaso demonstrado terem estes condições de arcar (ainda que em parte)

---

<sup>198</sup> Embora se trate especificamente do direito de superfície, o raciocínio e fundamento jurídico da usucapião é aplicável a outros direitos reais limitados como o domínio útil, CDRU e CUEM, guardadas eventuais peculiaridades destes institutos.

<sup>199</sup> AZEVÉDO, Pedro Pontes de. Op. cit, 186-188 p. Segundo o autor, há a restrição de aplicação da usucapião da propriedade superficiária a casos de usucapião extraordinária, modalidade comum e também reduzida (prazo de 15 e de 10 anos, art. 1238 e parágrafo do CC) e também à usucapião especial urbana (prazo de 05 anos). O autor afasta outras modalidades com base na justificativa de que quem ocupa terreno público, normalmente tem ciência de que estaria a ocupar terreno alheio e, portanto, além de não deter justo título, não deteria boa-fé.

<sup>200</sup> BRASIL. Código Civil de 2002:

art. 1228:

(...) § 4o O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5o No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

com preço do terreno adquirido<sup>201</sup> (*rectius*, da superfície), além de não incidir diretamente a limitação de 250 m<sup>2</sup> de área por ocupante (o CC menciona apenas extensa área) como ocorre na usucapião coletiva. A corroborar com o entendimento esposado, a edição do enunciado nº 304 do CJF<sup>202</sup>, admitindo o uso do art. 1228, §4º e 5º do CC em matéria de defesa (e, portanto, favorável à manutenção da ocupação do terreno público) no bojo de ações reivindicatórias ajuizadas pelo poder público, desde que limitado a bens dominicais. Importante destacar que a boa-fé exigida no §4º do art. 1228 do CC não seria um impeditivo à aplicação do instituto, ainda que quem ocupe terreno público normalmente o faça sem desconhecer que o esteja fazendo em terreno alheio. Isto porque a melhor interpretação da boa-fé do art. 1228, §4º do CC não há de se referir à boa-fé subjetiva (associada à intenção), mas sim à boa-fé objetiva, atinente ao comportamento dos possuidores. Neste sentido, o também enunciado 309 do CJF<sup>203</sup> e de Flávio Tartuce<sup>204</sup>.

Pois bem. Abstraindo-se da natureza jurídica do direito de superfície que, como visto, pode auxiliar na solução da questão (dada a interpretação estrita da vedação constitucional atingir apenas a propriedade), outros argumentos de reforço socorrem a possibilidade da usucapião da superfície (ou de direito real menor) em prédio público.

Duas premissas fundamentais devem ser consideradas: (a) o direito fundamental de moradia constitucionalmente assegurado (art. 6º da CF) (b) a natureza jurídica do bem público envolvido (bem de uso comum, dominical ou de

---

<sup>201</sup> Neste sentido, o **enunciado 241 do CJF**. III Jornada de Direito Civil: “O registro da sentença em ação reivindicatória, que opera a transferência da propriedade para o nome dos possuidores, com fundamento no interesse social (art. 1.228, § 5.º), é condicionada ao pagamento da respectiva indenização, cujo prazo será fixado pelo juiz”.

<sup>202</sup> BRASIL. **Conselho de Justiça Federal**. IV Jornada de Direito Civil. Enunciado nº 304 do CJF: “são aplicáveis as disposições dos §§ 4.º e 5.º do art. 1.228 do CC às ações reivindicatórias relativas a bens públicos dominicais, mantido, parcialmente, o Enunciado n. 83 da I Jornada de Direito Civil, no que concerne às demais classificações dos bens públicos”.

<sup>203</sup> BRASIL. **Conselho de Justiça Federal**. IV Jornada de Direito Civil. Enunciado 309 do CJF: “O conceito de posse de boa-fé de que trata o art. 1.201 do Código Civil não se aplica ao instituto previsto no § 4º do art. 1.228”.

<sup>204</sup> TARTUCE, Flávio. **Direito das Coisas. Direito Civil 4**. São Paulo: Ed. Gen-Método. 6ª ed, 2014. 185p.: “A respeito do conceito de posse de boa-fé previsto no § 4.º do art. 1.228, de acordo com o Enunciado n. 309 CJF/STJ, este não é o que trata o art. 1.201 do CC. Por tal conteúdo, a boa-fé da posse dos ocupantes na desapropriação privada não é a boa-fé subjetiva, aquela que existe no plano intencional; mas a boa-fé objetiva, relacionada às condutas dos envolvidos. A partir desse entendimento, pode-se pensar que invasores do imóvel têm a seu favor a aplicação do instituto da desapropriação privada, o que não seria possível caso a boa-fé a ser considerada fosse a subjetiva. Em casos assim, devem ser confrontadas as posses dos envolvidos, prevalecendo a melhor posse, aquela que atenda à função social”.

uso especial), que se reflete na categoria de ocupação (detenção ou posse) e o *animus* do ocupante.

No que atine ao primeiro aspecto, embora não se negue que a CF/88 vede a usucapião em seu art. 183, §3º, a mesma também estabelece ser a moradia um direito fundamental da pessoa humana na modalidade social (art. 6º da CF/88), fixando como competência comum dos entes federados a promoção de programas de construção de moradia (art. 23, IX da CF/88). Nesta ordem de ideias, tenha-se ainda em foco que o interesse público a ser perseguido pela administração, cujo fim precípua sempre será o bem comum, deve ser o primário (de toda a coletividade) e não apenas o meramente secundário (interesse financeiro restrito da fazenda pública).

Com base nas condições mencionadas, imagine-se um imóvel público abandonado, sem qualquer uso consoante finalidade pública, ocupado por população de baixa renda para fins de moradia por lapso razoável de tempo, de forma mansa e pacífica e em verdadeira situação fática consolidada.

O que mais atenderia ao interesse público da coletividade? A não titulação desta população por ser o imóvel público, ainda que a ocupação para fins de moradia subsista faticamente, propagando o chamado “capital morto” (como visto no capítulo 2) ou o reconhecimento da situação consolidada, com a titulação de seus ocupantes e conseqüente formalização jurídica de um direito real oponível a terceiros? Garantir-se-ia, com o título, o acesso da população ao direito fundamental de moradia e a introdução do imóvel como ativo no mercado.

Quer parecer que a segunda opção seja mais razoável e consentânea com os interesses primários da coletividade.

Quanto à segunda premissa, cumpre analisar o bem público objeto de ocupação. Se bem de uso comum do povo ou de uso especial, fala-se tão somente em mera detenção, o que não enseja cumprimento do requisito posse para a usucapião. Já no caso de a ocupação ter por objeto bem dominical, esta adquire nova natureza.

O fato do bem encontrar-se desafetado de qualquer interesse público (bem dominical), subsistindo tão só como propriedade meramente formal da administração, como mencionado, traz à lume uma necessária ponderação de interesses no campo jurídico. De um lado, o interesse fazendário em manter a propriedade em seu nome, um interesse de cunho eminentemente patrimonial, já

que o bem em questão por hipótese não é dotado de uma função social ou pública por parte da administração. De outro, o direito à moradia e a função social conferida pelo particular-ocupante, uma potencial possibilidade de concretização de um direito fundamental.

Do sopesamento de interesses, a ponderação há de favorecer a concretização do direito fundamental de moradia, passando tal ocupação a merecer tutela jurídica, com proteção de sua situação contra terceiros e até mesmo contra seu próprio titular (poder público). Adquire, com isto, a ocupação característica de verdadeira posse *ad usucapionem*. Uma posse que surge qualificada e em tutela do exercício do direito fundamental de moradia (art. 6º da CF/88).

Cumprido destacar que a admissibilidade de posse sobre bens públicos dominicais, apesar de controvertida, é admitida por autores pátrios, destacando-se Nelson Rosenvald e Christiano Chaves<sup>205</sup>, Pablo Stolze<sup>206</sup>, Bárbara Almeida de Araújo<sup>207</sup>, Joel Dias Figueira Junior<sup>208</sup> e Pedro Pontes de Azevêdo<sup>209</sup>.

No ordenamento, há a previsão de legitimação de posse sobre bens públicos, como pode ser observado no art. 29 da lei federal nº 6383/76. Embora haja expressa vedação da legitimação de posse em relação a imóveis públicos urbanos (art. 25, §2º da lei federal nº 13465/17) na LRF, tal proibição não se incompatibiliza com a posse para fins de usucapião. Isto porque, para terrenos públicos, preferiu a lei que fosse concedida, sempre que possível, diretamente a propriedade, através do instituto da legitimação fundiária (art. 23 e 24 da LRF). Ora, se se pode conceder de imediato a propriedade, não faria sentido, salvo pontuais exceções, conceder preliminarmente uma posse para, somente após cumpridos determinados requisitos, possibilitar sua conversão em propriedade. Neste sentido interpreta-se a vedação legal.

Admitida, assim, a posse qualificada pela moradia em terra pública desafetada por lapso de tempo prolongado (no mínimo por 5 anos) e não cabendo a usucapião forçada do domínio<sup>210</sup> em sentido estrito por conta de expressa vedação

---

<sup>205</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson, op. cit., loc. cit.

<sup>206</sup> GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. op. cit., loc. cit.

<sup>207</sup> ARAUJO, Bárbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010, 109 p.

<sup>208</sup> FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. **Posse e ações possessórias**. Curitiba: Juruá, 1996, 173 p.

<sup>209</sup> AZEVEDO, Pedro Pontes de. **Op. Cit** 171-180p.

<sup>210</sup> Repisa-se que aqui está-se fazendo referência à posição majoritária do descabimento de usucapião de domínio da propriedade pública nos termos do art. 183, §3º da CF, embora se tenha ciência de vozes minoritárias no sentido contrário.

constitucional (art. 183, §3º), a funcionalização da propriedade pela moradia há de possibilitar, desde que cumpridos os demais requisitos da usucapião (posse mansa e pacífica, contínua e ininterrupta, animo de aquisição de direito limitado<sup>211</sup>, lapso de tempo), a incorporação ao patrimônio do ocupante de um direito real menor, no caso a superfície, desde que adequado à continuidade estável do exercício do direito fundamental de moradia.

Veja-se, em particular, que a situação difere do que ocorre na legitimação de posse. Neste caso, o reconhecimento dá-se de modo voluntário pelo poder público no bojo de programas de REURB. Desde o momento inaugural da legitimação, o ocupante é imitado na posse com uma expectativa de aquisição de domínio, o que ocorrerá após o transcurso do lapso temporal e do cumprimento de demais condições nos termos do art. 26 e parágrafos da LRF. A posse na qual se encontra presente a expectativa de aquisição futura do domínio é claramente dotada de *animus domini*, o que viabiliza a aquisição do domínio pela usucapião.

Diversamente, no caso da usucapião forçada em terreno público (não decorrente de prévio procedimento de REURB), não há uma expectativa de aquisição de domínio dada a vedação constitucional (está-se trabalhando com a segunda vertente, por hipótese neste tópico). Há, no entanto, por conta da funcionalização da propriedade pelo direito à moradia e da estabilidade advinda da consolidação da situação fática, uma posse-moradia juridicamente hábil a caracterizar um *animus* de aquisição (via usucapião) de um direito real limitado compatível e adequado à manutenção da atual situação (estado de ocupação-moradia).

Possível, assim, entre outros direitos reais, a usucapião do direito real de superfície (como um *minus* possível, porém suficiente à manutenção da moradia, dada a impossibilidade do *major*, o direito real de propriedade). Por surgir em decorrência e para a manutenção da função social da moradia, requisito que relativiza a indisponibilidade do patrimônio público, a subsistência do direito usucapido deve ficar condicionada ao exercício da moradia<sup>212</sup>.

---

<sup>211</sup> O *animus domini* aqui refere-se não à aquisição da propriedade, dada a vedação mencionada, mas à aquisição de direito real menor que possibilite a estabilidade na manutenção da moradia.

<sup>212</sup> Veja-se que o art. 21 do EC permite que o direito de superfície dê-se por prazo indeterminado, o que se compatibiliza com a tese aqui defendida. No mesmo sentido seria caso se usucapido fosse o domínio útil, dada a característica de perpetuidade da enfiteuse. Repise-se que, a despeito do art. 2038 do CC vedar a constituição de novas enfiteuses e subenfiteuses, seu §2º traz exceção no que se refere a terrenos de marinha e acrescidos, dado seu regramento por lei especial. Da mesma

Vale dizer: adquire o particular um direito real dotado de estabilidade (como a superfície nos moldes do EC por prazo indeterminado), mas deve manter o imóvel afeto à moradia, ainda que modo não exclusivo, porém preponderante. Esta consequência é bastante relevante, vez que, observado o uso do imóvel público para finalidade diversa (como especulação imobiliária ou abandono), seria cabível sustentar a caducidade do direito do particular por tredestinação ilícita do uso de moradia.

Adquirido o direito real limitado pela usucapião forçada pela posse-moradia, terá o particular um direito funcionalizado pela moradia. Não lhe será vedado alienar, dado ser titular de um direito real, mas em caso de abandono do imóvel (art. 1275, III do CC), uso para especulação imobiliária ou em descumprimento de função social, defende-se a possibilidade do poder público retomá-lo, reconstituindo sua propriedade alodial.

Na caducidade por abandono, em homenagem aos princípios constitucionais da garantia de propriedade e do devido processo legal, faz-se necessário procedimento administrativo com amplo direito de defesa. Há de ser proporcionado o contraditório e a ampla defesa ao particular, sendo seguido, no que cabível, o regramento de arrecadação de imóveis abandonados previsto no art. 64 e 65 da LRF. Já para as demais hipóteses (especulação imobiliária, descumprimento da função social etc), por não haver regramento específico, o poder público poderá manejar a via judicial, reconstituindo sua propriedade alodial às custas do particular faltoso.

A compreensão de declaração da caducidade do direito de moradia encaminha-se no mesmo sentido do que já prevê o Estatuto da Cidade em relação à propriedade, quando estabelece a possibilidade de desapropriação por descumprimento da função social (art. 8º do EC). A previsão também se afina com o que ocorre com a concessão de direito real de uso (CDRU), passível de rescisão, em caso do descumprimento da destinação ou de cláusulas do ajuste, nos termos do art. 7º, §3º do DL 271/67 ou, ainda, com a concessão de uso para fins de moradia, desta feita pelo art. 8º da MPv nº 2.220/01.

---

forma, por ser lei especial, entende-se ainda vigentes as disposições que tratam de enfiteuse em terrenos públicos, como estabelecido no decreto-lei 9760/1946 e lei 9636/98, o que viabiliza novas constituições, sobretudo se decorrentes da funcionalização do direito à moradia em imóveis públicos dominicais.

### 3.7. O uso da superfície, das concessões e do aforamento na REURB: breve comparação entre os institutos

A REURB pode ser atuada segundo diversos institutos jurídicos como os previstos no art. 15 da LRF e art. 4º, V do EC. No rol não taxativo, conforme indica a redação, há institutos que, embora assemelhados à superfície, possuem características próprias. Em razão de sua proximidade com a superfície e, por consequência do direito de laje, importante sua menção no presente trabalho.

Tal qual o direito de superfície (art. 1225, II e art. 1473, X do CC), a concessão de direito real de uso (CDRU) e a concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM) são direitos reais (art. 1225, XI e XII do CC). São suscetíveis de alienação e podem ser objeto de hipoteca (art. 1473, VIII e IX do CC). São também instrumentos aptos ao manejo em procedimentos de regularização fundiária, sobretudo quando o objeto é um prédio público, a ser visto no tópico seguinte, contribuindo para o incremento do tráfego jurídico imobiliário e redução do capital morto (capítulo 2).

A CDRU é direito real (art. 1225, XII do CC) de natureza resolúvel, originalmente prevista no art. 7º do DL nº 271 de 1967, podendo incidir sobre terrenos públicos ou particulares, de modo oneroso ou gratuito, por tempo determinado ou não, possuindo os fins especificados na norma: “regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas”<sup>213</sup>.

Constitui-se por instrumento público, particular ou por simples termo administrativo (art. 7º, §1º do DL nº 271/67), sendo certo que a partir da inscrição da concessão, o concessionário passa a usufruir plenamente do terreno para os fins previstos no contrato, respondendo também por encargos civis, administrativos e tributários (art. 7º, §2º do DL nº 271/67). Hely Lopes Meirelles<sup>214</sup> definia o instituto como “o contrato pelo qual a Administração transfere o uso remunerado ou gratuito de terreno público a particular, como direito real resolúvel, para que dele se utilize

---

<sup>213</sup> BRASIL, Decreto-lei nº 271/67.

<sup>214</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 90-95.

em fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social”. Já para Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>215</sup>, “é o contrato pelo qual a Administração transfere, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público ou do espaço aéreo que o recobre, para que seja utilizado com fins específicos por tempo certo ou por prazo indeterminado”.

A CDRU, salvo disposição contratual em contrário, é transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis* (art. 7º, §4º do DL nº 271/67) e pode ser rescindida antes do período contratual estipulado em duas situações: (a) se o concessionário der ao imóvel destinação diversa daquela especificada no instrumento contratual; ou (b) se descumprir qualquer cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste último caso, as benfeitorias de qualquer natureza incidentes sobre o imóvel (art. 7º, §3º do DL nº 271/67).

A CUEM, por sua vez, é direito real (art. 1225, XI do CC) de natureza resolúvel, originalmente prevista no art. 1º da MPv nº 2.220/01, consoante o qual aquele que, até 22 de dezembro de 2016 (prazo fixado pela LRF), possuir como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas, e que o utilize para sua moradia ou de sua família, tem o direito à aquisição deste direito real em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural. Admite também sua configuração coletiva, conforme estabelecido no art. 2º da MPv nº 2.220/01.

Constitui-se por instrumento público ou particular ou por simples termo administrativo (art. 6º, §1º da MPv nº 2.220/01), sendo certo que a partir da inscrição da concessão, o concessionário passa a usufruir plenamente do terreno para os fins previstos no contrato, respondendo também pelos encargos. É direito transferível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, extinguindo-se no caso de o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família ou adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural (art. 8º da MPv nº 2.220/01).

---

<sup>215</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016, 545. p.

Diferem, entretanto, a CUEM e a CDRU em relação ao direito de superfície em alguns pontos fundamentais, a despeito de seu uso, em algumas oportunidades, aproximar-se bastante.

De ver-se, de início, que tanto a superfície, quanto as concessões servem para resolver o problema do direito possível de aquisição forçada sobre terras públicas, na hipótese em que o particular procure obter um título que legitime estabilidade à sua ocupação via usucapião.

Aliás, tanto o direito de superfície, quando funcionalizado para moradia (conforme visto no item 3.6), quanto a CDRU (art. 7º, §3º e 4º do DL 271/67) e a CUEM (art. 7º e 8º da MPv Nº 2.220/01), estes por expressa previsão legal, gozam de estabilidade na posse-moradia de seu titular em um terreno público dominical. A garantia dá-se, mesmo em caso de sucessão *causa mortis*, desde que o imóvel mantenha afetação a uma função social que justificou sua formação. Trata-se, no caso de moradia, de aplicação do direito fundamental do art. 6º da CF incidente sobre imóveis públicos funcionalizados pelo fim de ocupação para moradia.

Para os que defendem que no direito de superfície há aquisição do direito de propriedade sobre a superfície, a chamada propriedade superficiária, há a possibilidade de manejo de ações petitórias, como a reivindicatória, o que não ocorre com a CDRU e CUEM, dado trabalharem tão apenas com direito real de uso.

Ainda em relação às concessões de uso, por não ocorrer a aquisição da superfície, não se pode admitir a instituição de superfície por sobrelevação ou por cisão e, como será visto no capítulo próprio, de um direito real de laje. A constituição de uma segunda superfície ou de uma laje sobreposta pressupõe verdadeira disponibilidade sobre a superfície ou laje anterior, direito de dispor que concessionários da CDRU ou CUEM não detêm. Podem, apenas, ceder seu direito de uso, contratualmente, sob a modalidade de simples obrigação ou, ainda, seu próprio direito real, conforme previsão expressa na lei de regência. Veja-se até mais que, pelo princípio da acessão, em caso de CDRU e CUEM, a construção efetuada sobre o terreno, ainda que realizada pelo concessionário, em princípio não lhe pertencerá, pois, pelo princípio da acessão, integrará o patrimônio do titular do terreno, no caso, o poder público.

Ademais, o contrato de CDRU, salvo exceções legais, deverá ser precedido de processo licitatório, na modalidade concorrência, para que, então, seja escolhida a melhor oferta (art. 23, §3º da lei federal nº 8.666/93). A própria lei cuida de

excepcionar, em seu artigo 17, alínea f, a licitação, afirmando ser dispensada em caso de “bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública”. Faculta-se à Administração Pública, pois, em sua política habitacional, realizar a regularização fundiária de assentamentos habitacionais de baixa renda já existentes, sem que, para tanto, seja necessário um processo licitatório. Justifica-se a referida dispensa por ser financeiramente impossível o confronto de ofertas, uma vez que nenhum cidadão de baixo poder aquisitivo teria condições de competir com grandes grupos imobiliários, tornando inviável a existência da licitação.

Outra questão de interesse atine à possibilidade (ou não) de formação de condomínio em relação aos bens ocupados. A solução desta questão tem conexão direta com a efetivação de REURB, pois muitos casos de parcelamento irregular do solo urbano são resolvidos pela formalização em títulos adotando como modelo condomínios. A importância para o trabalho é grande, pois o uso de condomínios em conjunto com o direito de laje proporciona poderosa ferramenta para modelagem de propriedades individualizadas, a ser tratado nos capítulos seguintes.

A questão há de ser ponderada em relação às modalidades de condomínio, ordinário e edilício. Quanto ao ordinário, não há dúvidas de sua possibilidade. Na superfície, por intermédio de um condomínio da superfície (das edificações e plantações efetuadas sobre o terreno) via frações ideais da mesma. Já nas concessões, por um condomínio ordinário da concessão, havendo inclusive previsão legal expressa no caso da CUEM no art. 2º da MPv Nº 2.220/01, em caso de ocupação coletiva.

Já quanto ao condomínio edilício, a situação ganha contornos mais complexos. A instituição de um condomínio edilício (propriedade horizontal), por expressa previsão do art. 1331, §3º do CC, demanda que cada unidade imobiliária esteja associada de forma inseparável a uma fração ideal do solo. Pelo fato do solo não integrar as concessões (dado que remanesce de propriedade do poder público ou concedente) o que, aliás, também ocorre com a edificação sobre ele feita, consoante a redação legal atual não há a possibilidade de sua instituição sobre terreno em que o direito real de ocupação dê-se sob a forma de concessão, a menos que haja concordância do titular do solo (poder público ou concedente).

Da mesma forma que nas concessões, bastante discutível a instituição de um condomínio edilício em área cuja ocupação regularizada (*jus possidendi*) dê-se por intermédio de uma superfície. Na mesma linha de raciocínio exposta acima, embora o superficiário seja proprietário da construção, não deterá a propriedade do solo. Desta feita, não terá como vincular, a menos que do negócio participasse o concedente (cedendo pelo prazo de duração da superfície seu terreno/solo), as futuras unidades imobiliárias a uma fração daquele solo, de cuja propriedade não dispõe, quando da instituição do condomínio.

A interpretação por nós adotada tem apoio doutrinário, como cita Eduardo Sócrates Castanheira Sarmiento Filho<sup>216</sup>, que também não o admite. Para o autor cuidar-se-ia de uma situação estranha, eis que o proprietário da unidade autônoma teria também de ser titular de uma fração ideal do solo, o que não ocorre na superfície. Encerra com um questionamento: “Como poderia, pois, compatibilizar essa propriedade da fração ideal do solo com a propriedade do solo já titularizada pelo fundeiro?”.

Melhor detalhado no capítulo de laje, pode-se dizer que seu manejo permite superar este problema, tendo em vista não demandar em sua constituição a titularidade de frações ideais do solo. Trata-se de mais uma vantagem do uso da laje em relação à superfície.

Por último, a superfície difere do aforamento ou enfiteuse. O aforamento, enfiteuse ou emprazamento tinha seu regramento nos artigos 678 a 694 do Código Civil revogado (1916). Tratava-se, regra geral, do arrendamento perpétuo de terras, no qual havia um desdobramento do domínio entre o nu-proprietário ou senhorio, que permanecia com o domínio direto, uma propriedade bastante esvaziada e o enfiteuta ou foreiro, o qual detinha o domínio útil e reunia os principais atributos da propriedade. Competia ao último pagar ao nu-proprietário o chamado foro, cânon ou pensão, anual, certo e invariável (art. 678 do CC de 1916). Em caso de alienação do imóvel, teria direito de preferência o senhorio, sendo certo que, em caso de não uso da opção, faria jus ao recebimento de um valor de dois e meio por cento sobre o preço de alienação (caso outro não estivesse previsto no título de aforamento), o chamado *laudêmio*.

---

<sup>216</sup> SARMENTO FILHO. Eduardo Sócrates Castanheira. **O Direito de superfície**. Coleção Cadernos IRIB – Organizadores. 1ª ed, SP: IRIB.2012.12-13p.

Ao passo que o direito de superfície é instituído em caráter não perpétuo, ainda que por tempo indeterminado (art. 21 do EC), a enfiteuse dava-se em caráter perpétuo. O novo CC proibiu a constituição de novas enfiteuses em seu art. 2038, ressalvando as então existentes, em relação às quais não se poderá, igualmente, cobrar laudêmio ou prestação análoga nas transmissões ou constituir subenfiteuse.

Ressalvou, outrossim, o CC, as enfiteuses existentes sobre os terrenos de marinha, regidos por lei especial, em seu art. 2038, §2º do CC, as quais permanecem válidas e eficazes, regidos por norma especial, não se lhes aplicando as vedações e limitações dos parágrafos anteriores.

O conhecimento das características dos referidos institutos possibilita, pois, não apenas um melhor conhecimento do direito de superfície, quanto também seu melhor enquadramento jurídico e sua combinação com o próprio direito real de laje, objeto do capítulo seguinte e cerne do presente trabalho.

#### **4 - O DIREITO DE LAJE – UMA REALIDADE SOCIAL POSITIVADA COM DESDOBRAMENTOS NO REGISTRO IMOBILIÁRIO**

Inicialmente previsto na MPv nº 759/16, o direito de laje foi introduzido definitivamente no ordenamento brasileiro pela lei de conversão nº 13.465/2017 (a chamada lei de regularização fundiária – LRF), a qual acresceu, entre outros, os art. 1225, inciso XIII e 1510-A a 1510-E ao CC. Trata-se, portanto, de um direito real.

Sua definição advém do *caput* do art. 1510-A do CC e de seu §1º, como um direito real que contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma e distinta da construção sobre o solo, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base. Uma vez instituído, promove um destaque na superfície superior ou inferior da construção-base, alçando-a à condição de uma unidade autônoma do imóvel sobre ou sob o qual se erige. Da definição já se percebe sua grande aplicação: o riquíssimo campo da regularização fundiária urbana (REURB).

O regramento geral do instituto dá-se por intermédio de lei da União (emenda no Código Civil), fruto de sua competência legislativa privativa na seara do Direito Civil (art. 22, inciso I da CF/88) e concorrente no campo do Direito Urbanístico (art. 24, I da CF/88). Neste último, há a atuação suplementar de estados, DF e municípios, colmatando as normas gerais federais com vistas a peculiaridades urbanísticas regionais e locais.

No campo de posturas edilícias urbanas, compete aos municípios e ao DF a edição de normas regulatórias do emprego do direito real de laje em que seja possível (ou não) sua utilização, modalidades de adensamento ou limitações de níveis de laje. Trata-se do exercício da competência concorrente em caráter suplementar em matéria urbanística (art. 24, I e art. 30, II da CF/88) associada à competência de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I da CF/88). Promove-se, no que lhes competem, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII da CF/88).

Vistos os fundamentos introdutórios do direito de laje, passa-se a seu histórico legislativo, começando o estudo com a MPv nº 759/16, ao que se seguirá a lei federal nº 13.465/17 (LRF), com grandes inovações e acréscimos ao instituto.

Procurar-se-ão ressaltar os principais elementos, a natureza jurídica, a evolução, as possibilidades práticas e os aspectos registrais (registro de imóveis) deste novo direito real. Visualizados os aspectos gerais de seu uso como propriedade registral, no capítulo seguinte estudar-se-ão pontos controvertidos, seu emprego no âmbito da REURB, com experiência em assentamento na cidade do Recife e do Rio de Janeiro, bem como seu uso combinado com a superfície, proporcionando poderoso mecanismo para a titulação de assentamentos irregulares em terrenos disponíveis.

#### **4.1. Direito de laje: um fato social prévio à positivação no direito pátrio**

O direito de laje não surgiu com sua positivação no ano de 2016. Na prática, já era utilizado informalmente em comunidades, como meio de obtenção de valorização imobiliária do escasso terreno urbano ocupado ou mesmo em decorrência da necessidade econômica de alugar espaços.

Como se sabe, os planos de remoção forçada dos ocupantes das favelas não foram acompanhados de um projeto de reassentamento dos moradores despejados, o que acarretou agravamento do caos urbano e do contingente de pessoas sem teto que tentava assentar-se em locais mais próximos ao trabalho, face à precária rede de mobilidade urbana.

Todo este ingrediente fez com que as favelas possuíssem características urbanas diferenciadas, com construções sendo levantadas a partir de uma contínua adaptação do pequeno espaço público restante, o que resultou em uma arquitetura do acaso, aleatória, sem projetos, sem o atendimento de formalidades arquitetônicas de construção e marcada por uma mutação contínua.

Através de uma arquitetura peculiar que resulta do possível e provém não do desejo, mas da necessidade, surgiram as lajes como forma de abrigar famílias constituídas em um mesmo núcleo familiar, tudo sob a máxima de que se a família cresce, o imóvel na favela também pode aumentar. Nesta composição, contribui também o fato de a laje atuar como verdadeiro elemento de acréscimo econômico, pois a mesma pode (sendo até mesmo muito comum) ser alugada para terceiros. A

liberdade urbanística, incluindo-se aí os “puxadinhos”, encarece e valoriza os imóveis, atraindo compradores<sup>217</sup>.

Com apoio da FAPERJ (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro), entidade vinculada à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação, uma pesquisa realizada entre 2005 e 2006 mostrou que existe um sólido mercado imobiliário informal nas comunidades da cidade do Rio de Janeiro<sup>218</sup>.

Segundo o estudo<sup>219</sup>, o anúncio dos imóveis à venda é realizado no boca-a-boca, através de cartazes nas próprias casas e na associação de moradores ou pelas chamadas em rádios comunitárias, agindo a associação de moradores como corretor e cartório a intermediar as transações e conferir mais legitimidade e segurança no processo:

Na ausência de financiamento formal, a maioria dos compradores paga à vista, com empréstimos de familiares. "Há também muita transação em cadeia. Uma pessoa se compromete a comprar uma certa casa depois que a sua moradia atual for vendida e assim por diante", explica Andréa Pulici, coordenadora executiva do estudo.

Os contratos são feitos na base da confiança, mas a associação de moradores intermedeia as transações para que os negócios ganhem legitimidade. Assim como no mercado imobiliário formal -- em que o município cobra taxa de transferência de 2% sobre o preço do imóvel --, no mercado informal a associação de moradores também cobra uma taxa que pode chegar a até 10% do valor transacionado.

Conforme estudado no capítulo 2 por informações trazidas por Cláudia Corrêa<sup>220</sup>, nas práticas comerciais e jurídicas encontradas em Rio das Pedras-RJ, é possível perceber as adaptações e as imitações de referências praticadas em espaços urbanos formais de forma a viabilizar os arranjos sociais por seus moradores, legitimando essas adaptações internas na comunidade como forma de pertencimento coletivo ante as omissões estatais.

Para a autora, em opinião manifestada em livro anterior à posituação do direito de laje<sup>221</sup>, a laje deriva justamente de um processo imitativo do condomínio edilício adaptado à realidade social existente. Surge nas comunidades carentes

<sup>217</sup> RAMALHO, Marina. FAPERJ. *In Imóveis em favelas são concorridos no mercado informal*. Publicado em 2006. Disponível em: < <http://www.faperj.br/?id=808.2.8>> Acesso em: 15 mai 2019.

<sup>218</sup> Idem.

<sup>219</sup> Idem.

<sup>220</sup> CORRÊA, Cláudia Franco. CORRÊA, Cláudia Franco. *Controvérsias entre o “direito de moradia” em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro:Ed. Tppbooks.2012. 126 p.

<sup>221</sup> Idem. 127p.

duas ordens jurídicas: uma do direito oficial brasileiro e outra do direito não-oficial, esta a partir de condutas estipuladas e seguidas explícita ou implicitamente pelos moradores locais<sup>222</sup>.

A laje surge, então, como um direito delimitado pelas fronteiras da favela, reconhecido pelos moradores, mas ainda carente de legalização nas construções em que efetuada, bem como de reconhecimento formal pelo ordenamento.

A realidade social das comunidades carentes combinada com a necessidade premente de implantação de políticas de REURB trouxe a lume a problemática do “capital morto” (capítulo 2) e, com ela, a exigência de expedição de títulos de propriedade como uma consequência inexorável do processo de regularização. Era preciso formalizar a laje. Estava formado o quadro fático que justificaria sua introdução no ordenamento.

#### 4.2. Direito de laje: posituação no direito brasileiro (MPv nº 759/2016)

Formalmente o direito real de laje surge no ordenamento brasileiro com a edição da MPv nº 759/16, em 22 de dezembro de 2016 (publicação no diário oficial da União do dia seguinte). O diploma normativo, entre outros assuntos, instituiu e disciplinou normas gerais e procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana – REURB em todo o território nacional, adicionando artigos reguladores do direito de laje ao CC no capítulo dos direitos reais.

Uma prefacial análise pode sugerir a existência do direito de laje no ordenamento pátrio, ainda que o instituto não detivesse esta designação, desde a edição do EC e do CC de 2002.

O argumento da pré-existência da laje no ordenamento era o de sua caracterização como decorrência da chamada superfície por cisão ou em 2º grau. Muitos autores<sup>223</sup>, inclusive, sustentavam até mesmo a desnecessidade de sua

<sup>222</sup> Idem 128 p.

<sup>223</sup> Entendendo que o direito de laje não constitui um direito real novo, mas uma modalidade de direito de superfície que, desde 2001, já tem previsão expressa na legislação brasileira, a superfície por sobrelevação, v. ALBUQUERQUE JÚNIOR, Roberto Paulino de. **O direito de laje não é um novo direito real, mas um direito de superfície**, 2017. Disponível em: .. <<https://www.conjur.com.br/2017-jan-02/direito-laje-nao-direito-real-direito-superficie>> Acesso em: 11 jul. 2018.

No mesmo sentido, Otavio Luiz Rodrigues Jr. e Rodrigo Mazzei:

“Enfim, o novo direito de laje não merece monopolizar toda a coluna. Sobre ele, por certo, escrever-se-ão futuras colunas na Direito Civil Atual nos próximos meses. Deve-se, porém, registrar o

instituição legislativa formal, uma vez que a constituição de superfícies sucessivas supriria o instituto da laje, acarretando um mesmo efeito prático.

As críticas eram improcedentes, pois o direito real de laje, além de grande importância prática, caracteriza-se como um direito real de propriedade, diversamente do direito de superfície, que mais se afina com a modalidade de um direito real limitado (direito real sobre coisa alheia modalidade uso ou fruição), tema desenvolvido no capítulo anterior.

Não há dúvidas de que o objetivo primordial da norma foi instituir um direito real que tivesse por objeto edificações sobrepostas. De acordo com a exposição de motivos, por meio do novo direito real de laje abria-se “a possibilidade de se instituir unidade imobiliária autônoma, inclusive sob a perspectiva registral, no espaço aéreo ou no subsolo de terrenos públicos ou privados, desde que esta apresente acesso exclusivo”.

Discussões de origem à parte, fato é que a MPv nº 759/16, ainda que em regramento incipiente, estabeleceu em seu art. 25 o acréscimo da laje no rol dos direitos reais do art. 1125 do CC. As primeiras disposições foram conferidas pela adição do art. 1510-A e parágrafos ao CC, segundo os quais a laje consistiria na possibilidade da coexistência de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas situadas em uma mesma área, a permitir que o proprietário cedesse a superfície de sua construção a fim de que terceiro edificasse unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. Moldado para uso em construções urbanas conglomeradas (os famigerados “puxadinhos” de comunidades ou de áreas de relevante interesse social), previu a legislação, naquela oportunidade, que a laje somente poderia incidir sobre imóveis em que houvesse impossibilidade de individualização dos lotes ou, ainda, em sobreposição ou solidariedade das edificações ou terrenos.

Estabeleceu-se a abrangência na laje do espaço aéreo ou do subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como uma unidade imobiliária autônoma, não contemplando as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário do imóvel original, desde que a laje fosse de titularidade

---

assombro com a falta de cuidado técnico na elaboração dessa norma, especialmente porque soluções muito mais adequadas poderiam ter sido alcançadas com o já existente direito de superfície.”, *In* RODRIGUES JR., Otávio Luiz. **Um Ano Longo Demais e os seus Impactos no Direito Civil Contemporâneo**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-dez-26/retrospectiva-2016-ano-longo-impactos-direito-civil-contemporaneo>> Acesso em 04 de jul de 2018.

de terceiro. Andou bem a antiga legislação, pois permitiu a instituição da laje tanto em relação a construções públicas quanto particulares, facultando sua ocorrência no espaço aéreo ou no subsolo, tanto de terrenos públicos quanto de privados.

Ainda no art. 25, definiu o que seriam as unidades imobiliárias autônomas: unidades que possuíssem isolamento funcional e acesso independente, qualquer que fosse o uso. Tais unidades autônomas poderiam ser alienadas e gravadas livremente por seus titulares, não podendo o adquirente instituir sobrelevações sucessivas, observadas as posturas previstas em legislação local. Observa-se que a redação originária vedada a construção de lajes sucessivas, valendo dizer que, caso se desejasse constituir mais de uma laje, estas deveriam ser feitas em conjunto ao tempo de sua constituição, obedecidos os dispositivos e as posturas edilícias municipais (limitações de altura, ocupação do solo e em concordância com a lei do zoneamento urbano), não se permitindo a laje de segundo grau ou a chamada laje da laje em momento posterior.

Ficou estabelecido já na revogada legislação que a instituição do direito de laje não implicaria a atribuição a seu beneficiário de qualquer fração ideal de terreno sobre (ou sob) o qual a laje tem seu suporte ou, mesmo, eventual participação proporcional em áreas já edificadas. Não há, com a laje, compartilhamento do solo sobre (ou sob) o qual a construção se projeta. Afastou-se, assim, a formação de condomínio do solo relacionado à construção da laje, diversamente do que ocorre com o *derecho de vuelo* visto no capítulo anterior. Objetiva a laje disponibilizar nova ferramenta jurídica para a regularização fundiária de favelas, permitindo a titulação de unidades sobrepostas pertencentes a proprietários diversos, sem a formação de uma propriedade condominial (não há compartilhamento de fração do solo). A inovação representa significativo avanço, sobretudo quando se lembra ser o condomínio uma constante fonte de brigas e discussões (*condominium mater rixarum est*).

Ainda na revogada legislação, estabeleceu o legislador que o titular da laje responderia pelos encargos e tributos incidentes sobre sua unidade (art. 25 da MPv nº 759/16). Por tratar-se de norma cível, a melhor interpretação seria em termos estritos, sob pena de malferimento da CF/88 e do CTN. Isto porque, conforme art. 146, III, “a” da CF/88, a definição de contribuintes em matéria tributária, no que tange a impostos, é matéria reservada à lei complementar. Isto sem falar caber ao ente tributante, regra geral o município, conforme art. 6º e 7º do CTN, a fixação das

regras tributárias atinentes à sua competência. Nem mesmo aproveitável o entendimento sufragado por parte da doutrina<sup>224</sup> em relação ao art. 1371 do CC (capítulo do direito de superfície), com redação semelhante, aduzindo tratar-se de caso de responsabilidade tributária<sup>225</sup>. A previsão de tributação a incidir sobre o titular da laje é de toda desnecessária, já decorrendo diretamente de sua natureza, que como é de uma propriedade. De responsabilidade não se trata, pois em sendo a laje uma propriedade autônoma e tendo seu titular relação pessoal e direta com a situação de ocorrência do fato gerador (a propriedade), o caso há de versar sobre hipótese de sujeição passiva na modalidade contribuinte incidente nas hipóteses de tributação da propriedade.

No campo registral imobiliário, foi inserida a previsão da abertura de matrícula própria para cada uma das unidades integrantes da laje, o que nos parece uma medida correta, em vista da natureza jurídica de propriedade do instituto.

A despeito das inovações, o regramento ainda se caracterizava muito ralo, inviabilizando, na prática, sobretudo a registral, a aplicação do instituto. Como visto, a legislação revogada proibia a constituição de lajes sucessivas, o que reduzia a incidência do direito real a praticamente um único momento, o de sua instituição. A MPv nº 759/16 perdeu, ainda, a oportunidade de regradar aspectos práticos da atuação do registrador imobiliário, não mencionando que atos (registro ou averbação) deveriam ser praticados quando do apontamento do título constitutivo da laje, de sua qualificação e de sua consignação junto à matrícula do imóvel.

Algumas destas falhas e omissões foram corrigidas com a edição da lei federal nº 13.465/17 (LRF), facilitando a aplicação doravante do instituto.

---

<sup>224</sup> Não se observa inconstitucionalidade na regra, por suposta violação ao Art. 146, III, da Constituição Federal, que exigiria reserva de lei complementar para a definição de contribuintes e de tributos. Em sentido diverso, o Código Civil não criou nova espécie de contribuinte, e sim um responsável patrimonial em caráter de solidariedade passiva com o proprietário – contribuinte -, medida factível por meio de lei ordinária (art. 128 do CTN). Enquanto o contribuinte tem vínculo pessoal e direto com o fato impositivo, o responsável se relaciona apenas de forma mediata com o fato gerador. Em suma, o poder público poderá cobrar as obrigações tributárias do proprietário ou do superficiário, ou mesmo de ambos. (Rosenvald e Christiano Chaves).

<sup>225</sup> Trata-se, a bem da verdade, de uma tentativa de salvar o art. 1371 do CC. Ainda que compreendido como hipótese de responsabilidade tributária, sua aplicação restaria bastante restrita e cabível apenas para tributos federais, já que, para outros entes, a hipótese deverá estar prevista na respectiva lei de regência do tributo.

#### 4.3. Direito de laje na lei federal nº 13.465/17 e suas principais características

Em 12 de julho de 2017 foi publicada a conversão da MPv nº 759/2016 na LRF. Impende salientar que na tramitação junto ao Congresso Nacional diversos dispositivos foram acrescidos ou alterados, possibilitando um melhor delineamento e aplicação prática do instituto da laje.

Foi mantido o acréscimo do art. 1225, XIII do CC a caracterizar a natureza jurídica da laje como um direito real. O art. 1510-A do CC sofreu consideráveis alterações. A nova legislação também acresceu os art. 1510-B a 1510-E ao CC, consubstanciando importantes inovações ao regramento originário da MPv nº 759/16, sobretudo para a regularização fundiária, objeto deste trabalho.

Já no *caput* do art. 1510-A do CC, a nova lei andou bem, fazendo expressa previsão à possibilidade de a laje constituir-se sobre ou sob determinado solo, a que se refere como casos de cessão de superfície superior ou inferior. Na superada MPv nº 759/16, o *caput* do art. 1510-A do CC mencionava apenas laje em superfície superior de determinada construção. Apesar deste particular, o entendimento deste autor era a igual possibilidade de lajes subterrâneas, em vista da redação dada pela MPv ao §2º, art. 1510-A, o qual tratava expressamente do uso do subsolo de terrenos públicos ou particulares. A nova lei, portanto, deixou a possibilidade de uso do subsolo mais clara, consignando em sua abertura o emprego da expressão superfície superior ou inferior.

Ainda no campo das inovações, houve um alargamento do instituto autorizando que a laje pudesse ser titularizada pelo mesmo proprietário da construção-base, embora tal peculiar não seja o usual objeto prático do instituto. Especificamente, verifica-se que na revogada MPv havia a previsão expressa de que a edificação da unidade autônoma fosse feita por terceiro, de modo que o proprietário do terreno deveria, em princípio, ceder a superfície de sua construção-base para que aquele terceiro edificasse sua unidade distinta da originalmente existente sobre o solo. Na nova legislação, há somente menção à cessão da superfície (superior ou inferior) ao titular da laje (não há o vocábulo “terceiro”), acenando que o novo titular não tenha de necessariamente ser um terceiro.

Não há mais a exigência de que terceiro seja o responsável pela edificação da unidade distinta. A redação “a fim de que terceiro edifique unidade distinta” foi substituída por “a fim de que o titular mantenha unidade distinta”. A alteração é

substancial. Afora não mais exigir a presença de um terceiro, ao trocar o verbo edificar pelo manter, a nova lei estabelece que a construção já possa estar realizada antes da constituição da laje. Afinal, caberá ao titular da laje manter a laje, não obrigatoriamente edificá-la. Nada impede que a futura unidade de laje seja edificada pelo anterior proprietário (que é o proprietário da própria construção-base), para que, após finalizada, ceda sua superfície a englobar a construção efetuada a um terceiro (ou que simplesmente requeira o desmembramento da laje da construção-base permanecendo titular de ambas). Nasce, no ordenamento, a possibilidade da laje por cisão, fato que não é novidade na doutrina pátria, já que admitida, embora com divergências, para a superfície, nos termos do enunciado 568 do CJF<sup>226</sup>.

Da mesma forma, abrindo-se a possibilidade de que determinado proprietário constitua a laje por cisão em sua propriedade, há a permissão de que o anterior proprietário da construção-base readquira de terceiro a titularidade da laje. Passa com isto a deter duas propriedades em paralelo: a da construção-base e seu terreno e a da laje, podendo, no futuro, reunificá-las, desde cumpridas determinadas exigências ou, simplesmente, mantê-las em paralelo, propriedades autônomas e distintas que são.

Em seu §1º (art. 1510-A), a lei fez importante supressão, visando a também alargar o emprego da laje. Foi excluída a regra de exceção que restringia o direito de laje em caso de constatar-se a impossibilidade de individuação de lotes, a sobreposição ou a solidariedade de edificações. Andou bem a modificação.

A impossibilidade de individuação de lotes dizia mais respeito a uma regra de condomínio e não de laje propriamente dita. Se não se podem individuar lotes de proprietários distintos, sinal que há um condomínio *pro indiviso* entre eles, não uma laje, que tem por objeto construções (superior ou inferior) distintas.

A exigência de sobreposição de construção como característica da laje foi mantida, na medida em que segue a previsão da laje ser tomada em sua projeção vertical, como unidade imobiliária autônoma, não contemplando demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base.

---

<sup>226</sup> BRASIL. **Conselho de Justiça Federal**. VI Jornada de Direito Civil. Enunciado nº 568: “O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato, admitindo-se o direito de sobrelevação, atendida a legislação urbanística”. Um dos problemas, todavia, consiste na obrigatoriedade de prazo determinado para o direito de superfície (artigo 1.374 do Código Civil).

Foi excluída a previsão de solidariedade das construções ou terrenos. No que se refere à solidariedade de terrenos, embora prevista na revogada MPv, parece valer a mesma crítica de não se adequar à laje, em vista de seu objeto recair sobre construção e não sobre o terreno em si (que permanece de titularidade do proprietário da construção-base). A retirada da exigência de solidariedade de construção, que se referia ao contato vertical das edificações (uma edificação sobre ou sob a outra), já que a proximidade horizontal não abrangeria a exigência de projeção vertical entre construções, conceito integrante da laje, reforçou a intenção da lei de autorizar lajes multinível. Nas chamadas lajes sucessivas, lajes multinível, lajes sobre lajes, a(s) laje(s) de segundo (ou superiores) nível(is) não mais fica(m) inviabilizada(s) pela falta de solidariedade entre ela(s) e a construção-base.

O novo parágrafo (§) 1º corresponde à redação do §2º da MPv, apenas com a substituição da expressão “imóvel original” por “construção-base”. A expressão “imóvel original” constante da MPv nº 759/16 parecia trazer, em sua carga semântica, a ideia do imóvel no momento da constituição da laje. Como o direito de laje passa a ser de constituição simultânea ou sucessiva, com possibilidade de abertura por parte do proprietário que titulariza a construção ou do titular da laje, melhor a alteração, em que não mais se faz referência ao imóvel original, mas simplesmente à construção-base.

Manteve-se, ainda, a possibilidade de a laje estender-se sobre terrenos particulares ou públicos. Esta é a grande chave para seu uso como ferramenta jurídica voltada à regularização fundiária de assentamentos informais em terrenos públicos, melhor estudada nos capítulos a seguir.

Revogada a exigência de que a unidade autônoma a constituir a laje possuísse isolamento funcional e acesso independente, qualquer que fosse seu uso, dado a não confirmação na lei da integralidade do §3º do art. 1510-A com redação dada pela MPv nº 759/16. A despeito da laje ter por objeto superfície com unidade distinta daquela construída originalmente sobre o solo, esta superfície, embora autônoma, poderá compartilhar um mesmo acesso, sendo o que ocorre, por exemplo, quando uma mesma escada ou via de acesso, edificada como parte inicialmente integrante da construção-base, passa a ser a via de acesso para alcance das lajes superiores. Nada impede, neste sentido, que haja um acesso em comum para as lajes ou entre estas e a construção-base (acesso da laje dependente do acesso de outra laje ou da construção-base) ou mesmo que as construções compartilhem determinadas áreas,

não detendo um isolamento funcional completo, embora necessitem ser individuadas uma das outras.

Abre a lei, assim, a possibilidade para a regularização de construções em que haja áreas em comum. Citem-se, por exemplo, duas construções edificadas uma ao lado da outra, ambas sobre uma mesma construção-base<sup>227</sup>. Pela nova redação, ainda que as construções geminadas compartilhem a mesma via de acesso (não haveria acesso independente, por exemplo via uma mesma escada), ainda assim possível sua individuação por meio da laje. Da mesma forma, caso ambas as construções detivessem um terraço contínuo, com um não isolamento funcional, prosseguiriam podendo ser objeto de regularização via laje. Percebe-se, assim, que a revogação dos requisitos de isolamento funcional e de acesso independente trouxe para o âmbito de incidência da laje inúmeras ocorrências anteriormente não passíveis de enquadramento e muito encontradas em comunidades, o que facilitou sua aplicabilidade nestas localidades.

No §2º do art. 1510-A, a nova legislação repetiu a redação do §4º, art. 1510-A da MPv, prevendo a responsabilidade pelos encargos e tributos como sendo do titular da laje, de rigor, tendo em vista que a tributação deve realmente incidir sobre o titular do direito. Trata-se de regra meramente tautológica e desnecessária como já explicado no item anterior deste trabalho.

Da mesma forma, no §3º do art. 1.510-A, há a previsão de que o direito de laje deva ser objeto de constituição em matrícula própria, detendo seu titular os poderes de usar, gozar ou fruir. A determinação da abertura de matrícula própria para a laje já era objeto da MPv nº 759/16 no §3º e será melhor estudada no capítulo da natureza jurídica da laje. Os poderes de usar, gozar e dispor decorrem da própria natureza jurídica do direito de laje, que traduz, pelas suas características, uma verdadeira propriedade. Faltou, em breve análise, a previsão expressa do direito de reivindicar, a ser exercido contra quem a injustamente possuísse ou detivesse, embora tal direito decorra da própria natureza jurídica do direito de laje (propriedade segundo a posição deste trabalho).

Em seu §4º (art. 1510-A), a lei expressamente orientou que a instituição da laje não implica a atribuição da fração ideal do terreno ou participação proporcional em áreas já edificadas, regra já presente no §6º (art. 1510-A) da MPv nº 759/16. A regra

---

<sup>227</sup> Não se trata de mera situação teórica, pois reflete caso encontrado na regularização fundiária do Recife – Sítio do Cardoso I - tratado no capítulo seguinte

reforça a natureza independente da laje em relação ao solo, unidade autônoma, diferenciando-a de um condomínio edilício tradicional e do *derecho de vuelo*, em que há um compartilhamento do solo em comum por frações ideais do terreno atribuída a cada uma das unidades autônomas.

Em seu §5º, a lei prevê que a laje poderá ser objeto de regramento pelos municípios e DF quanto a posturas edilícias e urbanísticas, em idêntica redação do §8º da MPv nº 759/16. Trata-se do exercício pelos municípios ou DF de suas competências legislativas: concorrente complementar em matéria de Direito Urbanístico (art. 24, I c/c 32, II da CF/88), privativa de interesse local (art. 30, I da CF/88) e privativa em matéria de ordenamento territorial, uso, parcelamento e ocupação do solo urbano (art. 30, VIII da CF/88).

No §6º, há a previsão expressa de lajes sucessivas, autorização que tem o titular da laje (e não apenas o proprietário da construção-base como na revogada MPv nº 759/16) de ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo direito real de laje. Para tanto, há que estar presentes autorização expressa dos titulares da construção-base e das demais lajes, respeitadas as posturas previstas em legislação local. A despeito de lajes sucessivas não ser algo inteiramente novo<sup>228</sup>, aqui se apresenta exigência diversa: a constituição de nova laje demanda autorização expressa de todos os proprietários, tanto o da construção-base quanto os das demais lajes.

Difere a laje da superfície, pois no caso de constituição de superfície da superfície, não há a exigência legal de manifestação de vontade do titular do terreno, mas tão apenas do titular da primeira e da segunda superfície a ser constituída. Veja-se que ao constituir uma superfície sobre seu terreno, o então proprietário alodial sabe que o faz em caráter não perpétuo ou por tempo determinado (art. 1369 CC), com o que detém o direito expectativo de reunir toda a construção em sua propriedade, ainda que segundo certo termo ou condição. A constituição de nova superfície (2º grau), por ser derivada da superfície anterior, estará sujeita aos mesmos (ou mais estritos) elementos (termo ou condição) da 1ª superfície, dado que ninguém pode transferir mais direitos do que tenha. Assim, resolvendo-se a 1ª superfície, resolver-se-á, também, a 2ª, acaso ainda existente, pelo que não se faz

---

<sup>228</sup> A constituição de lajes sucessivas não é algo inteiramente novo, já que o assunto vem sendo debatido dentro do campo do direito de superfície, através da superfície por sobrelevação ou de 2º grau, conforme visto no capítulo 3.

necessária a concordância do titular do terreno quando de sua constituição, dado não haver prejuízo no exercício de seu direito. Diversamente, a laje dá-se sem prazo determinado (em caráter perpétuo, como melhor será visto na natureza jurídica), pelo que, com a constituição de uma 2ª laje, afora muitas vezes o próprio uso de sua estrutura (a laje via de regra é constituída no plano superior), sobrevirá dificuldade maior para o proprietário inicial reunificar toda a construção. Neste sentido, optou o legislador por exigir sua concordância, quando da constituição de futuras lajes, vez que a reunificação não dependerá simplesmente do atingimento de um termo ou de uma condição, mas sim de um contrato de compra e venda ou de transferência de propriedade em que presente manifestação de vontade.

No mais, a nova lei adicionou os art. 1510-B a 1510-E do CC, bem como o §9º do art. 176 da LRP (lei federal nº 6.015/73), bem como os incisos X e XI do art. 799 do CPC, objeto de estudo nos tópicos seguintes.

#### **4.4. Uma visita à natureza jurídica do direito de laje**

Já foi exaustivamente visto que o direito de laje, por conta de sua inclusão no rol do art. 1225 do CC pelo art. 55 da LRF, é um direito real. O dilema que se põe é definir seu enquadramento no âmbito dos direitos reais: se um direito real sobre coisa própria, como uma propriedade ou se direito sobre coisa alheia, como uma servidão ou uma superfície?

Não se trata de investigação meramente retórica, pois sua resposta acarretará diferentes consequências no processo de REURB proposto neste trabalho. Acaso classificado como propriedade, gozará a laje de suas típicas faculdades, como o uso, o gozo, a disposição e o direito de reivindicar de quem injustamente a possua ou detenha. Já se caracterizado como um direito real sobre coisa alheia, nem todos os elementos citados poderão estar presentes, o que ensejaria o direito de laje como um direito real limitado.

Como se verifica da sua própria definição (art. 1510-A do CC), o direito de laje tem seu objeto a incidir sobre (ou sob) determinada superfície de uma construção, sendo certo que seu titular manterá unidade imobiliária distinta da originalmente da construída sobre o solo. Assim como a superfície, é direito real alienável, forte na

previsão de que seu titular possa usar, gozar ou dispor do mesmo (art. 1510-A, §3º do CC).

Da análise de seu conceito, já se percebe certa proximidade com o direito de superfície, termo inclusive mencionado em sua definição. A proximidade é tal que muitos autores<sup>229</sup> defendem sua não autonomia e até mesmo sua desnecessidade de regramento em apartado, em vista da já existência das regras do direito de superfície. O direito de laje, para certa parcela da doutrina, seria mera reprodução do direito de superfície agora sob roupagem diversa.

Sua proximidade com a superfície, embora de natureza jurídica diversa, permite o aproveitamento de algumas discussões travadas, particularmente em relação à natureza jurídica e o uso do direito de superfície, para o direito de laje.

Como visto no capítulo 3, a superfície tem em sua natureza certa fonte de divergência. Ora comporta-se como direito de propriedade, ora como direito real sobre coisa alheia, posição que se entende prevalecer.

A despeito das similitudes lançadas, a laje, diversamente da superfície, é dotada de maior estabilidade no plano da existência, uma vez que é constituída em caráter perpétuo (no sentido de não apresentar um prazo determinado), representando titularidade diversa da unidade sobre (ou sob) a qual é edificada. Não implica, outrossim, transferência de nenhuma parcela do solo ou das demais edificações levantadas, o que lhe assegura exclusividade. Dotada de matrícula própria, seu titular pode livremente usar, gozar, dispor ou constituir outros direitos reais, o que caracteriza a presença da elasticidade. Pode, outrossim, ser oposta a terceiros de modo *erga omnes*, direito real que é, sendo absoluta. Goza, portanto, dos atributos típicos (absoluto, elástico, exclusivo e perpétuo) de um direito real sobre coisa própria tendo a natureza jurídica de verdadeiro direito de propriedade.

O aspecto registral também vem em defesa da laje como um direito de propriedade. Afrânio de Carvalho, ao tratar da matrícula<sup>230</sup>, ensina que a primeira inscrição no fólio real há de ser a propriedade do imóvel:

Ao introduzir o novo termo matrícula, a lei registral teve razão bastante para o fazer, qual a de distinguir, no fólio real, a primeira inscrição, que é a da propriedade do imóvel, de qualquer outro subsequente, a que servirá naturalmente de base. Não teve, no entanto, habilidade para o fazer, pois a deixou solta, no cabeçalho do artigo referente aos direitos registráveis e do

---

<sup>229</sup> Como já mencionado.

<sup>230</sup> CARVALHO, Afrânio de Carvalho. **Registro de Imóveis**. Editora Forense 4ªed. – Rio de Janeiro – 1998 116 p.

livro de registro geral (art. 167, caput; art. 231, I), sem lhe ligar expressamente nenhum efeito.

Conforme opção do art. 176, §9º da LRP e art. 1510-A, §3º do CC, ao instituir uma laje há expressa determinação de descerramento de nova matrícula, inaugurando-se primeira inscrição no fólio real, típica situação de direito de propriedade. Difere, frise-se, do que ocorre na instituição de uma superfície, cujo direito adentra no seio jurídico do fólio real por meio de registro na própria matrícula originária do imóvel na dicção do art. 167, I, 39 da LRP.

Trata-se, na seara dos registros públicos imobiliários, de aplicação dos princípios da unicidade matricial (princípio da matrícula) e da legalidade. Complementa o autor<sup>231</sup>:

Ao unificar os antigos livros no chamado registro geral, destinado a funcionar como fólio real, a nova Lei de Registro deu à primeira inscrição nesse livro o nome de matrícula. Essa inscrição inicial do imóvel, com a sua situação geográfica e a sua descrição, precisava ser especialmente assinalada para distinguir-se de qualquer outra que, tomando-a como base, se faça depois para transmitir ou gravar o objeto dela.

Por ser a única que individualiza o imóvel, assume, em relação a qualquer outra, uma importância singular que a torna merecedora de destaque. (...)

Como é a matrícula é que imprime individualidade ao imóvel, dois ou mais imóveis confinantes que pertençam a um mesmo proprietário podem reunir-se em um só, sob nova matrícula, ou se conservarem autônomos, sob as respectivas matrículas, conforme preferir o titular. Se preferir a união dos imóveis, chamada na lei de fusão de matrículas, esta será representada por nova matrícula, encerrando-se as primitivas, em cada uma das quais se fará a averbação da matrícula que as unificar (art. 234).

Verifica-se pelo princípio da unicidade matricial que para cada imóvel autônomo haverá uma matrícula, o que também expressamente prevê o art. 176, §1º, I da LRP. Em outras palavras, com exceção do condomínio *pro indiviso* (em que frações ideais indivisas são compartilhadas por titulares diversos), propriedades imobiliárias distintas têm sua representação no fólio real por matrículas diversas. A recíproca também é verdadeira. Cada matrícula há de representar uma e somente uma propriedade imobiliária (um imóvel), sopesado, mais uma vez, a configuração de um condomínio *pro indiviso*, em que o imóvel será único, mas diversos seus titulares de frações ideais.

Como não se concebe o manejo de duas propriedades distintas (dois imóveis) em uma mesma matrícula, a opção legislativa da não abertura de matrícula quando

---

<sup>231</sup> CARVALHO, Afrânio de Carvalho. Op. cit. 144.p.

da instituição de superfície reforça sua natureza de direito real limitado, a despeito de derogar o princípio da acessão em relação às construções efetuadas. Ressalta, por outro lado, a natureza de propriedade da laje, já que, em sendo propriedade, não poderia conviver com outras propriedades na mesma matrícula, quais sejam a do terreno e de eventuais outras lajes constituídas na edificação. Daí a já mencionada previsão de abertura de matrícula específica quando de sua instituição (art. 1510-A, §3º do CC), repetida no acréscimo efetuado pela LRF à LRP, §9º do art. 176, em que se estabelece que, para cada laje criada, nova matrícula deverá ser criada para representar esta unidade autônoma, com averbações de remissões recíprocas para controle de disponibilidade e correlação.

Repise-se, no entanto, que a natureza jurídica da laje como propriedade decorre em grande parte do direito originário do qual a laje se desdobra, o de propriedade. Explica-se a afirmativa. De determinado direito real não se pode desdobrar direito real maior, forte no princípio de que ninguém pode transferir mais direitos do que tenha. Assim é que de uma propriedade pode surgir uma nova propriedade ou um direito real menor, como uma superfície ou usufruto. A recíproca não é verdadeira: um direito real menor, como um usufruto (ou superfície), nunca poderá dar origem a um direito real maior, como uma propriedade, tendo em vista não deter o usufrutuário (ou o superficiário) a propriedade, mas tão apenas o direito de usar e fruir. Pode, no máximo, dar origem a outro direito real de mesma ou inferior categoria, acaso não vedado por lei. No caso do usufruto, por exemplo, não se poderá admitir novo usufruto, tendo em vista a não possibilidade de sua alienação (art. 1393 do CC).

Extrapolando o raciocínio apresentado: de uma propriedade (como a laje), podem originar-se direitos menores, como superfície, concessões de direito real de uso (CDRU) ou de uso especial para fins de moradia (CUEM). Já de uma CDRU ou CUEM não se torna possível extrair uma propriedade (como a laje). A conclusão aqui expressa terá grande importância quando tratarmos da REURB em terrenos públicos (capítulo 5), dada a possibilidade de extrairmos uma superfície de um direito de laje incidente em uma mesma edificação.

As consequências de a laje ter natureza jurídica de propriedade são inúmeras. Inicialmente traz consigo todos os poderes e as tutelas processuais inerentes à condição de direito de propriedade.

É direito real perpétuo (sem prazo de duração definida), elástico (possível desmembrar alguns dos poderes, como o uso da laje, tal como ocorre nas concessões de uso ou sua fruição – possibilidade de CUEM ou CDRU tendo por base uma laje), exclusivo (o direito de laje tem matrícula própria e constitui-se em unidade autônoma) e absoluto (oponível *erga omnes*), com matrícula própria quando de sua instituição.

A condição de propriedade habilita a laje a ser objeto de direitos reais de garantia, destacando-se a hipoteca e alienação fiduciária em garantia. A regularização pela instituição de lajes possibilitará a introdução da construção no mercado imobiliário, com a geração e a circulação de riquezas, as vantagens já estudadas no capítulo 2, do capital morto imobiliário.

Poderá, outrossim, como direito real de propriedade que é, ser objeto de usucapião. Como estudado no capítulo de superfície, a usucapião refere-se a importante mecanismo de formalização de um título, ainda que não se possa afirmar estar afeto a um procedimento de regularização em sentido estrito (dado não se vincular a outras medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais que orbitam em tais casos, mas tão apenas com a titulação). De qualquer forma, permitirá a obtenção do título com a vantagem principal de não depender de atuação direta por parte do poder público (não depende da realização de um procedimento por parte do poder público, sendo uma ação ou procedimento de iniciativa do próprio interessado).

Mais ainda. A usucapião poderá dar-se em relação ao direito de propriedade como um todo (em que o usucapiente adquirirá a propriedade propriamente dita, a laje) ou em relação a direito real menor (superfície, CDRU ou CUEM), a depender do *animus* da posse.

A discussão, então, volta-se ao que foi tratado no item 3.6 deste trabalho, sendo possível que, ainda que não se admitida a usucapião da propriedade, como o que ocorre em um imóvel público, sustente-se sua possibilidade em relação a um direito real menor (como uma CDRU ou superfície da laje). Não é preciso dizer da importância deste corolário para a regularização em imóveis públicos quando a iniciativa advém do particular ocupante.

Em segundo plano, sendo a laje uma propriedade autônoma, grande vantagem tem em relação ao condomínio. Não terá o lajeário seu título de propriedade compartilhado com outros condôminos-lajeários, com todos os inconvenientes

associados à existência de um condomínio. Poderá usar, gozar, dispor e reivindicar (em decorrência de sua natureza jurídica de propriedade, embora não este atributo não esteja expressamente previsto no capítulo de laje), bem como gozar de direito de preferência em igualdade de condições com terceiros (art. 1510-D do CC).

A natureza de verdadeiro direito de propriedade, a ensejar uma propriedade diversa e distinta do solo, terá impacto decisivo para seu emprego na regularização fundiária como mecanismo a possibilitar a expedição de títulos de propriedade individuados, sobretudo em vista da possibilidade de a mesma ser constituída sobre (ou sob) terrenos públicos (art. 1510-A, §1º do CC) ou particulares, dos quais a mesma se destacará.

#### **4.5. O direito de laje e institutos correlatos: superfície, aforamento e concessões**

A REURB pode concretizar-se por intermédio da aplicação de diversos institutos jurídicos, como os previstos no art. 15 da LRF e art. 4º, V do EC. Neste rol não taxativo, conforme expressa redação, alguns se destacam quando o objeto regularizando recai sobre propriedade pública: a superfície, a concessão de direito real de uso (CDRU), a concessão de direito real de moradia (CUEM) e o direito de laje.

As similitudes e diferenças entre superfície, aforamento e concessões (de direito real de uso e de uso para fins de moradia - CDRU e CUEM) foram explicitadas no capítulo anterior. Cumpre, então, compará-las com o direito de laje tendo como norte seu emprego no procedimento de regularização fundiária.

Tanto a laje, quanto a superfície e as concessões são direitos reais (art. 1225, II, XI, XII e XIII do CC e art. 674, I do CC/16 c/c art. 2038 do CC), suscetíveis de alienação, de serem objeto de hipoteca (art. 1473, VIII e IX do CC e art. 810 do CC/16 c/c art. 2038 do CC) e de alienação fiduciária (art. 22, §1º da lei 9514/97). São também mecanismos aptos ao manejo em procedimento de regularização fundiária, sobretudo quando se trata de prédios públicos (tópico seguinte), contribuindo para o incremento do tráfego jurídico imobiliário (capítulo 2).

Diferem, entretanto, a CUEM, a CDRU e a superfície em relação à laje em pontos fundamentais.

A CUEM e a CDRU, como o próprio nome traduz, são concessões de direito real de natureza especial, face a uma maior estabilidade de que gozam. No que pertine à REURB, perduram enquanto o imóvel estiver afeto à condição de moradia, sendo transmissíveis *inter vivos* e *causa mortis*. Ambas não gozam, no entanto, da condição de propriedade, pelo que carecem de tutelas petitórias (como a ação reivindicatória). Sendo direitos reais menores do que a propriedade, deles não poderá ser extraído um direito de propriedade, pelo que não há que se falar, em princípio, de laje originando-se de uma CDRU.

Situação diversa ocorre com a laje. Desmembrando-se de uma propriedade e pelas razões já explicitadas no item anterior, tem a laje a natureza jurídica de um direito real sobre coisa própria, uma outra propriedade, carreando, com isto, os diversos atributos de usar, gozar, fruir ou dispor e de reivindicar.

A laje também assume condição diversa da superfície, como visto no tópico anterior. A uma porque a superfície, embora passível de certa divergência pelo seu caráter dúplice, quando enfocada em relação ao terreno, constitui-se em direito real de uso ou gozo, modalidade sobre a coisa alheia. Já a laje associa-se a um direito real sobre coisa própria. A superfície normalmente incide diretamente sobre o terreno (de acordo com a redação legal – art. 1369/CC), nada obstante parte da doutrina admita sua constituição sobre outra construção, a chamada superfície da superfície, superfície de 2º grau ou superfície por cisão, nos termos do enunciado 250 do CJF e da não tipicidade fechada dos direitos reais. A possibilidade da superfície da superfície advém, como visto, justamente do caráter dúplice da superfície. Quando enfocada em relação ao terreno, trata-se de um direito real sobre coisa alheia. Já sob a ótica do superficiário em si, a superfície transparece como sendo uma verdadeira propriedade superficiária. Deste fato advém a possibilidade de constituição de uma nova superfície, a superfície da superfície, dado que, de acordo com o art. 1369 CC, compete apenas a um proprietário a constituição de um direito de superfície (embora seja controvertido pelo fato do art. 1369/CC mencionar a cessão de terreno e não de outra superfície como objeto para constituição de uma superfície).

A laje, por sua vez, é constituída, de acordo com sua própria definição no art. 1510-A do CC, necessariamente sobre uma superfície inferior ou superior de uma outra construção, a construção-base. Ademais, ao passo que há previsão expressa

da laje de 2º grau, a chamada laje da laje (art. 1510-A, §6º da CC), no caso da superfície, há debates na doutrina, como visto.

A superfície é, via de regra, vinculada ao solo, diversamente da laje, a qual não tem vínculo com o solo e sim relação com outra construção. A superfície vincula-se à parte localizada do imóvel (podendo incidir em relação a construções ou plantações), ao passo que a laje não tem vínculo com fração ideal do terreno (art. 1510-A, §4º do CC).

Ainda, a superfície é temporária, constituída por tempo determinado ou não (art. 21 do CC) em contraponto à laje, que é perene, perpétua (art. 1510-E do CC). A superfície, pela sua própria condição, também não tem matrícula própria, permanecendo vinculada à matrícula-mãe, ao passo que a laje tem sua própria matrícula (art. 1510-A do CC). O direito de preferência na superfície ocorre entre nu-proprietário e superficiário, ao passo que no direito de laje dá-se entre os lajeantes e lajeários.

Da comparação entre os institutos verifica-se que o manejo da laje para fins de REURB apresenta vantagens insuperáveis.

A uma porque, por ser direito de propriedade, permite ao seu titular o ajuizamento de ações petitórias e reivindicatórias, o que não ocorre com titulares de direitos reais menores, como a CUEM, CDRU e a superfície, havendo divergência quanto à possibilidade para esta última.

A duas porque a laje é perene, ao passo que a CUEM, CDRU e superfície são temporárias (embora gozem de relativa estabilidade enquanto o imóvel estiver funcionalizado pela moradia, conforme no item 3.6). Mesmo a enfiteuse, que atualmente só pode ser constituída sobre imóveis públicos de marinha (art. 2038 e seu §2º do CC) com espectro bem limitado para REURB (e por isto não tratada neste trabalho), tem sua perenidade potencialmente ameaçada pelo comisso (ou pelo resgate), a incidir em caso de não recolhimento do foro nos prazos em que especifica, o que, da mesma forma, não ocorre para com a laje.

A principal vantagem da laje, no entanto, refere-se ao fato de, diferentemente da superfície, da CDRU e CUEM, poder ser instituída de forma independente do terreno sob o qual se erige a construção-base que lhe serve de suporte. Tal característica torna a laje particularmente relevante em procedimentos de REURB.

Explica-se. Um dos principais desafios e objetivo em uma titulação é a produção de títulos individualizados para cada ocupação, evitando tanto quanto

possível a formação de condomínios (em relação a ocupantes de construções distintas), face aos problemas naturalmente conhecidos de convivência entre condôminos.

Observe-se que, em caso de REURB envolvendo titulação de imóveis em edificações com mais de um pavimento independente, na hipótese de não se querer (ou se poder) envolver a propriedade do terreno (solo), a laje será o meio por excelência para sua concretização. Como titular de forma independente (leia-se sem a instituição de um condomínio) cada uma das unidades?

Ora, ao instituir um condomínio edilício (ou mesmo acaso se fizesse uso de um *derecho de vuelo*) com fins de extremar pavimentos/unidades em uma edificação, a implantação implicaria a necessidade de se dispor de uma fração ideal do solo<sup>232</sup>, o que, por hipótese, não é possível. Da mesma forma, não se poderia fazer uso da CDRU e CUEM, pelo fato da propriedade do solo não as integrar (logo não seria possível sacar uma fração ideal). Veja-se que nem mesmo há que se falar em concessão de uso de 2º grau<sup>233</sup>.

O uso da superfície, em outra monta, também seria discutível, tendo em vista as sérias ressalvas quanto à admissibilidade da instituição de uma superfície da superfície (superfície de 2º grau) no ordenamento pátrio. Mesmo que admitida a hipótese, o uso da superfície como base para um condomínio edilício esbarraria na necessidade de se dispor de frações ideais do solo, elemento que não se detém em uma superfície (superficiário não tem a titularidade do solo, apenas da superfície sobre o mesmo). Ademais, com o emprego da superfície não se obteriam títulos registraes diversos, dado que ambas (ou as diversas) superfícies seriam registradas na mesma matrícula do RGI.

Resta, assim, o manejo da laje, a qual permite uma titulação das construções dos andares superiores (as unidades imobiliárias) sem necessitar da disponibilidade de frações ideais do terreno (solo), ainda assim com uma matrícula para cada unidade. Já a construção-base, em caso de não se desejar envolver o solo, poderia ser titulada via simples direito de superfície registrado na matrícula do terreno (e

---

<sup>232</sup> Lembre-se de que de acordo com o art. 1331, §3º do CC cada unidade imobiliária autônoma tem de estar necessariamente vinculada a uma fração ideal do solo. Como a solução do problema não pode envolver a propriedade do solo (e por consequência alguma fração deste), tem-se que não seria possível a titulação por intermédio do condomínio edilício.

<sup>233</sup> Como a concessão de uso não inclui o solo ou a superfície, não há a possibilidade de instituir-se uma concessão de uso sobre uma concessão de uso, o que é denominado no texto de concessão de uso de 2º grau.

construção-base) de forma independente das lajes. Ter-se-iam, assim, títulos diferentes representando cada uma das construções, atendendo as premissas do problema levantado.

A questão mencionada terá relevo quando estudarmos o problema da usucapião em relação a lajes e terrenos públicos, dado a impossibilidade de aquisição da propriedade do terreno por impeditivo constitucional.

#### **4.6. Formação e extinção da laje, laje em quiescência, em concreção e por cisão**

Como se extrai do conceito do art. 1510-A do CC, a laje forma-se pela cessão da superfície superior ou inferior de sua construção, a fim de que mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo.

Veja-se que, apesar de se falar em cessão de superfície, é preciso bem delinear os conceitos, pois o que ocorre na cessão da laje é um verdadeiro desmembramento de uma propriedade. Remanesce a propriedade do solo e da construção-base para determinado titular da qual se destaca outra propriedade, a superfície superior ou inferior daquela construção-base. A propriedade da laje, projeção vertical da construção sobre ou sob o solo, passa a ter proprietário distinto, com a abertura de matrícula própria. A laje, como propriedade distinta, há de abranger tão apenas a projeção vertical da construção e não todo o restante do espaço aéreo da propriedade (demais áreas edificadas ou não), o qual continua a pertencer ao antigo proprietário.

Apesar da similitude dos vocábulos “superfície”, assim entendido como um plano horizontal acima ou abaixo de determinada construção, a superfície que se destaca para formar a laje assim se perfaz como propriedade autônoma em relação à construção-base e terreno. Difere, assim, da superfície objeto do direito real de superfície, a qual, embora represente uma derrogação do princípio da acessão (*superfície solo cedit*) remanesce vinculada como direito real limitado à propriedade anterior. Lembre-se que, no caso do direito real de superfície, não há abertura de uma nova matrícula, sendo feito o registro na mesma matrícula do imóvel originário.

Com a instituição do direito de laje, passam a existir, então, duas (ou mais) propriedades em paralelo, sem compartilhamento de frações ideais (art. 1510-A, §4º

do CC). Em caso de edificação de uma nova laje ou desdobramento da laje anterior, esta segunda laje, quando registrada, adquire autonomia com uma matrícula própria no registro imobiliário, passando a constituir-se em uma nova propriedade, em paralelo à propriedade da laje anterior e do solo e construção-base.

Em termos formais, a instituição da laje será objeto de um contrato por escritura pública, também sendo admissível sua constituição *mortis causa*, por um testamento (embora o título seja o formal de partilha ou de adjudicação), em analogia ao art. 1.332 e art. 1378 do CC (condomínio edilício e servidão). Pode ser feita de modo gratuito ou oneroso, exigindo, como visto, autorização do município para sua efetivação, por conta das posturas municipais. Já no âmbito da REURB pode ser originada por via de legitimação fundiária (art. 23 da LRF), em que a propriedade da laje é obtida diretamente ou por vias da legitimação de posse, com a laje advinda da conversão da posse em propriedade (laje) após o termo legal (art. 25 da LRF). Ambos os casos, consignados os direitos na certidão e no projeto de REURB (art. 42 da LRF) – os títulos aptos ao registro serão os contratos ou termos administrativos que podem até estar formalizados junto à certidão de regularização fundiária (art. 221, V da LRP).

Analogamente à superfície uma questão tem de ser proposta: a laje pode ser criada apenas por cisão (quando já edificada a construção que será seu objeto) ou admite-se também a laje como direito real a possibilitar uma futura edificação? Neste último caso um direito em quiescência, em potencial para uma futura construção na projeção vertical da superfície, um direito a sobrelevação, a chamada laje em concreção.

O assunto já foi tangenciado em tópico anterior e no capítulo de direito de superfície e não guarda maiores dificuldades, embora uma interpretação literal do ordenamento possa trair o raciocínio e levar a conclusões equivocadas.

Veja-se que art. 1510-A do CC, ao referir-se à nova laje criada, menciona que seu titular ficará encarregado de “manter unidade imobiliária distinta da construída sobre o solo”. O emprego do verbo “manter”, em sua literalidade, pode sugerir a incidência da laje tendo por objeto construção já existente, ou seja, apenas sendo reconhecido pelo ordenamento a formação da laje na modalidade cisão. O caput do art. 1510-E do CC, inclusive, parece reforçar esta ideia, quando menciona que a ruína da construção-base leva à extinção do direito real de laje, sugerindo que não poderia subsistir uma construção em nível superior (apenas em direito ou latente)

acaso não mais houvesse o suporte físico da construção-base. Veja-se que a laje em concreção, por caminhar no plano da potencialidade (direito a construir), não dependeria, em um primeiro momento, da existência de uma construção-base, apenas demandando sua ocorrência quando o direito fosse faticamente exercido (construção da laje).

A restrição da existência da laje à presença de uma construção já edificada, entretanto, não parece ser a melhor interpretação, a qual não pode ser feita de maneira isolada, mas sim de acordo com as finalidades do instituto.

A intenção do legislador, além de permitir a regularização fundiária em centros urbanos, é a de fornecer mecanismos jurídicos para enquadramento de construções efetuadas ou a serem efetuadas. Neste sentido, nada impediria que houvesse uma cessão prévia da superfície de determinada construção como laje (desde que autorizado pelo município), para que, após, fosse edificada a construção nesta laje já constituída (dentro dos parâmetros e posturas municipais).

A despeito da regra do caput do art. 1510-E do CC, cabe lembrar que a extinção da laje é afastada, ainda que em caso de ruína da construção-base, se houver sua reconstrução dentro do prazo de cinco anos. A lei não menciona como pré-requisito da manutenção da laje sua edificação no lustro, mas tão apenas a edificação da construção-base a dar suporte ou existência à superfície da laje.

Pode-se, por todo o exposto, afirmar que o direito de laje constitui-se em uma propriedade do espaço aéreo ou do subsolo, destacado do solo e da construção-base, haja ou não a construção edificada. Analogamente à superfície nos ensinamentos de Ricardo Lira<sup>234</sup>, antes da construção, a laje constitui-se em uma propriedade em quiescência, um verdadeiro direito real à construção, apto a ser exercitado pelo seu proprietário. Uma vez edificada a laje, a edificação

---

<sup>234</sup> Segundo o professor, “Ter-se-ia o direito de superfície criado como concessão *ad aedificandum* ou *ad plantandum*. Exercido o direito, surge a propriedade separada superficiária, sem que se extinga o direito de construir ou plantar, conduzindo a um período de quiescência ou adormecimento, enquanto existente a propriedade separada superficiária. Se a concessão é *ad tempus* e há o perecimento da coisa superficiária, o concessionário pode reconstruir ou replantar, se ainda lhe resta prazo de concessão. Só não terá direito de reconstruir ou replantar se o negócio jurídico superficial io dispuser em contrário. Acontece, na hipótese considerada, que o momento da concessão *ad aedificandum* ou *ad plantandum* é sucedido no tempo pelo momento da propriedade separada superficiária, sem que, contudo, desapareça: fica quiescente.”

In, LIRA, Ricardo Pereira. **Liberdade e Direito à Terra**. Dir. adm., Rio de Janeiro, jan./mar. 1981. 19-20 p. Disponível em: <[bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/43283/41944](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/43283/41944)> Acesso em: 06 jan/ 2019.

automaticamente incorpora-se ao patrimônio do lajeário, decorrência do princípio da acessão da nova edificação em relação à laje.

O destaque da laje pode, assim, dar-se por concreção ou por cisão. No primeiro caso, institui-se tão apenas o direito real de laje, um direito de propriedade em quiescência, sem que ainda haja edificação. Efetuada a edificação na laje, a mesma integrará o patrimônio do lajeário, consignando-se sua existência na matrícula da laje (via averbação). Já a laje por cisão ocorre quando a edificação já se encontra erigida. Neste caso, as edificações (base e laje) são cindidas, tomando a forma de duas propriedades independentes, uma originária e a outra como laje instituída.

Avançando no tema, há a previsão expressa no art. 1510-A, §6º do CC da possibilidade de instituição voluntária de lajes multinível, verdadeiros direitos sucessivos de laje. Nesta configuração, o titular da laje cede a superfície de sua construção para a instituição de sucessivos direitos de laje, desde que haja autorização expressa dos demais titulares de laje e da construção-base, obedecidas as posturas municipais. Trata-se de caso de lajes sucessivas ou simultâneas, em que há a instituição de diversas lajes, uma sob (ou sobre) as outras, obedecidos os limites da construção e das posturas edilícias municipais.

A operação dependerá da realização de um negócio jurídico entre o titular do imóvel (construção-base ou laje anterior) em relação ao qual se destacará a nova laje e o novo lajeário, bem como autorização dos titulares dos demais imóveis (construção-base e/ou titulares das demais lajes) e aquiescência do município (posturas urbanas e edilícias). A laje assim constituída será em princípio perpétua<sup>235</sup>, tendo sua existência consignada em nova matrícula, assim como eventuais outras diversas lajes também terão sua matrícula própria.

A despeito da semelhança da laje multinível com um condomínio edilício ou *derecho de vuelo*, destes casos não se trata. Aproxima-se no sentido de que cada laje será de propriedade exclusiva de seu titular, assim como ocorre com cada unidade autônoma em um condomínio edilício. Difere porque o condomínio edilício pressupõe, além da propriedade exclusiva da unidade autônoma, o que também ocorre com a laje, a propriedade comum de áreas de uso compartilhado, inclusive

---

<sup>235</sup> Fala-se em “a princípio” porque, obedecidas a certas condições, as lajes poderão ser reunificadas em uma mesma matrícula. Mais detalhes serão estudados no capítulo de registros públicos do direito real de laje.

com uma fração ideal do terreno pertencente a cada um dos condôminos. O mesmo ocorre com o *derecho de vuelo*.

Na laje multinível, diversamente, não há a aquisição de fração ideal do terreno ou participação em área edificada, por expressa disposição de lei. A previsão constante do art. 1510-A, §4º do CC permite concluir que a propriedade da laje consubstancia-se de forma totalmente independente da construção sobre (ou sob) a qual se apoia, bem como da propriedade do solo. Não fosse assim, sua regularização em uma edificação dar-se-ia mediante alteração, aprovada à unanimidade dos condôminos até então existentes, do registro de instituição do condomínio na matrícula do imóvel. A alteração trataria de inserir, por intermédio de uma averbação no álbum imobiliário da matrícula do imóvel (onerado pela laje), o recálculo das frações ideias do solo correspondentes às unidades imobiliárias, promovendo a redução proporcional das cotas existentes para, a partir de agora, acomodar também a fração ideal do solo correspondente à área da laje, que passaria a integrar o condomínio (semelhante ao que ocorre no *derecho de vuelo*). Não é isto, entretanto, que a lei determina, repita-se, adquirindo a laje plena e absoluta autonomia em relação à construção existente.

O fato de não demandar uma fração ideal do solo potencializa o uso da laje em REURB, sobretudo quando a regularização tiver por objeto uma edificação com construções independentes sobrepostas assentada sobre um terreno público, em que a iniciativa de titulação advenha do particular por intermédio de usucapião.

Em que pese a laje não se constituir em condomínio edilício, sua situação, no que tange ao convívio dos ocupantes da edificação, aproxima-se bastante, o que levou o legislador a prever a solução de potenciais conflitos e estabelecer regras mínimas de convivência na lei. De ver-se o art. 1510-B do CC, o qual veda expressamente ao titular da laje prejudicar com obras novas ou falta de reparação a segurança, a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício, observadas as posturas em legislação local. A regra assemelha-se a do art. 1136 do CC para condôminos, pela qual há vedação de obras que prejudiquem a segurança ou que alterem a fachada, as partes ou as esquadrias externas, bem como a destinação da edificação. O objetivo é claro. Embora seja um direito inerente à propriedade a alteração da forma de uso e/ou das características de determinado bem deve dar-se dentro de limites, obedecidas as características gerais da edificação, inclusive com respeito ao direito dos demais conviventes.

A proximidade da laje com o condomínio edilício é reconhecida pela própria lei, no art. 1510-C do CC, com a determinação de aplicação das normas de condomínio edilício subsidiariamente para laje. O artigo, inclusive, em seu final, faz referência ao chamado contrato de laje, que se assemelha a uma convenção de condomínio, contrato no qual serão dispostas as regras básicas de convivência, os direitos e deveres dos ocupantes da laje, sem prejuízo da necessária obediência às normas de ordem pública dispostas nos art. 1510-B a 1510-E do CC.

Estabelece, ainda, o art. 1510-C do CC, que as despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum serão partilhadas entre o proprietário da construção-base e os titulares das lajes, na proporção que venha a ser estipulada em contrato, tal como ocorre em um condomínio.

Aduz, ainda, o art. 1510-C do CC, §1º, em similitude ao art. 1331, §2º e §5º do CC para o condomínio especial, que se consideram partes que servem a todo o edifício: os alicerces, colunas, pilares, paredes-mestras e todas as partes restantes que constituam a estrutura do prédio; o telhado ou terraços de cobertura, ainda que destinados ao uso exclusivo do titular da laje; as instalações gerais de água, esgoto, eletricidade, aquecimento, ar condicionado, gás, comunicações e semelhantes que sirvam a todo o edifício e, em geral, as coisas que estejam afetadas ao uso de todo o edifício. Da mesma forma que o art. 1341, §2º do CC para o condomínio especial, estabelece ainda ser assegurado, em qualquer caso, o direito de qualquer interessado de promover reparações urgentes na construção na forma do parágrafo único do art. 249 do CC.

Veja-se que, diversamente da laje, um condomínio edilício pressupõe, além da propriedade exclusiva da unidade autônoma (o que também ocorre com a laje), a propriedade comum das áreas de uso compartilhado com uma fração ideal do terreno pertencente a cada um dos condôminos.

Segundo Marco Antônio de Oliveira Camargo<sup>236</sup>, no instituto lajeário seria “inconcebível, por exemplo, a nomeação de um síndico para representar o interesse das partes, igualmente inaceitável a existência de cobrança compulsória de

---

<sup>236</sup> CAMARGO, Marco Antônio de Oliveira. **Direito de laje**. Explicando para quem quer entender. 2017. Disponível em: <<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=OTA2MQ==>>. Acesso em 05 de dez de 2018.

contribuição condôminial”. Neste ponto, arremata Cristiano Farias<sup>237</sup>, para quem “o condomínio edilício cria uma complexa relação entre propriedade exclusiva e propriedade comum, muito mais densa e firmada sobre o direito de laje”.

A laje veio justamente para desburocratizar a relação “condôminial” entre cidadãos geralmente com limitados recursos financeiros. Ou seja, não terá o lajeário seu título de propriedade compartilhado com outros condôminos-lajeários, com todos os inconvenientes associados à existência de um condomínio, podendo usar, gozar, dispor e reivindicar livremente, apenas tendo de assegurar eventual direito de preferência em caso de alienação aos demais lajeários ou ao proprietário da construção base.

O legislador, no art. 1510-D do CC, optou pela criação de um direito de preferência quando da alienação da laje. Afasta-se, neste ponto, do regramento do condomínio especial, no qual não há direito de preferência para outros condôminos quando da alienação de unidades autônomas. Aproxima-se da regra do art. 1373 do CC, do direito de superfície, em que há a previsão de direito de preferência recíproco entre proprietário e superficiário em caso de alienação e da regra do art. 504 do CC, do condomínio de partes indivisíveis ou de partes divisíveis em estado de indivisão<sup>238</sup>.

Em caso de alienação de quaisquer 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 de o contrato dispuser de modo diverso.

Ainda no mesmo sentido da regra do art. 504 do CC aplicável em condomínios ordinários, caso não seja dado conhecimento da alienação ao titular da construção-base ou da laje, poderão estes, mediante depósito do preço do negócio, haver para si a parte alienada a terceiros, se o requererem no prazo de cento e oitenta dias, contado da data da alienação.

---

<sup>237</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; DELBS, Martha El; e DIAS, Wagner Inácio. **Direito de Laje**. Salvador: JusPodivm, 2017. 34p.

<sup>238</sup> No REsp 1.207.129-MG, o STJ entendeu aplicável a regra do direito de preferência também em condomínio divisível, desde que em estado de indivisão. Mencionou o julgado a manutenção da aplicação da regra do art. 1139 do CC/1916, praticamente repetida no art. 504 do CC/02: “Na hipótese de o bem se encontrar em estado de indivisão, seja ele divisível ou indivisível, o condômino que desejar alienar sua fração ideal do condomínio deve obrigatoriamente notificar os demais condôminos para que possam exercer o direito de preferência na aquisição, nos termos do art. 1.139 do CC/1916” (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.207.129-MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 16/6/2015, DJe 26/6/2015).

A lei fixa uma ordem de prioridades iniciando-se pelo titular da construção-base. Caso este não faça valer sua preferência, poderão exercer sua preferência, sucessivamente, o titular das lajes ascendentes e descendentes, assegurada a prioridade para a laje mais próxima à unidade sobreposta a ser alienada.

Apesar do direito de laje constituir-se em verdadeira propriedade autônoma, sabedor dos conflitos de vizinhança existentes entre proprietários de imóveis lindeiros ou próximos, estabelece o legislador graus de prioridade na preferência. No mais alto grau, coloca o titular da construção-base. Após, os titulares de lajes mais próximas, começando pelas ascendentes. A ideia parece clara: possibilitar a aquisição de lajes contíguas pelo mesmo proprietário, o qual poderá, a depender de sua vontade e da legislação municipal, unificá-las em um único imóvel. Mais detalhes sobre a unificação de lajes será vista no capítulo seguinte.

Por último, em caso de extinção da laje, haverá uma fusão de dois direitos de propriedade, reunificando-se em um único imóvel de mesma titularidade. Para que possa ocorrer, faz-se necessário que os imóveis a serem fundidos sejam contíguos entre si (as lajes entre si ou uma delas e sua construção-base) e sejam de propriedade do mesmo titular. Mais detalhes serão vistos no capítulo de registros públicos.

#### **4.7. Superfície de laje e laje de superfície**

Um dos modos de potencializar-se o uso de instrumentos jurídicos de regularização dá-se através de sua combinação. Pergunta que cabe nesta altura do trabalho é saber a viabilidade jurídica de termos uma superfície em uma laje (superfície de laje) e se, *mutatis mutandis*, se é possível obtermos de uma superfície uma laje (laje de superfície).

Como delineado neste capítulo, a laje tem natureza de propriedade alodial, fato que autoriza o destaque de uma superfície. Em outras palavras, existindo a laje, propriedade autônoma que é, há a possibilidade do manejo da elasticidade inerente à sua condição jurídica de propriedade, destacando-se a superfície (ou outro direito real limitado ou menor compatível<sup>239</sup>).

---

<sup>239</sup> O raciocínio desenvolvido vale para CUEM e CDRU ou outro direito real sobre coisa alheia que seja compatível com a situação descrita.

Viável assim falarmos em superfície da laje, que seria registrada como um direito real sobre coisa alheia na própria matrícula da laje.

Já a laje de superfície, em princípio, não pode ser admitida, pois de um direito real menor ou limitado<sup>240</sup> (a superfície) não se pode extrair um maior (propriedade). Poderá, no entanto, haver a constituição de uma laje, se ocorrer a coparticipação do superficiário, do titular do terreno, bem como a concordância de terceiros proprietários de eventuais outras lajes (art. 1510-A, §6º do CC) no negócio.

Ao constituir uma superfície, por tempo determinado ou indeterminado (mas não perpétuo), o titular do terreno resguarda para si o direito expectativo de reunificação dos imóveis (a superfície e seu terreno). Este direito que remanesce com o proprietário é a principal diferença entre o superficiário e o titular de uma laje, existindo no primeiro, mas não no segundo (já que a instituição da laje é perpétua).

A despeito de o superficiário e o lajeário possuírem a propriedade das construções, denominada genericamente de superfície como plano horizontal apto a construção, o lajeário a titulariza de modo definitivo, como propriedade plena e alodial, ao passo que o superficiário a titulariza como direito real sobre coisa alheia, o qual, mais cedo ou tarde, restará extinto e reunificado à conta do titular do terreno.

Assim, participando o superficiário, o qual cederá a superfície e o titular do terreno, o qual cederá o aqui denominado direito expectativo, poderá haver a formação do direito de propriedade pleno necessário para dar origem à nova laje. Trata-se, no entanto, de situação excepcional.

#### **4.8. O Impacto do Direito de Laje no Registro Imobiliário**

O direito de laje, seguindo a regra dos direitos reais no ordenamento brasileiro, tem em sua formação a presença de dois elementos: o título e o modo.

Em um primeiro momento, é constituído através de um título, qual seja, uma escritura pública (art. 108 do CC), instrumento particular (para as exceções legais) ou termo administrativo (caso da regularização fundiária). Pode também advir de instituição *mortis causa*, previsto em testamento, ainda que o título hábil a ingresso junto ao registro imobiliário seja o formal de partilha (ou de adjudicação - art. 221 da

---

<sup>240</sup> Posição adotada neste trabalho conforme explicado no capítulo 3

LRP), dentro de uma carta de sentença ou por uma escritura pública (inventário extrajudicial).

O título poderá também ser obtido via usucapião, consoantes as modalidades nele desenvolvidas, seja por sentença ou por escritura pública (modalidade extrajudicial - art. 216-A da LRP). Poderá também ser obtido via outra modalidade de processo judicial ou extrajudicial, como por exemplo uma sentença judicial de divórcio ou de dissolução de união estável ou escritura de partilha amigável de bens, que verse sobre a nova titularidade de uma laje já existente ou que, por conveniência na divisão, presentes os demais requisitos para constituição da laje, atribua-se, por exemplo, o pavimento térreo a um dos cônjuges e o superior a outro (instituído a laje na partilha para evitar a formação de condomínio entre os ex-cônjuges ou ex-companheiros).

O título apenas assegura a eficácia *inter partes*. Para obtenção da oponibilidade *erga omnes* e aquisição da condição de direito real, necessário o modo, que se perfaz com a inscrição do título junto ao cartório de imóveis da circunscrição do imóvel objeto do direito de laje (art. 1227 do CC). Costuma-se falar, assim, na natureza constitutiva do registro imobiliário, o qual serve para instituir o direito real, mais especificamente, o direito de laje.

Por exceção, no entanto, a aquisição da propriedade da laje pode não se dar com seu registro. No caso da usucapião, sua aquisição dar-se-á no momento em que presentes todos os requisitos para sua constituição<sup>241</sup>, independente do registro imobiliário, o qual ocorrerá posteriormente, quando da apresentação da sentença judicial ou da escritura pública. No caso da sucessão *causa mortis*, a exceção se dará em razão do princípio da *saisine*, com a propriedade da laje sendo adquirida no momento da abertura da sucessão, oportunidade em que ocorre sua transmissão para sucessores universais ou singulares. Também na desapropriação encontra-se uma exceção ao princípio constitutivo do registro imobiliário, vez que a propriedade será adquirida com o pagamento integral do preço expropriatório, independente da época em que for registrada a sentença de desapropriação.

Nas exceções referidas, diz-se que o registro imobiliário tem natureza meramente declaratória. Mais especificamente, natureza declaratória-integrativa,

---

<sup>241</sup> Doutrina minoritária entende que a propriedade na usucapião é adquirida não a partir do momento da configuração de todos os requisitos (posse, tempo, animus etc), mas sim a partir do (e de modo retroativo ao) primeiro dia da posse do bem.

pois, a despeito de não transferir a propriedade (daí a natureza declaratória), servirá para supedanear os princípios da continuidade e da disponibilidade ínsitos ao registro público. Através do registro, o atual proprietário comprovará ser titular do direito negociado, situação que lhe possibilitará alienar ou constituir outros direitos reais compatíveis com sua condição.

Em vista a importância do direito real de laje como instrumento da REURB e sua conexão com o registro imobiliário, faz-se imprescindível estudar a técnica de sua instituição, modificação, fusão e extinção no que atine aos aspectos registral-imobiliários.

#### 4.8.1. Instituição do direito real de laje no Registro de Imóveis

O assunto já restou tratado no capítulo de natureza jurídica da laje, em que foi comentada a operacionalização da laje no registro imobiliário através de abertura de uma nova matrícula para o prédio sobre o qual recairá a laje, nos termos da dicção dos art. 176, §9º da LRP e art. 1510-A, §3º do CC.

Com natureza jurídica de verdadeiro direito de propriedade, com visto neste capítulo, o regramento, fiel ao princípio da unicidade matricial (cada imóvel autônomo deve ser representado por uma matrícula própria no fôlio real - art. 176, §1º, I da LRP), estabeleceu a abertura de uma matrícula específica para cada laje instituída, sem prejuízo da manutenção da matrícula do terreno e imóvel-base originários. Em matéria de registros públicos, não se concebe o manejo de dois imóveis distintos em uma mesma matrícula, sob pena de desorganização do fôlio real, denominação dada ao índice dos imóveis presentes em determinada circunscrição geográfica. Independente da natureza jurídica do registro imobiliário, declaratória ou constitutiva (modalidades vistas no capítulo anterior), a laje será caracterizada sempre pela abertura de uma nova matrícula.

O procedimento registral, na prática, pode dar-se de duas formas, a depender de uma laje por concreção (laje em quiescência ou laje como direito à construção futura) ou uma laje por cisão (laje já construída).

A despeito da técnica registral não ser única, pois dependerá do registrador a prática de mais ou menos atos (registros ou averbações) representando as

ocorrências do mundo real na matrícula, para fins deste trabalho, apresenta-se uma possível solução para o registro da laje.

O procedimento registral, a título de sugestão, poderá começar com a averbação da construção-base existente<sup>242</sup>, a base sobre (ou sob) a qual se edificará a laje, apenas acaso ainda não constante na matrícula do imóvel. A partir daí, com a apresentação do título instituidor do direito real de laje, abrir-se-á nova matrícula<sup>243</sup> para a laje instituída (com remissão ao número da matrícula da construção-base), registrando nesta matrícula a transferência do direito de laje a construir (direito de laje em quiescência ou em futura concreção). Alerta-se que o desdobro da laje pode ser efetuado quando os imóveis (parte inferior e superior) ainda sejam de propriedade do mesmo titular, em situação de mero desdobro vertical do imóvel, ou em caso de já terem sido negociados com terceiro, hipótese em que será consignado por um ato de registro na matrícula da laje (registro do título pelo qual a laje foi transferida, por exemplo, uma compra e venda, doação etc). Após a abertura da matrícula da laje, promove-se, então, uma averbação na matrícula originária<sup>244</sup> fazendo-se remissão à nova matrícula aberta, como forma de documentar o desdobro vertical da laje. A averbação servirá não apenas para documentar a relação entre as matrículas, bem como para permitir o controle de disponibilidade, pois não se poderá abrir nova matrícula para a mesma laje deste imóvel em caso de apresentação de outro título, tendo em vista este direito já se encontrar destacado do terreno-base, agora consignado em nova matrícula (novo

---

<sup>242</sup> A averbação poderia dar-se da seguinte forma: Av.1-XXX- averbação de construção- descrevendo as características da construção (acessão) existente no terreno. O registrador imobiliário, regra geral, exigirá a apresentação do habite-se para averbação desta construção, havendo discussão sobre a validade da exigência da certidão negativa do INSS, art. 47, II da lei federal nº 8.212/91, em vista de possível inconstitucionalidade desta exigência (que, em tese, pode ser vista como uma sanção política).

<sup>243</sup> Abre-se nova matrícula com uma possível sugestão de descrição: IMÓVEL: a superfície superior da construção (LAJE) incidente sobre a edificação objeto da matrícula nº NNN desta serventia, medindo X metros de frente, com Y metros no lado esquerdo, Z metros no lado direito e W metros de fundos, com área de xxxx m<sup>2</sup>, situada na Rua Projetada nº ZZZ. PROPRIETÁRIO: FULANO DE TAL (dono do terreno e da construção base). Após isto, faz-se o registro da instituição do direito real de laje na matrícula aberta desta laje: R.1-XXXX constituição de direito de laje- nos termos da escritura pública de concessão de direito real de laje, o proprietário do imóvel objeto da presente matrícula concedeu a CICLANO DE TAL o direito de laje a construir (direito de construir) pelo preço de R\$ XXXX, nos termos do alvará de construção expedido pela prefeitura municipal em xx/xx/xx e que faz parte integrante do título.

<sup>244</sup> A averbação, a título de sugestão, dar-se-ia da seguinte forma: Av.2-XXX- instituição do direito real de laje- procede-se a presente averbação, nos termos do art. 176, §9º da LRP c/c art. 1510-A do CC para constar que, nos termos o R.1 da matrícula aberta nº YYY desta serventia, o proprietário do imóvel da presente matrícula concedeu o direito real de laje a FULANO DE TAL para construção sobre (ou sob) a edificação descrita na Av.1-XXX acima.

imóvel). Admitir novo registro de laje, afora violar a disponibilidade (estar-se-ia alienando duas vezes o mesmo direito), violaria também o princípio da continuidade, acaso este direito já pertencesse a um novo titular na matrícula da laje. Uma vez edificada a nova construção (laje), a mesma será averbada na matrícula já aberta da laje.

Em um segundo caso, em que já se tenha um prédio construído objeto da laje, as operações no registro imobiliário devem consignar a cisão (desdobro) vertical do prédio edificado. Abre-se nova matrícula já com as descrições do prédio da laje e com remissão à matrícula da construção-base. Processa-se, então, um primeiro registro, com a transferência da laje do antigo proprietário (o mesmo da construção-base e terreno) para o novo titular (acaso fosse o mesmo proprietário, em caso de mero desdobro vertical, apenas se consignaria sua situação de proprietário no cabeçalho da matrícula da laje sem este registro). Far-se-á, então, uma averbação na matrícula originária indicando a instituição da laje, com remissão à nova matrícula aberta, a qual conterà a laje, para documentação e controle de disponibilidade.

A instituição da laje pode também ocorrer em sede de projetos de REURB. Neste caso, em grande parte das vezes, não haverá previamente uma matrícula para a laje ou mesmo uma matrícula referente à parcela do terreno que abranja a construção-base e seu terreno anterior, tão apenas (e mesmo assim se houver) uma matrícula da gleba a ser regularizada como um todo.

Como estabelece a LRF, em caso de necessidade (não é procedimento obrigatório), faz-se inicialmente a lavratura de um auto de demarcação urbanística da área objeto de regularização e sua averbação junto às matrículas atingidas (matrículas englobadas na área de regularização ou que sofrerão destaque ou desfalque de área). Uma vez demarcada a área alvo, abrir-se-á uma matrícula (acaso ainda não existente), na qual será registrado o projeto de regularização fundiária (observa-se apenas que se a área a ser regularizada já constar de uma matrícula aberta e com ela coincidir, basta seu registro nesta mesma matrícula, sem a necessidade de abertura da referida matrícula nova).

Efetuada o registro do projeto de regularização, o procedimento, em suma, é o mesmo já descrito anteriormente. Abre-se, preliminarmente, uma matrícula para cada prédio-base e sua construção, descrevendo-os detalhadamente de acordo com o princípio da especialidade objetiva, averbando-se, a seguir, a existência de uma matrícula da laje (a notícia da laje também poderia ser feita na própria descrição do

imóvel na cabeça da matrícula)<sup>245</sup> para fins de publicidade, remissão e controle de disponibilidade. Abre-se também uma matrícula para a laje (com remissão ao número da matrícula da construção-base), descrevendo-se, da mesma forma, o prédio de laje, registrando-se, a seguir, a transferência da titularidade do antigo proprietário (que também era da construção-base e do terreno)<sup>246</sup> para o novo titular da laje. No caso da REURB, o antigo proprietário a ser lançado na matrícula é o proprietário da gleba alvo da regularização (que se for pública, via de regra será o município). Em caso de não se ter conhecimento do proprietário, deverá ser lançado

<sup>245</sup> Exemplo de matrícula da casa térrea (**matrícula nº 69.001**):

**Imóvel:** CASA TÉRREA nº 204 da Rua dos Inválidos, bairro Sucupira, nesta cidade, medindo 5,00m de frente, 13,01m do lado direito, 13,02m do lado esquerdo e 4,92m aos fundos, perfazendo uma área total de 64,90m<sup>2</sup>, servindo de CONSTRUÇÃO-BASE, da superfície superior existente no primeiro pavimento, identificada como LAJE nº 204A da Rua dos Inválidos, que confronta-se pela frente com a Rua dos Inválidos, pelo lado direito, com as Casas nº 203 e nº 203A da Rua dos Inválidos, pelo lado esquerdo, com a Casa nº 202 dos Inválidos, e com a Casa nº 199 da Primeira Travessa dos Inválidos, e, aos fundos, com a Casa nº 205 da Rua dos Inválidos.....

**Proprietário(a)(s):** MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, CNPJ NNN, com sede nesta cidade.....

**Registro anterior:** Neste Ofício de Registro de Imóveis no R-2, da Matrícula nº 66636, Livro nº 02, de Registro Geral. Dou fé. (Oficial/Substituto/Escrevente autorizado) .....

**R-1 - MAT. 69001** - Protocolo nº 202.657 - 06.05.2018 - TRANSMITENTE: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, CNPJ NNN, com sede nesta cidade; ADQUIRENTE: LUIZA REGULARIZADA DA SILVA, CPF NNN, brasileira, divorciada, residente e domiciliado no imóvel objeto da regularização.; TÍTULO: Legitimação Fundiária; FORMA DE TÍTULO: Procede-se nos termos do art. 11, VII, art. 23, art. 44, §1º, III da Lei nº 13.465/17, ao REGISTRO da aquisição originária de propriedade por LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA no âmbito da REURB-S, conforme listagem dos ocupantes contida na CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - CRF, lavrada pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 29/03/2018, subscrito pelo Exmo. Sr. Secretário de Mobilidade e Controle Urbano, autorizado pelo Decreto Municipal nº NNN. TRIBUTAÇÃO: Isenta, nos termos do art. 44, §3º, da Lei nº. 13465/17. Documentos arquivados eletronicamente. Dou fé.

<sup>246</sup> Exemplo de matrícula de laje (matrícula nº 69.002)

**Imóvel:** LAJE EM SOBRELEVAÇÃO nº 204A, incidente sobre a Casa Térrea nº 204 da Rua dos Inválidos, bairro Sucupira, nesta cidade, medindo 5,00m de frente, 13,01m no lado direito, 13,02m no lado esquerdo e 4,92m aos fundos, perfazendo uma área total de 64,90m<sup>2</sup>, que confronta-se pela frente com a Rua dos Inválidos, pelo lado direito, com as Casas nº 203 e nº 203A da Rua dos Inválidos, pelo lado esquerdo, com a Casa nº 202 da Rua dos Inválidos, e com a Casa nº 199 da Primeira Travessa dos Inválidos, e, aos fundos, com a Casa nº 205 da Rua dos Inválidos.....

**Proprietário(a)(s):** MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, CNPJ NNN, com sede nesta cidade.....

**Registro anterior:** Neste Ofício de Registro de Imóveis no R-2, da Matrícula nº 66636, Livro nº 02, de Registro Geral. Dou fé. (Oficial/Substituto/Escrevente autorizado)

**R-1 - MAT. 69002** - Protocolo nº 202.657 - 06.05.2018 - TRANSMITENTE: MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, CNPJ NNN, com sede nesta cidade; ADQUIRENTE: JOANA LAJEADA DA SILVA, CPF NNN, e seu esposo JOÃO MAX DA SILVA, CPF NNN, brasileiros, casados sob o regime da comunhão parcial de bens, residentes e domiciliados no imóvel objeto da regularização.; TÍTULO: Legitimação Fundiária; FORMA DE TÍTULO: Procede-se nos termos do art. 11, VII, art. 23, art. 44, §1º, III da Lei nº. 13.465/17, ao REGISTRO da aquisição originária de propriedade por LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA no âmbito da REURB-S, conforme listagem dos ocupantes contida na CERTIDÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA - CRF, lavrada pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 29/03/2018, subscrito pelo Exmo. Sr. Secretário de Mobilidade e Controle Urbano, autorizado pelo Decreto Municipal nº NNN. TRIBUTAÇÃO: Isenta, nos termos do art. 44, §3º, da Lei nº. 13465/17. Documentos arquivados eletronicamente. Dou fé.

pelo registrador a expressão “proprietário não identificado”, tudo conforme descrito no art. 50, I e II da LRF.

Em resumo: na instituição da laje há descerramento de matrícula própria, inaugurando-se uma nova inscrição cartorária. As demais remissões servem para correlação entre os prédios (laje e base), para a publicidade e controle de disponibilidade.

#### 4.8.2. Modificações e extinção no direito de laje

Além de sua instituição, a laje está sujeita a outras modificações, as quais devem ser levadas ao registro de imóveis como forma de obtenção de eficácia *erga omnes* ou de documentar alterações de situações de fato ou de direito que guardem correlação com a propriedade imobiliária.

Uma primeira ocorrência poderá ser o desmembramento da laje. No caso, havendo viabilidade urbanística com aprovação da municipalidade, poderá determinada laje dar origem a uma (ou mais) lajes, a chamada laje da laje, laje em 2º grau ou laje em sobrelevação, de modo que, onde anteriormente havia tão apenas uma construção-base e uma laje, passam-se a ter aquelas e outras lajes (art. 1510-A, §6º do CC).

O procedimento registral é basicamente o mesmo visto no tópico anterior. Havendo autorização dos proprietários da construção-base e da(s) laje(s) e estando o ato autorizado pelo município (art. 1510-A, §6º do CC), faz-se uma escritura pública ou obtém-se título hábil ao ingresso junto ao registro de imóveis do qual conste a instituição desta nova laje. Apontado no registro de imóveis, será aberta uma nova matrícula para a laje instituída (com remissão à matrícula da construção-base) e nela registrada a transferência de sua titularidade<sup>247</sup>. Na matrícula originária (da laje anterior) será feita uma averbação na qual se informará a abertura da nova matrícula de laje documentando a correlação entre os prédios (para fins de remissão e controle de disponibilidade).

---

<sup>247</sup> A segmentação da laje pode ocorrer também sem a transferência da propriedade. Neste caso, o proprietário poderá fazer requerimento ao registro de imóveis, apresentando autorização do Município para o desdobro, pleiteando a abertura de nova matrícula para a laje. Será então aberta nova matrícula da laje em seu nome e averbada a constituição da laje na matrícula originária.

Tendo em vista a necessidade de concordância de outros lajeados e do titular da construção-base em futuras modificações da estrutura geral das lajes nesta edificação conjunta (art. 1510-C do CC), bem como para fins de eventual exercício de direito de preferência em caso de alienação (art. 1510-D do CC), pode ser de bom alvitre que, da mesma forma, seja feita a averbação da instituição da nova laje em todas as matrículas das lajes anteriores do mesmo prédio assim como no da construção-base.

Em sentido contrário, há a possibilidade de fusão de lajes ou da laje com a construção-base, reconfigurando-se a construção como se fora única. Neste caso, há de estar presente o requisito da homogeneidade estabelecido no art. 234 da LRP, qual seja a contiguidade física e a identidade de titularidade entre os imóveis objeto de unificação. Desta feita, as lajes (ou construção-base e a laje) a serem fundidas devem pertencer ao mesmo proprietário, além de terem continuidade física. Não se poderá, assim, fundir uma laje de 1º nível com outra de 3º nível (ou grau) diretamente, sem que também haja a fusão concomitante da laje de 2º nível (que fica entre as duas). Além dos requisitos anteriores, as matrículas das lajes a serem fundidas, em princípio, não podem ter registros que impeçam ou causem controvérsias com sua unificação (acarretando uma não homogeneidade jurídica), o que ocorreria, por exemplo, se uma das lajes tivesse hipotecada para um credor e a outra, não hipotecada ou hipotecada para credor diverso<sup>248</sup>.

A fusão, a qual também dependerá de autorização do município, entidade responsável pelas regras urbanísticas, proceder-se-á por requerimento do interessado junto ao registro de imóveis, acompanhado da aprovação municipal. Apontado e qualificado o requerimento, haverá o encerramento das matrículas de laje objeto da unificação (mediante averbação em cada uma delas, com notícia de seu encerramento por fusão, fazendo-se igualmente referência ao número das outras matrículas fundidas e mencionando o número da nova matrícula resultado da fusão). Será aberta nova matrícula na qual conste a descrição do imóvel já unificado (resultado da fusão dos imóveis), transferindo-se para esta nova matrícula eventuais

---

<sup>248</sup> Neste caso, defende-se que a unificação dependeria da também concordância do(s) credor(es) hipotecário(s). Sobre o tema, CARVALHO, Afrânio de Carvalho. **Registro de Imóveis**. Editora Forense 4ª ed. – Rio de Janeiro – 1998 373 p: “Estas são as razões que criam virtualmente um impedimento à união de imóveis, quando um deles se acha hipotecado. Se o registro de imóveis, pela observância do princípio da legalidade no exame de título, busca a todo transe evitar questões futuras, constituiria, pelo menos, uma grave incoerência acolher no seu recinto uma sementeira delas, admitindo inadvertidamente a união de imóveis na eventualidade de um deles se achar hipotecado”.

ônus existentes nas matrículas anteriores, acaso uniformes, bem como averbando-se a notícia de existência de eventuais lajes por ventura remanescentes sobre os imóveis reunidos. De modo análogo, será realizada averbação nas outras (que não as reunidas) matrículas de imóveis desta construção, mencionando-se a fusão ocorrida com a numeração da nova matrícula resultado da fusão. A averbação na matrícula da laje imediatamente superior às lajes reunidas terá outrossim a peculiaridade de retificar sua descrição pois esta passará a ser uma laje incidente sobre a nova matrícula unificada (resultado da reunião das lajes) e não mais sobre a antiga laje superior das lajes que se fundiram.

Na extinção da laje, mediante requerimento, promover-se-á uma averbação na matrícula da laje consignando seu encerramento noticiando sua reunião com outra laje ou construção-base, recaindo, a partir daí o caso, no estudo da fusão efetuado no parágrafo anterior.

A laje poderá ser encerrada também sem que haja unificação, nos termos do art. 1510-E do CC, em caso de ruína da construção-base e de sua não construção no prazo superveniente de 05 anos. Neste caso, também procedido mediante requerimento-notícia, será realizada uma averbação de encerramento da matrícula da laje, consignando sua extinção pelo decurso do prazo nos termos do artigo de lei referido, bem como uma averbação junto à matrícula da construção-base, consignando a não mais existência da construção-base (sua demolição ou ruína) nela mencionada e de sua laje (ou lajes superiores) que foram encerradas.

#### 4.8.3. A usucapião judicial e extrajudicial da laje. Lajes sem matrícula imobiliária

Uma forma de aquisição da laje que particularmente interessa a este trabalho dá-se por intermédio da usucapião, que se efetiva mediante uma posse prolongada, contínua e ininterrupta, incidente sobre um prédio hábil a ser usucapido. Pode dar-se na modalidade judicial ou extrajudicial e ter por objeto terrenos particulares ou públicos, estes com as ressalvas que serão vistas.

Em caso de terreno ou prédios particulares, a questão não guarda grande dificuldade. Tendo a laje a natureza de propriedade em sentido estrito, pode ser destacada do solo e de sua construção-base. O ocupante adquirirá, na medida do exercício de sua posse, o direito real sobre a laje, desdobrando-se a então

propriedade alodial em duas: a do terreno-base (e sua construção) e a laje, esta última com o direito real (que pode ser a propriedade ou um direito real sobre coisa alheia) agora adquirido pelo usucapiente. A posse da laje sofrerá transmutação, convertendo-se pela consumação da prescrição aquisitiva na propriedade da (ou de direito real menor sobre) a laje, ao que se seguirá a abertura de matrícula (para a laje) e registro da sentença (ou escritura pública) de usucapião com o direito real respectivo.

Há cabimento da usucapião nas modalidades extraordinária, ordinária, especial urbana ou mesmo entre ex-cônjuges ou companheiros. Tendo em vista a natureza urbana do direito real de laje, a princípio, seria incompatível com a usucapião especial rural. Quanto à usucapião coletiva, possível, desde que visto dentro do espectro coletivo da posse. A ação de usucapião coletiva não se referirá a uma laje específica, tendo em vista não haver uma generalidade de lajes sobre uma mesma construção, mas abrangerá todas as construções-base e lajes em relação a um terreno a ser usucapido coletivamente. Ao final da ação, a titularidade de cada construção-base e de cada laje será formalizada pela abertura de uma matrícula própria a caracterizar cada uma das propriedades.

Na modalidade judicial, o procedimento segue o rito ordinário do novo CPC, uma vez que não foi reproduzido o procedimento especial do CPC de 1973. Estando a laje a ser usucapida já matriculada, entende-se aplicável a exceção acobertada no art. 246, §3º do CPC, sendo desnecessária a citação dos confinantes de outras lajes, em aplicação analógica ao que ocorre com uma unidade autônoma de prédio em um condomínio. Já em caso de não existência prévia da matrícula de laje, por se fazer necessária sua delimitação, por cautela devem ser citados os demais lajeários e o titular do terreno e construção-base. Os demais requisitos são os já conhecidos para as diversas modalidades de usucapião, apenas ressaltando que, em caso de laje pública, o direito real a ser adquirido deve ser o compatível com esta condição (o que foi visto no capítulo 3 com a aquisição da superfície ou de outro direito real limitado).

Já no caso da usucapião extrajudicial da laje, o procedimento a ser seguindo é o do art. 1071 do CPC, o qual acresceu o art. 216-A à LRP, regulamentado pelo provimento nº 65 de 2017 do CNJ<sup>249</sup>. Como sabido, a escolha da via extrajudicial

---

<sup>249</sup> No restante deste capítulo os artigos e demais dispositivos normativos citados sem norma adjacente referem-se a dispositivos deste provimento nº 65 do CNJ do ano de 2017.

implica a opção do trâmite do processo junto à serventia de registro imobiliário da circunscrição em que estiver localizada a maior extensão (se assim não for a totalidade) do imóvel (da laje) usucapiendo. Por certo, a opção pela via extrajudicial é uma mera faculdade, sendo certo que o interessado pode requerer a suspensão do procedimento judicial por um prazo de 30 (trinta) dias ou sua desistência para que possa fazer uso da via extrajudicial.

Prevê o art. 2º, §4º do provimento nº 65 de 2017 do CNJ a não admissibilidade da usucapião de bem público por conta da vedação constitucional. Em decorrência da posição defendida neste trabalho, pensa-se que tal vedação seria melhor interpretada acaso se restringisse às hipóteses de bens de uso especial e de uso comum do povo, não se aplicando aos bens dominicais.

No caso dos bens dominicais, em que pese os que defendem a possibilidade de usucapião da propriedade plena, defende-se o cabimento da usucapião de um direito real menor (como a superfície), a depender da qualificação da posse (aqui entendida como a finalidade da posse) exercida sobre o mesmo. O assunto foi desenvolvido no capítulo 3.6 (e seus subitens), quando tratada a aquisição da superfície em relação a prédios públicos para o qual se remete o leitor. Neste caso, se intimada a fazenda pública responsável pelo bem público dominical e não havendo objeção de sua parte, não se deveria considerar óbice ao prosseguimento da usucapião pela via extrajudicial para direito real menor, em que pese a redação proibitiva do provimento do CNJ.

Voltando ao procedimento extrajudicial, o requerimento a ser apresentado junto ao cartório imobiliário, o qual deverá ser assinado por advogado ou defensor público, deverá conter a modalidade de usucapião requerida com sua base legal; a origem e as características da posse, bem como o detalhamento da edificação, benfeitoria ou de outras acessões do imóvel usucapiendo; o nome e estado civil dos possuidores anteriores (cujo tempo de posse for utilizado para a completude do prazo de usucapião); número da matrícula da laje ou a informação de que o prédio não se encontra matriculado; o valor do imóvel, entre outras informações que forem julgadas relevantes. Acompanhará o requerimento ata notarial<sup>250</sup> lavrada por tabelião de notas da localidade do imóvel usucapiendo em que seja atestada a descrição do imóvel (da laje), sua localização, matrícula do terreno com as

---

<sup>250</sup> Vale aqui a mesma observação feita anteriormente em relação à inadequação técnica do termo ata notarial. O melhor seria denominar escritura declaratória de tempo de posse.

características no imóvel, a forma de aquisição da posse do imóvel, o tempo e as características da posse do requerente e de seus antecessores, a relação dos imóveis atingidos pela usucapião, bem como outras informações relevantes a critério do tabelião de notas para instrução do procedimento (podendo incluir depoimento de testemunhas ou de partes confrontantes). Também integrará o procedimento extrajudicial a planta e o memorial descritivo da laje objeto de usucapião (com sua disposição em relação ao restante da edificação), documento este assinado pelos demais lajeários (acaso existentes) e pelo proprietário da construção-base (do terreno), bem como documentos que comprovem o justo título (em caso de modalidade ordinárias de usucapião), a mansuetude e continuidade da posse, além do conjunto de certidões negativas da localidade do imóvel, presentes também outros documentos considerados necessários.

Salienta-se que no caso de ausência ou insuficiência de documentos, a posse e demais dados poderão ser comprovados por procedimento de justificação administrativa perante o oficial de registro do imóvel, em consonância, no que compatível, com o art. 381, §5º c/c art. 382 e 383 do CPC (art. 17).

Nos termos do art. 4º, §11 do provimento nº 65 de 2017 do CNJ, em caso de haver pedido de usucapião a abranger mais de um imóvel, ainda que de titularidade diversa, o procedimento poderá ser realizado por meio de um único requerimento, se contíguas as áreas. É o que pode ocorrer, por exemplo, no caso da usucapião da laje ser requerida também em conjunto com o terreno (e sua construção-base) ou de outra laje contígua.

Da mesma forma que o procedimento judicial, em caso de não existência de matrícula da laje, será exigida a participação de todos os demais proprietários das lajes adjacentes e da construção-base, em analogia ao que ocorre em condomínio edilício de fato (art. 7º do provimento). Ressalte-se, no entanto, que, em caso de a laje estar bem definida, com matrícula e descrição precisa, com perfeita identidade entre a descrição tabular e aquela apresentada no requerimento de usucapião, ausente estará a possibilidade de qualquer prejuízo aos confrontantes, pelo que dispensada a intimação dos mesmos, podendo o título de usucapião ser registrado na mesma matrícula originária da laje (art. 10, §10).

Uma vez protocolado o requerimento junto ao registro de imóveis, o mesmo será prenotado e, em caso de a planta descritiva não contar com a assinatura de todos os confrontantes (no caso da laje, as lajes subjacentes e o terreno) e de

titulares de direitos reais eventualmente registrados, o registrador promoverá a notificação extrajudicial, interpretado o silêncio do intimando como sua concordância com o seguimento do procedimento de usucapião.

Ainda em relação ao consentimento, considerar-se-á este outorgado, quando apresentado pelo requerente justo título ou instrumento que demonstre a existência de relação jurídica com o titular registral, acompanhado da prova de quitação de obrigações, bem de certidões que demonstrem a inexistência de ação judicial contra o requerente ou seus cessionários envolvendo o imóvel usucapiendo (art. 13 e §§).

Efetuadas as notificações, dar-se-á ciência ao poder público nos termos do art. 15, procedendo-se à publicação de editais para conhecimento de eventuais interessados que queiram intervir no procedimento (art. 16).

Impugnado o pedido de reconhecimento de usucapião (por terceiros interessados, por confinantes, por titulares de direitos reais ou pelo poder público), o registrador tentará promover a conciliação. Em sendo infrutífera, será lavrado relatório circunstanciado, com entrega dos autos ao requerente, o qual poderá adequá-lo para procedimento judicial, uma vez que o consenso é pré-requisito para o seguimento na via extrajudicial (art. 18), que restará encerrada.

Havendo concordância, será promovido o registro da usucapião, com abertura de nova matrícula (art. 20), com exceção se o imóvel de laje encontrar-se matriculado (situação de imóvel bem definido), quando a usucapião poderá ser registrada na própria matrícula (art. 20 e §1º). Importante destacar que a usucapião extrajudicial não extinguirá eventuais restrições administrativas nem gravames judiciais regularmente inscritos, para os quais o interessado deverá formular seu pedido de cancelamento à autoridade prolatora da ordem ou decisão (art. 21 e §1º).

Por último, em se tratando de aquisição originária de domínio, não há que se falar em imposto de transmissão *inter vivos* (ITBI), pelo que não deverá ser exigido pelo oficial de registro imobiliário (art. 24).

Entendidos os principais aspectos do procedimento de usucapião, cumpre analisar, ainda, alguns desdobramentos no que tange à laje. No caso do imóvel de laje objeto de usucapião já ter matrícula, o procedimento fica bastante simplificado, uma vez que o mesmo já se encontra plenamente individuado. Em caso de não possuir matrícula, mas tendo o imóvel-base matrícula (terreno e construção-base), seu titular será citado (ou em caso da usucapião extrajudicial participará do

procedimento), como sói ocorrer com proprietários de imóveis contíguos em procedimentos de usucapião, seguindo-se no mais como descrito.

Quando nem o imóvel de laje, nem o da construção-base possuírem matrícula, uma dificuldade precisa ser resolvida. Como a matrícula do imóvel da laje depende sempre de uma outra matrícula sobre (ou sob) a qual faz referência, a matrícula-base (do terreno com a construção-base ou de outra laje subjacente, em caso de haver mais de uma), far-se-á necessária sua existência (para que em relação a ela seja aberta a matrícula da laje).

Em procedimentos de REURB, isto normalmente não será um problema, já que o projeto de regularização, ao promovê-la em relação à laje, também a fará em relação ao terreno e sua construção-base. Neste caso, a efetivação do procedimento na prática se dará com o requerimento de abertura de duas (ou mais) matrículas na regularização de cada unidade, uma para o terreno e sua construção-base e outra (ou mais) para a(s) laje(s), com a técnica registral já estudada anteriormente neste capítulo.

Questionamentos ainda podem surgir quando houver um processo isolado de usucapião da laje, sem que a mesma e sua construção-base (com o terreno) tenham matrícula. Neste caso, entende-se que a falta de matrícula da construção-base não pode servir de empecilho à regularização da laje, forte no princípio constitucional da concretização do direito à moradia. Não se poderá obrigar, por outro lado, que o ocupante da construção-base ajuíze sua ação de usucapião (para o prévio descerramento de sua matrícula-base) como pré-condição à matrícula da laje, pois ninguém pode ser compelido a litigar como autor em uma demanda judicial. Partindo destes pressupostos, como resolver o problema?

A solução será, uma vez procedente a usucapião da laje, promover, previamente, a abertura de uma matrícula provisória da construção-base e de seu terreno. A descrição desta matrícula-base (terreno e construção-base ou outra laje) será efetuada com base nos documentos (plantas e memoriais descritivos) eventualmente apresentados pelos interessados em conjunto com sua documentação. Neste caso, embora não se possa exigir a apresentação de uma planta detalhada do imóvel-base, tendo em vista que o lajeário a ele pode não ter acesso, deve ser fornecido em conjunto com sua documentação uma planta com as características gerais da edificação, com a quantidade de níveis da construção-base, o número de lajes sobrepostas existentes, bem como a posição da laje usucapida

em relação ao todo (uma geografia geral da edificação). A documentação apresentada deve ser suficiente para permitir ao registrador imobiliário abrir as matrículas necessárias que serão referidas na descrição da matrícula da laje, bem como para que possa averbar as remissões recíprocas entre as matrículas abertas (conforme o que foi estudado neste capítulo).

No campo de proprietário da matrícula-base, uma possível solução seria aplicar por analogia o art. 50, II da LRF, lançando-se a informação “proprietário não identificado”, acaso não se tenha maiores informações. Com a abertura da matrícula-base (e de eventuais outras lajes), poder-se-á abrir a da laje usucapida, registrando-se, então, a sentença ou o título extrajudicial de usucapião. As eventuais matrículas provisórias (construção-base e outras lajes) abertas ficariam “bloqueadas”, aguardando uma futura retificação, com o que se terá uma descrição precisa, o que ocorrerá quando da regularização das mesmas (seja poder público, seja por usucapião ou requerimento por parte dos interessados).

Caso futuramente haja eventual ação de usucapião da construção-base (ou de outras lajes), o registrador já terá sua matrícula descerrada (que ocorreu em conjunto com quando da abertura da laje anteriormente objeto de usucapião). Poder-se-á, então, com base na documentação apresentada, retificar a matrícula já aberta, promovendo-se sua correta descrição, o que seguirá com o registro da sentença ou escritura de usucapião, atribuindo-se sua propriedade ao novo titular.

#### 4.8.4. Uma proposta teórica de emprego da laje na REURB como mecanismo a individualizar propriedades

Tradicionalmente, afastadas as iniciativas estatais de doação<sup>251</sup> ou de transferência voluntária de seus domínios, o grande e praticamente único meio de obtenção de título de propriedade a partir da ocupação (posse) era a usucapião judicial. Um meio que apresentava grandes dificuldades de tramitação processual, no qual todos os confrontantes tinham de ser citados, com a participação da fazenda

---

<sup>251</sup> A doação aqui foi referida encontra-se em sentido amplo, entendido como qualquer processo de iniciativa estatal através do qual se promova a transferência de terras do poder público para o particular ocupante da localidade. Assim, sob a rubrica doação, podem também ser entendidos outros institutos hábeis à transferência da propriedade ou que garantam um direito de moradia, como legitimação de posse, autorização de ocupação para fins de moradia, CDRU, CUEM etc.

pública. Não é preciso dizer que pouco sendo disponibilizado para implementação de políticas públicas de REURB, a solução da titulação de terras acabava mesmo por depender de iniciativas individuais.

Com a edição do Estatuto da Cidade, o legislador procurou trazer à baila novos mecanismos de REURB, focando sobretudo na sistematização coletiva. Entre os novos institutos jurídico-coletivos criados, destacou-se a denominada usucapião coletiva, uma usucapião voltada a áreas urbanas em seu todo mais extensas, ocupadas por população de baixa renda e para fins de moradia, pelo prazo de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição (art. 10 do EC).

A usucapião coletiva, a despeito de inegável avanço legislativo no campo teórico, na prática não representou grande avanço. Um de seus principais problemas, senão o maior, era a dificuldade em identificar e divisar as ocupações irregulares para fins de titulação da terra (levantamento topográfico). Está-se a falar de um procedimento caro (necessidade de documentos como auto de descrição, memorial descritivo e planta da área a ser usucapida), com grande dependência de verba pública, a exigir extenso e detalhado trabalho de campo, para o qual muitas associações de moradores ou organizações não governamentais não conseguem ter o lastro financeiro e de pessoal necessário.

Há grande complexidade na ocupação da terra urbana em regiões de interesse social, não sendo incomum não se conseguir divisar onde termina determinada propriedade e onde começa a próxima. Prevendo este problema, o próprio EC trouxe uma solução conciliatória em caso de dificuldade na discriminação da parcela de cada um dos ocupantes: o estabelecimento de um condomínio ordinário, com atribuição de igual fração ideal de terreno para cada possuidor, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos (art. 10, §4º do EC).

Não é preciso dizer o inconveniente da solução legal. A criação de um condomínio ordinário com frações ideais em um terreno em que seus ocupantes não guardem nenhum vínculo, exceto talvez o social advindo da vizinhança, traz consigo grande transtorno. A solução, embora sirva para produzir um título apto ao ingresso no registro imobiliário, acaba não satisfazendo a necessidade de obtenção de um título perfeitamente individuado de propriedade.

Veja-se que o resultado será um título de propriedade para determinado ocupante, cuja propriedade, no entanto, não lhe será exclusiva. Sim, porque ao adotar a técnica do condomínio ordinário, embora haja posse exclusiva de sua

moradia, sua propriedade será somente uma das frações ideais do terreno, o que atrai o regramento do art. 1314, §único do CC, qual seja, nenhum dos condôminos poderá alterar a destinação da coisa comum, nem dar posse, uso ou gozo dela a estranhos, sem o consenso dos outros. Podem-se imaginar os problemas deste condomínio forçado associados ao velho adágio romano aplicável nestes casos: *condominium mater rixarum est*.

Faltava na legislação algum instituto que possibilitasse dividir propriedades, sobretudo quando houvesse mais de uma edificação pertencendo a proprietários diferentes em um mesmo terreno. Outra ocorrência muito usual e também de difícil solução era a existência de lajes, muitas vezes em diversos níveis, para as quais a legislação não apresentava uma proposta definitiva. O que se fazia era, novamente, adotar uma saída conciliatória, também através do referido condomínio ordinário (já previsto na legislação da usucapião coletiva e com os problemas já referidos) ou, ainda, pela instituição de um condomínio especial, transformando a edificação (com mais de um proprietário) em um condomínio edilício, entidade dotada de regras específicas e de inúmeras exigências. Nesta hipótese, frações ideais do terreno eram vinculadas às lajes, de modo semelhante ao *derecho de vuelo* estudado no capítulo 3 deste trabalho.

Através de legislações sucessivas e da edição de códigos de normas para atuação de registradores pelas corregedorias estaduais procurou-se uma simplificação das exigências, com vistas a viabilizar a obtenção do título de propriedade, concretizando o direito de moradia. Muitos registradores, no entanto, ainda permaneceram receosos, sobretudo em vista da falta de institutos próprios para suprir as exigências técnicas das serventias imobiliárias, o que sempre dificultou o registro imobiliário ao final dos procedimentos de regularização.

Em particular, a legislação sempre foi muito carente para as ocorrências de edificações de laje independentes entre si, com reduzida área comum. A regra de que o acessório segue o principal, a de que o objeto da usucapião imobiliária via de regra recai sobre um solo e a de que uma matrícula no registro imobiliário afina-se com um terreno (ainda que vinculado a uma fração ideal como ocorre no condomínio edilício) remanesciam um empecilho para a divisão da edificação em planos verticais, de modo que cada ocupante titularizasse exclusivamente sua laje de moradia.

Com a edição da LRF, novos institutos foram introduzidos no mundo jurídico, destacando-se a laje e o denominado condomínio urbano simples (CUS). Sua conjugação permitiu um novo equacionamento do problema até então existente da dificultosa atribuição da propriedade exclusiva (títulos de propriedade sem compartilhamento em frações ideias) para ocupantes de cada uma das moradias no terreno.

Em outras palavras, através de uma combinação adequada de laje e de CUS, é possível propor um pequeno e bastante singelo modelo teórico de REURB, passível de ser adotado em diversos municípios brasileiros.

O procedimento começa com a identificação das terras objeto de futura REURB, seguida de análise jurídica, social, ambiental, registral e urbanística, bem como da viabilidade econômico-orçamentária de sua implementação.

No campo social, identificam-se os ocupantes e suas famílias, averiguando-se o interesse na REURB da região e demonstrando as reais vantagens de titular-se uma propriedade. Levantam-se, também, seu tempo de posse e a documentação em relação à sua ocupação.

No campo ambiental, verificam-se eventuais limitações decorrentes da presença de áreas especiais de proteção, como áreas de proteção permanente (o que é muito comum face várias ocupações irregulares localizarem-se em área de encostas), florestas nativas, áreas de mananciais, áreas de risco ou degradadas, pesquisando-se dentro de que limites pode (e mesmo se há viabilidade face ao risco de permanência na localidade) dar-se a regularização.

No campo urbanístico, faz-se o levantamento da área, sua demarcação e delimitação (art. 11, IV da LRF), com descrição das ocupações e confrontações, o que servirá de base para abertura das matrículas envolvidas junto ao registro imobiliário da circunscrição geográfica da gleba regularizanda. São elaborados os memoriais descritivos, as plantas de sobreposição em relação às matrículas localizadas previamente no cartório de imóveis, as plantas da área com descrições, bem como os demais requisitos necessários ao ingresso e processamento do projeto de regularização fundiária no registro imobiliário. Faz-se a averiguação da titularidade dos terrenos, se públicos ou privados, bem como a tentativa de composição com os proprietários registrais, com os confinantes da área objeto de regularização e com eventuais titulares de direitos reais constantes das matrículas atingidas pelo projeto.

Com base na demarcação e na documentação da área, divisam-se lotes de ocupação, os quais, a princípio, terão, cada um, uma unidade de edificação perfeitamente identificada segmentada de outras, ainda que sobre a mesma existam lajes sobrepostas.

Estabelecem-se, a seguir, tantos títulos imobiliários quantos forem necessários, um para o terreno e sua construção-base e outros tantos para as diversas lajes, obedecidas as posturas municipais neste aspecto. Cada um destes títulos servirá para abertura de uma matrícula junto ao registro de imóveis, extremando propriedades individuais para ocupantes da área, tudo conforme o procedimento já descrito nos tópicos anteriores.

A despeito de se procurar extremar ao máximo os lotes, de modo que cada edificação (aqui entendida como construção-base e lajes) localize-se dentro de um lote (para que aí possam-se criar as matrículas específicas – uma para o terreno e construção-base e outra(s) para a(s) laje(s)), poderá ocorrer, face à informalidade da ocupação, certa dificuldade neste procedimento.

Em particular, uma dificuldade a ser solucionada refere-se à ocorrência muito comum de edificações sem saída para vias públicas (como por exemplo edificações na parte dos fundos do terreno). Nestes casos, em que haja mais de uma edificação<sup>252</sup> em um mesmo lote, entra em cena a combinação da laje com o CUS (art. 61 a 63 da LRF).

Havendo em um mesmo imóvel (ou edificação) construções de casas independentes ou cômodos com isolamento funcional, divisam-se tais ocupações por um CUS, discriminando na matrícula a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituam passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si. Este condomínio é registrado na matrícula do lote (que engloba todas estas construções unificadas – lote este que referido anteriormente não teve mais como ser extremado), havendo dispensa de requisitos formais tradicionais, como a convenção de condomínio (art. 62 da LRF). Com o registro de instituição do CUS, pode-se abrir uma matrícula para cada edificação. Importante ressaltar que no caso da REURB-S, a averbação das edificações poderá ser efetivada por mera notícia, dispensada a apresentação de

---

<sup>252</sup> Trata-se aqui de edificação que, em tese, se regular seria passível de habite-se para unidade autônoma residencial. Não se está aqui a tratar de edificações menores, como por exemplo, pequenas construções de alvenaria para garagens as quais não são passíveis de serem usadas para residência.

habite-se e de certidões negativas (art. 63 da LRF). Trata-se, assim, do manejo de um condomínio especial altamente simplificado tipicamente a ser adotado em casos de REURB-S.

A partir da abertura da matrícula advinda da instituição do CUS, tem-se uma matrícula para cada edificação segmentada dentro do lote objeto de regularização, ainda que presentes mais de uma laje horizontal nesta edificação. A partir deste momento, basta reproduzir o procedimento de desmembramento das lajes e construção-base visto acima, instituindo uma matrícula para cada um destes imóveis e atribuindo sua titularidade aos seus respectivos ocupantes. Esta última etapa, como já visto neste capítulo pode concretizar-se por legitimação fundiária (art. 23 da LRF), legitimação de posse (art. 25 da LRF) em caso de terreno particular ou mesmo por manejo de outra ferramenta jurídica apta a efetuar a titulação (como o caso de uma doação, mecanismo autorizado na constituição do estado do Rio de Janeiro).

Tem-se, assim, um roteiro teórico bem simplificado para uma REURB com vistas à concessão de títulos de propriedade exclusivos, superando-se, no mais das vezes com sucesso, o anterior paradigma do estabelecimento de um condomínio ordinário com frações ideais utilizado tradicionalmente no equacionamento da titulação em terrenos com áreas de habitação coletiva.

#### 4.8.5. O registro gratuito da laje como consectário do direito fundamental de moradia – o problema das isenções heterônomas e a compatibilização do art. 1510-C, §2º do CC com o Código Tributário Nacional

O último ponto deste capítulo refere-se aos emolumentos no requerimento de registro do direito real de laje. Como visto no trabalho, a instituição do direito real de laje depende de um requerimento com abertura de matrícula, ato que, regra geral, tem como condição para sua prática o recolhimento de emolumentos na serventia imobiliária.

A jurisprudência já assentou que os emolumentos das serventias extrajudiciais têm natureza jurídica de taxa, posição de longa data pacificada pelo STF<sup>253</sup>, uma decorrência da natureza jurídico-estatal do serviço prestado. Em sendo

---

<sup>253</sup> ADinMC nº 1378/ES, ADinMC nº 1.556/PE; ADinMC nº 1444-PR; ADIMC 2059-PR; ADI nº 1145-PB; ADI 2653-MC, entre outras decisões.

uma taxa, modalidade de tributo, tem seu regramento regido pelo princípio da estrita legalidade, com competência dos estados-membros para sua instituição, conforme previsão do art. 2º da lei federal nº 10.169/00 regulamentando o art. 236, §2º da CF/88.

Surge a questão objeto de debate: perpassando a LRF verificam-se dispositivos que preveem o não recolhimento de emolumentos (gratuidades), como o que ocorre no artigo 13, §1º, que fixa dispensa expressa nos casos em que enumera de REURB-S. Poderia, no entanto, uma lei federal prever o não recolhimento de um tributo estadual?

Em artigo intitulado *Intervenção social heterônoma da União Federal em serviços públicos estaduais e municipais: instituição de gratuidades no transporte público de passageiros*, Flávio Willeman<sup>254</sup> aduz que a intervenção regulatória heterônoma e social da União em serviços públicos estaduais e municipais, para instituição de gratuidades, sem a possibilidade de a empresa concessionária se ressarcir deste custo não previsto no momento da celebração do ajuste, viola os postulados do pacto federativo e da separação de poderes, bem assim as regras protetivas do ato jurídico perfeito (contrato de concessão) e do direito adquirido, mormente de manutenção do equilíbrio econômico e financeiro originalmente pactuado entre concedente e concessionário.

A despeito da posição adotada, o STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3768, que teve por objeto a constitucionalidade da concessão de gratuidades para idosos em transportes públicos urbanos, manifestou-se favorável à sua possibilidade, sob o fundamento de o art. 230 da CF ser uma norma constitucional de eficácia plena e de aplicabilidade imediata<sup>255</sup>.

---

<sup>254</sup> WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Intervenção social heterônoma da União Federal em serviços públicos estaduais e municipais: instituição de gratuidades no transporte público de passageiros**. *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=70779>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

<sup>255</sup> BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3768-DF: . Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 39 da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), que assegura gratuidade dos transportes públicos urbanos e semi-urbanos aos que têm mais de 65 (sessenta e cinco) anos. Direito constitucional. Norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata. Norma legal que repete a norma constitucional garantidora do direito. Improcedência da ação.

1. O art. 39 da Lei n. 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) apenas repete o que dispõe o §2º do art. 230 da Constituição do Brasil. A norma constitucional é de eficácia plena e aplicabilidade imediata, pelo que não há eiva de invalidade jurídica na norma legal que repete os seus termos e determina que se concretize o quanto constitucionalmente disposto.

A análise, no entanto, merece cautela, o que impede o simples transplante do decidido pelo STF como resposta à indagação levantada. A delegação de serviços extrajudiciais detém natureza jurídico-legal (vínculo legal), que difere dos transportes públicos, cuja relação com o estado baseia-se em um contrato de concessão (ou de permissão). A remuneração no caso das serventias dá-se por taxa, já no caso dos transportes, por tarifa.

A bem da verdade, a juridicidade de dispensa de emolumentos cartorários em lei federal não é nova. No ano de 2007, o STF julgou duas ações diretas, a ADI nº 1.800<sup>256</sup> e Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 05<sup>257</sup>, referentes a modificações efetuadas pela lei federal nº 9.534/97 na LRP, estabelecendo gratuidade universal (independente de faixa de renda) para registros de nascimento e de óbito nas serventias de registro civil de pessoas naturais (RCPN). A discussão firmou-se não apenas em decorrência da falta de proporcionalidade em se deferir gratuidade para prestação de serviços registrais independentemente da renda do beneficiário, quanto também em relação à viabilidade jurídica de uma lei federal afastar a cobrança de emolumentos, taxas estaduais.

Na oportunidade o STF firmou o entendimento de que a previsão na lei federal não tratava de isenção heterônoma, vedada pelo art. 151, III da CF/88. Isto porque há previsão especial no art. 236, §2º da CF/88 que excepciona a situação

2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI nº 3.768/DF. Rel. Ministra Carmen Lucia Antunes Rocha. Pub. *DJU*, 26 out. 2007).

<sup>256</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº1.800-DF: EMENTA: CONSTITUCIONAL. ATIVIDADE NOTARIAL. NATUREZA. LEI 9.534/97. REGISTROS PÚBLICOS. ATOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. GRATUIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO NÃO OBSERVADA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. I - A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público. II - Não ofende o princípio da proporcionalidade lei que isenta os "reconhecidamente pobres" do pagamento dos emolumentos devidos pela expedição de registro civil de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva. III - Precedentes. IV - Ação julgada improcedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1800-1. Rel. Ministro Nelson Jobim. Decisão plenário: 11 de junho de 2007)

<sup>257</sup>BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Direita de Inconstitucionalidade nº05-DF: EMENTA: CONSTITUCIONAL. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. ATIVIDADE NOTARIAL. NATUREZA. LEI 9.534/97. REGISTROS PÚBLICOS. ATOS RELACIONADOS AO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. GRATUIDADE. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO NÃO OBSERVADA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

I - A atividade desenvolvida pelos titulares das serventias de notas e registros, embora seja análoga à atividade empresarial, sujeita-se a um regime de direito público.

II – Não ofende o princípio da proporcionalidade lei que isenta os “reconhecidamente pobres” do pagamento dos emolumentos devidos pela expedição de registro civil de nascimento e de óbito, bem como a primeira certidão respectiva.

III – Precedentes.

IV – Ação julgada procedente. (Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 05. Rel. Ministro Nelson Jobim. Decisão plenário: 11 de junho de 2007)

dos emolumentos cartorários. Competindo à União fixar normas gerais em matéria de emolumentos, entendeu o STF que tal competência abrangeria a também possibilidade de fazer constar situações de gratuidade, não existindo um direito constitucionalmente assegurado aos notários e aos registradores de percepção de emolumentos integrais.

Assim, segundo o STF, há a possibilidade da previsão de dispensa de pagamento de emolumentos por lei federal, não se constituindo em uma modalidade de isenção vedada pela CF/88. Complementa-se, ademais: tal dispensa, embora possível, não pode dar-se de forma geral ou irrestrita. Uma previsão de forma genérica transgrediria o princípio da proporcionalidade e do regime privado, tendo em vista a ausência de uma justificativa plausível para excepcionar a regra geral de cobrança de valores por atos praticados no desempenho de uma atividade privada, forma segunda a qual atuam as serventias extrajudiciais (art. 236 da CF/88).

A gratuidade, sempre estabelecida por lei e em caráter excepcional, deve ocorrer com vistas à concretização de algum princípio fundamental ou segundo a promoção de uma política social relevante. É o que ocorre, por exemplo, para viabilizar o exercício da cidadania no caso de gratuidade de atos de registro de nascimento e de óbito. E, no que pertine a este trabalho, é o que também pode ocorrer quando da concretização do direito à moradia (art. 6º da CF/88) para os que assim necessitem, caso em que atos registrais podem ser fixados como gratuitos quando praticados com a finalidade de REURB de interesse social (REURB-S).

O art. 13, §1º da LRF, neste sentido, enquadra-se como mais um facilitador do direito fundamental de moradia, não havendo em que se falar em inconstitucionalidade na dispensa de emolumentos de atos cartorários praticados em decorrência de um projeto de REURB-S. Diferente ocorreria, no entanto, acaso concedida a isenção, *rectius*, a dispensa de recolhimento, para atos no âmbito de projetos de REURB-E, vez que ausente o fundamento da necessidade (particulares teriam condições para arcar com os custos do registro) e inexistente uma justificativa razoável a excepcionar a natureza privada dos serviços prestados (em que se cobra pela atividade que se pratica).

Alerte-se, também, que a dispensa dos emolumentos não poderia representar uma alteração sensível no equilíbrio econômico-financeiro da serventia. Embora não seja aplicável o art. 58, §2º da lei federal nº 8.666/93, por não se tratar a delegação de um contrato administrativo de concessão e sim de um vínculo legal (art. 236, §3º

da CF/88), eventuais previsões de não percepção de emolumentos (sobretudo quando publicadas após o provimento de uma serventia) podem dar ensejo à violação da segurança jurídica e à legítima expectativa de agentes públicos delegatários.

Explica-se. O regime das serventias tem sua prestação de serviços efetuada segundo o regime privado (art. 236 da CF/88), sendo a regra (nunca a exceção) a possibilidade de cobrança de emolumentos. Embora não se olvide o entendimento do STF de que em matéria de regime jurídico não há direito adquirido, fato é que o provimento das serventias dá-se por meio de um concurso público, com escolha efetuada pelo candidato consoante critérios, entre os quais se destaca a perspectiva de retorno financeiro. Não há dúvidas de que a variação econômico-financeira é algo ínsito à atividade privada e deve ser considerada normal em caso de decorrer dos altos e baixos do mercado (trata-se de uma álea econômica ordinária). O que deve ser visualizado com cautela, no entanto, é a variação econômico-financeira causada direta ou indiretamente por ato do poder público, sobretudo quando posterior ao ingresso do candidato na serventia. Trata-se, pois, de ponderar a possibilidade de aplicação da teoria do fato do príncipe ou do fato da administração (analogamente ao que ocorre no caso de contratos administrativos) no caso das serventias.

Neste ponto há de se sopesar que muitos dos candidatos renunciaram-se a cargos, a empregos públicos ou mesmo a atividades na seara privada<sup>258</sup> para a assunção da serventia, contando em sua decisão com determinada expectativa de retorno. Embora não se possa questionar a álea econômica ordinária (como dito), eventual alteração de regras de cobrança de atos pelo poder público pode caracterizar, a depender do montante da supressão, verdadeira álea extraordinária.

Possível, em se tratando de álea extraordinária, quando a lei isentiva fosse constitucional (está-se a falar da REURB-S), sustentar o surgimento de uma responsabilidade do estado por ato lícito.

Veja-se que os atos gratuitos na REURB têm como beneficiários direto a comunidade e indireto toda a sociedade, demandando, por isto, a aplicação da teoria da repartição dos encargos sociais. Gerando benefícios para a coletividade, eventuais danos incidentes (leia-se a não percepção de valores pelo trabalho

---

<sup>258</sup> Veja-se que o art. 28, IV da lei federal nº 8906/94 prevê ser a atividade de delegatário incompatível com o exercício da advocacia. Em outra ponta, o art. 25 da lei 8935/94 estabelece ser a atividade do delegatário incompatível com a advocacia e com qualquer outro cargo, emprego ou função pública.

dispendido) sobre indivíduos determinados deveriam ser igualmente suportados por toda a coletividade. Trata-se de uma natural decorrência do princípio da isonomia material.

A linha de raciocínio, no entanto, poderia levar a mais aumento de tributos, tendo em vista o já combalido orçamento público. Como então efetuar a recomposição do estado financeiro *ante*, tendo em vista o dano criado não integrar a equação originária do risco do negócio e ser causado em benefício de toda a coletividade?

A solução não poderia ser a proibição na concessão de gratuidades, tendo em vista o prejuízo na implementação de políticas públicas e/ou de direitos fundamentais concretizados em uma REURB. A compatibilização, nada obstante, poderia dar-se pela criação de um fundo. Ao estabelecer determinada gratuidade, criar-se-ia em conjunto um determinado fundo. Este fundo seria mantido por um acréscimo proporcional (ou percentual) no valor dos demais atos cobrados pelas serventias e repartido de acordo com o quantitativo (e o tipo) de atos gratuitos praticados por força da nova lei (em outras palavras, cobrar-se-ia um pouco mais nos atos pagos com a diferença do valor servindo para compensar os atos gratuitos praticados).

Adotada a solução, o ônus financeiro da implementação da política pública recairia sobre a comunidade de usuários de registro, diluindo-se pela participação de todos e não apenas sobre determinado registrador, imputando-lhe ônus financeiro não previsto (ou previsível) quando do estabelecimento do vínculo jurídico da delegação. Ao mesmo tempo, não oneraria o poder público, permitindo a consecução de políticas sociais, já que mantida, por conta deste subsídio cruzado, a prática gratuita (para o usuário necessitado e também para o estado) dos atos registrares necessários à regularização da moradia em REURB. É o que já ocorre com fundos de gratuidade do registro civil, o que pode ser aplicado analogicamente para fundos de registros imobiliários.

Por fim, cabe verificar a compatibilização do art. 1510-A, §2º CC com o Código Tributário Nacional (CTN).

Prevê o comando legal que o titular do direito de laje responderá por encargos e tributos que incidam sobre sua unidade. O debate inaugura-se em vista do art. 146, III, "a" da CF/88, o qual prevê que em casos de impostos, fato gerador, base de cálculo e contribuinte devam estar previstos em lei complementar federal. Não se

visualiza a necessidade de uma nova lei a incluir o fato gerador da laje, em vista de sua natureza jurídica (defendida neste trabalho) de direito de propriedade. Como tal, sua tributação decorrerá naturalmente do exercício da propriedade, o que traduz a desnecessidade e a tautologia da regra prevista no art. 1510-A, §2º do CC. Suficientes já seriam as regras de tributação presentes no CTN no que se refere ao IPTU, em caso de imposto predial ou de taxas imobiliárias nas diversas codificações públicas.

Da mesma forma, não se vislumbra a regra do CC como um caso de responsabilidade tributária, em uma tentativa de evitar sua inconstitucionalidade, pelo fato de hipóteses de responsabilidade tributária não demandarem sua previsão em lei complementar (diversamente do que ocorre com contribuintes). Responsabilidade tributária haveria (para o titular da laje) acaso o contribuinte permanecesse sendo o titular do terreno e de sua construção-base e se intentasse fazer valer a cobrança do lajeário em relação a estes bens. Ocorre que por ser o direito de laje um direito autônomo, direito real sobre coisa própria, não deterá o titular da laje qualquer relação com o direito do titular do terreno, pelo que sua tributação se dará por conta de ser um novo contribuinte (associado à nova propriedade – a laje) e não como um responsável de tributos devidos pela propriedade do terreno e de sua construção-base. O atual regramento do CTN e de leis tributárias, quando preveem a tributação sobre a propriedade, já são, portanto, suficientes para estabelecer a tributação sobre a laje, sendo despicienda (até por não poder tratar de contribuinte por ser lei ordinária) a previsão existente no CC sobre o assunto.

## 5- LAJE NA PRÁTICA: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PELA LAJE

No último capítulo do trabalho, estuda-se o uso da laje na prática, tanto no que se refere a uma propriedade particular, quanto a uma pública. Para esta, propõe-se uma solução que permita sua titulação quando originada de um processo de usucapião.

Ainda com a finalidade de verificar o uso da laje na prática, traz-se uma experiência tradicional de regularização tradicional realizada na REURB do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho em que não foi aplicado o direito real de laje. Em contraposição, apresenta-se uma experiência ocorrida na localidade denominada Sítio do Cardoso no município do Recife, regularização na qual houve o emprego da laje como elemento a permitir a individualização das propriedades.

### 5.1 Laje na propriedade privada em sede de REURB

No que se refere ao terreno particular, não há maiores dificuldades no que se refere à constituição da laje. Pode dar-se por escritura pública (ou contrato particular em caso de menos de 30 (trinta) salários mínimos – art. 108 do CC), por testamento (em caso de sucessão), por termo administrativo ou de modo forçado, via usucapião ou por decisão judicial, lembrando que a laje tem natureza de propriedade.

Sobre o tema cabe inicialmente trazer, a título de história, um registro da primeira sentença de laje proferida no país na comarca do Recife. Seria inovadora se não fosse uma certa atecnicidade ao conceder a laje como propriedade a ser registrada diretamente no RGI sem, no entanto, fundamentar como a autora adquirira a propriedade. A sentença foi proferida pelo juiz de Direito da 26ª Vara Cível da Comarca do Recife – Seção B do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, Dr. Rafael José de Menezes, julgando em julho de 2017, simultaneamente, duas ações de usucapião<sup>259</sup> reunidas por força de conexão.

Na sentença o juízo entendeu pelo descabimento da usucapião, em vista de esta pressupor uma aquisição originária da propriedade. No caso, uma filha adquirira

---

<sup>259</sup> Ações de Usucapião nº 0027691-84.2013.8.17.0001e nº 0071376-44.2013.8.17.0001. Sentença disponível em: <<http://www.irib.org.br/app/webroot/files/downloads/files/Senten%C3%A7a-Usucapi%C3%A3o-Extraordin%C3%A1rio-Precedente-Direito-de-laje.pdf>> Acesso em 20 mai 2019.

a posse do imóvel de seu genitor, por meio de cessão, que à época da negociação já era proprietário da casa. Por tratar-se de posse derivada, com evidente relação negocial entre o cedente e a cessionária, o pedido de usucapião foi julgado improcedente. Contudo, entendeu-se que a casa da autora fora construída na superfície superior à do seu pai, de modo que a pretensão de aquisição da propriedade mais se coadunaria com o direito de laje, previsto no art. 1.510-A do CC, incluído pela Lei nº 13.465/2017, o que levou a reconhecer a laje e mandar registrar diretamente no RGI em nome da filha.

Pelo que se pode compreender da análise, a usucapião teria sido indeferida pelo fato da posse ser derivada. Ficou, então, a pergunta da decisão prolatada: não cabendo a usucapião, a que título a laje teria sido obtida? A cessão de posse por si só não gera direito de propriedade.

A bem da verdade, o direito de laje na propriedade privada vincula-se eminentemente às previsões do CC e da LRP, podendo ser enfocada nos aspectos individual ou coletivo.

O enfoque individual opera-se na instituição de lajes entre particulares no bojo de uma relação privada. Ocorre quando determinado proprietário, mediante autorização municipal, realiza o desdobro de sua construção ou laje (o chamado desdobro vertical da propriedade), com abertura de uma nova matrícula, seja para que remanesça com duas propriedades distintas, seja para realizar sua transferência para terceira pessoa. O caráter individual remanesce presente ainda que a constituição da laje decorra de uma sentença judicial. Neste caso, como já visto no capítulo 4, o título pode decorrer de um processo de usucapião ou, em outro exemplo, de uma partilha de bens (em uma ação de divórcio ou de dissolução de união estável) em que seja produzido um título apto à constituição da laje.

Já no caráter coletivo, sua constituição normalmente dá-se no bojo de programas de REURB. Uma vez elaborado o projeto e registrado, opera-se a divisão da gleba para titulação de seus ocupantes, ao que se segue a abertura de matrículas para cada uma das propriedades (no caso da laje, uma matrícula específica para a mesma, conforme estudado no capítulo anterior).

A atribuição da propriedade dar-se-á por legitimação fundiária (art. 23 da LRF), em caso de ocupação consolidada (posse mansa e pacífica esteja estabelecida de modo irreversível em favor dos ocupantes) ou por legitimação de posse, neste caso após o cumprimento do prazo equivalente da usucapião

correspondente (art. 25 c/c art. 26, caput e §§1º e 2º da LRF). Poderá, outrossim, ser utilizado outro instituto jurídico apto à transferência da propriedade, como a doação, como o que ocorreu na regularização junto à Comunidade do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, analisada no item 5.3.

## **5.2 Laje na propriedade pública em regularização por iniciativa do poder público**

Em terrenos públicos, o emprego da laje pode dar-se sob diferentes ângulos, a depender da abordagem e da iniciativa adotadas. Neste tópico apresentam-se dois modelos de sua utilização em iniciativa partindo do poder público. Adiante, destaca-se como a situação se desdobraria caso a iniciativa de titulação adviesse do particular.

Assunto exaustivamente tratado neste trabalho, a propriedade pública também se sujeita a uma função social, com sua intensidade graduada conforme sua natureza, se bem de uso comum do povo, bem dominical ou bem de uso especial.

No que atine ao presente trabalho, interessa o bem dominical. É justamente a função social da moradia em um terreno dominical a justificativa para a promoção da titulação (regularização)<sup>260</sup> do particular por iniciativa do poder público, mais especificamente, em moradias verticalizadas, com o emprego da laje, assegurando a estabilidade da ocupação por intermédio de um direito real.

A REURB que tem por objeto um terreno público tem, em sua primeira abordagem, mais tradicional e atualmente menos empregada, uma constatação por parte do poder público de uma ocupação de interesse social a ser titulada (regularizada) em um terreno particular.

De forma a poder emitir a titulação para os ocupantes, o poder público inicialmente adquire o terreno do particular, quer por acordo, quer por desapropriação. De posse da propriedade do terreno ou da decisão judicial de

---

<sup>260</sup> Ressalta-se que neste capítulo tratou-se a titulação como regularização, embora tecnicamente sejam medidas diferentes. A regularização envolve um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, sociais e ambientais que visem à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A titulação, assim, é um dos objetivos finais da regularização, sendo tratada neste capítulo como regularização no sentido amplo e pelo fato da regularização gerar um título (titulação).

imissão provisória na posse (art. 15 do DL 3365/41), obtida no tramitar do processo de desapropriação, o poder público dará início à implantação da regularização (por exemplo através de um projeto de parcelamento do solo, como previsto no art. 18, §4º e 5º da lei federal nº 6.766/76), o que culminará com a atribuição de títulos de propriedade aos ocupantes da área. Especificamente no que se refere à laje, uma vez obtida a propriedade ou a imissão provisória no terreno, haverá, respetivamente, a concessão da propriedade da laje ou a imissão provisória na posse da laje, mais tarde passível de conversão em propriedade (quando do fim do processo de desapropriação).

Trata-se, a toda evidência, de um modelo de iniciativa do poder público custoso e, portanto, em gradual desuso na área urbana. Isto se dá não apenas em função dos novos mecanismos de regularização (titulação) presentes em lei mais recentes, quanto também por obrigar o poder público a promover uma compra ou desapropriação de um terreno que muitas das vezes, por conta da ocupação consolidada, já não tinha qualquer valor para seu proprietário formal. Mais fácil, talvez, adotada esta orientação, fosse esperar a consumação do prazo de usucapião, operando-se a transferência da propriedade diretamente aos ocupantes (que ao final do processo descrito também a obteriam). Não se sujeitaria, o poder público, a arcar com a aquisição da gleba, para, somente então, transferi-la gratuitamente a seus ocupantes, podendo direcionar os valores para maiores e melhores obras de infraestrutura. De qualquer forma, ainda que para fins históricos, o modelo faz-se presente, sendo ainda muito usado, bem que se diga, em projetos de desapropriação rural por interesse social para fins de reforma agrária.

Uma segunda abordagem também de iniciativa do poder público é aquela em que a terra a ser regularizada (titulada) já é de propriedade do poder público. Neste caso, a constituição do título de propriedade e, em particular, de uma laje (em casos de construções verticalizadas) advirá notadamente no decorrer de projetos de REURB (mas não necessariamente).

O poder público, titular do domínio, concederá o título de propriedade (ou mais especificamente a laje, em caso de construções verticais) aos ocupantes, normalmente através de uma doação de terras operada por intermédio do instituto da legitimação fundiária (art. 23 da LRF) estudada anteriormente ou mediante outro mecanismo previsto em lei (como a doação direta autorizada no art. 68 da CERJ e art. 15, XIV da LRF).

De qualquer forma, são situações que, regra geral, gozam de dispensa de licitação, em vista de dispositivos legais, como o do art. 17, I, “F” da lei federal nº 8.666/93, com a transferência da titularidade facilitada pela legislação dos entes federados<sup>261</sup>.

### 5.3 Uma abordagem tradicional de REURB: O Caso Cantagalo

Situado em uma área nobre do Rio de Janeiro em uma extensão de terra que vai de Copacabana a Ipanema localiza-se a comunidade do Cantagalo/Pavão-Pavãozinho. O censo do IBGE 2010 dá conta que no complexo<sup>262</sup> havia 10.338 moradores em 2010, sendo a média de cerca de 3,3 moradores por casa<sup>263</sup>.

Em resposta às mazelas sociais da localidade foi desenvolvido, através do Instituto Atlântico<sup>264</sup>, uma instituição suprapartidária sem fins lucrativos, um projeto para REURB da comunidade, a beneficiar cerca de 3.840 famílias com a aquisição de um título imobiliário. Em um primeiro momento, o projeto buscou estruturar-se financeiramente, conseguindo apoio do Instituto Gerdau. Em seguida, os escritórios de advocacia Souza, Cescon, Barriou & Flesch e o escritório Mitchell Pereira da Costa Associados uniram-se em apoio jurídico *pro-bono*. A participação da população no processo ocorreu em parceria com a Associação de Moradores do Cantagalo, através de Assembleia Geral na comunidade. Ao receberem os esclarecimentos sobre os benefícios e também as responsabilidades decorrentes do recebimento de um título de propriedade, a maioria dos moradores assinou a

---

<sup>261</sup> Como a constituição do Estado do Rio de Janeiro em seu artigo 68 e 1º parágrafo alterado pela emenda constitucional 42/2009 que prevê a doação de terras públicas para projetos de regularização de ocupação.

<sup>262</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos. **Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010**. Maio – 2012. Disponível em:

<[http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190\\_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro\\_Censo\\_2010.PDF](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF)> Acesso em: 12 abr 2018.

<sup>263</sup> IBGE. **Censo 2010**. Disponível em:

<[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/tabelas\\_pdf/tab2.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/tabelas_pdf/tab2.pdf)> Acesso em: 12 abr 2018.

<sup>264</sup> CASTRO, Paulo Rabello de Castro & Colaboradores. **Galo Cantou! A conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo**. Editora Record. Rio de Janeiro, 2011. 125.p.

procuração dando aos advogados poderes para representá-los no processo para sua aquisição<sup>265</sup>.

No processo de REURB, o instituto realizou diligências em cartório, junto a repartições públicas e à localidade, com a finalidade de verificar o proprietário registral da terra ocupada, a existência ou não de mais de uma matrícula, a averiguação se a área ocupada foi ou não declarada como ZEIS (Zona de Especial Interesse Social) pelo município, o posicionamento de criminosos ligados ao tráfico e a outros ilícitos na favela. Realizou também o mapeamento da comunidade, o cadastramento socioeconômico dos habitantes, bem como procurou elaborar uma planta baixa da localização de cada moradia e de seus respectivos confrontantes<sup>266</sup>.

O projeto foi descrito no livro “Galo cantou! A conquista da propriedade”<sup>267</sup>, tendo sido constatado pelo instituto a existência de quatro distintos proprietários das terras em que hoje se situa a comunidade, salvo eventuais áreas de sombra nas quais se mostrou impossível a verificação legal do real proprietário ante a ausência de registros públicos históricos. Eram proprietários do solo: a) estado do Rio de Janeiro; b) Fundação Leão XIII; c) os particulares confrontantes do morro e d) Cehab (Companhia Estadual de Habitação)<sup>268</sup>. Segundo o sítio Internet do instituto<sup>269</sup>, o processo de regularização prossegue em andamento, fato que também foi confirmado pelo oficial do 5º ofício de registro de imóveis do Rio de Janeiro<sup>270</sup>:

A documentação das moradias situadas em terras públicas foi entregue ao poder público para que este pudesse conceder os títulos aos moradores. As moradias situadas em terras privadas estão com o processo tramitando na justiça sob o acompanhamento jurídico do Instituto Atlântico.

Em análise do procedimento de REURB do Cantagalo e Pavão-Pavãozinho junto ao ITERJ<sup>271</sup>, constata-se a existência de 08 (oito) processos administrativos

---

<sup>265</sup> INSTITUTO ATLÂNTICO. **Projeto Cantagalo**. Disponível em: <<http://www.atlantico.org.br/direitos-sociais-3/projeto-cantagalo/>> Acesso em: 10 abr 2018

<sup>266</sup> CASTRO, Paulo Rabello de Castro & Colaboradores. Op. cit. 190 p.

<sup>267</sup> Idem.

<sup>268</sup> Ibidem. 131 p.

<sup>269</sup> INSTITUTO ATLÂNTICO. op. cit.

<sup>270</sup> O autor participou de reuniões em Julho de 2017 e Junho de 2019 no 5º ofício de registro de imóveis do Rio de Janeiro situado na Rua Rodrigo Silva nº 8, Centro, Rio de Janeiro- RJ, com o oficial José Antônio Teixeira Marcondes e com o 2º substituto Gustavo Gastalho Moreira, oportunidade em que teve acesso ao panorama geral da REURB do Cantagalo, bem como informações sobre o andamento do projeto, que ainda não se encontra finalizado.

<sup>271</sup> O autor visitou o ITERJ duas vezes durante seu curso para obter informações e dados dos procedimentos de regularização fundiária da comunidade Cantagalo e Pavão-Pavãozinho. Vale lembrar que pelo fato de a maioria das terras regularizandas ser de propriedade do estado do Rio de

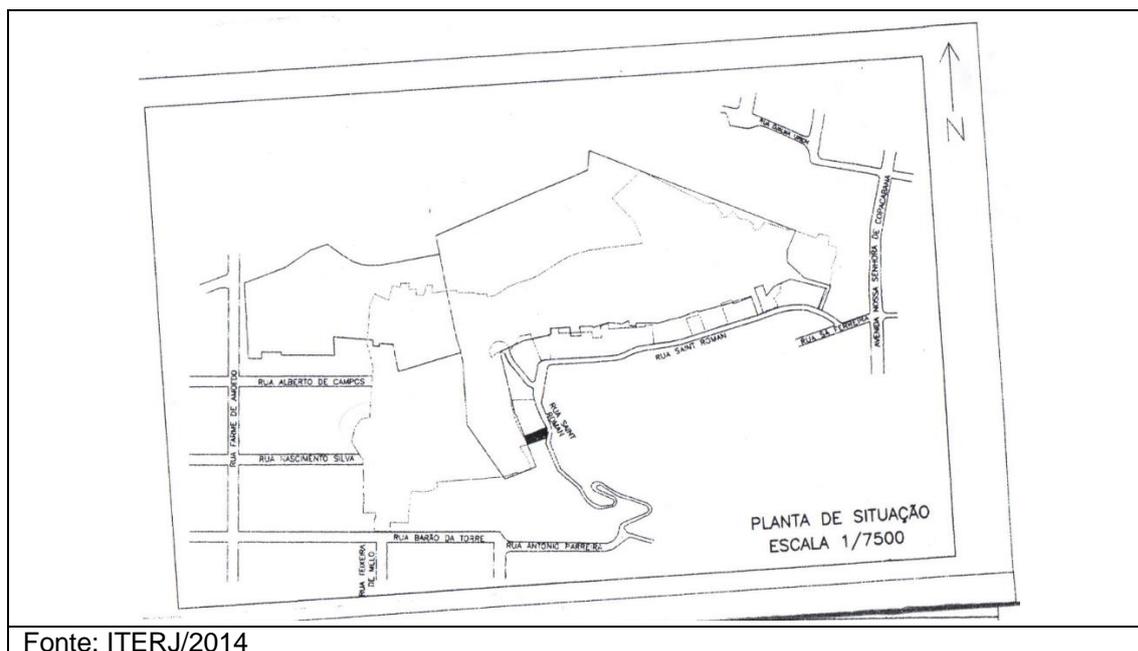
em trâmite na Corregedoria Geral de Justiça (CGJ) do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ). Ao que foi apurado, a área regularizanda foi dividida em 04 (quatro) subáreas, tendo cada uma 01 (um) processo específico: Cantagalo I (processo nº 2014.157040); Cantagalo II (processo nº 2014.090381); Cantagalo III (processo nº 2014.089884); Cantagalo IV (processo nº 2013.178499). Já a favela do Pavão-Pavãozinho foi dividida em 04 (três) subáreas, cada qual igualmente com 01 (um) processo: Pavão-Pavãozinho I (processo nº 2014.162871); Pavão-Pavãozinho II (processo arquivado); Pavão-Pavãozinho III (processo nº 2014.089878); Pavão-Pavãozinho IV (processo nº 2014.089888).

São processos do ano de 2014 (ou anteriores) e, portanto, prévios à LRF, submetidos a uma maior burocracia da legislação anterior. Alguns concluídos (Cantagalo, II e IV e Pavão-Pavãozinho I e IV), outros no Instituto de Terras e Cartografia do Estado do Rio de Janeiro – ITERJ ou Cehab (Cantagalo III e Pavão-Pavãozinho III) e outro em fase de intimação por edital (Cantagalo I).

A título de informação, em análise aos memoriais descritivos dos autos de demarcação constantes dos mencionados processos, foram constatadas áreas de risco nas quais o poder público não irá conceder a titularidade. Em tais situações, analogamente ao que prevê a regulamentação da CUEM (MPv nº 2220/01), preponderam o direito à vida e à incolumidade pública sobre o de moradia, mitigando-se o direito de permanência do ocupante em sua localidade (art. 1º e 2º) se presentes riscos à vida ou à saúde dos ocupantes (art. 4º).

Nos memoriais descritivos disponibilizados pelo ITERJ também não foram encontrados a individualização de cada moradia (fase posterior) e qualquer uso do direito de lajes, embora seja modalidade de construção presente na localidade. A título de exemplo, apresenta-se a planta de situação e o memorial descritivo do projeto Cantagalo II, conforme figuras 01 e 02 a seguir:

Figura 01: Planta de situação - Cantagalo II



Fonte: ITERJ/2014

Figura 02: Memorial Descritivo - projeto Cantagalo II

**MEMORIAL DESCRITIVO DO AUTO DO CANTAGALO 2**

**LOCAL: MORRO DO PAVÃO-PAVÃOZINHO/ CANTAGALO**

**ÁREA: 504,33m<sup>2</sup> (quinhentos e quatro metros e trinta e três decímetros quadrados)**

**PERÍMETRO: 103,75m (cento e três metros e setenta e cinco centímetros)**

**Localizado à Rua Saint Roman nº200**  
**Bairro: Ipanema**  
**Município: Rio de Janeiro**  
**Estado: Rio de Janeiro**

SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL	
Processo Nº	E-19.300-466.2012
Data	26.10.11 fis 08
Rubrica	

Área situada na Rua Saint Roman nº 200, no bairro de Ipanema, Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, com superfície de 502,48m<sup>2</sup> e perímetro de 99,44m, que assim se descreve e caracteriza: a partir do ponto 1 (684961,9620 e 7457369,3113) situado na Rua Saint Roman, daí, segue por 4,95m, ao longo da Rua Saint Roman, no sentido Sudeste, até chegar no ponto 2 (684963,4780 e 7457364,6149), daí, segue por 5,15m, ao longo da Rua Saint Roman, no sentido Sudeste, até chegar no ponto 3 (684963,3283 e 7457359,5370), daí, segue por 6,00m, ao longo da Rua Saint Roman, no Sentido Sudoeste, até chegar no ponto 4 (684961,6128 e 7457353,8220), daí, segue por 34,00m no Sentido Sudoeste, confrontando com a Rua Saint Roman nº 204, até chegar no ponto 5 (684929,8387 e 7457345,0900), daí, segue por 3,10m no Sentido Noroeste, confrontando com o Lote 1 da Quadra 80 do PAL 40595 modificado pelo PAL 47639 (em fase de averbação), até chegar no ponto 6 (684928,8859 e 7457348,0656), daí, segue por 5,90m no Sentido Noroeste, confrontando com o Lote 1 da Quadra 80 do PAL 40595 modificado pelo PAL 47639 (em fase de averbação), até chegar no ponto 7 (684927,2720 e 7457353,9041), daí, segue por 5,15m no Sentido Noroeste, confrontando com a Rua 283 do PAL 40595 modificado pelo PAL 47639 (em fase de averbação), até chegar no ponto 8 (684926,2909 e 7457357,4533) daí, segue por 39,50m no Sentido Nordeste, confrontando com Rua Saint Roman nº 208, até chegar no ponto 1, início do presente memorial, fechando o perímetro da área.

Com a adoção de normas anteriores à LRF<sup>272</sup>, os títulos de propriedade na comunidade estão sendo concedidos<sup>273</sup> sob a forma de propriedade coletiva em lotes (em que pode haver mais de uma unidade familiar compartilhando a titularidade do mesmo lote), via condomínio ordinário de frações ideais entre os vizinhos.

Não houve, portanto, o emprego dos institutos do condomínio urbano simples e do direito de laje previstos na novel lei de 2017 (LRF), o que poderia, em princípio, aprimorar o equacionamento da titulação no que tange à concessão de títulos de propriedade individualizados (de acordo com o modelo teórico proposto no item 4.7.4 e com as vantagens discutidas nos itens 4.5 e 4.6 deste trabalho).

Ao que tudo indica, a REURB dar-se-ia de forma mais refinada, no que tange ao aspecto titulação individual dos ocupantes, caso houvesse mais detalhamento e segmentação de cada uma das moradias em matrículas independentes, inclusive com descrição e discriminação das lajes, caracterizadas por propriedades autônomas. Evitar-se-ia, tanto quanto possível, a formação de títulos coletivos por lotes com frações ideais, típicos da abordagem tradicional da regularização, com as desvantagens já enumeradas no capítulo anterior.

#### **5.4 A laje em caso de REURB de sucesso no bairro Madalena no Recife**

Um interessante caso envolvendo a aplicação prática dos novos institutos de REURB trazidos pela LRF, entre os quais o direito de laje e o condomínio urbano simples, deu-se em projeto de regularização fundiária no núcleo urbano consolidado da ZEIS Sítio do Cardoso I, localizado no bairro da Madalena, cidade do Recife<sup>274</sup>.

---

<sup>272</sup> O autor realizou reunião e contatos com o oficial do 5º ofício do Registro de Imóveis do Rio de Janeiro, obtendo informação oral em reunião de que o instrumento jurídico adotado para titulação seria condomínios de frações ideais (metodologia baseada no Estatuto da Cidade).

<sup>273</sup> Ao analisar os assentos registraes do 5º Ofício de Registro de Imóveis da Capital/RJ constata-se que de fato não estão sendo utilizados os institutos do novel diploma.

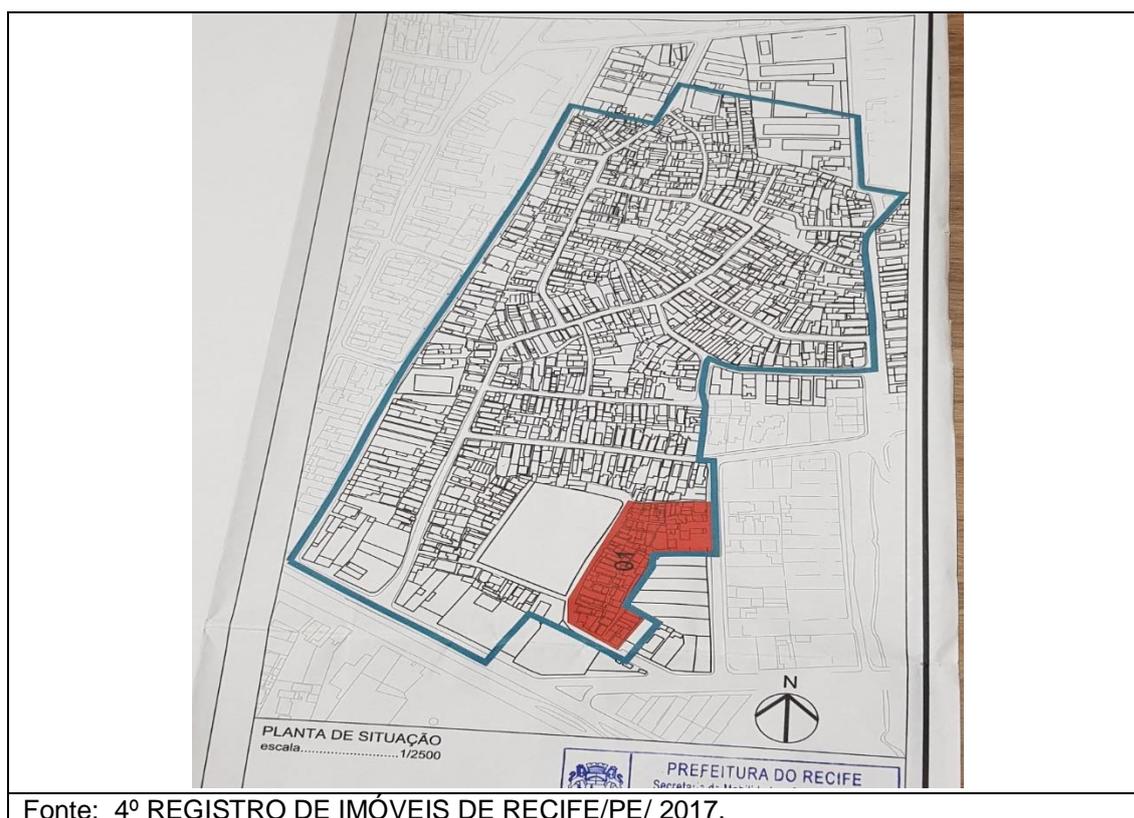
<sup>274</sup> O autor manteve reuniões e contatos com o oficial do 4º Registro de Imóveis do município de Recife, Paulo Roberto Olegário de Sousa, o qual gentilmente cedeu o material usado nas pesquisas deste tópico.

O projeto teve sua planta aprovada em março de 2018, com títulos entregues em setembro de 2018<sup>275</sup> (112 escrituras de propriedade), tendo como foco a regularização de um terreno predominantemente público pertencente ao município do Recife. Cabe destacar que o projeto executado foi um piloto incidente sobre uma pequena área situada na circunscrição imobiliária do 4º Registro de Imóveis do Recife.

Na figura 03, em vermelho, consta a área objeto de regularização (Sítio do Cardoso I), remanescendo o restante da área demarcada não colorida sobrestada para futuros projetos complementares de regularização.

Como se observa, a regularização deu-se apenas em pequena área (daí ser um projeto-piloto), com intenção de extensão futura para toda a área carente de regularização (região demarcada à direita da figura 03).

Figura 03: Área de Regularização da ZEIS Sítio do Cardoso I (em vermelho)



Fonte: 4º REGISTRO DE IMÓVEIS DE RECIFE/PE/ 2017.

<sup>275</sup> Notícia disponível no sítio da Prefeitura de Recife/PE: **Famílias do Sítio do Cardoso recebem títulos de propriedade definitiva**. Publicado em: 06 ago 2018. Disponível em : <<http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/06/09/2018/familias-do-sitio-do-cardoso-recebem-titulos-de-propriedade-definitiva>> Acesso em jan 2019.

No caso do Sítio do Cardoso I, a REURB levada a cabo pelo município foi autorizada pelo decreto municipal nº 31.074 de 26 de dezembro de 2017<sup>276</sup>, com destaque na atuação da Secretaria Municipal de Mobilidade e Controle Urbano.

A área objeto de regularização era composta basicamente por terrenos de 2 naturezas: uma maior porção referia-se a terreno público desapropriado anteriormente pela prefeitura do Recife mediante acordo amigável (veja-se a adoção do primeiro modelo explanado no item 5.2). A menor porção referia-se a um terreno particular, objeto de núcleo urbano de ocupação informal consolidada, em que foi possível a aplicação do referencial teórico de regularização em terreno particular com ocupação consolidada (item 5.2).

Na terra pública foi possível através da legitimação fundiária (art. 23 da LRF) a concessão imediata de títulos de propriedade. Já na terra particular, foram adotadas as etapas previstas nos artigos 31 e seguintes da LRF, com abertura de um processo administrativo de regularização, no qual se procedeu a notificação dos interessados (titulares de propriedade e de direitos reais) da área alvo e dos terrenos confrontantes. A intimação teve por finalidade, conforme previsto na legislação de regência, possibilitar o contraditório, permitindo que eventuais objeções fossem apresentadas pelos interessados. Em não havendo impugnações (ou em as havendo a divergência sendo resolvida), há que se presumir a concordância dos intimados com a efetivação da REURB, conforme estabelece o art. 31, §6º da LRF.

Cumprido repisar que, conforme estudado no capítulo 2, tanto em terreno público quanto em terreno particular em que haja ocupação por núcleo urbano consolidado em situação de clara irreversibilidade e sem oposição do titular, é facultado ao poder público o emprego do instituto da legitimação fundiária. Já em situação em que não houvesse plena convicção da existência de um núcleo urbano consolidado (irreversibilidade) ou maiores dúvidas sobre a situação dos ocupantes, a cautela recomendaria a passagem pela fase intermediária da legitimação de posse,

---

<sup>276</sup> MUNICÍPIO DE RECIFE. Decreto nº 31.074 de 26 de dezembro de 2017. Autoriza a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS Sítio do Cardoso, através de procedimento a ser instaurado pela Secretaria de Mobilidade e Controle Urbano - SEMOC, com fundamento no art. 13, inciso I, art. 23, 32, da Lei Federal nº 13.465/17.

Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/pe/r/recife/decreto/2017/3108/31074/decreto-n-31074-2017-autoriza-a-regularizacao-fundiaria-urbana-de-interesse-social-REURB-s-da-zona-especial-de-interesse-social-zeis-sitio-do-cardoso-atraves-de-procedimento-a-ser-instaurado-pela-secretaria-de-mobilidade-e-controle-urbano-semoc-com-fundamento-no-art-13-inciso-i-art-23-32-da-lei-federal-n-13465-17?q=31074>>. Acesso em: 23 fev 2019.

cumprindo a carência um tempo de maturação (verificação do cumprimento dos requisitos de posse mansa e pacífica, ausência de oposição e ocupação consolidada) para, então, promover sua conversão em título de propriedade (art. 26 e 27 da LRF).

No Sítio do Cardoso I, pelo fato da regularização abranger terreno público e particular em que presente uma ocupação urbana consolidada, o município do Recife optou pela adoção conjunta da legitimação fundiária, o que permitiu que fossem concedidos diretamente títulos de propriedade aos ocupantes da localidade.

Com a finalização do processo administrativo de regularização no âmbito municipal, houve a emissão da CRF (certidão de regularização fundiária – art. 41 da LRF), a qual juntamente com o projeto foram encaminhados ao registro imobiliário. Uma vez protocolados e não havendo impedimentos registrais, o cartório pode proceder à abertura de matrícula da área regularizanda com o registro do projeto e de suas características (procedeu-se com a descrição do projeto e de todos os lotes definidos no projeto nas matrículas-base objeto de regularização – figura 04).

Figura 04: Lotes definidos no projeto de regularização Sítio do Cardoso I



Uma vez registrado o projeto, foram abertas matrículas para cada uma das unidades residenciais (figura 05), registrando-se em cada uma destas matrículas a transferência da propriedade para os respectivos ocupantes via legitimação fundiária.

Figura 05: Propriedades resultantes do projeto de regularização Sítio do Cardoso I

The image displays a detailed cadastral plan for the Sítio do Cardoso I regularization project. It consists of a large grid of property records (matrículas) organized into several columns and rows. Each record typically includes a unique identification number, the name of the owner or occupant, the area of the unit, and other relevant details. The document is densely packed with text and numbers, reflecting the complexity of the regularization process. A prominent stamp from the Prefeitura da Cidade de Recife is visible on the right side, indicating the official registration and approval of the project. The stamp includes the text 'RECIFE PREFEITURA DA CIDADE' and 'PLANTA DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO SÍTIO DO CARDOSO I'.

Fonte: 4º REGISTRO DE IMÓVEIS DE RECIFE/PE/ 2017

A propriedade exclusiva para cada um dos ocupantes, sem a instituição de condomínios ordinários (com frações ideais), foi efetivada através do modelo de referencial teórico de REURB descrito no capítulo 4 (combinação de laje e CUS).

Em caso de construções sobrepostas, foi usado o direito de laje para titular a propriedade da edificação superior. Já no caso de lotes com edificações sem saída para via pública, foram registrados CUS. Como visto no capítulo 4, a combinação destas ferramentas possibilita definir uma propriedade exclusiva para cada ocupante (com matrícula específica), remanesecendo as áreas de passagem (corredores de passagem) como área comum para os ocupantes das edificações presentes neste lote (tal como ocorre com as áreas comuns em condomínios edilícios que são pertencentes a todos os condôminos).

Destacam-se, então, algumas das ocorrências do direito de laje usadas na REURB do Recife, bem como alguns problemas de descrição enfrentados pelo registrador imobiliário para o ingresso dos títulos no registro de imóveis. Nesta

REURB, via de regra, as lajes foram (não exclusivamente) numeradas pelo município com o alfanumérico “A” ao final do número da matrícula.

#### 5.4.1. Caso de laje simples (lotes 214 e 217)<sup>277</sup>

A existência de construções independentes sobrepostas fez com que o município do Recife adotasse o direito de laje com a finalidade de delimitar uma propriedade autônoma para o ocupante superior.

Uma primeira situação interessante enfrentada ocorreu com o conjunto de lotes 214, com as edificações na Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar representadas na figura 05 pelos lotes 214 (construção-base) e 214-A (sua laje).

A descrição da construção-base (térrea) foi feita de acordo com o regramento do art. 176, §1º, II e III da LRP, com suas confrontações, fazendo-se expressa referência de que se trata de uma construção-base com existência de laje superior (menção à matrícula 214-A), em cumprimento aos princípios da especialidade e da disponibilidade (fica claro que a laje da construção já se encontra alocada para a finalidade que especifica): “CASA TÉRREA nº 214 da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, bairro da Madalena, nesta cidade, medindo 4,35m de frente, 5,93m do lado direito, 6,01m do lado esquerdo e 4,35m aos fundos, perfazendo uma área total de 32,73m<sup>2</sup>, servindo de CONSTRUÇÃO-BASE, da superfície superior existente no primeiro pavimento, identificada como LAJE nº 214A da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, que se confronta pela frente com a Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado direito, com a Casa nº 215 da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado esquerdo, e aos fundos com o Condomínio Urbano Simples das Casas de nº 213 e 213A situado na Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar”.

A referência cruzada (da laje em relação à construção-base e vice-versa) é também feita na matrícula da laje nº 214-A, como se pode observar em sua descrição: “LAJE EM SOBRELEVAÇÃO nº 214A, incidente sobre a Casa Térrea nº 214 da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, bairro da Madalena, nesta cidade, medindo 4,35m de frente, 5,93m no lado direito, 6,01m no lado esquerdo e 4,35m

---

<sup>277</sup> As descrições constantes dos itens atual e seguintes foram obtidas em consulta junto ao 4º registro imobiliário do Recife com descaracterização dos proprietários para fins de privacidade.

aos fundos, perfazendo uma área total de 25,99m<sup>2</sup>, que se confronta pela frente com a Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado direito, com a Casa nº 215 da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado esquerdo, e aos fundos com o Condomínio Urbano Simples das Casas de nº 213 e 213A situado na Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar”.

De relevo, apenas se destaca que enquanto a laje 214-A possui metragem menor do que sua construção-base (matrícula 214), a laje 217-A possui a mesma metragem de sua construção-base 217. Verifica-se, assim, que ambas as situações podem ocorrer na prática, com a laje não tendo obrigatoriamente de ter a mesma dimensão da construção-base em que edificada.

#### 5.4.2. Caso de lajes conjuntas sobrepostas sobre uma mesma construção-base (lotes 220)

Uma situação bastante interessante ocorreu no conjunto de lotes 220, 220-A e 220-B, localizados na Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar. Sobre a construção-base - lote 220 encontravam-se edificadas duas lajes (lajes 220-A e 220-B). A configuração prática demandou um esforço maior na descrição das matrículas, comprovando a possibilidade, na prática, da existência de duas lajes sobre uma mesma construção-base e seu ingresso junto ao registro imobiliário.

A construção-base (matrícula 220) foi descrita da seguinte forma: “CASA TÉRREA nº 220 da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, bairro da Madalena, nesta cidade, medindo dois seguimentos de 4,45m e 3,22m de frente, três seguimentos de 3,51m, 11,58m e 4,33m do lado direito, 20,08m do lado esquerdo e dois seguimentos de 2,80m e 3,55m aos fundos, perfazendo uma área total de 114,48m<sup>2</sup>, servindo de CONSTRUÇÃO-BASE, das superfícies superiores existentes no primeiro pavimento, identificadas como LAJE nº 220A e LAJE nº 220B da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, que confronta-se pela frente com a Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado direito, com a Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, com a Casa nº 220F da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, e com a Casa nº 220D da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado esquerdo, com a Casa nº 217 e a LAJE nº

217A da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, e, aos fundos, com a Casa nº 218 da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar”.

A laje superior 220-A foi admitida ao registro com descrição da seguinte forma: “LAJE EM SOBRELEVAÇÃO nº 220A, incidente sobre a Casa Térrea nº 220 da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, bairro da Madalena, nesta cidade, medindo dois seguimentos de 4,45m e 3,22m de frente, dois seguimentos de 3,51m e 8,09m no lado direito, 12,34m no lado esquerdo e 6,91m aos fundos, perfazendo uma área total de 75,53m<sup>2</sup>, que confronta-se pela frente com a Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado direito, com a Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, com a Casa nº 220F da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, e com a Casa nº 220D da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado esquerdo, com a Casa nº 217 e a LAJE nº 217A da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, e, aos fundos, com a Casa nº 218 da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar”.

Já a outra laje superior, 220-B teve a seguinte descrição: “LAJE EM SOBRELEVAÇÃO nº 220B, incidente sobre a Casa Térrea nº 220 da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, bairro da Madalena, nesta cidade, medindo 6,91m de frente, 7,44m no lado direito, 7,74m no lado esquerdo e 6,50m aos fundos, perfazendo uma área total de 38,95m<sup>2</sup>, que confronta-se pela frente com a Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado direito, com a Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, com a Casa nº 220F da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, e com a Casa nº 220D da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado esquerdo, com a Casa nº 217 e a LAJE nº 217A da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, e, aos fundos, com a Casa nº 218 da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar”.

Verifica-se que a técnica de descrição é sempre a mesma. Inicia-se com a numeração da matrícula, seguindo-se os limites perimetrais de frente, esquerda, direita e de fundos, com menção à área construída, finalizando-se com a discriminação dos confrontantes (a boa técnica registral orienta que os confrontantes sejam referidos como imóveis e não pessoas, tendo em vista a estabilidade da situação – proprietários mudam de tempos em tempos, já imóveis não).

De relevo, observa-se que, mais uma vez, em todas as lajes há remissão recíproca em relação à construção-base e às lajes sobrepostas.

#### 5.4.3. Caso de laje integrante de edificação de dois andares sobreposta a outra edificação (o caso da laje em “L” invertido - lotes 203)

Caso realmente peculiar ocorreu no conjunto de lotes numerados com 203 e letras.

Foi detectada uma construção em formato de “L” invertido, de dois andares, a qual está descrita na matrícula 203-A. A parte debaixo fica no térreo, mas o andar superior além de se dispor sobre a base, também se edifica sobre a laje vizinha, a da matrícula 203. Em outras palavras, há uma construção-base, a da matrícula 203 e também uma outra edificação, a 203-A, esta de dois andares, vizinha a 203 pelo térreo e ocupante da laje da edificação 203 no segundo nível.

Mesmo com esta configuração espacial incomum, os direitos de laje e edificações-base foram admitidos no registro imobiliário. A matrícula do 203-A foi assim descrita: “CASA nº 203A da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, no bairro da Madalena, nesta cidade, com área total de 153,92m<sup>2</sup>, composta de PAVIMENTO TÉRREO, medindo dois segmentos de 5,00m e 1,35m de frente, 6,87m do lado direito, 8,20m no lado esquerdo, e 6,17m aos fundos, perfazendo uma área de 47,36m<sup>2</sup>, e PRIMEIRO PAVIMENTO, medindo três seguimentos de 5,00m, 5,80m e 4,59m de frente, 1,80m no lado direito, três seguimentos de 8,20m, 1,35m e 4,80m do lado esquerdo e dois seguimentos de 10,98m e 1,43m aos fundos, perfazendo uma área de 106,56m<sup>2</sup>, servindo o PAVIMENTO TÉRREO, juntamente com a CASA TÉRREA nº 203 da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, de CONSTRUÇÃO-BASE da superfície superior existente no PRIMEIRO PAVIMENTO, como LAJE EM SOBRELEVAÇÃO, que confronta-se pela frente com a Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado direito, com a Casa nº 205 da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado esquerdo, com a Casa nº 204 e o LAJE nº 204A da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, e, aos fundos, com a Casa nº 205 da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar”.

Já a matrícula 203, por sua vez, foi admitida com descrição nos seguintes termos: “CASA TÉRREA nº 203 da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, no bairro da Madalena, nesta cidade, medindo dois segmentos de 5,80m e 4,59m de frente, 1,80m do lado direito, três segmentos de 6,87m, 6,17m e 4,81m no lado esquerdo, e dois seguimentos de 10,98m e 1,43m aos fundos, perfazendo uma área total de

70,24m<sup>2</sup>, servindo de CONSTRUÇÃO-BASE, da superfície superior existente no primeiro pavimento, identificada como LAJE nº 203A da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, que confronta-se pela frente com a Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado direito, com a Casa nº 205 da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado esquerdo, com a Casa nº 204 e o LAJE nº 204A da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, e, aos fundos, com a Casa nº 205 da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar”.

#### 5.4.4. Caso de Condomínio Urbano Simples (lotes 191, 191-A, 191-B e 192)

A REURB no Recife também fez uso do condomínio urbano simples (CUS). Como visto neste trabalho, uma das vantagens de um CUS é permitir que sejam extremados com matrícula individualizada prédios independentes sem acesso a logradouros públicos (tais como construções em vilas ou com saída através de corredores de passagem).

A questão de construções sem saída direta para vias públicas não é nova no âmbito registral, sendo de comum ocorrência em casas de vilas. Uma das soluções até então utilizadas era a instituição de um condomínio ordinário sobre toda a gleba em que o proprietário de cada construção deteria um percentual (fração ideal) do todo, o que carregava as desvantagens da copropriedade. Outra proposta era a adoção de matrículas próprias para cada construção e seu terreno próximo (o que atraía a vantagem de a edificação de moradia poder ser alienada independente de direito de preferência ou de interferência dos vizinhos), mantendo-se a instituição de um condomínio ordinário em frações ideais agora apenas sobre a área comum da passagem (condomínio ordinário do terreno do corredor de acesso). Assim, cada um dos ocupantes de construções da gleba ficava proprietário exclusivo de sua edificação e do terreno próximo, bem como coproprietário da área de passagem, os quais eram alienados em conjunto, quando da transferência da propriedade.

Ao manejar um CUS, cada proprietário, mesmo que sua edificação ou terreno não tenha divisa com logradouro público, pode ainda assim obter um título de registro de sua propriedade exclusiva, bastando que faça divisa a área comum (integrante do CUS) que tem saída para a via pública. A instituição do CUS permite

a criação de uma matrícula para cada área de propriedade exclusiva, semelhante ao que ocorre em um condomínio edilício, mas com requisitos bem mais simplificados.

O caso prático envolveu a abertura de alguns condomínios urbanos simples (CUS) como forma de supedanear a REURB complementarmente ao uso da laje. Na regularização no Recife, foram abertos os seguintes CUS: Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar composto pelas edificações 211, 211A, 211B, 212; 2ª Travessa Dr. Sabino Pinho composto pelas edificações 229G e 229H; 3ª Travessa Dr. Sabino Pinho composto pelas edificações 92, 92A, 92B e 92C; Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar composto pelas edificações 213 e 213A; Rua Dr. Sabino Pinho composto pelas edificações 248, 248A e 248B; 1ª Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar composto pelas edificações 191, 191A, 191B e 192.

Apenas para visualização das descrições e com a finalidade de não tornar o trabalho repetitivo, trazem-se apenas as descrições do último CUS citado (matrículas 191, 191-A, 191-B e 192), começando-se com a casa nº 191: “CASA nº 191 da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, bairro da Madalena, nesta cidade, medindo 3,90m de frente, 4,70m no lado direito, 4,70m no lado esquerdo e 3,90m aos fundos, perfazendo uma área total construída de 18,34m<sup>2</sup> e fração ideal de terreno 32,54m<sup>2</sup>, integrante de Condomínio Urbano Simples das Casas 191, 191A, 191B e 192, da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, com área total de terreno de 164,16m<sup>2</sup>, e área comum 71,64m<sup>2</sup>, que confronta-se pela frente com a Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar e com a Casa nº 193 da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado direito, com a Casa nº 193 da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar e com as Casas nº 218 e 219 da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado esquerdo, com as Casas nº 199 e 187, situadas na Rua Dr. Sabino Pinho, e, aos fundos, com a Casa nº 219 da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar e com a Casa nº 205 da Primeira Travessa Dr. Sabino Pinho”.

Já a casa 191-A foi descrita: “CASA nº 191A da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, bairro da Madalena, nesta cidade, medindo 3,20m de frente, 4,70m no lado direito, 4,70m no lado esquerdo e 3,20m aos fundos, perfazendo uma área total construída de 15,04m<sup>2</sup> e fração ideal de terreno 26,70m<sup>2</sup>, integrante de Condomínio Urbano Simples das Casas 191, 191A, 191B e 192, da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, com área total de terreno de 164,16m<sup>2</sup>, e área comum 71,64m<sup>2</sup>, que confronta-se pela frente com a Primeira

Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar e com a Casa nº 193 da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado direito, com a Casa nº 193 da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar e com as Casas nº 218 e 219 da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado esquerdo, com as Casas nº 199 e 187, situadas na Rua Dr. Sabino Pinho, e, aos fundos, com a Casa nº 219 da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar e com a Casa nº 205 da Primeira Travessa Dr. Sabino Pinho”.

Por sua vez, a descrição da casa 191-B foi: “CASA nº 191B da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, bairro da Madalena, nesta cidade, medindo 4,95m de frente, 4,70m no lado direito, 4,69m no lado esquerdo e 5,00m aos fundos, perfazendo uma área total construída de 23,37m<sup>2</sup> e fração ideal de terreno 41,47m<sup>2</sup>, integrante de Condomínio Urbano Simples das Casas 191, 191A, 191B e 192, da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, com área total de terreno de 164,16m<sup>2</sup>, e área comum 71,64m<sup>2</sup>, que confronta-se pela frente com a Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar e com a Casa nº 193 da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado direito, com a Casa nº 193 da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar e com as Casas nº 218 e 219 da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado esquerdo, com as Casas nº 199 e 187, situadas na Rua Dr. Sabino Pinho, e, aos fundos, com a Casa nº 219 da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar e com a Casa nº 205 da Primeira Travessa Dr. Sabino Pinho”.

Por último, a descrição da casa 192: “CASA nº 192 da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, bairro da Madalena, nesta cidade, medindo 4,56m de frente, 7,90m no lado direito, 7,90m no lado esquerdo e 4,50m aos fundos, perfazendo uma área total construída de 35,76m<sup>2</sup> e fração ideal de terreno 63,45m<sup>2</sup>, integrante de Condomínio Urbano Simples das Casas 191, 191A, 191B e 192, da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, com área total de terreno de 164,16m<sup>2</sup>, e área comum 71,64m<sup>2</sup>, que confronta-se pela frente com a Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar e com a Casa nº 193 da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado direito, com a Casa nº 193 da Primeira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar e com as Casas nº 218 e 219 da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado esquerdo, com as Casas nº 199 e 187, situadas na Rua Dr. Sabino Pinho, e, aos fundos, com a Casa

nº 219 da Terceira Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar e com a Casa nº 205 da Primeira Travessa Dr. Sabino Pinho”.

Das descrições efetuadas, observa-se um ponto em comum: inicia-se com a descrição da edificação, ao que se segue a remissão como parte integrante do CUS, encerrando-se, então, com a descrição as confrontações deste CUS em cada uma das matrículas. Assim se procedeu em cada uma das matrículas integrantes dos CUS referidos no procedimento de regularização.

#### 5.4.5. Caso de Laje em 3 pavimentos

Por último, cabe falar um pouco de como se daria, na prática, a configuração de uma situação teórica debatida no capítulo 4. Trata-se do caso de uma laje de 03 pavimentos (ou lajes sobrepostas), nada obstante não tenha sido localizada situação prática similar na REURB do Sítio do Cardoso I - Recife.

Em se tratando a laje de uma propriedade estrito senso, defende-se a possibilidade de que possam ocorrer fracionamentos sucessivos de lajes, desde que cumpridas as posturas e requisitos municipais (como sua autorização), obedecidas, outrossim, as exigências formais previstas no CC e na LRP (escritura pública para atos superiores a 30 salários-mínimos, manifestação de vontade válida, obediência à especialidade, continuidade, disponibilidade etc).

Inicialmente cabe salientar que em caso de uma das construções sobrepostas ter mais de um pavimento, mas ainda integrante da mesma unidade, a situação recai no modelo clássico da laje única. Neste caso, tem-se uma construção-base (com um ou mais andares) e a laje, a qual, por sua vez, poderá também ter um ou mais andares. Tratar-se-á do caso de laje única, com matrículas com descrição semelhante ao caso de lajes simples (item 5.4.1).

Excluído o caso da laje simples, cabe analisar como ficaria a descrição em caso de lajes sobrepostas. Para tanto, estuda-se o caso de uma construção de três andares, com térreo, 1ª laje e uma laje da 1ª laje, a 2ª laje. Neste caso, seriam utilizadas 3 matrículas, por exemplo a 300, 300A e 300B, em todas elas com a descrição do respectivo imóvel e contendo remissões recíprocas para as lajes constituídas.

Com base em uma descrição do Sítio do Cardoso I, ter-se-iam as matrículas exemplificadamente da seguinte forma, a começar pela construção-base: “CASA TÉRREA nº 300 da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, bairro da Madalena, nesta cidade, medindo 4,35m de frente, 5,93m do lado direito, 6,01m do lado esquerdo e 4,35m aos fundos, perfazendo uma área total de 32,73m<sup>2</sup>, servindo de CONSTRUÇÃO-BASE da superfície superior existente no primeiro pavimento, identificada como LAJE nº 300A da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, que confronta-se pela frente com a Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado direito, com a Casa nº 999 da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, pelo lado esquerdo, e aos fundos com o Condomínio Urbano Simples das Casas de nº 995 e 995A situado na Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar”. A seguir, no corpo da matrícula, seria efetuada uma averbação noticiando a existência de uma 2ª laje em sobrelevação, com possível texto: “Faz-se a presente averbação para constar o desdobro da laje da edificação da matrícula nº 300A, a qual deu origem à laje em sobrelevação nº 300B em segundo pavimento”. Como mencionado, a averbação serve para informar a existência de uma segunda laje, o que facilita em termos de correlação e informação para eventual exercício de direito de preferência em caso de alienação.

Já a descrição na matrícula 300A ficaria: “LAJE EM SOBRELEVAÇÃO nº 300A, incidente sobre a Casa Térrea nº 300 da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, bairro da Madalena, nesta cidade, medindo 4,35m de frente, 5,93m no lado direito, 6,01m no lado esquerdo e 4,35m aos fundos, perfazendo uma área total de 25,99m<sup>2</sup>, servindo de CONSTRUÇÃO-BASE da superfície superior existente no segundo pavimento, identificada como LAJE nº 300B da Travessa Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, que confronta-se (...)”.

Por sua vez, a matrícula 300B ficaria com a seguinte descrição: “LAJE EM SOBRELEVAÇÃO nº 300B, incidente sobre a laje em sobrelevação nº 300A da Rua Dra. Amariles Barbosa de Aguiar, bairro da Madalena, nesta cidade, medindo 4,35m de frente, 5,93m no lado direito, 6,01m no lado esquerdo e 4,35m aos fundos, perfazendo uma área total de 25,99m<sup>2</sup>, que confronta-se (...)”. Nesta, haveria também a averbação mencionando a existência da construção-base – casa térrea nº 300, para documentação e informação de eventual exercício do direito de preferência.

Saliente-se que, em caso de abertura de nova laje (terceira laje), duas soluções seriam possíveis, a título de sugestão. Na primeira, promover-se-ia o encerramento da matrícula 300B, com abertura de nova matrícula já contendo em sua descrição a notícia de que a mesma serve como construção-base de superfície superior existente no terceiro pavimento (laje nº 300C), nos mesmos moldes da laje em sobrelevação 300A visto acima. Esta solução demandaria, posteriormente, averbação de retificação nas matrículas anteriores, corrigindo os dados da matrícula 300B para novo número de matrícula aberta. Outra solução, mais prática, seria promover a simples averbação de destaque da laje na matrícula 300B, informando a abertura da matrícula 300C, laje desta construção-base 300B. A seguir, seria promovida a abertura da matrícula 300C para a nova laje instituída, com sua descrição, bem como a averbação notícia nas demais lajes anteriores e construção-base da instituição desta nova laje.

#### **5.5. Laje na propriedade pública por iniciativa do particular. A usucapião de laje pública como consectário do direito fundamental de moradia**

Os mecanismos até então expostos de REURB e, em particular de titulação, dependem, regra geral, de uma iniciativa do poder público. E quando a iniciativa de titulação assim não ocorrer?

O modelo que aqui interessa é aquele em que a iniciativa advenha do particular ocupante. Como visto no capítulo 4, o poder público, em muitos casos, não promove o devido andamento em projetos de titulação, restando ao particular acionar o poder judiciário como forma de assegurar a estabilidade no exercício de seu direito de moradia. Deixando de lado os casos em que o particular requeira a concretização de políticas de regularização fundiária, o que pode dar-se no bojo de ações populares ou ações individuais de expressão coletiva, no mais das vezes estará perseguindo um título de propriedade ou de algum direito real que lhe garanta permanecer onde se encontre morando.

A solução, a despeito de questões urbanísticas que remanescerão pendentes, passa pelo manejo da usucapião, o meio tradicional de obtenção de um direito real advindo da posse, neste particular tendo por objeto um prédio público(a), mais especificamente uma laje pública.

Não é preciso repetir ser a laje hoje uma realidade presente nas comunidades, devendo ser reconhecida sua importância no meio social e econômico, inclusive para o poder público, que, com sua regularização, poderá cobrar IPTU, taxas de ocupação, foro etc.

Se a usucapião de uma laje privada parece não ser objeto de maiores polêmicas, cumpre verificar o que ocorre com a usucapião de uma laje pública. Se possível e em que condições?

Como detalhado no capítulo 4 deste trabalho, o direito real de laje tem natureza jurídica de direito de propriedade, de direito real sobre coisa própria. Desta feita, para solucionar-se a questão que envolve uma usucapião de laje pública tem-se, em linhas gerais, novamente, de enfrentar a problemática da usucapião em imóveis públicos. Estudou-se também no capítulo 3, no âmbito do direito de superfície, os impedimentos e as condicionantes que envolvem a usucapião de um imóvel público.

Para o que aqui pertine, resgata-se (capítulo 3.6) que, por uma interpretação estrita do art. 183, §3º da CF, uma primeira posição admite o cabimento da usucapião de propriedade em bens públicos dominicais. Estando desafetados seriam suscetíveis de posse *ad usucapionem* por particulares ocupantes, fato que aliado aos demais requisitos legais permitiria a consumação da prescrição aquisitiva. Segundo esta linha de pensamento, a resposta à questão da usucapião da laje pública seria direta, podendo a propriedade de uma laje pública ser usucapida pelo particular desde que a laje se enquadrasse como um bem dominical. Já em caso de laje bem de uso comum do povo ou especial não seria possível admitir a usucapião de sua propriedade.

Naquela oportunidade, defende-se que a compreensão de admitir a usucapião de propriedade em bem público parecia não ser a melhor solução jurídica, até mesmo por contrariar remansosa jurisprudência. Remanesce, neste caminhar, o questionamento.

Pode-se socorrer do desenvolvimento teórico e das conclusões do capítulo 3.6 deste trabalho. Lá concluímos que, embora não seja viável a usucapião da propriedade de um bem público, é possível sustentar o cabimento da usucapião de um direito real menor (como uma superfície) em casos justificados, em que presente um interesse público primário, como um *animus* de ocupação vinculado ao direito fundamental de moradia.

As conclusões lá expostas podem ser para aqui transmutadas. Seria a superfície (ou outro direito real menor) uma saída viável, quando combinada com a laje, para o problema da titulação em construções verticalizadas localizadas em terrenos públicos? Adicione-se que no capítulo 4.7 verifica-se ser positiva a possibilidade de termos uma superfície incidindo sobre uma laje (superfície de laje).

Com base nas premissas: 1- uma laje pública é um imóvel público; 2- há a possibilidade de usucapião de superfície em imóvel público desafetado usado para moradia (item 3.6); 3- há o cabimento de uma superfície constituir-se sobre uma laje (item 4.7), a conclusão caminha em um único sentido: embora não se possa admitir a usucapião da propriedade de uma laje pública, é possível admiti-la para a aquisição de um direito real menor (v.g. superfície) compatível com o *animus* da ocupação para moradia.

Ainda que permanecendo a laje como propriedade pública, poderá ser usucapida a superfície da laje ou uma concessão de direito real (CUEM ou CDRU) da laje (ou, ainda, outro direito real menor compatível com o exercício do direito de moradia).

Com a procedência da usucapião da laje pública, tem-se a abertura de uma matrícula para a laje agora destacada e autônoma (acaso ainda não existente), de titularidade ainda do poder público. Nela será registrada o direito real possível de ser adquirido pela usucapião em nome do usucapiente ocupante, podendo ser uma CDRU, CUEM, superfície ou outro compatível.

Veja-se que a usucapião da laje poderá operar independente da natureza e do título pelo qual o ocupante da construção-base (ou de outra laje inferior ou superior) tenha seu imóvel. Isto porque, regra geral<sup>278</sup>, a aquisição de um direito sobre a laje pela usucapião envolverá uma relação para com o titular da laje que, no mais das vezes, em casos de ocupação, é também o titular originário do terreno (isto porque a laje é uma propriedade que advém da propriedade do terreno, dela se destacando em desdobro vertical quando constituída).

---

<sup>278</sup> Possível compreender que se o titular da construção-base detiver apenas a superfície, o usucapiente adquirirá uma superfície que se destacará desta superfície (para os que admitem a superfície de 2º grau) ou uma superfície da laje, para aqueles que entendem pela impossibilidade da superfície de 2º grau. Já se o titular da construção-base detiver tão apenas a concessão de uso, o usucapiente necessariamente adquirirá a superfície da laje, uma vez que aquele que detém uma concessão de uso não detém a superfície. Veja-se, assim, que o uso da laje passa ao largo da discussão da existência ou não de superfície de 2º grau no ordenamento nacional, uma vez ser indiferente para laje a natureza do título do ocupante da construção-base.

Duas premissas fundamentais, na verdade, devem ser consideradas: (a) o direito fundamental de moradia constitucionalmente assegurado (art. 6º da CF) (b) a modalidade de afetação da laje pública (bem de uso comum, dominical ou de uso especial), que se reflete na categoria de ocupação (detenção ou posse) e no *animus* do ocupante.

No que atine ao primeiro aspecto, embora não se negue que a CF/88 vede a usucapião em seu art. 183, §3º, também estabelece ser a moradia um direito fundamental da pessoa humana na modalidade social (art. 6º da CF/88). Tenha-se ainda, como visto nos capítulos anteriores, que o foco do interesse público a ser perseguido pela administração, cujo fim precípua sempre será o bem comum, deve ser o primário (de toda a coletividade) e não apenas o meramente secundário (interesse financeiro restrito da fazenda pública).

Imagine-se, então, uma laje pública abandonada, sem qualquer uso consoante finalidade pública, ocupada por família de baixa renda para fins de moradia por lapso razoável de tempo, de forma mansa e pacífica e em verdadeira situação fática consolidada.

O que mais atenderia ao interesse público da coletividade? Não titular esta família por ser uma laje pública, ainda que a ocupação para fins de moradia subsista faticamente ou reconhecer a situação consolidada, assegurando a produção de um título que formalize juridicamente um direito real oponível a terceiros e concretize o direito fundamental de moradia?

A segunda opção por certo é a mais razoável e consentânea com os interesses primários da coletividade.

Repise-se que a laje pública objeto de ocupação não é um bem de uso comum do povo ou de uso especial, para os quais se falaria apenas em mera detenção por parte de seu ocupante, a não ensejar o cumprimento do requisito posse para a usucapião. Sua afetação pública, da mesma forma, dificilmente justificaria um sopesamento do interesse público que fundamenta a admissibilidade da usucapião de um direito real menor. Trata-se, ao contrário, de uma ocupação em bem dominical para fins de moradia, que por esta razão adquire especial situação.

O fato de a laje encontrar-se desafetada de qualquer interesse público (bem dominical), subsistindo tão só como propriedade meramente formal da administração, traz à lume uma necessária ponderação de interesses no campo jurídico: de um lado, o interesse fazendário em manter a propriedade da laje em seu

nome, um interesse de cunho eminentemente patrimonial, já que o bem em questão por hipótese não é dotado de uma função social ou pública por parte da administração. De outro, a moradia e a função social conferida pelo particular-ocupante de modo consolidado, uma potencial possibilidade de o poder público estimular a concretização de um direito fundamental.

Do sopesamento de interesses, a ponderação há de favorecer a concretização do direito fundamental de moradia, passando a ocupação da laje a merecer tutela jurídica, com proteção de sua situação contra terceiros e até mesmo contra seu próprio titular (poder público). Adquire, com isto, a ocupação característica de verdadeira posse *ad usucapionem*. Uma posse que surge qualificada e em tutela do exercício do direito fundamental de moradia (art. 6º da CF/88).

Admitida, assim, a posse qualificada pela moradia em laje pública desafetada por lapso de tempo prolongado (no mínimo por 5 anos) e não cabendo a usucapião forçada da propriedade em sentido estrito por conta de expressa vedação constitucional (art. 183, §3º), a funcionalização da laje pela moradia há de possibilitar, desde que cumpridos os demais requisitos da usucapião (posse mansa e pacífica, contínua e ininterrupta, animo de aquisição de direito limitado<sup>279</sup>, lapso de tempo), a incorporação ao patrimônio do ocupante de um direito real menor, no caso uma superfície, desde que adequado à continuidade estável do exercício do direito fundamental de moradia (analogamente ao disposto no capítulo 3 na superfície sobre terreno público).

A situação difere do que ocorre na legitimação de posse sobre uma laje pública. Neste caso, o reconhecimento da posse dá-se de modo voluntário pelo poder público no bojo de programas de REURB. Desde o momento inaugural da legitimação, o ocupante é imitado na posse com uma expectativa de aquisição de domínio, o que ocorrerá após o transcurso do lapso temporal e do cumprimento de demais condições nos termos do art. 26 e parágrafos da LRF. A posse de uma laje na qual se encontra presente a expectativa de aquisição futura do domínio é claramente dotada de *animus domini*, o que viabiliza a aquisição do domínio por um processo análogo à usucapião ou pelo transcurso do prazo equivalente (se

---

<sup>279</sup> O *animus domini* aqui refere-se não a um *animus* de aquisição da propriedade, dada a vedação constitucional de usucapião de propriedade de imóveis públicos, mas um *animus* de aquisição de um direito real menor que possibilite a estabilização na manutenção da moradia.

considerarmos neste caso que a conversão da legitimação de posse em propriedade na LRF não se trata de uma usucapião em sentido estrito).

Diversamente, no caso da usucapião não decorrente de prévio procedimento de REURB, não há uma expectativa de aquisição de domínio da laje pública, dada a vedação constitucional (que se assume concordar por hipótese). Há, no entanto, por conta da funcionalização da propriedade pelo direito à moradia e da estabilidade advinda da consolidação da situação fática, uma posse-moradia juridicamente hábil a caracterizar um *animus* de aquisição (via usucapião) de um direito real limitado compatível e adequado à manutenção da atual situação (estado de ocupação-moradia).

Possível, assim, entre outros direitos reais, a usucapião do direito real de superfície (como um *minus*, porém suficiente à manutenção da moradia, dada a impossibilidade do *major*, o direito real de propriedade) da laje pública. Por surgir em decorrência e para a manutenção da função social da moradia, requisito que serve para relativizar a indisponibilidade do patrimônio público, a subsistência do direito usucapido deve ficar condicionada ao exercício predominantemente da moradia<sup>280</sup>.

Em outras palavras, a funcionalização da laje pública pela moradia há de possibilitar, desde que cumpridos os demais requisitos da usucapião (posse mansa e pacífica, contínua e ininterrupta, animo de aquisição de direito limitado<sup>281</sup>, lapso de tempo), a incorporação ao patrimônio do ocupante de um direito real menor sobre a laje pública, desde que adequado à continuidade estável do exercício do direito fundamental de moradia.

Vale dizer: adquire o particular um direito real dotado de estabilidade (como a superfície nos moldes do EC por prazo indeterminado), mas deve manter sua laje afeta à moradia, ainda que modo não exclusivo, porém preponderante. Esta consequência é bastante relevante, vez que, observado o uso da laje pública para finalidade diversa (como abandono ou especulação imobiliária), seria cabível sustentar a caducidade de seu direito por tredestinação ilícita de seu direito de moradia.

Assim, adquirido o direito real limitado pela usucapião forçada pela posse-moradia na laje, terá o particular um direito funcionalizado pela moradia. Não lhe

---

<sup>280</sup> Veja-se que o art. 21 do EC permite que o direito de superfície dê-se por prazo indeterminado, o que se compatibiliza com a tese aqui defendida.

<sup>281</sup> O *animus domini* aqui refere-se não à aquisição da propriedade, dada a vedação mencionada, mas à aquisição de direito real menor que possibilite a estabilidade na manutenção da moradia.

será vedado alienar, dado ser titular de um direito real, mas em caso de abandono (art. 1275, III do CC), uso para especulação imobiliária ou em descumprimento de função social, defende-se a possibilidade de o poder público retomá-la, reconstituindo sua propriedade alodial na laje.

Na caducidade por abandono, em homenagem aos princípios constitucionais da garantia de propriedade (afinal a laje é propriedade) e do devido processo legal, faz-se necessário procedimento administrativo com amplo direito de defesa. Há de ser proporcionado o contraditório e a ampla defesa ao particular, sendo seguido, no que for cabível, o procedimento de arrecadação de imóveis abandonados previsto no art. 64 e 65 da LRF. Já para as demais hipóteses (especulação imobiliária, descumprimento da função social etc), por não haver regramento específico, o poder público poderá manejar a via judicial, reconstituindo sua propriedade alodial às custas do particular faltoso.

A compreensão de declaração da caducidade do direito de moradia encaminha-se no mesmo sentido do que já prevê o Estatuto da Cidade em relação à propriedade, quando estabelece a possibilidade de desapropriação por descumprimento da função social (art. 8º do EC). A previsão afina-se, ainda de modo mais preciso, com a concessão de direito real de uso (CDRU), passível de rescisão, em caso do descumprimento da destinação ou de cláusulas do ajuste, nos termos do art. 7º, §3º do DL 271/67 ou, ainda, com a concessão de uso para fins de moradia (CUEM), desta feita pelo art. 8º da MPv nº 2.220/01.

Por último, cite-se ainda um grande diferencial do emprego da laje em situações cuja finalidade seja a titulação forçada sobre uma construção de mais de um nível (construção-base e laje ou lajes) edificada num terreno público. Em hipótese desta natureza, a laje é o meio vocacionado para evitar-se a sempre indesejável formação do condomínio ordinário.

Ora, como visto, a usucapião em um terreno público apenas pode resultar na aquisição de um direito real menor, por exemplo, uma superfície. Como se deseja titular construções multinível (cada uma delas uma ocupação) sem a formação de um condomínio ordinário, o mecanismo clássico seria lançar mão da instituição de um condomínio edilício tornando as construções a serem individualizadas propriedades horizontais.

No caso do terreno público, no entanto, a solução acaba não sendo possível, pois o direito real menor a ser adquirido (v.g. a superfície) em relação ao solo

público pela usucapião não admite, em princípio, a instituição de condomínio especial tendo-o por base<sup>282</sup> (como explicado no item 4.5).

Contrariamente a estes institutos, a laje possibilita sua titulação individualizada, bastando que se reconheça (na ação de usucapião) a aquisição da superfície ou de uma concessão de uso em relação à construção-base e em relação a cada uma das lajes superiores (por serem lajes não necessitam de fração ideal do solo para sua formação), situação que propiciará a abertura de matrículas individualizadas (sem a formação de condomínio) para cada uma das ocupações em nome do poder público (titular da laje) com registro do direito real em favor da família ocupante.

Trata-se, pois, da funcionalização da propriedade pública pela moradia assegurando a titulação da terra para seus ocupantes.

## **5.6. Regularização, mas com fiscalização pelo poder público e participação da comunidade**

Ao longo deste trabalho, muito se falou sobre titulação de construções e direito de moradia. Insta esclarecer, no entanto, que não se trata de um direito absoluto, consoante o qual toda construção deverá necessariamente ser regularizada pelo poder público.

Em áreas de risco como as sujeitas a desabamentos, desmoronamentos, inundações, com presença de materiais insalubres, deve o poder público retirar justificadamente seus ocupantes, dado sua função primordial ser a preservação da vida. Da mesma forma, citem-se as áreas de preservação ambiental em que não haja, segundo estudos técnicos, a possibilidade de REURB (art. 11, §2º a 6º da LRF).

Moradia, mesmo sendo um direito fundamental, não detém um valor absoluto, sendo necessária sua ponderação com outros vetores constitucionalmente estabelecidos. Um deles é o meio ambiente, “ecologicamente equilibrado, bem de

---

<sup>282</sup> Lembre-se de que, ressalvadas opiniões em contrário, não há o cabimento de condomínio edilício constituído sobre um direito de superfície, pois é pré-requisito do condomínio edilício a propriedade de uma fração ideal do solo – art. 1331, §3º do CC (o que não se tem na superfície). Da mesma forma, não há seu cabimento em relação a concessões de uso (CDRU ou CUEM). Restaria a enfiteuse. Embora em relação à mesma caiba a instituição de um condomínio edilício (pelo fato de se titularizar um domínio útil), trata-se de instituto em desuso, com riscos maiores do que a laje (em vista da possibilidade de comisso ou resgate), afora o CC apenas a possibilitar sua instituição em terrenos de marinha. Para maiores detalhes, ver a argumentação desenvolvida no item 4.5 deste trabalho.

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” (art. 225, CF/88). Outro, o direito à vida (art. 5º da CF). Em situações tais, mitiga-se o direito à moradia em prol da preponderância da vida, do meio ambiente ou de outro direito que seja mais caro quando da ponderação no caso concreto.

Não foi com outro sentido que o plano diretor do município do Rio de Janeiro, lei complementar nº 111, de 1º de fevereiro de 2011 estabeleceu:

Art 3º A política urbana do Município tem por objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana mediante as seguintes diretrizes:

IV- controle do uso e ocupação do solo para a contenção da irregularidade fundiária, urbanística e edilícia;

V - urbanização das favelas, dos loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda, com a implantação de infraestrutura, saneamento básico, equipamentos públicos, áreas de lazer e reflorestamento, aproveitando de todo o potencial turístico, visando à sua integração às áreas formais da Cidade, ressalvadas as situações de risco e de proteção ambiental;

Considerando que muitas das favelas no Rio de Janeiro estão localizadas em encostas de morros<sup>283</sup>, ou seja, em áreas de preservação ambiental, a compatibilização das ocupações com regras ambientais e com estudos de viabilidade técnica encontra-se na ordem do dia. O problema é agravado pela liberdade arquitetônica das moradias nas favelas, em que não há regra ou maior cuidado técnico envolvido, o que pode ocasionar risco à segurança e à vida de seus moradores e vizinhos.

Por isso, entende-se que, a despeito da relevância do direito de moradia, sempre que se constatar que a construção esteja afetando valor mais caro no ordenamento (como a vida, segurança etc) em fiscalização do município, a mesma deva ser objeto de interdição (até a sanção do problema) ou, mesmo, de demolição. Não há como tais construções, pelo risco que ofereçam, serem reconhecidas e levadas a registro.

---

<sup>283</sup> Dados IBGE. Publicado em Dezembro de 2011.<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14157-asi-censo-2010-114-milhoes-de-brasileiros-60-vivem-em-aglomerados-subnormais>> Acesso em: 10 jan 2019.

Não é em outro sentido, aliás, o art. 1.510-A do CC, ao limitar construções pelo adquirente, proibindo sobrelevações sucessivas em desobediência às posturas previstas em legislação local.

Sobre o tema cite-se, a título de exemplo, o ocorrido quanto às comunidades do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho. Em 2010 e 2011 foram editados dois decretos municipais estabelecendo as normas de uso e ocupação do solo: o decreto nº 33.015, de 5 de novembro de 2010 do Cantagalo e o de nº 33.866, de 20 de maio de 2011 do Pavão-Pavãozinho. Os dois decretos dividem as favelas em subzonas e definem o gabarito máximo permitido em cada uma (entre um e três andares dependendo da subzona).

O decreto do Pavão-Pavãozinho também delimita uma grande área dessa favela – Caranguejo e Vietnã – como de risco, onde não são permitidas construções e com as já existentes devendo ser removidas.

Os Decretos<sup>284285</sup> também mencionam não ser possível novas construções no Pavão-Pavãozinho e no Cantagalo. As obras e as melhorias nas moradias já

---

<sup>284</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto no 33.866, de 20 de maio de 2011:

Art 4º Fica vedado iniciar a construção de novas edificações, exceto as de iniciativa e responsabilidade do poder público destinadas ao reassentamento de população situada em áreas de risco, de preservação ambiental e em áreas objeto de projeto de urbanização da comunidade, que poderão ser licenciados observando os Decretos específicos.

§ 1º Serão permitidas apenas obras de reforma nas edificações existentes, comprovadamente para melhoria das condições de higiene, segurança e habitabilidade, desde que:

I - seja comprovada sua existência na data da publicação da Lei nº 3.688, de 24 de novembro de 2003, que declarou a área como de especial interesse social;

II - não promova acréscimo de gabarito ou expansão horizontal ou vertical;

III - não se constituam em novas unidades habitacionais;

IV - não se situem na ARO - Área de Restrição à Ocupação.

§ 2º Serão submetidos à análise especial dos órgãos competentes os projetos relativos a reconstruções, acréscimos e modificações que ultrapassem o 2º pavimento, e as intervenções que necessitem de movimentos de terra - cortes e aterros, construções de muros de contenção, desvios e/ou canalização de cursos d'água, e instalação de redes de drenagem e de esgotamento sanitário em logradouros

<sup>285</sup> MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. Decreto no 33.015, de 5 de novembro de 2010:

Art. 4º Fica vedado iniciar a construção de novas edificações, exceto as de iniciativa e responsabilidade do poder público destinadas ao reassentamento de população situada em áreas de risco, de preservação ambiental e em áreas objeto de projeto de urbanização da comunidade, que poderão ser licenciados observando os Decretos específicos.

§ 1º Serão permitidas reconstruções, modificações, reformas e acréscimos de pavimento nas edificações existentes, comprovadamente para melhoria das condições de higiene, segurança e habitabilidade, desde que:

I - seja comprovada sua existência na data da publicação da Lei nº 4.815 de 25 de abril de 2008, que declarou a área como de especial interesse social;

II - atenda ao gabarito máximo permitido para a área definido no Anexo II do presente Decreto.

III - não se constituam em novas unidades habitacionais.

§ 2º Serão submetidos à análise especial dos órgãos competentes os projetos relativos a intervenções que necessitem de movimentos de terra - cortes e aterros, construções de muros de

existentes somente serão permitidas se forem para atender condições de higiene, segurança e habitabilidade em moradias, bem como se as moradias forem anteriores à data da publicação da Lei nº 3.688, de 24 de novembro de 2003, que declarou a área como de especial interesse social no caso do Pavão-Pavãozinho ou anteriores à data publicação da Lei nº 4.815 de 25 de abril de 2008, no caso do Cantagalo.

O decreto do Pavão-Pavãozinho em seu art. 4º, §2º menciona que serão submetidas à análise especial dos órgãos competentes os projetos relativos a reconstruções, acréscimos e modificações que ultrapassem o 2º pavimento. Segundo ambos os decretos serão submetidos àqueles órgãos as intervenções que necessitem de movimentos de terra - cortes e aterros, construções de muros de contenção, desvios e/ou canalização de cursos d'água e instalação de redes de drenagem e de esgotamento sanitário em logradouros.

Vê-se claramente que o poder público municipal em seu poder de polícia limitou o gabarito e a construção de novas moradias nessas comunidades justamente para zelar pela segurança, integridade da vida e do meio ambiente.

Sem fiscalização, no entanto, haverá burla ao gabarito e à limitação do número de construções nas favelas.

Em reportagem recente do jornal O Globo<sup>286</sup> foi mencionado que a Comunidade do Vidigal teria pelo menos 30 (trinta) obras em imóveis sobre lajes em apenas uma semana de temporais no RJ, acelerando um processo de crescimento vertical que se intensificou nos últimos anos.

Ainda segundo a reportagem, Sebastião Aleluia, ex-presidente da Associação de Moradores do Vidigal, informou que a favela não teria nem mais um único fiscal no Posto de Orientação Urbanística e Social (POUSO) da prefeitura responsável pelas vistorias no Vidigal e no Pavão-Pavãozinho. Informou, ainda, que no surgimento de uma construção em área de risco, haveria a tentativa de orientar o morador, mas sem muita possibilidade do que se pudesse fazer.

As construções desordenadas podem gerar consequências imprevisíveis e irreversíveis que variam de desabamentos, deslizamentos de terras até a morte de

---

contenção, desvios e/ou canalização de cursos d'água, e instalação de redes de drenagem e de esgotamento sanitário em logradouros.

<sup>286</sup> Sobre o tema v. Em apenas uma semana, pelo menos 30 obras em imóveis sobre lajes trazem ao Vidigal expansão desordenada. Publicada em maio de 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/em-apenas-uma-semana-pelo-menos-30-obras-em-imoveis-sobre-lajes-trazem-ao-vidigal-expansao-desordenada-23429066>> Acesso em: 15 jan 2019.

várias pessoas, como o que ocorreu no Morro do Bumba, em Niterói, onde 48 pessoas morreram e centenas de casas construídas num terreno instável foram soterradas<sup>287</sup>.

A questão não é simples e envolve a participação de todos: do poder público através de fiscalizações e de seu poder de polícia e dos moradores e de suas associações, estes com o acompanhamento e apresentação de denúncias de construções irregulares. No campo do combate à irregularidade urbana somente a soma de forças entre o poder público e a comunidade permitirá a obtenção de melhores resultados práticos para os moradores e para toda a sociedade.

---

<sup>287</sup> Sobre o tema v. reportagem do Globo. Tragédia do Bumba completa 5 anos e ainda há famílias em risco, no RJ. Publicado em abril de 2015. Disponível em: < <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/04/tragedia-do-bumba-completa-5-anos-e-ainda-ha-familias-em-risco-no-rj.html>> Acesso em: 17 jan 2019.

## CONCLUSÃO

As cidades brasileiras desenvolvem-se e crescem populacionalmente sem que o número de moradias dignas existentes consiga acompanhar o mesmo compasso. O alto custo imobiliário dia a dia leva que camadas de baixa renda acabem se instalando em aglomerados urbanos – locais de exclusão social – situados mais próximos dos centros, do trabalho, de transportes etc, mas carentes, muitas das vezes, das mais básicas condições de infraestrutura e habitabilidade.

O princípio básico das políticas de planejamento e ordenação urbana é garantir — por razões pragmáticas, financeiras, econômicas, sociopolíticas e jurídicas — que as comunidades fiquem, a princípio, onde estejam, naturalmente em condições melhores e tenham seus direitos de moradia reconhecidos<sup>288</sup>. Isso não quer dizer, no entanto, que não haja casos específicos onde a remoção das comunidades seja necessária (como em situações de risco), devendo, neste caso, ser acompanhada de alternativas aceitáveis a serem oferecidas e negociadas com a população afetada.

Os programas de REURB visam, então, a promover, em um primeiro momento, a segurança jurídica para a obtenção de uma posse estável (via titulação) dos ocupantes da área objeto de regularização e, após, sua integração socioespacial no município, acompanhada de medidas urbanísticas, ambientais e jurídicas garantidoras do exercício do direito fundamental de moradia pelos ocupantes.

A releitura da função social das cidades sob a ótica da dignidade da pessoa humana, com o conceito de que direito de propriedade (regularizada) deva ser a ordem do dia, torna premente a atuação conjunta dos agentes públicos, incluindo não apenas o poder público, quanto também os moradores da comunidade e a atuação do registrador de imóveis, tudo com vista à melhoria da condição de vida e da redução do capital morto imobiliário.

Nesta ordem de ideias, no presente trabalho, abordou-se a função social da propriedade, em especial, em sua vertente moradia, a ensejar uma posituação de novos direitos que possibilitem representar juridicamente situações fáticas existentes

---

<sup>288</sup> FERNANDES, Edésio. **Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas**. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU. Belo Horizonte, ano 9, n. 49, jan./fev. 2010.

junto ao poder público e ao registro imobiliário. O objetivo será sempre a obtenção de uma segurança jurídica advinda da juridicização de uma situação fática, proporcionando o usufruto estável deste direito. Em especial, trata-se da moradia, direito do ocupante e dever do poder público, direito fundamental estatuído no art. 6º da CF/88.

O trabalho inicia com a apresentação dos contornos atuais do direito de propriedade, em cujo conceito encontra-se preterito uma função social. Propriedade não há em sentido material quando a mesma não exerce uma função social. E, dentro desta ordem de ideias, estudou-se a evolução da função social realçando seu destaque na CF/88 e nas leis nacionais.

A obrigatoriedade de uma propriedade (sobretudo quando de natureza pública) cumprir uma função social somada ao direito constitucional de moradia constituem o arcabouço que determinam a regularização fundiária ser um poder-dever do Poder Público na área social. É sobre esta vertente que o capítulo 2 deste trabalho é desenvolvido, mostrando-se as vantagens da regularização fundiária como forma não apenas de resgate da cidadania dos ocupantes de determinada área urbana, quanto também, economicamente, pela valorização e incremento econômico originados do aproveitamento do capital imobiliário morto até o momento.

Na equação da regularização, importa destacar o atual estado da arte legislativa, bem como os principais instrumentos jurídicos à disposição do administrador público para sua efetivação. O capítulo 2 deu destaque ao ferramental jurídico para fins de titulação, destacando a diferença de aplicabilidade entre seus multifacetados tipos e trabalhando aqueles que tem potencial emprego em terrenos públicos regularizando.

No capítulo 3, estudou-se o direito de superfície, um instituto de grande importância prática quando manejado para fins de regularização fundiária. Na oportunidade demonstrou-se seu grande potencial de uso para titulação de ocupações em imóveis públicos via usucapião, em situações em que a iniciativa parta do particular. Tal se dá em vista da vedação constitucional da prescrição aquisitiva da propriedade pública, o que dá ensejo ao empenho de direitos reais menores ou limitados como um mecanismo para contornar a vedação e em interpretação favorável à concretização do direito social de moradia.

Em particular, destaca-se a superfície como precursora do direito de laje no ordenamento embora com contornos mais limitados e como esta pode ser

combinada com a propriedade, como mecanismo catalisador em projetos de REURB no solo urbano. Foram vistos, outrossim, diversos desdobramentos práticos, seu manejo funcional sobre uma propriedade sem uma função social e uma análise de sua utilidade, quando contrastada com outros institutos típicos de emprego em imóveis públicos, tais como a CDRU, CUEM, dentre outros.

Dentre os modelos jurídicos criados pelo ordenamento para arquétipos de situações fáticas no plano jurídico está o direito de laje. Deve ter-se sempre em mente que uma das grandes missões do Direito é representar e regrar no plano teórico (o que vai possibilitar segurança e estabilidade à realidade concreta) situações que muitas das vezes já ocorrem na prática. Foi o que ocorreu com o direito de laje, objeto nuclear deste trabalho.

Inaugurado pela MPv nº 759/16 e substancialmente alterado pela lei federal nº 13.465/17 (LRF), constitui a laje uma poderosa ferramenta à disposição de autoridades públicas e de particulares a possibilitar um adequado equacionamento jurídico (representação de um título individuado de direito de propriedade) em construções multinível, tudo segundo modelos urbanísticos possíveis de ingresso junto ao registro imobiliário.

Estudado desde sua natureza jurídica (defendida no trabalho como sendo de direito real sobre coisa própria), teve seu enfoque voltado a proporcionar e a garantir uma maior concretização de um direito de moradia regular, seja em terrenos particulares, seja em públicos, seja quando a titulação advenha de uma conduta positiva estatal, seja em decorrência de uma atuação primeva do particular ocupante, o que sói ocorrer em omissões do poder público.

A laje foi vista sob variadas formatações, sobretudo quanto a vantagens de seu manejo no âmbito de REURB, com a conseqüente inserção do imóvel no mercado formal imobiliário. Nesta seara destacaram-se: a função social (aquisição do título de propriedade ou de direito real menor compatível com o *animus* da ocupação, um reconhecimento da própria cidadania – cidadão se sente menos excluído de seus direitos sociais); a função econômica (transformação do capital morto em ativo econômico – circulação de riquezas); a função ambiental (forma de controle do crescimento das comunidades pelo poder público com auxílio dos próprios moradores e de associações em área de preservação ou de risco ambiental) e a função jurídica, sobretudo na sua vertente segurança registral (comprovação por um registro público, leia-se documento público formal, de que

aquela propriedade, *rectius* ocupação, pertence a determinada pessoa, dificultando discussões acerca de propriedade alheia, de tentativas de esbulho, turbação ou mesmo de expulsão por parte do poder público).

No estudo da laje, de solar importância sua combinação com o direito de superfície, dando azo a constituições de superfícies de lajes (e não lajes de superfícies como explicado no texto), uma saída para permitir a procedência de ações de usucapião em imóveis multinível instituídos sobre terrenos públicos dominicais culminando com a obtenção de título garantidor de uma moradia estável na localidade. Neste ponto, também de relevo a possível declaração de caducidade do direito de superfície constituído sobre a laje pública (conforme procedimento explicado no capítulo 4), acaso ocorra a tredestinação ilícita da função de moradia, oportunidade em que o Poder Público retomará a propriedade alodial de seu terreno.

Entre as diversas formas de aquisição da propriedade da laje em comunidades carentes situadas em áreas privadas e públicas, assim, destaca-se, por conta de ser uma ação eminentemente de iniciativa individual, a usucapião. Nas públicas, concretiza-se com o fim de atender à moradia e sua função social, com possibilidade de adotar-se como solução razoável a admissibilidade da usucapião da superfície de laje, um direito funcionalizado e, por isto, passível de caducidade ou de retomada judicial em caso de descumprimento de sua finalidade. Não se pode, a toda evidência, admitir a sobrevivência em dias atuais de um interesse público puramente secundário em franco prejuízo à coletividade, afastando-se a regularização de uma propriedade (aqui entendida como ocupação) pelo fato de omissão do poder público, à guisa de uma incontornável discricionariedade administrativa ou, mesmo, de uma interpretação absolutista da indisponibilidade do interesse público.

Em outro campo, além da vantagem da laje sobre condomínios ordinários a extremar propriedade individualizadas, tem sua aplicabilidade para casos de estruturação jurídica (obtenção de um título de propriedade ou de direito real que assegure ocupação estável) de construções multifamiliares sobre superfície em terrenos públicos (como visto no trabalho a aplicabilidade de condomínios edifícios é discutível por conta da exigência de sua constituição sobre o solo e pela necessidade de frações ideais do solo vinculadas a unidades autônomas, o que não se tem na superfície).

Ainda no capítulo 4, foram destacadas as principais características do direito real de laje no registro imobiliário. Destas características, a abertura de matrícula, operação típica que envolve direito real sobre coisa própria (direito de propriedade), ressaltou como elemento de reforço da natureza do direito de laje como uma propriedade. A conexão entre laje e registro público é de relevo, também, pois não basta constituir títulos para que haja o surgimento de um direito real. Em vista do duplo requisito formativo de direitos reais no Brasil (em que se fazem necessários título e modo), a formação de um título de direito de laje deve operar-se consoante os requisitos de ingresso em uma serventia imobiliária, com vistas a, ingressando no fôlio real, constituir-se em direito real.

Já no capítulo 5, uma coroação prática para o trabalho, oportunidade em que foram trazidos modelos de uso de laje para terrenos públicos e particulares, seja por iniciativa de sua constituição pelo Poder Público ou pelo particular ocupante. Duas experiências de regularização fundiária também foram colacionadas: a primeira na comunidade do Cantagalo, Rio de Janeiro, com abordagem tradicional de titulação de ocupantes via constituição de condomínios ordinários. Já a segunda, com aplicação do direito de laje, na comunidade do bairro de Madalena, no Recife, Pernambuco.

Procurou-se, assim, neste trabalho, estudar o novo instituto do direito de laje com propostas para projetos de titulação e de REURB. Explorou-se, também, seu potencial de combinação com outros direitos reais, como a superfície, o condomínio urbano simples, a CDRU ou a CUEM, com vistas a criar modelos jurídicos passíveis de ingresso na serventia imobiliária, garantidores do exercício de um direito de moradia estável para ocupantes de área de interesse regularizandas. Em particular, propôs-se o arquétipo jurídico de superfície de laje como um possível mecanismo para a titulação possível de ser extraída em ocupações de terras públicas dominicais por iniciativa de um particular (via ação de usucapião), considerando a premissa constitucional de proibição de usucapião de propriedade pública.

A finalidade e utilidade do emprego da laje em REURB ou de sua combinação com superfície em um imóvel público, como soem ocorrer, é garantir uma ocupação estável (via uma titulação que possa ingressar no registro de imóveis) advinda da funcionalização da propriedade urbana (particular ou pública dominical) pelo exercício do direito de moradia. A estabilidade da ocupação há de permanecer enquanto justificada pela moradia em uma ponderação constitucional entre o direito

à moradia e o direito de propriedade (na vertente disponibilidade). Descumprida, no entanto, a função social de moradia, possível a declaração de caducidade do direito de ocupação, como justificado no texto.

Nunca é demais repetir que toda REURB tem por finalidade última a titulação de seus ocupantes, coroamento máximo do procedimento, porém não exclusivo. Ao seu lado caminham medidas de ordem jurídica, urbanística, social e ambiental, vetores que se somam com o objetivo de franca concretização da máxima constitucional da moradia digna: uma combinação obrigatória do direito fundamental de moradia (art. 6º da CF) e do princípio basilar da dignidade da pessoa humana (art. 3º da CF). Acaso não mais exercido o direito de moradia, não haverá mais justificativa para a derrogação da indisponibilidade do interesse público no que tange à propriedade pública ocupada, voltando a propriedade não mais funcionalizada pelo particular inteiramente ao Poder Público.

A REURB, como visto, não pode ser tida como uma discricionariedade da administração, ainda que situada em área pública, mas sim como dever: o de dar (ou reconhecer) uma função pública ao bem público não utilizado ou dominical.

A utilização em caráter estrito das regras estabelecidas, em contraposição às peculiaridades dos assentamentos informais, importaria em sua eterna manutenção à margem da lei, com inexorável incremento do capital morto e perda da necessária representatividade dos registros públicos (aqui entendida como a correspondência biunívoca entre os assentos da serventia imobiliária e a realidade urbana existente, um objetivo a ser sempre perseguido pelos oficiais de registro e pela sociedade).

O regramento jurídico mais sólido, interpretações mais favoráveis e flexíveis ao reconhecimento da laje, seu uso cotidiano como ferramenta de REURB, o avanço de políticas e de programas do ordenamento do espaço urbano são todos vetores a somar intensidades e colimar seus sentidos para o objetivo nuclear da seara fundiária: a formação de uma sociedade mais justa, livre, plural, solidária e sobretudo menos desigual entre nós, brasileiros, razão primeira e última da existência deste grande Brasil.

## REFERÊNCIAS

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

ALFONSIN, Jacques Távora. **A Função Social da Cidade e da Propriedade Privada Urbana Como Propriedades De Funções**. In: ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edesio. *Direito à moradia e segurança da posse no estatuto da cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

AMARANTE, Fernanda Machado. **O Pluralismo Jurídico E O Direito De Laje**. Disponível em: <<https://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/2334/1714>>.

ARAUJO, Bárbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

ARISTÓTELES. **A Política**. Trad. Nestor Silveira Chaves. 15ª Ed. Rio de Janeiro: Ediouro Publicações, 1988.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. **A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 103, jan/dez. 2008.

AZEVEDO, Pedro Pontes de. **Usucapião da propriedade possível em terras públicas**. O direito de superfície e à moradia em áreas de exclusão social. Curitiba: Juruá, 2016.

BALLIF, Alban. **Le droit de superficie. Elements réels, obligations propter rem et droits personnels annotés**. Zurich: Schulthess, 2004.

BATALHA, Wilson de Souza Campos. **Loteamentos e Condomínios. Tomo II**, ed. Max Limonad. SP, 1953.

BENASSE, Paulo Roberto. **O Direito de Superfície e o código civil brasileiro**. Campinas: Bookseller, 2002.

BERGER, Adolf. **Encyclopedic Dictionary of Roman Law**. The American Philosophical Society. Independence Square. Philadelphia. 1991.

BEVILÁCQUA, Clóvis. **Código Civil Comentado**, vol. I, 11ª Ed., 1956.  
 \_\_\_\_\_ . **Código Civil Comentado**, vol. III. Ed. Paulo de Azevedo Ltda., 1950,.

BLASI CUNHA, Juliana. **In Regularização urbanística e fundiária em uma favela da cidade do Rio de Janeiro: conflitos, percepções e práticas em jogo no processo**.. DILEMAS: REVISTA DE ESTUDOS DE CONFLITO E CONTROLE

SOCIAL, v. 5, 2012. 484p.. Disponível em:  
<<https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7401>>

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro, Campus, 1992.

BÖTTCHER, Roland. **Praktische Fragen des Erbbaurechts**. “Zum einen ist es ein grundstücksgleiches Recht, zum anderen eine Belastung des Grundstücks”. RWS-Skript 2797., neu bearb. Aufl. 2014 Brosch. 224 Seiten RWS Verlag, Köln.

BRASIL. IBGE. **CENSO 2010**. Disponível em:

<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais\\_informacoes\\_territoriais/default\\_informacoes\\_territoriais.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais_informacoes_territoriais/default_informacoes_territoriais.shtm)

\_\_\_\_\_. Disponível em:

<[https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/tabelas\\_pdf/tab2.pdf](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/tabelas_pdf/tab2.pdf)>

\_\_\_\_\_. **Dia Nacional da Habitação: Brasil tem 11,4 milhões de pessoas vivendo em favelas**. Em 01/02/2018. Agência IBGE Notícias. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/15700-dados-do-censo-2010-mostram-11-4-milhoes-de-pessoas-vivendo-em-favelas>>.

\_\_\_\_\_. **Censo 2010: 11,4 milhões de brasileiros (6,0%) vivem em aglomerados subnormais**. Publicado em Dezembro de 2011. <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14157-asi-censo-2010-114-milhoes-de-brasileiros-60-vivem-em-aglomerados-subnormais>>

BRASIL. Ministério da Economia. **Instrumentos de Destinação. Patrimônio da União**. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/instrumentos-de-destinacao>>

\_\_\_\_\_. **Provisão habitacional. Patrimônio da União**.

Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/destinacao-de-imoveis/provisao-habitacional>>

\_\_\_\_\_. Secretaria do Patrimônio da União – SPU. **Arrecadação de Receitas Patrimoniais - Acumulado Janeiro a Dezembro de 2018**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arrecadacao/2018/12-arrecadacao-spu-acumulada-ate-dezembro-de-2018-1.pdf>>

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG (hoje Ministério da Economia). Secretaria do Patrimônio da União – SPU. **Balanco de gestão: 2003-2010**. Disponível em: <[http://planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/balanco\\_de\\_gestao\\_spu\\_2003-2010.pdf](http://planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/politica-nacional-de-gestao-do-patrimonio-da-uniao/relatorios-de-gestao/balanco_de_gestao_spu_2003-2010.pdf)>

\_\_\_\_\_. **Arrecadação de Receitas Patrimoniais - Acumulado Janeiro a Setembro de 2018**. Disponível em:

<<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/patrimonio-da-uniao/arrecadacao/2018/9-arrecadacao-spu-acumulada-ate-setembro-de-2018.pdf> >

CAMARGO, Marco Antônio de Oliveira. **Direito de laje**. Explicando para quem quer entender.2017. Disponível em:

<<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=OTA2MQ==>>

CARVALHO, Afrânio de Carvalho. **Registro de Imóveis**. Editora Forense 4ªed. – Rio de Janeiro – 1998.

CASTRO, Paulo Rabello de Castro & Colaboradores. **Galo Cantou! A conquista da propriedade pelos moradores do Cantagalo**. Editora Record. Rio de Janeiro, 2011.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função Social e Ambiental da Propriedade**. Momento Atual, 2003.

COMPANS, Rose. In **A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro**. A regularização fundiária de favelas no Estado do Rio de Janeiro Revista Rio de Janeiro, n. 9, p. 41-53, jan./abr. 2003. Disponível em:

<[http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista\\_9/009\\_041.pdf](http://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_9/009_041.pdf)>.

CORRÊA. Cláudia Franco. **Controvérsias entre o “direito de moradia” em favelas e o direito de propriedade imobiliária na cidade do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro:Ed. Tppbooks.2012.

CORRÊA, Claudia Franco. **Direito de laje: o direito na vida e a vida no direito**. Disponível em:

<[http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/05\\_773.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/05_773.pdf)>. Acesso em 13 jan 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito romano: o direito romano e o Direito Civil brasileiro no novo Código Civil**. 31ª ed.Rio de Janeiro: Forense, 2009.

CZIMMERMANN, Fernanda Riviera. **O Projeto Porto Maravilha e a Operação Urbana Consorciada da Região do Porto do Rio de Janeiro**. Revista Digital de Direito Administrativo, Ribeirão Preto. v. 1,n. 1, 2013.

DAUNER-LIEB, Barbara; HEIDEL, Thomas; RING, Gerhard. **Anwalthkommentar BGB: Sachenrecht**. Bonn: Deutscher Anwaltverlag, 2004.

DELGADO. José Arturo Matheu .**Derechos de vuelo y subsuelo. Doctrina registral y jurisprudencial. Consejo General del Notariado**. Madri, 2011.

DIP, Ricardo. **Direito Imobiliário Atual** /Daniel Aureo de Castro (coord.).Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Poder de polícia em matéria urbanística**. Temas de direito urbanístico. Ministério Público/Imprensa Oficial, 1999.

DOHRMANN Klaus Jochen Albiez . **Comentarios a las sentencias del Tribunal Constitucional en materia civil** / coord. por Luis Martínez Vázquez de Castro, Patricia Escribano Tortajada, 2016 .

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil - v.5 – Reais**, 14a edição: Rio de Janeiro: Juspodium. 2018.

FARIAS, Cristiano Chaves de; DELBS, Martha El; e DIAS, Wagner Inácio. **Direito de Laje**. Salvador: JusPodivm, 2017.

**FARTO. Diogo Üebele Levy.in** Da aquisição de imóveis da União. **Publicação: 21 de agosto de 2018**: Disponível em:  
<<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI286060,51045-Da+aquisicao+de+imoveis+da+uniao>>

FERNANDES, Edésio. **Desafios da Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Consolidados em Áreas Urbanas**. Biblioteca Digital Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA. Belo Horizonte, ano 9, n. 49, jan./fev. 2010.

FIGUEIRA JUNIOR, Joel Dias. **Posse e ações possessórias**. Curitiba: Juruá, 1996.

FUKASSAWA, Fernando. **Regularização Fundiária Urbana – Lei 11977/09**. Editora Saraiva, 2013.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os Próximos Dez Anos**. 2018. Disponível em:  
<<https://www.abrainc.org.br/wp-content/uploads/2018/10/ANEHAB-Estudo-completo.pdf>>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Disponível em:  
<<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>>

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. Parte Geral. 14. ed. v. I.São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Vol. 1 - Parte Geral - 13ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GUEDES, Jefferson Carús. **Função Social das “propriedades”**: da funcionalidade primitiva ao conceito atual de função social, artigo publicado *in* Aspectos controvertidos do Novo Código Civil, RT.2003.

INGENSTAU, Heinz; INGENSTAU, Jürgen; HUSTED, Volker. **Kommentar zum Erbbaurecht**. 8ª ed. Düsseldorf: Werner, 2001.

INSTITUTO MUNICIPAL DE URBANISMO PEREIRA PASSOS. **Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010**. Maio –

2012. Disponível em:  
<[http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190\\_FavelasnacidadeoRiodeJaneiro\\_Censo\\_2010.PDF](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190_FavelasnacidadeoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF)>

JARDIM, Mônica. **Efeitos Substantivos do Registro Predial**. Terceiros para Efeitos de Registro. Almedina: março de 2015.

INSTITUTO ATLÂNTICO. **Projeto Cantagalo**. Disponível em:  
<<http://www.atlantico.org.br/direitos-sociais-3/projeto-cantagalo/>>

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de Direito Urbanístico**. Ed. Renovar, 1997.  
\_\_\_\_\_. **Entre o legal e o ilegal: direito e cidade. Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 14, n. 72, mar./abr. 2012. Disponível em:  
<<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=79204>>. Acesso em: abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Liberdade e Direito à Terra**. Dir. adm., Rio de Janeiro, jan./mar. 1981. 1-36. Disponível em:  
<[bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/43283/41944](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/43283/41944)>

MAGALHÃES, João Carlos Ramos. IPEA. **In Histórico das favelas na cidade do Rio de Janeiro**. 2010. Ano 7. Edição 63 - 19/11/2010 Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1111:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1111:catid=28&Itemid=23)>

MAZZEI, Rodrigo. **O direito de superfície e sobrelevação**. In, DELGADO, Mário Luiz, ALVES, Jones Figueiredo (Coord.). Novo Código Civil. Questões controvertidas. Direito das Coisas. V.7. São Paulo: Método, 2008.  
\_\_\_\_\_. **O Direito de Superfície no Ordenamento Jurídico Brasileiro**, Disponível em:  
<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/args/cp040916.pdf>> Acesso em 07 jul 2018. Este texto é anterior à publicação da MP 759/16.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MONTEIRO, Caroline Oliveira. **Análise da valorização imobiliária na cidade do rio de janeiro: foco nos bairros de Copacabana, Ipanema e Leme**. Projeto de Graduação para conclusão do curso de Engenharia na UFRJ. Disponível <<http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10009258.pdf>>.

MONTEIRO, Washington de Barros Monteiro. **Curso de Direito Civil – Direito das Coisas. vol. 42ª edição, ed. Saraiva, 2011.**

MOTA, Mauricio & TORRES, Marcos Alcino (org.). **Transformações do direito de propriedade privada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Programa Favela-Bairro**. Disponível em: <[http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela\\_bairro.htm](http://www0.rio.rj.gov.br/habitacao/favela_bairro.htm)>

MUNICÍPIO DE RECIFE: **Famílias do Sítio do Cardoso recebem títulos de propriedade definitiva**. Publicado em: 06 ago 2018. Disponível em : <<http://www2.recife.pe.gov.br/noticias/06/09/2018/familias-do-sitio-do-cardoso-recebem-titulos-de-propriedade-definitiva>>

MURILLO. Sofía de Salas. **El derecho de superficie en la ley del suelo de 2007: una aproximación inicial**. 333p. Disponível em: <[http://bases.cortesaragon.es/bases/NDocumen.nsf/\(Hijos\)/F3070F1712FCD092C12573F40047F38E/\\$File/12.pdf?OpenElement](http://bases.cortesaragon.es/bases/NDocumen.nsf/(Hijos)/F3070F1712FCD092C12573F40047F38E/$File/12.pdf?OpenElement)>

OLIVEIRA, Álvaro Borges. **Uma definição de Propriedade**. Pensar, Fortaleza, v. 13, n. 1, jan./jun. 2008. Disponível em: <[http://hp.unifor.br/pdfs\\_notitia/2515.pdf](http://hp.unifor.br/pdfs_notitia/2515.pdf) >.

PASTERNAK, Suzana. **A cidade que virou favela**. In: VALENÇA, Márcio Moraes (org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

PRESTES, Vanêsa Buzelatto. Simone Somensi,; **Regularização Fundiária como política pública permanente: teoria e prática. Interesse Público**, v. 59, 2010.

PRÜTTING, Hanns. **Sachenrecht**. Juristische Kurz-Lehrbücher, C. H. Beck. 36. Auflage.

RAMALHO, Marina. FAPERJ. **In Imóveis em favelas são concorridos no mercado informal**. Publicado em 2006. Disponível em: <<http://www.faperj.br/?id=808.2.8>>

RAPP, Manfred. **Gesetz über das Erbbaurecht**. In: J. Von Staudingers Kimmentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch mit Einführungsgesetz und Nebengesetzen. Buch 3. Sachenrecht. Berlin: Sellier, 2009.

ROCA SASTRE, Ramón Maria. **Ensayo sobre el derecho de superficie**. Bolaños y Aguilar, 1961.

RODRIGUES JR., Otávio Luiz. **Um Ano Longo Demais e os seus Impactos no Direito Civil Contemporâneo**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-dez-26/retrospectiva-2016-ano-longo-impactos-direito-civil-contemporaneo>>

RODRÍGUEZ, Julio Castelao. *Ley de suelo: comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo. 1ª ed. Madri – Espanha.2007.*

ROSSI, Paolo. **La propiedad y las propiedades: um Análisis Histórico**. Madrid: Editorial Civitas, 1992.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social; Ensaio sobre a Origem das Línguas**; Discurso sobre as Ciências e as Artes; Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973 (Os Pensadores).

SARMENTO FILHO. Eduardo Sócrates Castanheira. **O Direito de superfície.** Coleção Cadernos IRIB – Organizadores. 1ª ed., .SP: IRIB.2012.

SOARES, Vivian Bacaro Nunes. **O Direito de Propriedade: Caracterização na Concepção de Autores Clássicos e Contemporâneos e Breves Comentários acerca da Função Social.** Disponível em: <[https://www.diritto.it/pdf\\_archive/21748.pdf](https://www.diritto.it/pdf_archive/21748.pdf)>.

SOMENSI, Simone. **O Direito de Superfície como Instrumento de Regularização Fundiária.** Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre, Porto Alegre, n. 20, 2006,

SOTO, Hernando de. **O Mistério do Capital.** Tradução de Maldonado, Zaida. Editora Record, Rio de Janeiro – São Paulo, 2000.

STÜRNER, Rolf. **Verordnung über das Erbbaurecht.** In: Soergel Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 13 ed. Stuttgart: Kohlhammer, v15-1.2007.

SUÁREZ, José Yeray Molinillo. **Derecho de superficie: su régimen en el derecho común y en el derecho urbanístico.** *Derecho de vuelo y subedificación. El derecho de superficie sobre fincas rústicas.* Disponível em: <<https://www.notariosyregistradores.com/opositores/temasdeopositores/no-ci-053.htm>>

TARTUCE, Flávio. **Direito das Coisas. Direito Civil 4.** São Paulo: Ed. Gen-Método. 6ª ed, 2014.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. **A Garantia da Propriedade no Direito Brasileiro.** Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano VI, n. 6 - Junho de 2005, 111

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. **Propriedade e a Posse: Um Confronto em Torno da Função Social.** 2ª ed. 2010: Ed. Lúmen Iuris.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de avaliação do Programa Bairrinho do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.** Disponível em: <[http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/1984/6473\\_04.pdf](http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/1984/6473_04.pdf)> Acesso em: 24 mai 2019.

Monitoramento programas de baixa renda. Disponível em: <<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/4645/Favelas.pdf>>

VEYSSEYRE, Solène. **Estudo de caso: As regras tácitas da construção nas favelas.** [Case Study: The Unspoken Rules of Favela Construction] 22 Ago 2014. ArchDaily Brasil. Disponível em: <<https://www.archdaily.com.br/br/625874/estudo-de-caso-as-regras-tacitas-da-construcao-nas-favelas>>

WEBER, Ralph. **Sachenrecht. Grundstückrecht.** 4. ed. Baden-Baden: Nomos, 2015.

WILLEMANN, Flávio de Araújo. **Intervenção social heterônoma da União Federal em serviços públicos estaduais e municipais: instituição de gratuidades no transporte público de passageiros.** *Revista Brasileira de Direito Público - RBDP*, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=70779>>.

ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. **O Direito de Superfície na Alemanha e o seu caráter social.** *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*.2017.148.p. Disponível em: <<https://revista.ifpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/download/150/141>>