FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS
Programa de Pós-Graduação em Direito

Andréa Cristina Sapi de Paula

O DIREITO DE LAJE E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO:
uma análise sob a perspectiva constitucional do Direito à Moradia digna

Pouso Alegre
2023

Andréa Cristina Sapi de Paula

O DIREITO DE LAJE E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO:
uma análise sob a perspectiva constitucional do Direito à Moradia digna

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Alem Mello Ferreira

Área de concentração: Constitucionalismo e Democracia

Pouso Alegre

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

638 PAULA, Andrea Cristina Sapi de

O Direito de Laje e o Estado Democrático de Direito: uma análise sob a perspectiva constitucional do Direito à Moradia digna. / Andrea Cristina Sapi de Paula. Pouso Alegre: FDSM, 2023.

146p.

Orientador: Rafael Alem Mello Ferreira .

Coorientador: ---------- ----------.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito do Sul de Minas, Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Direito real de Laje. 2. Estado Democrático de Direito. 3. Moradia Digna. 4. Direitos Fundamentais. 5. Princípio da Dignidade. I Alem Mello Ferreira , Rafael . II Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa de Pós-Graduação em Direito. III Título.

CDU 340

Andréa Cristina Sapi de Paula

O DIREITO DE LAJE E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO:
uma análise sob a perspectiva constitucional do Direito à Moradia digna

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direito.

Área de concentração: Constitucionalismo e Democracia

Prof. Dr. Rafael Alem Mello Ferreira — FDSM (Orientador)

Prof. Dr. Cristiano Thadeu e Silva Elias - FDSM

Prof. Dr. Vitor Amaral Medrado - UEMG

Pouso Alegre

2023

À minha mãe Margarida e à minha filha Amanda.

AGRADECIMENTOS

Ao orientador, Prof. Dr. Rafael Alem Mello Ferreira, agradeço pelo apoio constante, orientação e expertise compartilhadas. Suas contribuições foram inestimáveis e cruciais para o desenvolvimento deste trabalho. Suas sugestões e apontamentos foram fundamentais para a melhoria contínua desta pesquisa. Foi transformador vivenciar esta experiência acadêmica.

Aos professores e profissionais da instituição de ensino, que compartilharam seus vastos conhecimentos e experiências ao longo da etapa de formação, meu reconhecimento. Suas aulas, palestras e debates forneceram uma base sólida para a construção desta investigação.

À minha família, em especial à minha mãe e à minha filha, pelo incentivo constante, apoio incondicional e compreensão durante todo o período investido nos estudos. Vocês foram a minha força motriz. Cada palavra de encorajamento e cada gesto de otimismo me confortaram nos momentos de aflição e desânimo. Vocês são a razão de minhas força e coragem diárias.

Aos amigos e colegas de turma, pela colaboração, amizade e momentos compartilhados. As discussões e trocas de ideias enriqueceram meu aprendizado e fomentaram a formação de um ambiente acadêmico inspirador e motivador.

A todos, dedico os mais nobres sentimentos de apreço e gratidão, vocês fazem parte da minha história!

RESUMO

Este estudo analisa o Direito de Laje no contexto do Estado Democrático de Direito, sob a perspectiva constitucional do Direito à Moradia digna. O Direito de Laje é um instituto jurídico/instrumento que concede/outorga titulação/domínio às desordens habitacionais, seja através da regularização de assentamentos informais já constituídos, desde que a construção-base esteja averbada no registro imobiliário, seja pela construção de unidades habitacionais, chamadas de lajes sucessivas, agregando unidades autônomas em linha ascendente (espaço aéreo) ou descendente (subsolo). O objetivo é analisar como esse direito se relaciona com os princípios e garantias advindas do Estado Democrático de Direito, especialmente no que diz respeito ao Direito à Moradia digna, prevista na Constituição. O estudo examina também a eficácia vertical e horizontal do Direito à Moradia e sua relação com outros Direitos Fundamentais, em especial, com o princípio da dignidade da pessoa humana. Além disso, são examinados os aspectos legais e jurisprudenciais do Direito de Laje, analisando sua compatibilidade com os preceitos constitucionais e quanto ao incremento da função social da propriedade e da posse. A pesquisa conclui que o Direito de Laje pode ser uma ferramenta importante para promover a Regularização Fundiária e também propiciar acesso à moradia digna, desde que sejam concomitantemente empregadas políticas públicas que favoreçam a proteção dos direitos dos indivíduos, da erradicação da pobreza e da diminuição da desigualdade social.

Palavras-chave: Estado Democrático de Direito. Direito Real de Laje. Moradia Digna. Direitos Fundamentais. Princípio da Dignidade.

ABSTRACT

This study analyzes the right to de la je in the context of the democratic rule of law, under the constitutional perspective of the right to decent housing. The right of slab is a legal institute/instrument that grants/grant title/domain to housing disorders, either through the regularization of already constituted informal settlements, provided that the base construction is registered in the real estate registry, or through the construction of housing units, called successive slabs, aggregating autonomous units in an ascending (aerospace) or descending (underground) line. The objective is to analyze how this right relates to the guaranteeing principles arising from the Democratic State of Law, especially with regard to the right to housing provided for in the Constitution. The study also examines the vertical and horizontal effectiveness of the right to housing and its relationship with other fundamental rights, in particular, with the principle of leveraging the human person. In addition, the legal and jurisprudential aspects of the slab right are examined, analyzing its compatibility with constitutional precepts and regarding the addition of the social function of property and possession. A research concluded that the right to slab can be an important tool to promote land regularization and also provide access to decent housing, provided that public policies are concomitantly employed that favor the protection of individuals' rights, the eradication of poverty and the reduction of there is social disturbance.

Keywords: Democratic Rule of Law. Royal Right of Slab. Decent Housing. Fundamental rights. Principle of Dignity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO..... 9

1 DIREITO REAL DE LAJE..... 21

1.1 Teoria da Propriedade..... 21

1.2 Regularização Fundiária..... 30

1.3 Direito de Laje..... 36

2 A FORMAÇÃO DO ESTADO DEMÓCRATICO DE DIREITO..... 48

2.1 Constitucionalismo e Neoconstitucionalismo..... 55

2.2 Eficácias Vertical e Horizontal dos Direitos Fundamentais..... 64

2.3 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana..... 76

2.4 Direito Social de Moradia..... 82

3RECONSTRUÇÃO DO INSTITUTO..... 90

CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 109

REFERÊNCIAS..... 111

ANEXO 1 — ATOS: REGISTRO DE IMÓVEIS E TABELIONATO DE NOTAS... 133

ANEXO 2 — PLANILHAS DE QUALIFICAÇÃO..... 142

INTRODUÇÃO

Conforme panorama do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estimou-se que, no Brasil, em 2021, havia aproximadamente 200 milhões de habitantes e, ao todo, 5,127 milhões (7,8%) de moradias estavam em situação irregular.[1] Diante desse cenário, o Poder Público tem se esforçado para transpor as barreiras da vulnerabilidade social, colocando tais moradias em situação regular e, consequentemente, buscando promover a inclusão social e validar os Direitos Fundamentais.

Moldado a partir da Revolução Francesa e pelo liberalismo econômico, o Direito de Propriedade , historicamente, direcionou-se por uma perspectiva econômica. No Brasil, com o advento da Constituição de 1988, elaborou-se um consenso doutrinário e jurisprudencial[2] sob o qual o rol dos Direitos Fundamentais não é taxativo. Assim, o constituinte reconheceu a autonomia e a fundamentalidade do Direito de Propriedade e da posse e, consequentemente, do direito de moradia, vinculando-o ao mínimo existencial e ao exercício de uma vida digna.

Gabardo e Casimiro (2015, p. 69) reforçam a ideia de que, diante do déficit habitacional, é preciso optar por uma política pública que se destine a determinados segmentos sociais que não possuem suficiência de recursos para adquirir uma habitação adequada, dentro da cidade formal, que atenda às suas necessidades. É com esse objetivo que se compreende a necessidade de flexibilização das normas urbanísticas e municipais com características de adequabilidade inerentes à Regularização Fundiária, em especial ao Direito de Laje, para promover a verdadeira justiça social no país.

O que se deseja exprimir é que, para se alcançar determinados direitos suprimidos, será preciso recorrer a uma desburocratização dos procedimentos ordinários. Assim, o princípio constitucional da igualdade material é extraído do dever legal da Regularização Fundiária Urbana (REURB) ao observar a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda.[3]

Nesta premissa, reconhecendo a eficácia vertical e horizontal do direito fundamental à moradia no Direito de Laje, parte-se do pressuposto que, se o proprietário é titular de Direitos Fundamentais, o lajeário também tem de sê-lo, considerando que a dimensão axiológica protetiva é a teoria do patrimônio mínimo como expressão da dignidade humana. A ideia de

---

[1] BRASIL..., 2020.

[2] Vide ADIn. 939-7/DF, que chegou a ressaltar que no Texto Maior não estão mencionados todos os direitos e garantias fundamentais, não se tratando de um rol taxativo. Ver: BRASIL, 1993.

[3] "Art. 10 - Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados" (BRASIL, 2017a).

moradia é inerente à natureza humana. Há relatos que demonstram que apenas as pessoas em situação de rua perdem, ao longo do tempo, sua referência espacial. É notório que o Direito de Laje visa legalizar os imóveis irregulares em seu aspecto dominial. A expectativa sobre a laje vir a contemplar também o enfoque da moradia dos ocupantes em assentamentos informais é uma discussão relevante para os dias atuais, na medida em que se analisa a sua aplicabilidade ou não às situações onde são mais presentes em decorrência do processo de verticalização da moradia pela sobrelevação.[4]

Observa-se que a sobrelevação dentro das cidades e, principalmente, dentro das comunidades é reflexo direto da injustiça social. Para Simone Dalila Nacif Lopes (2012), a diferença de concentração de riquezas condena, inevitavelmente, os indivíduos a uma existência sub-humana. Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet (2007, p. 57-58) discute a importância dos direitos de segunda dimensão (moradia) como sendo a fonte de uma verdadeira justiça social, pois atende às reivindicações das classes menos favorecidas e atua sob o manto dos princípios da igualdade material e da dignidade humana. O quadro de desigualdade e pobreza que assola o país, em meados do século XXI, e a realidade das cidades brasileiras, que ainda estão longe de representarem ambientes inclusivos, seguros e sustentáveis, impõem uma reflexão crítica do instituto. É com base na construção de uma atuação emancipatória e democrática do tema que nos propomos a desenvolver esta pesquisa.

O Direito de Laje foi introduzido no Brasil pela Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/2017, que, dentre outras disposições, deu ao Código Civil os artigos 1.510-A a 1.510-E, inserindo, no Livro das Coisas, o Título XI. A finalidade da Lei nº 13.465 de 2017 é aprimorar os procedimentos para a regularização de terras e inclui uma seção específica que afeta a Regularização Fundiária Urbana (REURB). Essa se destaca, pois substitui a Regularização Fundiária por interesse social e a legitimação de posse, que estavam inseridas na Lei nº 11.977 de 2009.[5]

Ao deparar-se com o tema do Direito de Laje, surgem entendimentos que podem gerar diversas reflexões. Entre esses aspectos, destaca-se a discussão sobre a sua natureza jurídica: se é um direito real autônomo ou uma espécie de direito de superfície; se constitui um Direito de Propriedade propriamente dito ou um direito real em coisa própria ou alheia; se as normas de condomínio edilício são aplicadas subsidiariamente ao instituto; e, se afirmativo, em que circunstâncias e limites. Embora esses aspectos sejam contextualizados nesta pesquisa, não

[4] ANDRADE, 2020, p. 328.
[5] MATOSINHOS, 2017, p. 69.

serão enfatizados, porque o panorama que seguimos é analisar se o Direito de Laje, além de regularizar a propriedade, também viabiliza o acesso à moradia digna.

Os temas investigados neste estudo abrangem a análise do Direito de Laje como fenômeno jurídico emergente e sua conformidade com os princípios constitucionais que fundamentam o Estado Democrático de Direito. Será examinado o arcabouço legal pertinente ao Direito de Laje e sua relação com o direito fundamental à moradia digna, levando-se em conta as garantias constitucionais e os instrumentos normativos alcançados.

A linha de pesquisa adotada, nesta dissertação, baseia-se em uma abordagem interdisciplinar, que contempla o Direito Constitucional, o Direito Civil e o Direito Urbanístico. Por meio dessa visão integrada, busca-se um diálogo de fontes entre o Direito de Laje e os Direitos Fundamentais inerentes ao Estado Democrático de Direito, especialmente o Direito à Moradia digna.

A metodologia do trabalho envolve uma abordagem bibliográfica e documental, baseada na análise de diversas fontes, como livros, artigos impressos ou eletrônicos, dicionários especializados, legislação e jurisprudência.

A pesquisa bibliográfica se refere à busca e análise crítica de informações já publicadas sobre o tema de estudo. Envolve consultas de diferentes fontes, como livros, periódicos acadêmicos, teses, dissertações e outros materiais impressos ou eletrônicos, para embasar o trabalho e fundamentar os argumentos e discussões.

Além disso, a pesquisa documental envolve a coleta e análise de documentos, como leis, regulamentos, documentos oficiais, relatórios, dados estatísticos, entre outros. Esses documentos fornecem informações relevantes para a pesquisa e ajudam a sustentar a seleção e análise controlada neste trabalho.

Dessa forma, ao combinar a pesquisa bibliográfica e documental, obtém-se acesso a uma variedade de fontes de informação que permitem uma análise mais completa e embasada do tema em estudo, sendo importante realizar uma busca abrangente e sistemática nas fontes disponíveis para garantir a qualidade e a confiabilidade dos dados utilizados no estudo.

Identificou-se uma lacuna que se debruça sobre o Direito de Laje, especificamente no que tange ao seu diagnóstico sob o enfoque dos princípios e fundamentos do Estado Democrático de Direito e sua relação com os Direitos Fundamentais. Assim, esta dissertação visa contribuir para o debate teórico e para a compreensão e aprimoramento do Direito de Laje dentro do contexto constitucional brasileiro.

Cita-se, nesta pesquisa, autores que abraçam uma dogmática emancipatória das liberdades individuais e que apresentam proposições aptas a superar a racionalidade

instrumental, que se desenvolveu no âmago do capitalismo. Assim, a alteração da realidade é empreendida pelo esforço contínuo em transpor os déficits democráticos do positivismo e dos predadores do Direito. A racionalidade instrumental, consequência da colonização do mundo da vida, inerente ao inconsciente coletivo, desconsidera o indivíduo, permitindo que ele seja visto como mero objeto. O protagonismo do sistema jurídico tem que ser equacionado visando a vontade da coletividade.[6] Jürgen Habermas, Luís Roberto Barroso, Lênio Luiz Streck, Ingo Wolfgang Sarlet e Rafael Alem Mello Ferreira propõem reflexões para os desafios enfrentados no Estado Democrático de Direito, buscando conciliar os aspectos jurídicos e sociais envolvidos na aplicação dos Direitos Fundamentais e, em especial, a garantia à moradia digna.

O presente trabalho de mestrado tem como objetivo abordar o Direito de Laje como um verdadeiro direito fundamental, investigando sua eficácia tanto na dimensão vertical quanto na horizontal. Para embasar teoricamente essa discussão serão utilizados os conceitos e fundamentos propostos por Jürgen Habermas, em sua obra *Direito e Democracia*(1929). Nessa perspectiva, o estudo propõe a compreender a relação entre o Direito de Laje, a inclusão do outro e a Teoria da Ação Comunicativa de Habermas(1992), a fim de promover uma análise crítica e aprofundada sobre a natureza e o alcance desse direito, considerando a dimensão política, social e jurídica.

No contexto das ideias de Jürgen Habermas (1992), a Teoria da Ação Comunicativa desempenha um papel fundamental na compreensão da estrutura da sociedade. Segundo o autor, a ação comunicativa é aquela orientada pela busca do entendimento mútuo, baseada na argumentação racional e no respeito à igualdade de participação de todos os envolvidos no processo comunicativo. Dessa forma, a Teoria da Ação Comunicativa fornece uma base conceitual sólida para a análise do Direito de Laje como um direito fundamental.

Além disso, a inclusão do outro, conceito central da obra de Habermas (1992), refere-se à necessidade de considerar os diferentes pontos de vista, interesses e perspectivas dos diversos atores sociais envolvidos em uma sociedade democrática. Essa inclusão é essencial para a construção de um ambiente jurídico justo e para a garantia dos Direitos Fundamentais de todos os cidadãos, independentemente de sua posição social, econômica ou cultural. Portanto, a discussão sobre o Direito de Laje como um direito fundamental requer a análise da inclusão do outro como elemento chave para a sua efetividade.

[6] MELLO FERREIRA, 2019, p. 60.

Por fim, a obra *Direito e Democracia* oferece uma abordagem crítica em relação ao papel do Direito na sociedade democrática. Habermas (1929) discute a importância do Direito como mecanismo de inclusão, emancipação e garantia dos direitos individuais e coletivos. A análise de Habermas sobre a relação entre Direito e democracia fornece subsídios teóricos relevantes para compreender a eficácia do Direito de Laje, tanto na dimensão vertical, acerca de sua efetividade em relação ao poder estatal, quanto na dimensão horizontal, referente às interações sociais e relações entre os indivíduos.

O Capítulo 1, desta dissertação, aborda o Direito Real de Laje, que é uma espécie de Regularização Fundiária em que o direito é constituído a partir da cessão, por um proprietário, da superfície superior ou inferior de sua construção, representando unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo, permitindo a construção de unidades independentes em áreas superiores ou inferiores do terreno. O Direito de Laje surgiu como uma solução para as várias formas de desordens habitacionais existentes no país, especialmente em regiões densamente povoadas, onde a expansão horizontal não é mais viável. O Direito de Laje admite ainda a construção sobre (espaço aéreo) ou sob (subsolo) uma estrutura/superfície já existente, criando unidades autônomas com registro próprio. Dessa forma, é possível utilizar um mesmo terreno para a construção de diferentes unidades (lajes sucessivas), proporcionando uma utilização mais eficiente do espaço urbano.

O Direito de Laje é uma forma notável de promover a democratização do Direito de Propriedade. Dentro do contexto da Regularização Fundiária Urbana, o Direito Real de Laje pode ser visto como um instrumento que reconhece a aquisição inicial do Direito de Propriedade sobre uma unidade imobiliária. A introdução do Direito Real de Laje no Código Civil trouxe uma inovação ao sistema jurídico ao incorporar uma figura que reflete a realidade social das grandes cidades brasileiras. É inegável que as áreas periféricas das principais cidades do Brasil abrigam uma população significativa que não recebe a proteção do Estado. Nessas localidades, é comum encontrar favelas, ou seja, assentamentos precários, frequentemente carentes de infraestrutura básica, como acesso à água potável e saneamento adequado.

A subdivisão 1.1, do Capítulo 1, faz menção à Teoria da Propriedade, que aborda os fundamentos e princípios que regem a propriedade e a posse de bens imóveis. A forma como os sistemas jurídicos tratam o Direito de Propriedade e da Posse estabelece limites, deveres e restrições sobre o exercício desses direitos. A função social da propriedade e da posse defende que os institutos devem ser direcionados ao interesse coletivo e ao bem-estar da sociedade como um todo. Assim, são citados os três autores fundamentais na Ciência Política: Thomas

Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, que têm teorias diferentes sobre a origem do Estado, mas concordam que esse é uma construção social resultante de um contrato. Embora sejam contratualistas, esses autores discordam em vários aspectos, mas também apresentam pontos de convergência em suas teorias. No subcapítulo 1.2, a Regularização Fundiária foi abordada sob o enfoque procedimental multidisciplinar, envolvendo questões jurídicas, sociais, econômicas e ambientais que dão ensejo a uma série de ações que objetivam legalizar e regularizar a posse de terras, especialmente em áreas urbanas, onde há ocupações irregulares e clandestinas, com o objetivo de garantir o Direito à Moradia adequada e promover a inclusão social, proporcionando segurança jurídica aos ocupantes. Para embasar esta análise, foi importante estabelecer um referencial teórico consistente que abordasse esses diferentes aspectos. No contexto jurídico, foi relevante examinar as leis e normas que regem a Regularização Fundiária, que estabelece diretrizes para a política urbana e que trata da regularização de assentamentos informais. Do ponto de vista social, foi fundamental compreender os impactos da Regularização Fundiária nas comunidades envolvidas, analisando os benefícios da regularização, como o acesso a serviços básicos, como água, energia elétrica e saneamento, além do fortalecimento da cidadania e da participação social. No âmbito econômico, foi relevante investigar os efeitos financeiros da Regularização Fundiária, tanto para os ocupantes quanto para o poder público. Isso envolveu avaliar os custos envolvidos no processo, como a regularização de documentos e a infraestrutura necessária, além dos benefícios sanitários a longo prazo, como o aumento do valor imobiliário e da geração de empregos relacionados à regularização.

E o subcapítulo 1.3 se dedica especificamente ao Direito de Laje como instituto jurídico que surgiu no Brasil com o objetivo de solucionar problemas relacionados à regularização de imóveis construídos em áreas urbanas, especialmente em comunidades de baixa renda. Ele está previsto na Lei nº 13.465/2017, que introduziu o Direito de Laje no Código Civil brasileiro. O instituto permite que o proprietário de uma edificação construída em terreno próprio ceda, gratuita ou onerosamente, a sua superfície, criando unidades autônomas sobrepostas e/ou sotopostas, chamadas de “lajes”. Assim, é possível que o proprietário original mantenha a posse do terreno e venda ou conceda o direito de uso das lajes construídas sobre e/ou sob ele. Essas lajes podem ser objeto de negociação independente, ou seja, podem ser vendidas, alugadas, emprestadas ou doadas a terceiros, desde que respeitados o plano diretor do município. Cada laje possuirá matrícula própria no Registro de Imóveis e será considerada uma unidade autônoma, com direito a uso exclusivo e independente. Uma característica importante do Direito de Laje é a possibilidade de

regularização de imóveis que foram construídos irregularmente, ou seja, sem autorização prévia dos órgãos competentes. Com a criação das lajes e a devida regularização, os moradores dessas construções podem obter segurança jurídica, acesso a serviços públicos e valorização do imóvel. Além disso, a lei estabelece que o Direito de Laje pode ser utilizado em conjuntos habitacionais, empreendimentos de interesse social e em áreas propensas à Regularização Fundiária. O objetivo é promover o desenvolvimento urbano sustentável, a inclusão social e a redução do déficit habitacional. No entanto, é importante salientar que o Direito de Laje possui regras específicas e deve ser exercido de acordo com a legislação em vigor. Cada município pode estabelecer normas complementares para sua aplicação, incluindo procedimentos de regularização e requisitos para a criação e transferência das lajes.

No Capítulo 2, A Formação do Estado Democrático de Direito, são citados os princípios e fundamentos que sustentam essa forma de organização política e jurídica, que se fundamenta na ideia de que o poder estatal deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela Constituição brasileira, respeitando os direitos e garantias individuais dos cidadãos. Esse modelo de Estado aceitou a separação e a independência dos poderes, a existência de um sistema jurídico que assegura a proteção dos Direitos Humanos e a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões políticas. Descreveu-se a evolução histórica do Estado Democrático de Direito, fazendo uma análise dos momentos históricos que serviram como bases para a formação desse modelo de Estado, como a Carta Magna, assinada em 1215, na Inglaterra, que limitou o poder do rei e estabeleceu Direitos Fundamentais; a Revolução Francesa, que proclamou a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789; e a confirmação dos Direitos Humanos, no século XX, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Além disso, trouxemos as teorias políticas e jurídicas que embasam o Estado Democrático de Direito. Mencionou-se as contribuições de filósofos políticos, que trataram dos temas relacionados à limitação do poder, separação de poderes e contrato social e as principais características e instituições que compõem o Estado Democrático de Direito. A existência de uma constituição escrita e rígida, que estabelece os Direitos Fundamentais e os princípios básicos de organização do Estado; o sistema de freios e contrapesos, que busca equilibrar o poder entre os diferentes órgãos estatais; a independência do Judiciário, responsável por garantir a proteção dos direitos e a aplicação da lei; e a participação popular, que pode se dar por meio de eleições, referendos e outras formas de consulta popular, que se destacam dentro do Estado Democrático de Direito como um sistema que visa garantir a liberdade, a igualdade e a justiça para todos os cidadãos.

No subcapítulo 2.1, foi enfatizado o Constitucionalismo e Neoconstitucionalismo. O Constitucionalismo se refere à teoria e prática da organização do poder político por meio de uma constituição escrita, que estabelece as bases e os limites do governo e protege os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, tendo suas origens na Carta Magna, promulgada na Inglaterra, em 1215, que limitou o poder absoluto do rei e estabeleceu direitos básicos para os súditos. Com o passar dos séculos, o Constitucionalismo evoluiu e se transformou em uma ferramenta fundamental para a garantia do Estado de Direito. O Estado de Direito implica que o poder do Estado está sujeito à lei e que nenhum indivíduo, incluindo as autoridades governamentais, está acima dela. Uma constituição escrita, nesse contexto, desempenha um papel central na limitação do poder estatal e na proteção dos direitos individuais. O Neoconstitucionalismo, por sua vez, é uma corrente teórica que surgiu no século XX e que enfatiza a força normativa que passa pelas constituições. Diferentemente do Constitucionalismo clássico, que muitas vezes foi considerado apenas um conjunto de regras estáticas, o Neoconstitucionalismo ressalta a interpretação dinâmica da Constituição, adaptando-a aos desafios e demandas contemporâneas. Uma das características marcantes do Neoconstitucionalismo é o reconhecimento dos Direitos Fundamentais como o núcleo central da ordem constitucional. Os Direitos Fundamentais são princípios supremos que vinculam todas as instituições estatais e devem ser interpretados de forma ampla e progressiva, a fim de promover a garantia humana, a igualdade e a justiça social.

Além disso, o Neoconstitucionalismo valoriza a jurisdição constitucional como um mecanismo de proteção dos Direitos Fundamentais e de controle de constitucionalidade das leis. Os tribunais constitucionais desempenham um papel crucial na interpretação da Constituição e na defesa dos Direitos Fundamentais contra possíveis ataques por parte dos poderes Legislativo ou Executivo. Nesse capítulo, foram exploradas as principais teorias e conceitos relacionados ao Constitucionalismo e Neoconstitucionalismo, incluindo a evolução histórica dessas correntes, os fundamentos filosóficos por trás delas e as instruções práticas para o sistema jurídico e político.

O subcapítulo 2.2 trata das eficácias, vertical e horizontal, dos Direitos Fundamentais. Foram citados os conceitos essenciais para elaboração dos Direitos Fundamentais, sua aplicação e proteção nas relações entre os indivíduos e entre os cidadãos e o Estado. A eficácia vertical dos Direitos Fundamentais se refere à relação entre o cidadão e o Estado, estabelece a proteção dos Direitos Fundamentais contra a ação ou omissão do Estado. Os Direitos Fundamentais são respeitados como limites ao poder estatal, garantindo que o Estado não viole as liberdades e garantias individuais. E a eficácia horizontal dos Direitos

Fundamentais diz respeito às relações entre os próprios indivíduos, ou seja, quando um particular viola os Direitos Fundamentais de outro particular. Nesse caso, o objetivo é garantir que os Direitos Fundamentais sejam respeitados não apenas pelo Estado, mas também nas relações entre os cidadãos.

O subcapítulo 2.3 faz referência ao princípio da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, mencionado no Art. 1º da Constituição Federal de 1988. É amplamente reconhecido internacionalmente como um valor fundamental. Esse princípio afirma que todas as pessoas têm um valor intrínseco e devem ser tratadas como seres humanos dignos, independentemente de sua origem, raça, sexo, religião, status social ou qualquer outra característica pessoal. O princípio da dignidade da pessoa humana está presente em várias declarações e tratados internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. Esses documentos afirmam que todos os seres humanos têm direito à vida, liberdade, igualdade, não declaração, privacidade e outros Direitos Fundamentais. Esse princípio serve como um marco teórico consistente para a análise de diversas questões éticas e jurídicas. Ele implica que todas as ações e políticas devem respeitar a conquista e os direitos das pessoas, promovendo a igualdade, a justiça social e a inclusão. Além disso, o princípio da dignidade da pessoa humana também implica em proteger os indivíduos contra tratamentos degradantes, tortura, escravidão, abusos e violação de direitos. Na análise de casos concretos, o princípio da dignidade da pessoa humana pode ser invocado para garantir a proteção dos direitos humanos, a promoção da igualdade de gênero, a proteção da privacidade e a garantia do acesso às condições mínimas de vida digna, como saúde, moradia, alimentação e educação.

O subcapítulo 2.4, sobre o Direito à Moradia, dedica-se a garantir o acesso adequado à habitação digna para todos os indivíduos. Esse direito está fundamentado em diversos documentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. É considerado um dos Direitos Sociais fundamentais, juntamente com outros direitos, como saúde, educação e trabalho. Para embasar uma análise sobre o direito social de moradia, foram citados diversos aspectos relevantes, como conceito, fundamentação legal, princípios e diretrizes, dimensões do direito social de moradia e instrumentos de efetivação.

E, finalmente, no Capítulo, 3, tratou-se de um paralelo, sobre os princípios e as instituições que sustentam um Estado baseado no respeito à democracia e aos Direitos Fundamentais, implicando uma reflexão sobre as bases do Estado Democrático, a separação de poderes, a garantia dos Direitos Humanos, a igualdade perante a lei e o respeito, pelo

Estado e pelos indivíduos, aos Direitos Fundamentais. Foi desejada uma reavaliação das normas e conceitos jurídicos relacionados ao Direito de Laje, envolvendo questões como a sua regulamentação, os direitos e deveres dos proprietários, as responsabilidades legais e as garantias para os envolvidos nesse tipo de construção. Buscou-se relatar os desafios e demandas atuais da sociedade, propondo-se um convite à reflexão e à melhoria das estruturas jurídicas e institucionais existentes, pois o Direito de Laje desempenha um papel importante na Regularização Fundiária e na segurança jurídica dos residentes, uma vez que flexibiliza a legislação anterior e simplifica consideravelmente as medidas corretivas necessárias para lidar com as inconformidades urbanísticas existentes.

Nesse mesmo capítulo, teceram-se comentários sobre a importância dos cartórios de notas e de registro de imóveis para a instrumentalização do Direito de Laje. Cada um a seu turno, formaliza o Direito de Laje regulamentado pelo Art. 1.510-A, do Código Civil brasileiro. O Direito de Laje é formalizado por meio de um instrumento particular ou público, observada a regra imposta no Art. 108, do Código Civil brasileiro, e, posteriormente, registrado no Cartório de Registro de Imóveis. O tabelião de notas/notário atestará a vontade das partes envolvidas, conferindo fé pública ao documento. Já o registro de imóveis se destinará a registrar os atos relativos à propriedade e outros direitos reais sobre imóveis. Ambos os serviços, tabelionato de notas e registro de imóveis, são essenciais para garantir a validade e segurança nas transações imobiliárias, assegurando a proteção dos direitos dos proprietários e terceiros interessados nos imóveis. Ambos os delegatários, tabelião de notas e oficial do Registro de Imóveis, têm um papel importante na Regularização Fundiária e, consequentemente, no Direito à Moradia, exercendo funções sociais e ambientais. Atuam ativamente no processo de Regularização Fundiária Urbana, promovendo o desenvolvimento do município e, consequentemente, da regularização no Estado. Podem funcionar como protagonistas, através de contato salutar com os gestores de municípios, oferecendo auxílio, orientação, bem como serviço especializado em todo o processo de Regularização Fundiária.

Já em relação à definição utilizada, entenda-se o Direito de Laje como uma modalidade de Regularização Fundiária que permite a construção de novas unidades habitacionais sobre ou sob um imóvel-base já existente, garantindo título dominial e matrícula individualizada no serviço registral imobiliário. Compreende-se pela leitura da medida provisória que introduziu o instituto no ordenamento jurídico brasileiro, através de uma hermenêutica teleológica, pela qual o legislador visa proteger o acesso à moradia digna para famílias de baixa renda. Essa definição contempla tanto os aspectos jurídicos quanto os socioeconômicos envolvidos nesse instituto. As bases teóricas do Direito de Laje estão

presentes em fundamentos e princípios do Estado Democrático de Direito, especialmente no que se refere ao Direito à Moradia digna. A Constituição Federal, de 1988, consagra esse direito como um dos pilares do Estado Democrático de Direito, estabelecendo que é dever do Estado garantir condições mínimas de habitação para todos os cidadãos.

A literatura aborda o Direito de Laje, principalmente sob a perspectiva do Direito Urbanístico e Civil, apontando a possibilidade de Regularização Fundiária através da regularização da propriedade, a partir de norma nitidamente desburocratizadora para o registro imobiliário. Visa, o legislador, regular o direito real de unidade imobiliária autônoma que esteja erigida sobre o espaço aéreo ou no subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical. Contudo, a problemática que propomos explorar diz respeito à questão da moradia inerente ao princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito.

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, com embasamento em doutrinas e jurisprudências específicas, procedeu-se a investigação do Direito de Laje dentro do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, foi possível constatar que a laje, enquanto instituto jurídico, apresenta características e particularidades que demandam uma análise aprofundada de seus efeitos e potenciais impactos no ordenamento jurídico. Constatou-se que o Direito de Laje pode ser considerado uma ferramenta importante de política pública para a efetivação do Direito à Moradia, especialmente em áreas urbanas com crescimento verticalizado e economia de espaços disponíveis. Através do uso compartilhado de uma mesma edificação, o Direito de Laje possibilita a verticalização do uso do solo, oferecendo uma alternativa viável para a ocupação do espaço urbano, sem que seja necessário expandir horizontalmente, evitando assim o espraiamento desordenado das cidades.

A contribuição teórica deste estudo consiste na identificação das bases constitucionais e das garantias fundamentais que embasam o Direito de Laje, permitindo uma compreensão acerca de sua importância enquanto direito fundamental dentro do Estado Democrático de Direito. Ao traçar essa análise, o diálogo com diversos autores fornecem um embasamento teórico sólido que servirá como referência para estudos futuros e para a implementação de políticas públicas voltadas à garantia do direito social à moradia digna.

Como avanço, pode-se destacar a importância de reconhecer o Direito de Laje como uma alternativa viável e legítima para o acesso à moradia digna, confiante no debate sobre a ocupação do espaço urbano e para a superação dos desafios enfrentados pelas políticas habitacionais. A análise aprofundada realizada nesta pesquisa ampliou o entendimento sobre o Direito de Laje, sua regulamentação e potencialidades, fornecendo subsídios para a

formulação de soluções jurídicas mais eficientes e justas, que observem o princípio da função social da propriedade e da posse.

1 DIREITO REAL DE LAJE

Ao reconhecer e regulamentar o Direito Real de Laje, o ordenamento jurídico busca valorizar a ocupação de espaços urbanos subutilizados ou ociosos, permitindo a construção de unidades habitacionais adicionais em áreas já ocupadas. Dessa forma, o Direito Real de Laje contribui para a efetivação do direito social de moradia, ampliando as possibilidades de oferta de moradias dignas e acessíveis para a população.

Ambos os institutos têm como objetivo comum a promoção da conquista humana, a redução das desigualdades sociais e a garantia do Direito à Moradia adequada. Ao analisar e explorar esses temas em conjunto, é possível compreender melhor as diferentes abordagens e instrumentos legais disponíveis para assegurar o direito à compreensão e a importância de sua efetivação para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

1.1 Teoria da Propriedade

Durante o processo histórico, especialmente na Idade Média, após a queda do Império Romano, e na Idade Moderna, com a Revolução Francesa, vivenciamos diversas teorias doutrinárias que buscavam estabelecer uma definição para o conceito de propriedade. Cada uma dessas teorias foi influenciada pelas perspectivas e ideias de seus respectivos autores, levando em consideração o contexto da evolução social humana. Além disso, essas teorias foram moldadas pela evolução do sistema jurídico, que regula o comportamento humano de maneira geral.[7]

Três autores, com teorias diferentes sobre a origem do Estado, são reconhecidos como fundamentais para a Ciência Política, pois defendem que o Estado é uma construção social resultante de um contrato, ou seja, uma criação não natural. Apesar de serem contratualistas, esses autores discordam em vários aspectos ao longo do desenvolvimento de suas teorias. Logo, abordaremos essas divergências, bem como os pontos de convergência em suas teorias. Além disso, é importante ressaltar que esses autores são indispensáveis para discutir o contratualismo e as teorias subsequentes sobre a criação e a manutenção do Estado. Eles guardam a perspectiva de que podemos analisar a história do ser humano em pelo menos dois períodos distintos: o estado de natureza e a sociedade civil, que surgem a partir do contrato

[7] NOGUEIRA; FELIPE, 2017, p. 83.

social. É evidente que cada um desses três autores desenvolve suas teorias de maneira única, o que os torna únicos também, porém, complementares.[8]

Da Inglaterra, temos o teórico político e filósofo Thomas Hobbes, que viveu no período entre 1588 a 1679, associado à monarquia, e que desempenhou um papel central na teoria da soberania em sua forma mais absoluta, o que gerou oposição por parte do Parlamento. Ele adotou a concepção contratualista da sociedade, que seria resultado de um acordo entre os indivíduos, baseado no medo. Segundo Hobbes (1995), no estado de natureza, os seres humanos seriam egoístas e agressivos, propensos a se envolverem em guerras constantes uns com os outros — *bellum omnium* contra *omnes*. Para evitar a aniquilação mútua, seria necessário estabelecer um contrato social que garantisse a paz e conduzisse as pessoas a renunciarem à guerra contra os demais. No entanto, devido à sua natureza egoísta, os seres humanos precisariam de um soberano — Leviatã— que punisse aqueles que não cumprissem o contrato social.

Já John Locke nasceu em 1632, em Bristol, na Inglaterra, estudou medicina em Oxford e, em 1666, foi requisitado como médico e conselheiro pelo Lorde Shaftesbury, um político liberal e líder dos Whigs, que era opositor do rei Carlos II, no Parlamento. Devido ao envolvimento de seu patrono na conspiração, Locke também teve que se refugiar na Holanda, em 1683, que só evoluiu após a queda de Jaime II. Além de ser um defensor da liberdade e da tolerância religiosa, Locke é conhecido como o fundador do Empirismo, que afirma que todo o conhecimento deriva da experiência. Como filósofo, ele é famoso pela Teoria da Tabula Rasa do conhecimento, que desenvolveu em seu livro *Ensaio sobre o Entendimento Humano*. Locke (1994) argumentou que o estado de natureza era uma situação real e historicamente determinada, pelo qual a maioria da humanidade passou em diferentes épocas, incluindo algumas tribos nativas americanas. Ele diferenciou o estado de natureza do estado de guerra, proposto por Hobbes (1995), que era caracterizado pela insegurança e violência, afirmando que o estado de natureza era um estado de relativa paz, concórdia e harmonia. Nesse estado pacífico, os seres humanos já possuíam a razão e desfrutavam de direitos naturais, como a vida, a liberdade e a propriedade. Locke (1994) também usou o termo "propriedade" em uma segunda acepção, referindo-se especificamente à posse de bens móveis ou imóveis. Sua teoria da propriedade, que foi inovadora para sua época, diferia significativamente de Hobbes (1995).[9]

[8] PAIXÃO RIBEIRO, 2017.
[9] MELLO, 2002.

Jean Jacques Rousseau, nascido em 1712, em Genebra, na Suíça, teve sua vida foi marcada por adversidades e dificuldades. Rousseau é reconhecido como um dos autores mais importantes e influentes quando se trata da teoria política que moldou a Revolução Francesa. Ele revisitou as ideias de seus predecessores e desenvolveu sua própria teoria, que se alinha com a convicção de que a soberania do Estado é, na verdade, a soberania do povo. Ele argumentava que o poder soberano não deveria residir exclusivamente no monarca, mas sim na vontade geral do povo.[10]

Para obter uma compreensão mais aprofundada da conexão entre o ser humano e o acesso à terra, é essencial examinar as teorias clássicas sobre a propriedade, em particular a de John Locke (1994). Em termos gerais, Locke (1994) explica que a propriedade natural surge de um direito inato de apropriação da terra e dos produtos dela provenientes, pois tudo o que é modificado por alguém através de seu trabalho passa a lhe pertencer.[11]

Em sua busca por estabelecer as bases da propriedade, John Locke (1994) destaca a conexão entre essa instituição e o trabalho. Ele argumenta que o trabalho é uma característica inalienável do ser humano, sendo utilizado como meio para adquirir a propriedade privada e aumentar a riqueza econômica.

De acordo com o pensamento de Locke (1994), pode-se observar uma conexão intrínseca entre propriedade e liberdade, uma vez que o conceito de propriedade abrange simultaneamente o de vida, liberdade e patrimônio. Em suma, esse autor defende que o indivíduo seria o dono de si mesmo, uma vez que ser proprietário implicava ser o dono de seus próprios recursos.[12] Além disso, o Direito de Propriedade era considerado um pré-requisito para a aquisição dos direitos políticos.[13] E, ainda segundo Locke (1994), a igualdade estava peculiarmente ligada ao Direito de Propriedade. Segundo sua visão, esse direito seria compartilhado igualmente por todos os membros da comunidade, uma vez que os indivíduos se unem na sociedade visando preservar a propriedade.

Norberto Bobbio (1997), ao analisar a teoria de Locke sobre a propriedade, destaca quatro restrições possíveis: a obtenção da propriedade pelo meio do próprio trabalho, desde que o indivíduo seja capaz de (I) produzir; (II) consumir; (III) e que esse trabalho não precisa necessariamente ser realizado pelo proprietário da terra, já que Locke não menciona uma restrição de que o trabalho seja exclusivo do proprietário, podendo ser executado por outra

[10] PAIXÃO RIBEIRO, 2017.
[11] HOLSTON, 2013.
[12] KUNTZ, 1997.
[13] BELLO, 2005.

pessoa; por fim, (IV) a propriedade só persiste enquanto esse trabalho está em andamento, retornando à comunidade após a morte do chamado proprietário-trabalhador.

Observa-se, também, que, na teoria de Locke, segundo Enzo Bello (2005), quando a terra é transformada em moeda, ela adquire um valor desvinculado do trabalho nela realizado. Durante o desenvolvimento da moeda como meio de troca para o excedente, ocorre um aumento na concentração de terras, sendo justificado pelos grandes proprietários de terra, devido a não motivação da produção. No contexto brasileiro, o estudo da teoria de Locke é de grande resistência devido à história de exclusão social que afetou e continua afetando uma grande parte da sociedade brasileira.

No entanto, além da teoria da propriedade preconizada por Locke, é relevante mencionar as teorias sobre a posse desenvolvidas por Savigny e Ihering, que destacam a distinção entre posse e propriedade. De acordo com essas teorias, a posse é um estado factual que precede a propriedade em termos de apreensão e uso de bens, sendo também considerada uma forma de relação entre o indivíduo e a terra. Savigny (apud BENATTI, 2003, p. 38) enfatizava que "a posse é um fato que tem motivação jurídica e possui dois elementos fundamentais: o *corpus* e o *animus*". O primeiro, refere-se à manifestação externa do fato, enquanto, o segundo, representa o elemento interno, ou seja, a vontade de possuir um bem com a intenção de se tornar proprietário do mesmo. Um dos principais aspectos da teoria de Savigny é que a posse está intrinsecamente ligada à realidade social e merece proteção jurídica, visando principalmente a manutenção de uma convivência entre as pessoas, uma vez que a posse é um fenômeno social.

As disposições constitucionais protegem a propriedade quando ela está destinada a promover valores essenciais que buscam a justiça social, em vez de considerá-la apenas como um bem em si. Assim, todo o conjunto de direitos subjetivos da propriedade foi redefinido.[14] A concepção de que a função social da propriedade deve permear todo o sistema constitucional, estabelecendo um "critério interpretativo para o conjunto das leis",[15] significa que o propósito do Direito só é alcançado quando está vinculado ao cumprimento da função social da propriedade.[16]

---

[14] "A propriedade com a sua função social, as limitações do solo urbano e as restrições ao domínio dão um novo conteúdo à senhoria, limitando internamente o conteúdo do direito de propriedade. Não se trata, à evidência, de deslocamento para o direito público de certos tipos de propriedade, como se ao direito civil coubesse a disciplina de uma propriedade sem limites, no espaço que lhe restou, onde fosse possível expandir o mesmo individualismo pré-constitucional, podendo, então, finalmente, o titular, exercer a senhoria livremente, sem intervenção estatal" (TEPEDINO, 2001, p. 20).

[15] GONDINHO, 2000, p. 414.

[16] PERLINGIERI, 1999, p. 226.

Nelson Rosenvald (2017) afirmou, de forma precisa, durante a palestra “As dimensões da propriedade e o Direito de Laje”, que, embora se ensine que propriedade e posse são institutos distintos e não se sobrepõem, na realidade jurídica brasileira há uma sobreposição da propriedade em relação à posse devido à importância da segurança jurídica fornecida pelo título de propriedade. O argumento apresentado pelo autor está relacionado à permissão do Direito Real de Laje, pois ele possibilita a transformação da realidade daqueles que eram considerados apenas possuidores perante a lei, permitindo-lhes registrar seus imóveis e obter o título de propriedade. Apesar de existirem teorias que preconizam uma intervenção mínima do legislador na propriedade, é necessário conseguir um interruptor legal que facilite a obtenção de moradias adaptadas para todos. Em contraposição a essas teorias, a Lei nº 13.465/17 se apresenta como um exemplo de intervenção do Estado tratado para viabilizar a aquisição de propriedades por uma parcela mais ampla da população.[17]

No primeiro tratado sobre o governo civil, Locke refuta a tese de Filmer sobre o direito divino dos reis, que afirmava que o poder dos monarcas vinha de uma linhagem que remontava a Adão. Locke argumentava que não há poder inato e divino, levando à pergunta sobre a origem do poder político. Essa resposta é dada no segundo tratado, onde Locke, assim como Hobbes e Rousseau, defende o jusnaturalismo e o contratualismo. Ele acredita que os homens têm direitos naturais e que o Estado surge através de um pacto social. Locke busca o fundamento do liberalismo político, enfatizando a origem do poder político e os objetivos do Estado liberal.[18]

Hobbes, Locke e Rousseau compartilham a visão de que todos os homens nascem livres, naturalmente iguais e dotados de razão. No entanto, suas perspectivas sobre o estado de natureza diferem. Hobbes o percebe como um estado de guerra entre todos os indivíduos, Rousseau o vê como um estado de bem-estar onde as pessoas viviam felizes, enquanto Locke o considera uma condição de “relativa paz, concórdia e harmonia”,[19] logo, de acordo com a perspectiva lockeana, o estado natural era caracterizado por uma relativa tranquilidade, um estado de harmonia, camaradagem, colaboração recíproca e conservação [20]

Locke desenvolveu uma teoria política complexa, sólida e significativa, que legitimou a transformação do ambiente político, nos séculos XVII e XVIII, ou seja, formulou uma teoria política que fortaleceu os interesses da classe social emergente da época: a burguesia moderna. Seu pensamento exerceu uma influência substancial em seu tempo e também serviu

[17] CASTELLANE SILVA, 2020, p. 27.
[18] VILELA, 2014.
[19] MELLO, 2002, p. 81-110.
[20] PEREIRA, 2000.

como base para outras revoluções. O principal feito teórico de Locke foi demonstrar que os indivíduos já nascem com direitos naturais, como o direito à vida e à liberdade. Ele os chamou de propriedades individuais inalienáveis e, a partir da ideia de que o trabalho individual é uma propriedade, também o são seus resultados. Dessa forma, o direito à propriedade privada da burguesia é estabelecido em bases sólidas. De acordo com os conceitos de Locke, a sociedade civil ou política foi estabelecida para superar o estado de natureza e proteger os direitos dos indivíduos. Locke via o Estado como servindo aos interesses da classe burguesa, em oposição ao absolutismo monárquico. Ele defendia o direito à propriedade como elemento fundamental da liberdade dos burgueses e o direito à resistência como justificativa para lutar contra um Estado que não garantia efetivamente esses direitos. Embora seus tratados tenham sido publicados após a Revolução Gloriosa, eles podem ter sido escritos antes dela, fornecendo justificativas para a revolução. Atualmente, as ideias de Locke podem ser observadas em constituições de nações que valorizam a proteção dos direitos individuais. O sistema capitalista é citado como um exemplo de concretização dessas ideias.[21]

A doutrina da soberania popular, que é a primeira e indiscutivelmente a mais democrática das doutrinas em análise, não defende um governo republicano. Hobbes a desenvolveu para justificar o poder monárquico, a partir da vontade popular, em sua teoria do contrato social, enquanto Rousseau, de maneira mais abusiva, mas não menos precisa, a tornou compatível com todas as formas de governo. Parece-nos que Rousseau pretendia corrigir antecipadamente o erro daqueles que, no século passado e ainda hoje, consideraram a democracia inseparável do liberalismo, quando este último representa apenas uma de suas variantes e, indiscutivelmente, aquela que menos fielmente reproduz a vontade popular e, portanto, a plenitude do princípio democrático.[22]

Cerca de duzentos anos mais tarde, em 1762, Rousseau lançou o Contrato Social, enfatizando amplamente o conceito de soberania e transferindo a titularidade da figura do governante para o povo — soberania nacional. Em sua obra, Rousseau apresenta a perspectiva sobre o Contrato Social, que difere significativamente daquela de Hobbes. Para Rousseau, o ser humano é naturalmente nascido, sendo a sociabilização a responsável pela sua degeneração. O Contrato Social, segundo ele, é um acordo entre indivíduos para estabelecer uma Sociedade e, consequentemente, um Estado. Em outras palavras, o Contrato é um pacto de associação e não de submissão.[23]

---

[21] VILELA, 2014.
[22] ACKERMAN, 1997.
[23] JÚNIOR, 2006.

A Constituição Brasileira de 1988 adota alguns institutos da democracia semidireta e, com isto, da soberania popular. A iniciativa popular se manifesta nos Art. 1º, I, parágrafo único, Art. 14, III e Art. 61, parágrafo 2º. Conforme ensina Canotilho (1998), a soberania pode ser regulamentada como a autoridade máxima dentro de um país e como uma autonomia independente no âmbito global. .

A Soberania é também mencionada no Capítulo IV, da Constituição Federal, que trata dos direitos políticos, quando menciona em seu Art. 1º: "A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I- plebiscito; II- referendo; III- iniciativa popular".[24]

A autoridade do povo, que protege todo o poder, encontra sua expressão na forma do direito ao voto universal e secreto. Para que esse direito seja plenamente efetivo, é necessário que haja um amplo exercício de supervisão, o qual deve ser realizado e compreendido de forma autônoma pelo eleitor comum, representando o elemento central dessa soberania. Um soberano que não é capacitado para fiscalizar o exercício de sua própria autoridade não pode ser considerado soberano. Um poder ou privilégio não possui nenhum valor se não foram fornecidos os meios necessários para serem verificados pelo seu titular.

A partir de eventos importantes ocorridos no século XVIII, como a Revolução Francesa e a promulgação da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, surgiu um fervoroso espírito individualista. Foi nesse contexto que emergiram os desejos de limitar o poder político dos governantes, tolerando-os à legalidade e garantindo autonomia aos indivíduos, especialmente nos campos econômicos e patrimoniais. Essa transformação representou uma quebra com os princípios alcançados desde o fim da Idade Média e marcou o início da Era Moderna, com uma forte influência do Estado liberal.[25]

A quebra dos princípios estabelecidos, a chegada da Nova Era e a violação dos princípios foram fatores que protegeram o Constitucionalismo. Esse fenômeno se caracteriza pela predominância de uma Constituição, geralmente escrita, que busca garantir tanto os Direitos Fundamentais dos cidadãos quanto impor limites ao poder do Estado.[26]

No entanto, as Constituições posteriores negligenciaram amplamente a criação de regulamentos relativos às pessoas. Em vez disso, concentraram-se principalmente na promoção de um Estado mínimo, transferindo a responsabilidade de regular essas questões para os Códigos (que estavam comprometidos com o subjetivismo), seguindo as diretrizes do

[24] BRASIL, 1988.
[25] SANTOS, 2002.
[26] CANOTILHO, 2002. p. 64.

Iluminismo. Contudo, as leis infraconstitucionais foram impulsionadas pela busca incessante por apropriação, propriedade e dominação, alinhando-se precisamente a esses ideais.[27]

Os códigos civis foram baseados no conceito do cidadão que possui propriedades, ou seja, o burguês que está livre do controle ou da interferência pública [...]. Para os iluministas, a plenitude da pessoa foi alcançada através do domínio sobre as coisas, sendo proprietário. A liberdade dos tempos modernos, ao contrário dos tempos antigos (...), é entendida como a ausência de impedimentos. Aquele que pode possuir, desfrutar e dispor de sua propriedade sem obstáculos é considerado livre, exceto pelas restrições restritas pela ordem pública e pelos bons costumes, sem interferência do Estado. [28]

O Art. 1.228, do Código Civil, estabelece que o dono tem o direito de utilizar, desfrutar e dispor da propriedade, além de reivindicá-la de qualquer pessoa que a detenha ou possua injustamente. Esses são os elementos essenciais da propriedade, de modo que somente o proprietário possui o direito de dispor do objeto. Ao mencionar os poderes do proprietário sobre a propriedade, o legislador define os elementos que a constituem, de forma que a falta de um desses poderes impede que o proprietário tenha plena propriedade sobre a coisa em questão. É importante ressaltar que, no passado, o direito de dispor era absoluto, como evidenciado na história do Direito de Propriedade. No entanto, com a evolução do conceito, o que antes era absoluto passou a ser limitado pela função social da propriedade, conforme estabelecido no Art. 5º, XXIII, da Constituição Federal.[29]

Assim, definir o conceito de Direito de Propriedade não é uma das tarefas mais simples para os juristas, e essa dificuldade não é recente. Os romanos enfrentaram desafios para estabelecer uma definição, uma vez que os textos da Idade Média não fizeram menção explícita à propriedade. Nesse sentido, os estudiosos da época precisavam extrair um conceito por meio da interpretação combinada de diferentes textos. Assim, eles desenvolveram um conceito levando em conta várias características da propriedade, que continuam presentes até os dias de hoje, de acordo com Alves (1999, p. 281):

> Assim, com base num reescrito de Constantino (C. IV, 35, 21), relativo à gestão de negócios, definiram o proprietário como *sua e rei moderator et arbiter* (regente e árbitro de sua coisa); de fragmento do Digesto (V, 3, 25, 11), sobre o possuidor de boa-fé, deduziram que a propriedade seria *ius utendi et abutendi re sua* (direito de usar e de abusar da sua coisa); e de outra lei do Digesto (I, 5, pr.), em que se define a liberdade, resultou a aplicação desse conceito à propriedade que, então, seria a *naturalis in re facultas eius quod cuique facere libet, nisi si quid aut ui aut iure*

[27] SANTOS, 2002.
[28] LÔBO NETTO, 1999.
[29] COROMINAS; CARRIÇO, 2016.

> *prohibetur* (faculdade natural de se fazer o que se quiser sobre a coisa, exceto aquilo que é vedado pela força ou pelo direito).

Atualmente, os juristas se deparam com a mesma dificuldade de conceituação no que diz respeito à propriedade. Essa dificuldade não decorre da falta de previsão legal específica sobre o instituto, mas sim da existência de poderes e deveres atribuídos ao proprietário. No entanto, com o progresso da doutrina e da legislação, esse aspecto de propriedade absoluta e inviolável foi superado, e a propriedade passou a ser um direito limitado pelo interesse público, mais precisamente, pela função social da propriedade. Esse direito é composto pelas faculdades de usar (*jus utendi*), gozar (*jus fruendi*), dispor (*jus abutendi*) e reaver a coisa (conforme o Art. 1.228, caput, do Código Civil). A Constituição Federal não define o direito à propriedade, mas estabelece limites para o seu exercício em consonância com os Direitos Fundamentais, o que leva o intérprete a fazer uma leitura com base em uma visão abrangente e sistêmica do sistema jurídico. Com base nos princípios encontrados na Constituição Federal, bem como nas disposições legais e nas disposições doutrinárias e jurisprudenciais, é possível chegar a uma definição do conceito de propriedade.[30]

Para compreender o significado da propriedade, na atualidade, é necessário adotar um conceito amplo, intemporal e, obrigatoriamente, relacionado a valores. Esse conceito se torna mais claro e tangível quando uma propriedade adquire concretização. A função social inerente à propriedade não é meramente um programático ou um limite externo ao direito, mas faz parte integrante de sua estrutura.[31]

É discutido se a laje é relacionada à teoria da função social da propriedade e/ou da tutela do Direito à Moradia. Alguns atribuem ao Direito de Laje a natureza de típico Direito de Propriedade. Para outros, a regulamentação do Direito de Laje é peculiar ao instrumento de Regularização Fundiária no Brasil, regrado pelo princípio da efetivação da moradia.[32] A despeito disso, em ambas as vertentes, impõe-se que a laje teria sido normatizada como alternativa às questões recorrentes da desordenação urbana para resguardo daqueles ocupantes.

A Teoria da Propriedade e a Regularização Fundiária são essenciais para compreendermos os diferentes aspectos e desafios relacionados à posse e titularidade de terras. A Teoria da Propriedade explora os fundamentos teóricos e filosóficos que embasam questões como a origem, a natureza e os limites desses direitos. Por sua vez, a Regularização

[30] COROMINAS; CARRIÇO, 2016.
[31] FERREIRA FILHO, 2018.
[32] LIMA, 2018.

Fundiária trata das políticas para regularizar a posse de terras, em áreas urbanas e rurais, visando à segurança jurídica, ao acesso à moradia adequada e à promoção da justiça social.

1.2 Regularização Fundiária

A informalidade urbana, fruto da acelerada e forte urbanização da metade do século passado, impera na quase totalidade das cidades brasileiras.[33] Para Amadei, Pedroso e Monteiro Filho (2018), como as irregularidades são desvios da regra, a regularização foi, ao longo do tempo, tratada no Direito como medida excepcional de correção de algo pontualmente instalado. As normas, até então estabelecidas, de anistia de construções irregulares e/ou normas de regularização de loteamentos clandestinos traziam em seu contexto sanções ou indenizações pelo descumprimento, raramente conversão do irregular para o regular. Contudo, como as desordens habitacionais do território urbano brasileiro são crescentes, a pauta teve larga abrangência e sofreu reformulação no seu trato, ao longo das últimas décadas, e passou a ser enfrentada pelas esferas governamentais com significativos melhoramentos legislativos. Atualmente, já é possível conceber uma teoria da Regularização Fundiária como categoria ou epistemologia jurídica.

> Regularização Fundiária é categoria jurídica (i) diretiva, enquanto fim e direção da política de reengenharia rural e urbana, ou de saneamento dos males do campo e da cidade (v.g. artigo 2º, XIV, EC); (ii) matriz, enquanto gênero de várias formas de regularizar abarcando a multiplicidade dos aspectos de irregularidades prediais (da falta de titulação às graves desordens habitacionais, passando por deficiências de empreendimentos, de edificação, de parcelamento do solo, de uso e ocupação etc.; e (iii) procedimental, na medida em que abrange várias etapas, instrumentos e atos voltados à regularização singularmente considerada.[34]

Nesse mesmo sentido, João Pedro Lamana Paiva (2019, p. 28) afirma que Regularização Fundiária *lato sensu* é um conceito exemplificativo, *numerus apertus* e multidisciplinar, que se relaciona com todos os mecanismos e institutos que visam à adequação e conformação de um empreendimento imobiliário ao regramento posto. Num viés constitucional, a norma deve ser interpretada em consonância com o mundo fático, consolidado pela infração, visando entregar título a quem está ou esteve, na clandestinidade, de modo que os ocupantes alcancem a plena dignidade humana através do Direito de Propriedade. O espírito da lei é, quando possível, o de permitir uma estabilização social,

[33] KRAUDE; DENALDI, 2022.
[34] AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2018, p. 12.

reunindo a realidade fática com a jurídica, é oportunizar ao cidadão que já tem sua moradia alcançar o status de proprietário.

De fato, o Direito à Moradia está intrinsecamente ligado ao Direito de Propriedade. Importa, a quem tem moradia, alcançar a propriedade formal. O direito de moradia desvinculado da propriedade formal reduz os atributos de usar, fruir e dispor que a coisa pode gerar. A regularização pretende diminuir esse embaraço. Isso interessa coletividade, como um todo, aos municípios, pelo controle urbanístico e pela arrecadação de tributos. Importa também ao posseiro ou ocupante, que alçará o status de proprietário e ainda poderá acessar o sistema financeiro e, com o seu trabalho e esforço pessoal, promover melhorias em sua vida, materializando o princípio da dignidade humana.

O marco temporal trazido pela Lei nº 13.465/2017 sinaliza a preocupação do constituinte com o aumento da informalidade. O cumprimento e a observância da legislação são necessários. O cerne da questão deve ser sempre a prevenção, viabilizando as regularizações ordinárias e evitando a propagação de situações clandestinas. É categórico que o fato social, mais ligeiro que o Direito, permitiu a estabilização de situações irreversíveis. Ignorar e privar os ocupantes da titulação e reconhecimento da propriedade significa penalizar quem não deve, mantendo-os à margem do sistema jurídico formal.

Amadei, Pedroso e Monteiro Filho (2018, p. 13) ressaltam que várias são as classificações da Regularização Fundiária, segundo alguns critérios possíveis. Destacam-se duas: a primeira, diferenciando a Regularização Fundiária Rural da Regularização Fundiária Urbana, distinguindo nesta a de interesse social (REURB-S) e a de interesse específico (REURB-E), distintas pelo critério econômico-social do núcleo informal; a segunda, evidenciando a Regularização Fundiária de Área Pública da Regularização Fundiária de Área Particular.

Porém, nosso foco não é investigar as espécies e as causas de tantas informalidades imobiliárias. Nosso interesse de estudo se prende primordialmente ao Direito Real de Laje, que está inserido dentro das disposições gerais e elementares da Regularização Fundiária Urbana, a REURB, disciplinada no Título II, da Lei nº 13.465/2017, no que lhe for aplicável, observando as repercussões que o instituto alcança no Estado Democrático de Direito.

Segundo a Lei nº 13.465/2017, a Regularização Fundiária é o conjunto de intervenções que “abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (cf. Art. 9º) pautada pelos princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e de ordenação territorial eficiente e funcional, no fim maior de garantir o direito

social à moradia digna e às condições de vida adequadas, com efetivação das funções sociais da propriedade e da cidade.[35]

No tocante à Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S), é direcionada aos núcleos urbanos informais ocupados, na sua maioria, por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal (cf. Art. 13, I, da Lei nº 13.465/2017). A composição ou a faixa da renda familiar para definição de população de baixa renda poderá ser estabelecida em ato do poder público municipal ou distrital, levadas em consideração as especificidades locais e regionais de cada ente federativo, não podendo ser superior ao quíntuplo do salário mínimo vigente no país (cf. Art. 6º, do Decreto nº 9.310/18). Acima desse valor, deverá ser estabelecida pelas modalidades REURB-E (Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico) ou REURB-I (Regularização Fundiária Urbana Inominada).

A classificação do interesse visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial. Em uma única Regularização Fundiária pode haver mais de uma forma de classificação. Preenchido esse pressuposto fica viável a aplicação específica do instrumento e a flexibilização de exigências. Nesse afã, vê-se que a lei veio para beneficiar os ocupantes de baixa renda, aqueles que no passado não tiveram condições de lutar contra o estabelecimento da situação hoje concebida como irregular ou clandestina.

Para Santin e Comiran (2018), de preferência e desde que não haja risco ao meio ambiente ou à vida das pessoas que ali vivem, a Regularização Fundiária é uma opção viável para garantir o Direito à Moradia dessas famílias, bem como investir em serviços públicos capazes de garantir que tal moradia tenha o mínimo de dignidade e qualidade de vida. Assim, a Regularização Fundiária desponta na nova ordem jurídico-urbanística brasileira como uma grande alternativa de política corretiva voltada para os assentamentos urbanos irregulares. Sua concepção pluridimensional é capaz de dar respostas às várias repercussões da informalidade na vida das famílias submetidas a essa situação.

Edésio Fernandes (2023) aborda a importância da Regularização Fundiária para garantir o Direito à Moradia adequada e o acesso a serviços públicos básicos nas cidades brasileiras. O autor cita que a Lei Federal nº 13.465, sancionada em 2017, trouxe mudanças significativas no processo de Regularização Fundiária Urbana ao estabelecer novas regras para a titulação de propriedades em áreas urbanas informais. Segundo Fernandes (2023), apesar dos avanços trazidos pela lei, ainda há muitos desafios a serem enfrentados para

[35] AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2018, p. 17.

garantir que a Regularização Fundiária seja efetiva e justa. Um dos principais desafios é a falta de recursos e de capacidade técnica dos municípios para implementar a Regularização Fundiária. Segundo o autor, muitos municípios não possuem estruturas adequadas para realizar os levantamentos técnicos necessários para a regularização, o que acaba retardando o processo e prejudicando as famílias que vivem nessas áreas.

Em 2003, a criação do Ministério das Cidades representou um marco significativo para todos os grupos envolvidos nas questões urbanas. Pela primeira vez, houve uma abordagem integrada de todas as políticas urbanas, superando a abordagem setorial adotada para habitação, saneamento, transporte e mobilidade urbana. Isso levou em consideração o uso e ocupação do solo. A estrutura do Ministério das Cidades foi considerada inovadora, não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina. Sua importância é ressaltada ao observarmos que, no passado recente, a política urbana foi caracterizada pela falta de planejamento e falta de coordenação.[36]

A Regularização Fundiária Urbana (REURB) consiste em um conjunto de procedimentos que abrange aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, com o objetivo de integrar os assentamentos urbanos informais ao planejamento territorial urbano e garantir a regularização dos direitos de posse de seus habitantes. As medidas jurídicas visam resolver questões relacionadas à propriedade, quando o ocupante de um espaço público ou privado não tem um título que assegure legalmente sua ocupação.[37]

As medidas supramencionadas se encontram dispostas no Art. 9º, § 1º, da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017:

> Art. 9º. Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. § 1º. Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.[38]

No Brasil, a REURB, como sabemos, é regulamentada pela Lei nº 13.465/2017, que trouxe várias inovações em comparação à legislação anterior sobre o assunto. Algumas das principais mudanças incluem: expandir os beneficiários para incluir ocupações em áreas urbanas de interesse social públicas ou privadas; simplificar o processo de regularização

[36] TONELLA, 2013.
[37] MAUX, 2017.
[38] BRASIL, 2017a.

permitindo a dispensa de algumas etapas; estabelecer a participação dos moradores no processo de regularização por meio de assembleias; criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano para apoiar financeiramente a REURB e outras políticas públicas urbanas; e permitir a regularização por meio de autodeclaração, onde os ocupantes podem declarar a posse da propriedade e apresentar documentos para comprovar o tempo de ocupação a fim de obter a regularização.[39]

Apesar disso, existem diversos obstáculos a serem superados, tais como a falta de controle da situação irregular do uso do solo, um grande número de residências construídas de forma ilegal, dificuldades na aplicação da legislação, falta de interesse da população, e limitações do poder público municipal na gestão dos processos técnicos e administrativos.[40] A finalidade essencial da Regularização Fundiária consiste em legalizar áreas urbanas informais, as quais compreendem qualquer tipo de ocupação não autorizada desde o início pela legislação, como ocorre em loteamentos ilegais e clandestinos, ocupações espontâneas desordenadas e todas as outras formas de ocupação que não possuem documentação legal adequada dos seus ocupantes (cf. Art. 9º, II).[41]

Existem várias maneiras de implantar o processo de REURB e, para isso, a Lei n° 13.465/2017 apresenta uma lista de exemplos de controle obrigatório, bem como outras medidas preventivas que também podem ser utilizadas. Alguns dos instrumentos mencionados na Lei n° 13.465/2017 já tinham uma base legal, como a Legitimação de Posse, que foi acrescentada à Lei n° 11.977/2009.[42] Além disso, são mencionados instrumentos que já constavam no Estatuto da Cidade (Lei n° 10.257/2001), tais como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM).[43]

A Regularização Fundiária resulta na titulação do imóvel, que permite o registro da unidade imobiliária em cartório e comprova a existência legal da propriedade. Isso traz diversos benefícios que não estão disponíveis para residências irregulares, como a possibilidade de transferência intervivos, uso do imóvel como garantia para financiamentos ou hipotecas, além de outras situações que garantiram a comprovação legal da posse pelos ocupantes.[44]

Aqueles que recebem benefícios de Regularização Fundiária têm a opção de solicitar o processo individualizado ou por meio de cooperativas, e são encorajados a participar

[39] PINTO, 2017.
[40] MEDEIROS, 2022.
[41] LEITE; MENCIO, 2019.
[42]BRASIL, 2017a; BRASIL, 2009.
[43] BRASIL, 2001.
[44] LIMA, *et al*., 2020.

ativamente em todo o processo.[45] Isso é significativo, visto que em muitos casos o planejamento do desenvolvimento urbano não considera as necessidades da população mais vulnerável. Dessa forma, esse processo funciona para facilitar o acesso desses indivíduos aos seus direitos essenciais, permitindo que eles se envolvam e compreendam suas próprias realidades por meio de participação ativa.[46]

De acordo com Rafael Soares Gonçalves (2009), é comum que os habitantes de áreas que precisam ser regularizadas não demonstrem interesse nesse processo, já que muitas vezes possuem seus próprios sistemas organizacionais. O autor destaca que em comunidades urbanas irregulares é comum surgirem mercados imobiliários internos que atendem aos interesses de diferentes grupos sociais presentes naquela área, o que leva os moradores a não aderirem aos processos de Regularização Fundiária. Assim, é fundamental levar em consideração as particularidades locais e sua complexidade para que a regularização possa ser realizada com sucesso.

No contexto da Regularização Fundiária, o Direito à Moradia Digna é discutido em relação ao Direito à Cidade. Para que a moradia seja considerada digna, é necessário não apenas que ela atenda às condições físicas mínimas e de habitabilidade, mas também que haja acesso regularizado à terra e à propriedade urbana em um ambiente devidamente urbanizado, com acesso a serviços e equipamentos básicos. A Regularização Fundiária é importante nesse cenário, pois ajuda a ordenar as funções sociais da cidade e da propriedade urbana. No entanto, apesar da ampla proteção legal ao Direito à Moradia Digna, incluindo a Regularização Fundiária, parece que a legislação não tem sido suficiente para garantir o Direito à Cidade, mostrando um aparente conflito entre a lei e a realidade.[47]

Um aspecto interessante abordado pela Lei nº 13.465/2017 diz respeito à possibilidade dos próprios interessados solicitarem a Regularização Fundiária Urbana (REURB). Além dos governos e dos beneficiários, a lei permite que os proprietários de terrenos, loteadores e incorporadores também possam tomar a iniciativa de regularizar a situação, mas é importante ressaltar que isso não os isenta de responsabilidade administrativa, civil ou criminal.[48]

A Regularização Fundiária é o gênero e o Direito de Laje é uma das espécies do primeiro instituto. A Regularização Fundiária Urbana propiciará dignidade às pessoas vulneráveis, pois os imóveis irregulares e/ou clandestinos, antes fora do mercado e que

[45] BRASIL, 2017a.
[46] MEDEIROS *et al*., 2022.
[47] FONSÊCA, 2016.
[48] "Art. 14. (...) § 3º O requerimento de instauração da Reurb por proprietários de terreno, loteadores e incorporadores que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou os seus sucessores, não os eximirá de responsabilidades administrativa, civil ou criminal" (BRASIL, 2017a).

possuíam apenas contratos de gaveta, agora terão um viés de comercialização regular, através de escrituras pública e registros, com o pagamento de IPUT, ITBI e ITCMD, saindo da economia subterrânea.

1.3 Direito de Laje

A Regularização Fundiária busca solucionar a situação de ocupações irregulares e clandestinas, oferecendo segurança jurídica e acesso aos direitos básicos aos ocupantes desses imóveis. E, por sua vez, o Direito de Laje surge como uma solução inovadora para a ocupação e/ou construção vertical e/ou subterrânea do solo urbano, permitindo a criação de unidades autônomas em áreas já edificadas. Ambos convergem para a promoção da justiça social, permitindo a inclusão de indivíduos marginalizados e a maximização do uso eficiente do espaço urbano. Ao explorar essas temáticas, é possível compreender os desafios e as oportunidades envolvidas na inclusão do outro dentro de cidades sustentáveis ante a desorganização do poder público, ausência de planejamento para os cidadãos e falta de fiscalização quanto a construções irregulares.

Falou-se que a Regularização Fundiária abrange um componente legal importante, especialmente relacionado à concessão de títulos de propriedade aos possuidores. Nesse contexto, destaca-se que, devido à promulgação da Lei nº 13.465/2017, o Código Civil prevê uma nova forma de direito real em lista taxativa: o Direito Real à Laje (previsto no Art. 1.225, inciso XIII).[49] Para Marquesi (2018, p. 1), o Direito de Laje "é mecanismo hábil para a promoção da Regularização Fundiária urbana e o atingimento das funções socioeconômicas da cidade".

A integração dos núcleos urbanos informais às cidades de forma plena era premente. Pense em uma família que vive em uma casa com apenas um andar. Um dos filhos decide se casar ou viver com outra pessoa e os pais autorizam que ele construa sua casa em cima da atual, erguendo um segundo andar, com entrada independente. Essa é uma situação muito comum, seja pela condição financeira das pessoas ou pela conjuntura dos terrenos. Porém, como foi criada uma edificação sobressalente em um terreno que não pertence à pessoa, o Direito entendia, até a publicação da Lei nº 13.465/2017, que o morador da nova residência, que arcou com os custos da edificação não era o real proprietário. Aos possuidores, único

[49] BRASIL, 2002.

instituto aplicável ao caso, eram extraídos os direitos derivados da sucessão, da tutela petitória, em suma, direitos resultantes da qualidade de proprietário.[50]

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) trouxe o direito de superfície como instrumento voltado às necessidades do desenvolvimento urbano e como alternativa considerada, por parcela da doutrina, para dar validade jurídica ao direito daqueles que possuíam apenas a posse da porção do imóvel. Logo após, em 2002, o Código Civil trouxe o mesmo instituto[51] inserido dentro do rol dos direitos reais, com algumas distinções trazidas pela legislação anterior,[52] como ferramenta destinada a atender os interesses privados, sem viés urbanístico.

Fernanda Amarante (2012, p. 40), partindo da premissa do pluralismo metodológico, antes mesmo da edição da lei regulamentadora do Direito de Laje, defendia a sua existência com base na pluralidade de fontes do Direito, o qual não se esgota na legislação estatal. Aponta a autora para o caso especial da Favela Rio das Pedras, no Rio de Janeiro, onde se criou um cartório interno para o registro das compras e vendas de laje realizadas no local:

> Através do contrato em que transfere o direito de laje, o morador primitivo, que pode ser possuidor, titular de direito real de concessão de uso etc., autoriza ao adquirente construir na laje de seu imóvel. Tem-se, assim, a verticalização dos bens e o aumento de moradias para diversas pessoas. (...) a previsão legal do Direito de Laje, com a regulamentação de sua instituição e promoção ao seu acesso, acabaria por promover o acesso à moradia, assegurando ao indivíduo o ingresso ao mínimo existencial. Por conseguinte, abarcar o Direito de Laje no ordenamento pátrio seria um meio de efetivação da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental consagrado na Constituição Federal de 1988.[53]

Rodrigo Mazzei (2013, p. 363), baseado nos princípios da operabilidade e da sociabilidade, também já admitia o Direito de Laje antes mesmo da previsão legal, por compreender que essa modulação do direito de superfície seria um instrumento que poderia organizar uma realidade nacional. Vê-se que, por diversos fundamentos, parte da doutrina brasileira já admitia a existência de um direito real de laje, a despeito da ausência de previsão expressa na legislação, o que, para alguns, poderia ser um empecilho à existência desse direito, enquanto um direito de natureza real, haja vista a necessidade de se observar a tipicidade e a taxatividade para esta categoria de direitos. Deste modo, seja pelo costume, seja pela equiparação a outras figuras, não se pode dizer que a Lei nº 13.465/2017 tenha criado um instituto de todo inédito, pois, embora não normatizado, ele já existia na realidade fática. O

[50] DEBS; DIAS; FARIAS, 2020, p. 30.
[51] "Art. 1.225. São direitos reais: (...) II - a superfície" (BRASIL, 2002).
[52] OLIVEIRA, 2011.
[53] AMARANTE, 2012, p. 44-46.

que a lei fez, com acerto, foi tentar regular esta figura, ainda que tenha deixado lacunas sensíveis, que implicarão desdobramentos a serem feitos pela doutrina e jurisprudência.

Ao longo de todo o percurso histórico, devem ser citadas duas legislações que mais se aproximaram na abordagem sobre o tema: a Medida Provisória nº 759/16 e o Estatuto da Cidade. Na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 759 (EMI nº 00020/2016 Ministério das Cidades – CCPR), delineou-se o real quadro urbanístico da maioria das cidades brasileiras, em que se destaca a existência de moradias sem regularidade imobiliária, fruto do processo histórico de crescimento da população nos centros urbanos, principalmente nas cidades mais desenvolvidas economicamente e da falta de políticas públicas de ordenamento do solo capazes de conter, a seu tempo, os efeitos sociais e jurídicos de exclusão de parcela da sociedade.[54]

O Instituto da Superfície, inserido dentro do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, Art. 21 a Art. 24) foi o instrumento jurídico antecessor do Direito de Laje, mas que se desenvolveu no plano horizontal por limitação legal.[55] O Art. 21, §1º, diz que o direito de superfície abrange o direito de usar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relacionado ao terreno, desde que observada a lei urbanística. Tal artigo não viabilizou a cessão da laje, assim, caso o proprietário do imóvel tenha o interesse em ceder o espaço aéreo de sua construção, deve estabelecer relação contratual com terceira pessoa que venha a construir ou habitar na superfície inferior ou superior do imóvel, visando garantir segurança jurídica à relação.

Não é o propósito desta pesquisa tecer minúcias acerca do Direito de Superfície. A doutrina faz referência ao instituto oriundo do Direito luso, espanhol, francês, sueco, alemão, de acordo com seus marcos normativos. A particularidade do Direito alemão merece ser citada, porque foi o primeiro do mundo a regulamentar o Direito de Superfície no Código Civil Alemão, de 1869, na categoria de instrumento autônomo e independente.[56]

Para Simone Dalila Nacif Lopes (2012, p. 279), o contexto brasileiro é específico. Diversamente de países como Portugal, Espanha, França, Suíça e Alemanha, o Brasil enfrenta problemas urbanos de Regularização Fundiária que está atrelado à precarização da moradia urbana. Nesse cenário, a carência de políticas públicas que visem assegurar a moradia digna faz com que o Estado se torne um agente passivo, anuindo à formação de assentamentos informais. A questão da efetivação da igualdade social, que tem suas raízes no Princípio da

[54] MATOSINHOS; FARIA, 2017.
[55] ANDRADE, 2020, p. 172.
[56] ZANINI, 2017.

Dignidade Humana, previstos na Constituição Federal, como garantia fundamental, e a má distribuição à terra precisam ser enfrentados.

Para mais, embora fosse considerado precário, por ser um típico direito real sobre coisa alheia, o Direito de Superfície urbanístico foi relevante historicamente porque significou um importante instrumento de aproveitamento da propriedade imóvel. A discussão chegou no reconhecimento do direito de sobrelevação pela doutrina brasileira através do Enunciado nº 568, na VI Jornada de Direito Civil, de 2013, que editou: "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". Todavia, para que não pairem dúvidas, há diferenças acentuadas entre a propriedade superficiária e o Direito de Laje. A intenção do legislador, quando criou o Direito de Laje, foi dar concretude ao Direito à Moradia. A laje não obedece a prazo, para aproximá-la da propriedade que é perpétua, mas pressupõe construção existente e, a despeito de pairarem discussões doutrinárias, é direito real em coisa própria. Por sua vez, a superfície não foi criada com o propósito principal de Regularização Fundiária, é temporária, pode ser constituída sobre terreno nu e é direito real em coisa alheia.

A Medida Provisória nº 759/2016, instituiu o Direito de Laje como adequação legislativa à realidade brasileira, inaugurando o termo "laje" à legislação pátria, porém, tratou do tema de maneira superficial. Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Fernanda Lourdes de Oliveira (2017) também entendem que a Medida Provisória nº 759/2016 foi sucinta ao tratar do Direito Real de Laje, o que gerava dúvidas nos intérpretes e aplicadores do direito. A legislação inópia fez aumentar a informalidade e o desprezo à regularização de imóveis.

Resultado da conversão da Medida Provisória nº 759/2016, após profundas melhorias legislativas, a Lei nº 13.465/2017, dentre outras situações, disciplinou o Direito de Laje, que "é um produto tipicamente brasileiro"[57]. A partir disso, inseriram-se vários artigos no Código Civil (do Art. 1.510-A ao Art. 1.510-E), detalhou-se melhor o novo direito real, na árdua tarefa de regulamentar a questão fundiária no Brasil, tanto urbana, quanto rural.[58]

A informalidade imobiliária, em sua maior parte, está atrelada a ocupações da população de baixa renda, que primitivamente não teve acesso ao crédito e nem à produção formal da habitação. Morar em imóvel irregular ou clandestino significa estar em condição de insegurança permanente, mas representa uma solução de vida para milhões de brasileiros que experimentam cidadanias vulneráveis, muito longe do alcance de modelos de cidadanias

[57] DEBS; DIAS; FARIAS, 2020, p. 10.
[58] MARCHI, 2019, p. 15.

plenas e emancipadas. A titulação e o alcance da propriedade oportunizam estabilidade aos cidadãos beneficiados, tratando-se de poderoso instrumento de cidadania. O princípio da dignidade humana não permite mais que parcela significativa da população seja mantida na incerteza.[59]

Demétrius Emiliasi (2022, p. 15), conceitua o Direito de Laje: que nada mais é do que a possibilidade de em algumas situações o proprietário vender/ceder a outra pessoa um segundo pavimento, com matrículas separadas. Já para Roberto Wagner Marquesi (2018), o Direito Real de Laje consiste no poder de construir acima ou abaixo de pavimento alheio, criando uma unidade dele apartada e independente. Não se trata propriamente de uma novidade, pois doutrina e jurisprudência o admitiam, embora como direito obrigacional apenas.[60]

A instituição do Direito à Laje exige forma e solenidade, ou seja, deve ser instrumentalizada através de contrato, por via particular, ou escritura pública, nos limites do Art. 108, do Código Civil brasileiro. Como direito real, através da confecção do título, adquire validade que tem oponibilidade inter partes, devendo necessariamente ser registrado no Registro Imobiliário competente, para ter eficácia perante terceiros. A laje não guarda nenhum vínculo de dependência ou subordinação legal ao imóvel sobre ou sob o qual está instalada, gera um direito separado da construção-base, com autonomia funcional e acesso independente à via pública. A Laje não pode ficar presa/embutida, sob pena de inviabilizar sua função socioeconômica.

A redação definitiva para o instituto do Direito Real de Laje foi incluída no corpo do Código Civil, do Art. 1.510-A ao Art. 1.510-E.[61] Trata-se de um arquétipo harmônico do Direito de Propriedade do titular da construção-base com a laje, por isso o comando do Art. 1.510-C impõe a divisão de despesas comuns próprias do condomínio edilício. Da mesma maneira, o titular da unidade originária não pode embaraçar a harmoniosa utilização da laje, conforme advertência do texto legal.

O instituto contempla duas espécies de laje: a vertical ascendente (prédio sobrelevado ou superposto) e a vertical descendente (prédio sotoposto ou subsolo). O lajeário poderá

[59] DEBS; DIAS; FARIAS, 2020, p. 30.

[60] Acerca da negociação da laje, decidiu-se, antes da MP nº 759/2016: "Venda de Laje. Direito Obrigacional. Ilegitimidade configurada diante da natureza do direito. Direito de sobrelevação configurado, ainda que não disciplinado pelo Código Civil de 1916 ou de 2002. Direito de natureza obrigacional. Desnecessidade de outorga uxória. Inexistência de nulidade, eis que não se trata de direito real, dispensando-se escritura pública" (BRASIL, 2003).

[61] "Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo" (BRASIL, 2002).

construir sua laje em uma das formas mencionadas e sempre sob a sujeição dos demais lajeários/proprietários. O legislador de 2017, atento ao realismo social, reconheceu a dimensão jurídica, possibilitando a concretização do direito lajeário. Segundo Cristiano Chaves de Farias, a indicação pela lei da palavra "superfície" decorreu de mera escolha linguística do legislador, não havendo qualquer correlação ao "direito real de superfície". Sendo ambos direitos reais, todavia, com naturezas jurídicas e caracteres distintos.[62]

A laje em sobrelevação (construção superior) é a mais peculiar das lajes. Está associada física e juridicamente à construção-base. A despeito disso, não se considera coisa acessória, em face da autonomia jurídica do instituto. Todavia, ocorrendo, por algum motivo, o eventual perecimento da construção-base e seu não refazimento no prazo de 5 (cinco) anos, a laje em sobrelevação será extinta.[63] Diferente é a circunstância da laje construída infrapartição (construção inferior). Embora a construção-base seja seu alicerce, a destruição desta não causará a perenidade daquela, passando a laje, enquanto não houver a reconstrução do imóvel original, a ser imóvel próprio.[64]

A Lei nº 13.465/2017 foi categórica ao atribuir a natureza real do Direito de Laje.[65] Como consentâneo, temos a transmissão hereditária, quando do falecimento do seu titular, ou a partilha, ocorrendo uma eventual dissolução de casamento ou união estável do seu titular. Reconhecida sua natureza real, serão devidos encargos tributários do exercício de laje, proporcionalmente às suas dimensões. As discussões doutrinárias mais robustas pairam sobre a indagação se a laje é um direito real sobre a coisa alheia[66] ou se é um direito real sobre a coisa própria.[67] Os defensores da primeira corrente debatem que o Direito de Laje não é um direito real novo, mas um direito de superfície;[68] outros, advogam a tese de que se trata de um direito real *sui generis*, com total diferenciação em relação aos direitos reais sobre a coisa alheia.[69] Esses apoiadores da segunda tese se norteiam pela interpretação gramatical do dispositivo legal que determina, expressamente, a abertura de matricula autônoma e

[62] DEBS; DIAS; FARIAS, 2020, p. 50.
[63] "Art. 1.510-E. A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje, salvo: (...) II - se a construção-base não for reconstruída no prazo de cinco anos (...)" (BRASIL, 2002).
[64] "Art. 1510-E. A ruína da construção-base implica extinção do direito real de laje, salvo: (...) I - se este tiver sido instituído sobre o subsolo; (...)" (BRASIL, 2002).
[65] "Art. 1.225. São direitos reais: (...) XIII - a laje. (...)" (BRASIL, 2002).
[66] Ver: GAMA; AFFONSO, 2019. E, corroborando esta visão, manifestou-se o STJ, pelas palavras do Ministro Luis Felipe Salomão, seu Relator: "(...) a lei criou 'um direito real sobre coisa alheia (CC, art. 1510-A), na qual se reconheceu a proteção sobre aquela extensão–superfície sobreposta ao pavimento inferior – da construção original, conferindo destinação socioeconômica à referida construção" (BRASIL, 2017b).
[67] Ver: MARQUESI, 2018.
[68] ALBUQUERQUE JÚNIOR, 2017.
[69] GAGLIANO; PAMPLONA FILHO, 2020.

independente do imóvel-lajeado, desvinculada da construção-base.[70] A perpetuidade do Direito de Laje é outra característica que revela a sua autonomia. Por óbvio, a segunda premissa nos parece a mais apropriada pela adequação e legitimidade à realidade social que o legislador deseja amparar.

Ademais, na laje não existe divisão de poder, como nos direitos reais em coisa alheia. Para Roberto Wagner Marquesi (2018), não há dois titulares: o titular do imóvel-base não guarda vínculo jurídico real com o titular da laje superior ou inferior; o que há entre eles são direitos e deveres, na medida em que existem áreas comuns. O parágrafo primeiro, do Art. 1510-C, do Código Civil, manda aplicar à Laje, no que couber, as normas legais da comunhão edilícia. A laje gera duas modalidades de propriedade: a propriedade exclusiva que se estabelece na construção-base e nas edificações sobrepostas ou sotopostas, tendo cada um dos respectivos proprietários poderes de uso, gozo e disposição; e a propriedade comum, que se estende sobre os alicerces, telhados e canalizações comuns de água, energia elétrica e gás.

A questão habitacional no Brasil da atualidade ainda tem conduzido milhões de brasileiros a uma vida precária, excluída do direito basilar à moradia digna e à posse de um endereço residencial, reconhecido oficialmente na sociedade. Tal imbróglio resulta em uma cadeia de exclusões. Moradores de assentamentos informais não detêm endereços residenciais oficiais, logo, têm dificuldade de encontrar trabalho no mercado formal, abrir conta bancária, ter acesso a crédito, receber correspondência, ter acesso à Justiça, adquirir propriedade legal, dentre outros direitos que o Estado, por determinação constitucional, lhes deveria assegurar. Para Claudia Corrêa e Juliana Menezes (2016), o Direito de Laje advém de uma interpretação feita com o intuito de dar uma roupagem jurídica aos arranjos praticados pelos moradores das comunidades periféricas para viabilizar seu acesso à moradia.

As reconhecidas tensões habitacionais nos espaços considerados periféricos tornam perceptível a grande problemática de acesso à moradia. O Direito de Laje vem como alternativa para a regularização jurídica, mas se compreende que ela deve vir atrelada a outros mecanismos. A partir de Maricato (2003, p. 163), é possível compreender que o desenvolvimento urbano "inclusivo" exige que se atue em dois eixos: urbanizar e legalizar a cidade informal, conferindo-lhe melhor qualidade; e atribuir o status de cidadania e produção

[70] "Art. 1.510-A. O proprietário de uma construção-base poderá ceder a superfície superior ou inferior de sua construção a fim de que o titular da laje mantenha unidade distinta daquela originalmente construída sobre o solo. (...) § 3º - Os titulares da laje, unidade imobiliária autônoma constituída em matrícula própria, poderão dela usar, gozar e dispor" (BRASIL, 2002). "Art. 176. A instituição do direito real de laje ocorrerá por meio da abertura de uma matrícula própria no registro de imóveis e por meio da averbação desse fato na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores, com remissão recíproca" (BRASIL, 1973).

de novas moradias para aqueles que, sem saídas e recursos técnicos ou financeiros, ocupam espaços para morar.

> Para uma efetiva implementação do Direito de Laje, deve se incluir planos de efetivação consistentes com intuito de:
> 1) incentivar a população a acessar o instituto, com medidas de redução ou isenção tributária para os menos favorecidos;
> 2) conjuntamente, aplicar uma fiscalização que preze pela segurança da infraestrutura que foi construída, ao solo e a que será erguida como laje (diferente de uma fiscalização punitiva); e
> 3) ampliar a infraestrutura e os serviços públicos nos espaços que crescerem (verticalmente) a partir da efetivação do Direito de Laje.
> O direcionamento dado está na busca pela aproximação do "novo" instituto à realidade das cidades brasileiras, em especial as regiões periféricas das metrópoles. Ainda, a aproximação mencionada não se restringe ao âmbito teoria-realidade: a abordagem também parte de uma ligação entre as óticas geográficas e jurídicas, tentando explicitar os pontos de encontro e de conflito na análise realizada por ambas as ciências.[71]

Destaca-se, assim, a necessidade de uma sensibilidade jurídica na implementação do Direito de Laje para aqueles que não possuem Regularização Fundiária (nem renda suficiente) e sofrem com a carência de documentos, pois é sabido que quem mais precisa dos "marcos legais" para acessar as políticas sociais e direitos também menos possuem comprovantes de sua situação.

> Não se trata de um mero apego à norma legal. Apenas com a regularização jurídica podemos reconhecer como cidadãos os moradores dessas áreas. O endereço oficial é um elemento fundamental para a qualidade de vida e para a satisfação pessoal. Ele confere dignidade aos moradores, além de facilitar a recepção de correspondência, a busca de trabalho ou até mesmo a entrega de bens adquiridos no comércio. Um documento de posse ou propriedade também dá ao seu possuidor mais segurança e tranquilidade.[72]

Em alcance interpretativo sobre Habermas, Barbara Freitag (2002, p. 168) argumenta que a colonização do mundo da vida por mecanismos de integração sistêmicos (dinheiro, poder, dentre outros) resultaram na institucionalização de patologias na sociedade, cabendo à teoria da ação comunicativa a expulsão da razão instrumental através da adoção de novos paradigmas. Nesse sentido, Rafael Alem Mello Ferreira (2019, p. 48) evidencia:

> (...) a falta de sensibilidade referente às questões sociais como um grande problema do paradigma liberal e a domesticação dos indivíduos por parte do Estado sob a promessa de benesses estatais como grande mancha do projeto do paradigma social justificam a aposta em um paradigma procedimental.

[71] SOUZA; RICARDO PEIXOTO, 2021, p. 272.
[72] MARICATO, 2003, p. 6-7.

Se o Direito sucumbe aos predadores, a democracia entra em risco.[73] No caso, a exposição de motivos que precedeu a lei que instituiu o Direito de Laje traz em seu espírito, na sua essência, um esforço de implementar políticas públicas para solucionar a exclusão de cidadania e o desamparo habitacional que milhões de brasileiros vivenciam. A contrário sensu, de forma retórica, juristas na retaguarda, mediante uma interpretação semântica, ignoram as aspirações e as novas perspectivas que a lei trouxe. Nesta visão, deve-se coibir a racionalidade instrumental que permeia as relações e, principalmente, o Direito como um todo, afastando os predadores.

Em sua obra *A riqueza de poucos beneficia todos nós?*, Zygmunt Bauman (2015) apresenta uma reflexão e um estudo acerca das questões de desigualdade em todo o mundo. Inicialmente, aponta um estudo do *World Institute for Development Economics Research*, da universidade das Nações Unidas, relatando que o 1% mais rico de adultos possuía 40% dos bens globais, em 2000, e que os 10% mais ricos respondiam por 85% do total da riqueza do mundo. Esse autor aponta ainda que o individualismo é a ideologia que justifica o enriquecimento rápido dos que já são muito ricos, impulsionando, assim, um crescimento desproporcional das desigualdades sociais.

> As pessoas não podem mudar essas realidades sozinhas, desejar que desapareçam, livrar-se delas com argumentos nem ignorá-las. Por isso, elas ficam com poucas alternativas além de seguir os padrões de comportamento (...). É por isso que, com lamentável frequência, nós confundimos essas realidades (...) com a natureza das coisas, natureza que nenhuma faculdade humana pode questionar ou reformar.[74]

É certo que a laje está inserida nessa realidade. É oriunda do meio social. É nela que as pessoas concretizam o seu patrimônio mínimo como dignidade existencial, com cenários diferentes e humanistas.

> Esta propriedade, renovada, abre alas para a necessidade de se reconhecerem para além do que já havia se tornado trivial. É necessário desconstituir para reerguer. É mister entender que velhas fórmulas não bastam para explicar conceitos e construções nascidas do povo, surgidas diretamente de artífices diários dos que, ausente a regulamentação estatal, buscaram formas de dar plena função e aproveitamento ao que lhes era de titularidade.[75]

Concebe-se, nessa perspectiva, em tempos de criptomoedas e bens intangíveis, em um mundo plural, complexo e heterogêneo, que o sistema jurídico busca efetivar a proteção da

[73] STRECK, 2019.
[74] BAUMAN, 2015, p. 37-38.
[75] DEBS; DIAS; FARIAS, 2020, p. 73.

pessoa humana e sua dignidade. O Direito de Laje, como um novo direito real sobre coisa própria, a partir de um entendimento mais harmonioso com o Direito Civil, especificamente com o Direito de Propriedade, excetua o princípio da gravitação jurídica, pela qual a propriedade precisaria estar vinculada ao solo.

Segundo o magistério de Cristiano Chaves de Farias, o direito existe mesmo antes da construção do novo pavimento. A despeito disso, se houver edificação, a autorização municipal será necessária e se dará por meio do "Habite-se" (certidão expedida pela prefeitura atestando que o imóvel está viável para ser habitado e foi construído ou reformado conforme as exigências legais estabelecidas pelo município).[76] Acerca dessa questão, Marco Antônio de Oliveira Camargo (2017) menciona que a manifestação no procedimento do ente público é fundamental e obrigatória. Sobre a dispensa de aprovação da municipalidade, esse autor aduz que é possível vislumbrar tal situação quando no imóvel, com dois ou mais pavimentos, exista condomínio de titularidades distintas de frações ideais que desejem a extinção deste com mudança para unidades imobiliárias autônomas. Nesse caso específico, deve haver a aprovação do município das construções existentes.

A constituição do Direito de Laje poderá ocorrer de inúmeras formas. A forma do instrumento do Direito Real de Laje, ainda que não se exija escritura pública como condição essencial do ato, deverá observar o Art. 108, do Código Civil,[77] mediante seu correspondente registro na circunscrição imobiliária competente. O proprietário da construção-base é o legitimado para instituir a laje. Não há vedação para o registro do Direito Real de Laje, ainda que não construída a parte do prédio que será situado sobre ou sob a laje cedida. É requisito essencial a existência do prédio em que a laje (ou subsolo) será cedida, averbada sua construção no Registro de Imóveis. O Oficial, quando da qualificação registral, deverá verificar se já existe a averbação do terreno, no prédio em que a laje será cedida.

Sob a perspectiva legal, a construção a ser realizada é o foco do Direito Real de Laje. Essa construção deve ser legítima, em conformidade com a cláusula II, do Art. 104, do Código Civil.[78] Ao estabelecer esse conjunto de regras legais, a unidade autônoma de laje será registrada novamente, mantendo-se o proprietário do terreno e da construção-base como

[76] DEBS; DIAS; FARIAS, 2020, p. 218.
[77] "Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário-mínimo vigente no País." (BRASIL, 2002).
[78] "Art. 104. A validade do negócio jurídico requer: (...) II - objeto lícito, possível, determinado ou determinável;" (BRASIL, 2002).

titular. Não existe qualquer obstáculo legal que impeça a mesma pessoa de ser proprietária tanto da construção-base quanto da laje.[79]

Conforme Marcelo de Rezende Campos Marinho Couto (2020), não é obrigatório que a estrutura física referente à laje já esteja concluída para estabelecer o Direito de Laje. O proprietário do terreno em que já existe uma construção principal pode estabelecer o regime jurídico de laje e vender a unidade autônoma de laje a um terceiro, permitindo que este construa sobre uma estrutura existente. De acordo com a lei, é permitido que o proprietário da laje ceda o uso da superfície de sua construção para estabelecer um direito real sucessivo de laje, desde que tenha a autorização explícita dos proprietários da construção original e das demais lajes, respeitando as regulamentações de construção e urbanísticas em vigor.[80]

Por outro lado, é compreendido que a autonomia privada das partes deve ser respeitada. Nesse sentido, é possível que o proprietário da construção-base, ao estabelecer o Direito de Laje, reserve para si a prerrogativa de instituir lajes adicionais. Ao adotar essa abordagem, o Direito de Laje será criado com essa restrição, de modo que seu titular já esteja ciente, desde o início, de que apenas o proprietário da construção-base terá o poder de instituir lajes futuras.[81] Destaca-se, também, que é essencial, para a instalação de lajes subsequentes, que a laje anterior seja construída previamente. Conforme expresso por Carlos Eduardo Elias de Oliveira (2017, p. 6):

> De qualquer forma, como a laje sucessiva pressupõe uma laje anterior (a de segundo grau presume, por exemplo, a laje de primeiro grau), é pressuposto inafastável que haja uma construção já realizada no caso de direitos reais de lajes no espaço aéreo. Em outras palavras, somente se poderá registrar um Direito Real de Laje de segundo grau se, na matrícula da laje anterior, já tiver sido averbada alguma construção. Não se pode estabelecer direitos reais de lajes sucessivos no espaço aéreo sem a existência material e concreta de uma construção.

Afeito à realidade social do Estado brasileiro, assinalado por diferenças de todas as vertentes, retrata-se uma sociedade ávida por soluções para os problemas que assolam as cidades, no final do século XX. O parcelamento irregular do solo é um deles, e todos os efeitos sociais consequentes, como a falta de saneamento básico, mobilidade, exclusão social, meio ambiente degradado e desprotegido, clamam por políticas públicas efetivas. O Direito de Laje, previsto na recente Lei nº 13.465/2017, vem se consolidando como a alternativa para a

[79] "Por terem naturezas jurídicas distintas, nada impede que tanto a propriedade da construção-base quanto a titularidade da laje pertençam a uma mesma pessoa. Tratar-se-á de um só titular com dois diferentes direitos exercitáveis sobre unidades autônomas e independentes. Poderá, assim, alienar uma das suas titularidades, ou não, conforme a sua conveniência e oportunidade" (FARIAS; ROSENVALD, 2018, p. 653).
[80] Ver: Art. 1.510-A, § 6º, do Código Civil (BRASIL, 2002).
[81] COUTO, 2020.

construção de verdadeiros abrigos a múltiplos núcleos familiares, face à insuficiência dos planos habitacionais no âmbito urbano nacional.

Pretende-se evidenciar, se há condições necessárias capazes de atender à proteção de moradia social, ou não, a julgar que é essencial o protagonismo do Poder Público municipal para a flexibilização das normas urbanísticas municipais, para que o Direito de Laje seja implementado na prática.

O Direito de Laje ainda apresenta outro benefício: o de mitigar a manipulação da população envolvida, retirando dela a opção de escolher, pela sua própria vontade, o seu destino. A titulação e o alcance da propriedade oportunizam maior liberdade aos cidadãos beneficiados, propiciando segurança jurídica. O princípio da dignidade humana, fundamento do Estado Democrático de Direito, não autoriza mais que parcela significativa da população seja mantida na clandestinidade, na incerteza, propiciando o resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

2 A FORMAÇÃO DO ESTADO DEMÓCRATICO DE DIREITO

O termo Constitucionalismo é de uso recente no vocabulário político e jurídico do mundo ocidental — data pouco mais de 200 anos —,[82] e exprime restrição de poder e preponderância da lei. O nome sugere a existência de uma constituição, mas a conexão nem sempre é válida. Temos, como exemplo, o Reino Unido, cujo ideal constitucionalista está presente, mesmo sem uma constituição escrita, e países da América Latina, que de maneira oposta, mesmo presentes as constituições escritas, as ditaturas prevaleceram até 1990, sem qualquer ideário ou legitimidade.[83]

Segundo Luís Roberto Barroso (2022, p. 45), em um Estado Constitucional existem 3 ordens de limitação de poder: (1) a restrição material, que são os Direitos Fundamentais que hão de ser sempre preservados; (2) as funções de legislar, administrar e julgar que devem ser atribuídas a órgãos distintos e independentes, mas que se controlem reciprocamente; (3) as limitações processuais. Na grande parte dos Estados ocidentais, foram criadas ferramentas de controle de constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

Destacam-se três grandes movimentos político-sociais: inglês, americano e francês, conhecidos como revoluções liberais-burguesas, que foram responsáveis pela formação do Constitucionalismo Moderno.[84] Ao conceituar, Canotilho (2002, p. 51) afirma:

> Constitucionalismo é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade. Neste sentido, o Constitucionalismo moderno representará uma técnica específica de limitação de poder com fins garantísticos. O conceito de Constitucionalismo transporta, assim, um claro juízo de valor. É, no fundo, uma teoria normativa da política, tal como a teoria da democracia ou teoria do liberalismo.

Para Dallari (2011, p. 147), três foram os grandes movimentos político-sociais que permitiram a transposição dos ideais iluministas daquele contexto para o plano prático: a Revolução Inglesa, que se expressou no *Bill of Rights*, de 1689, com a influência de Locke; a Revolução Americana, com princípios que se tornaram expressos na Declaração de Independência das treze colônias americanas, em 1776; e a Revolução Francesa, que

---

[82] Contra-argumentando, enfatiza Flávio Martins (2020, p. 24): "Segundo a doutrina majoritária, o Constitucionalismo tem origem remota já na Idade Antiga, máxime na tentativa de contenção dos poderes do governante à luz das escrituras (no povo hebreu) ou nas ações públicas (graphes) ajuizadas pelo cidadão ateniense (na Grécia Antiga)".
[83] BARROSO, 2022, p. 42.
[84] SILVA, 2020.

universalizou os seus princípios expressos na Declaração do Homem e do Cidadão, de 1789, sob a influência de Rousseau.

Nesse contexto, Constitucionalismo significa limitação do poder e supremacia da lei e, por sua vez, Democracia. Traduz-se em soberania popular e governo da maioria. Entre ambos, podem surgir, eventualmente, situações de tensão que deverão ser superadas, para que não se ultraja os consensos mínimos estabelecidos na Constituição.

O marco histórico do nascimento do Constitucionalismo social se situa nos anos 1917 e 1919, quando são editadas, respectivamente, as constituições do México e de Weimar.[85] Naquela conjuntura, as promessas de tais textos constitucionais nunca deixaram de ser meras expectativas, pois os Direitos Sociais não chegaram a ser identificados como direitos subjetivos exigíveis em face do Estado.

Surgem, então, na Alemanha de Weimar, duas concepções que procuraram responder a indagação se os Direitos Sociais eram verdadeiros Direitos Fundamentais: a primeira, sustentava que os Direitos Sociais eram diretivas dirigidas ao legislador, que deve concretizá-los de acordo com sua ampla discricionariedade; para a segunda, os Direitos Sociais eram normas principiológicas relevantes para a interpretação dos Direitos Fundamentais.[86] Em suma, ambas as visões desconsideravam a aplicabilidade plena dos Direitos Sociais .

Após a Segunda Guerra, houve uma retomada das ideias kantianas no âmbito do mundo jurídico. A frieza do positivismo jurídico, utilizado como base para os desmandos que atingiram vidas inocentes para expansão do Nazismo, estava enfim derrotada. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, elaborada em 1948, consagrou a dignidade humana como valor jurídico universal e passou a influenciar sobremaneira a construção das constituições do mundo pós-guerra.[87]

Para conferir maior efetividade aos Direitos Sociais, uma vez que lhes eram retirados o status de Direitos Fundamentais, surgem as teorias que procuram reconhecer eficácia às previsões constitucionais que os prestigiaram. No Brasil, o primeiro teórico a redigir sobre a eficácia das normas constitucionais foi Ruy Barbosa, que trouxe do direito norte-americano a diferenciação entre normas autoexecutáveis (*self-executing*) e não autoexecutáveis (*not self-executing*). A subjetividade inerente às normas de direito social fez com que elas fossem

[85] SOUZA NETO; SARMENTO, 2013, p. 82.
[86] FONTE, 2021.
[87] BARROSO, 2010, p. 16.

inseridas aos perfis das normas *not self-executing*. Nesse primeiro momento, a possibilidade de concretude dos Direitos Sociais no país foi ignorada.[88]

Outra interpretação a respeito das normas constitucionais foi apresentada por J. H. Meirelles Teixeira, que trouxe a interpretação de que as normas não autoaplicáveis deveriam ter algum tipo de eficácia. Por sua vez, as normas de eficácia limitada ou reduzida seriam subdivididas em programáticas e de legislação. No caso das programáticas, Meirelles Teixeira entendia que elas, embora não conferissem direitos subjetivos, também não permitiam que o legislador atentasse contra elas, e serviriam de direção para a interpretação das normas autoaplicáveis e da legislação infraconstitucional.[89]

A terceira contribuição sobre o assunto veio da famosa obra de José Afonso da Silva (2000, p. 140), que atribuiu aos Direitos Sociais a classificação de normas programáticas, ao contrário dos direitos individuais. Ao jurista é conferido a clássica distinção das normas constitucionais em: (i) normas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, são aquelas normas que não precisam de lei infraconstitucional para serem utilizadas, dentre as quais se incluem os Direitos Fundamentais de primeira geração; (ii) normas de eficácia contida (ou restringível) e aplicabilidade mediata, são normas plenamente eficazes, mas que admitem a interferência do legislador para regular a sua aplicação; (iii) normas programáticas de aplicabilidade diferida, são normas que não têm eficácia direta, que não são judicialmente exigíveis e que dependem de lei superveniente, atuando com eficácia meramente negativa.

Após 1988, ainda pairavam dúvidas acerca da fundamentalidade dos Direitos Sociais . A jurisprudência dos tribunais superiores lhes negava qualquer eficácia, sob o pretexto de serem normas programáticas, estando ao aguardo da postura ativa do legislador. Com o passar do tempo, mudou-se o parâmetro: os tribunais atestavam que para a eficácia dos Direitos Sociais há que se ter recursos disponíveis e, ainda, interposição legal legislativa.

Assim, o Estado é chamado a ser o "responsável pelo adimplemento dos Direitos Fundamentais",[90] seja direta ou indiretamente, e a legislação constitucional passa a consagrar, em seus textos, uma série de princípios e normas materiais (substantivas) que condicionam a atuação do Estado por meio da previsão de certos fins e objetivos, dentre eles, a dignidade da pessoa humana (espinha dorsal do Neoconstitucionalismo). São modelos as Constituições da Itália (1948), da Alemanha (1949), de Portugal (1976), da Espanha (1978), do Brasil (1988),

[88] FONTE, 2021.
[89] SARLET, 2007, p. 246-247.
[90] FONTE, 2021.

da Colômbia (1991), da Suíça (1999), da Venezuela (1999), da Bolívia (2008) e do Equador (2008).[91]

O Constitucionalismo não permaneceu em um modelo estático desde o seu nascimento, mas se desenvolveu e evoluiu em muitos sentidos, até os dias atuais, onde se fala em um Constitucionalismo Contemporâneo ou Neoconstitucionalismo. O Neoconstitucionalismo constitui um fenômeno evolutivo cativante da legislação, da jurisprudência e da doutrina constitucional das últimas décadas. Embora não seja possível a reunião de todas as teorias e posicionamentos filosóficos em uma corrente unitária, verifica-se que, dentre eles, há uma série de elementos e tendências comuns, apta a ensejar um novo paradigma do Estado Constitucional/Democrático de Direito.[92]

No passado, falava-se em Estado de Direito, conceito desenvolvido no século XIX, em contraposição ao Estado de Polícia, do século XVII. A preocupação do Estado de Direito era a observância da lei, sem se atinar para o seu conteúdo. No atual estágio de desenvolvimento jurídico, o moderno Estado de Direito Democrático deve ser denominado de Estado de Direitos Fundamentais, porque esses refletem os elementos legitimadores de todo o ordenamento positivo.[93] As Constituições modernas, espelhos do Contrato Social, representam uma ruptura com o passado, mostrando o caminho a ser construído no futuro. Elas são o resultado de duras e difíceis conquistas sociais.

O conceito de Estado Democrático de Direito deve ser considerado no contexto da evolução do Estado, que partiu do Estado Liberal para além do Estado Social. Durante esse processo, alguns elementos foram incorporados ao conceito de Estado, enquanto outros foram excluídos. É por isso que não se pode entender o Estado Democrático de Direito simplesmente como uma combinação de partes de outros modelos existentes. Cada modelo de Estado e cada período histórico são produtos das transformações que os antecederam e das exposições atuais.[94] No entanto, algumas correntes do pensamento jurídico brasileiro não reconhecem qualquer novidade no conceito de Estado Democrático de Direito. De acordo com Cretella Júnior (1990), esse conceito seria pleonástico e redundante, já que o princípio da legalidade estaria intrinsecamente ligado à democracia.

Afirma-se, ainda, que incluir a democracia e a soberania popular no conceito de Estado de Direito é também honrar a perspectiva histórica, uma vez que os conceitos de império da lei e democracia evoluíram juntos. Embora coexistam na maioria dos Estados

[91] PEREIRA, 2011.
[92] VALE, 2007.
[93] CAMBI; STIPP, 2020.
[94] DE MORAES, 2014.

modernos, não são indissociáveis e podem existir separadamente.[95] Enquanto o Liberalismo se concentra na limitação do poder governamental, a Democracia se preocupa com quem o detém.[96] Nos Estados Unidos, há um conflito entre os constitucionalistas, que defendem um Estado juridicamente limitado por lei, e os democratas, que lutam por um Estado constitucional fortalecido pela democracia popular.[97]

Conforme Celso Ribeiro Bastos (1989), pode-se dizer que o conceito de Estado Democrático não é meramente formal ou técnico, pois não se limita a um conjunto de regras para a escolha dos líderes políticos. A Democracia é algo em constante evolução e aperfeiçoamento, e pode-se afirmar que nunca foi plenamente alcançada. Ao contrário do Estado de Direito, que se concentra principalmente na ordem legal e administrativa, no Estado Democrático é fundamental compreender as normas às quais o Estado e os cidadãos estão submetidos. Portanto, para compreender o Estado Democrático, é necessário considerar certos objetivos e valores a serem perseguidos, o que não é tão explícito no Estado de Direito, que se resume a se submeter às leis, independentemente de seus conteúdos.

Segundo José Afonso da Silva (1990), a configuração do Estado Democrático de Direito não se resume apenas a juntar formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito. Na verdade, trata-se de criar um conceito novo que considere os elementos componentes, indo além, ao incorporar um componente revolucionário para transformar o status quo. Nesse sentido, o Art. 1º, da Constituição de 1988, é de extrema importância, pois declara que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático de Direito, não como uma mera promessa de organização desse Estado, mas sim como uma proclamação e fundação da sua existência. Dessa forma, a Constituição brasileira, de 1988, estabeleceu o Estado Democrático de Direito como modelo de organização política, no qual é fundamental considerar a liberdade, a igualdade, o pluralismo político e a justiça social.

O que se deve compreender é que a união dos princípios do Estado de Direito, como liberdades individuais, políticas e encorajadoras, com aqueles apresentados pelo Estado Social impulsiona o Estado em direção a um novo nível, que é a realização do indivíduo em uma sociedade não apenas livre, mas também justa e solidária. O Estado não é visto apenas como uma entidade que fornece garantias, mas sim como um instrumento de transformação,

[95] SILVA, 1999.
[96] WOLKMER, 1989.
[97] CANOTILHO, 1998.

incorporando um conteúdo social de garantias que assegura condições mínimas de vida digna para todos.[98]

José Afonso da Silva (1990, p. 105) apresenta uma série de diretrizes e obrigações que norteiam o Estado Democrático de Direito. O autor destaca a importância do Princípio da Constitucionalidade para proteger os direitos e liberdades individuais e preservar o Estado Democrático de Direito, através do sistema de freios e contrapesos que impede o abuso de poder. O Princípio Democrático é fundamental para garantir que o poder político seja exercido de forma legítima e transparente, com a participação livre dos cidadãos. E a Democracia Representativa é uma forma de governo que garante pluralidade e diversidade de opiniões e interesses. Os Direitos Fundamentais incluem direitos pessoais, coletivos, sociais e culturais, ampliando as concepções de Estado de Direito e Estado Democrático, gerados no Estado Democrático de Direito. O Princípio da Igualdade estabelece que todas as pessoas devem ser tratadas igualmente perante a lei, independente de quaisquer diferenças.

Manter a independência do direito em um nível elevado é crucial não só para sustentar o Estado Democrático de Direito, mas também para harmonizar as perspectivas internas e externas do direito. O Constitucionalismo é um mecanismo que protege contra o poder majoritário exercido pelos tribunais superiores, resultante das tensões da democracia, e assegura o Princípio da Legalidade na jurisdição e no Estado Democrático de Direito. Para compreender o direito dentro do paradigma do Estado Democrático de Direito, é essencial considerar sua crescente autonomia, que surgiu como resposta aos fracassos do controle político e econômico.[99]

De acordo com o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1972), existem três grandes princípios que podem ser encontrados em um Estado sob o Direito: (1) o Princípio da Legalidade; (2) o Princípio da Igualdade; e (3) o Princípio da Justicialidade. O Princípio da Legalidade é a fonte exclusiva de todas as obrigações dentro de um Estado de Direito e afirma a liberdade do indivíduo como regra geral, estabelece que a lei vincula o Poder Executivo, que não pode exigir condutas que não estejam programadas em lei, submetida a função do Judiciário, que não pode importar sanção sem que esta esteja definida em lei, e embasa a atuação do Legislativo, que não pode prescrever senão por meio de uma lei. Já o Princípio da Igualdade é um princípio informador do conceito de lei no Estado de Direito, limitando o Poder Legislativo, pois suas formulações legais devem ser iguais para todos, proibindo o arbítrio, tratando os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, na medida em que

[98] MORAES, 1995, p. 100.
[99] STRECK, 2014.

se desigualam. Por fim, o Prinícpio da Justicialidade é visto como o que controla os atos do Estado de Direito e deve conter um procedimento contencioso para decidir os processos, independentemente se são entre as autoridades superiores do Estado ou entre autoridades e particulares ou num Estado federal, entre a Federação e um Estado-membro ou entre Estados-membros etc.

A famosa e irrevogável frase de Abraham Lincoln: "governo do povo, pelo povo e para o povo", que resume a essência da democracia, é amplamente considerada como a melhor síntese do princípio democrático até hoje. Para entender os elementos dessa frase, podemos dividi-la da seguinte maneira: "governo do povo" representa o sujeito da democracia e sua base; "governo pelo povo" se refere ao exercício democrático do poder e é indicativo de seu funcionamento adequado; e "governo para o povo" denota a finalidade do poder democrático, que é a consecução do bem comum. Portanto, a democracia é fundamentada na combinação de liberdade política e igualdade política.[100]

O Princípio da Autoridade Popular consiste em cinco dimensões históricas sedimentadas, de acordo com o magistério de Canotilho (2002). A primeira dimensão afirma que o domínio político não é aceito sem justificação ou legitimação. A segunda dimensão afirma que a legitimação do domínio político deriva somente do povo e não de outras instâncias. A terceira dimensão enfatiza que o povo é o titular da soberania e a legitimação democrática é necessária para o exercício do poder. A quarta dimensão afirma que a soberania popular é eficaz e vinculativa dentro de uma ordem constitucional que respeita os princípios da liberdade política, igualdade dos cidadãos e organização plural de interesses políticos. A quinta dimensão destaca que a Constituição é a base organizacional da democracia.

Percorrer a história da formação do Estado Democrático de Direito é comungar os ideários trazidos pelo Constitucionalismo e pelos Direitos Fundamentais. Nessa equação, ajustam-se a separação dos poderes, os direitos individuais oponíveis em face do Estado e a vontade da maioria cristalizada pela democracia. A formação do Estado Democrático de Direito está, pois, intrinsecamente ligada ao desenvolvimento do Constitucionalismo e do Neoconstitucionalismo. A trajetória histórica que levou à consolidação dos regimes democráticos e à adoção de Constituições como bases fundamentais das nações foi marcada por desafios e transformações políticas, sociais e jurídicas. Com o passar do tempo, o Neoconstitucionalismo emergiu como uma evolução do Constitucionalismo clássico, buscando superar suas limitações e desafios contemporâneos. Essa abordagem enfatiza não

[100] DA SILVA, 2005.

apenas a supremacia da Constituição, mas também a sua força normativa e o papel do Poder Judiciário na proteção e efetivação dos Direitos Fundamentais.

2.1 Constitucionalismo e Neoconstitucionalismo

A formação do Estado Democrático de Direito, o Constitucionalismo e Neoconstitucionalismo se entrelaçam com o desenvolvimento das Constituições no contexto atual. Essas perspectivas são essenciais para a compreensão dos fundamentos jurídicos, políticos e sociais que sustentam as democracias modernas e a garantia dos direitos humanos e das liberdades individuais.

O conceito de Estado de Direito, que implica na proteção de regras jurídicas fundamentais que limitam o poder estatal, originou o Constitucionalismo nos Estados Unidos. Com o tempo, o Constitucionalismo evoluiu para uma posição mais forte em que o governo é limitado por normas jurídico-constitucionais, geralmente escritas, embora um texto escrito não seja sempre obrigatório. A Constituição não é apenas um documento, mas também estabelece o que deve ser feito e é protegida por processos complexos de modificação.[101]

Como a Constituição é uma norma, seus princípios devem ser aplicados de maneira a prevalecer sobre outras espécies normativas, especialmente por meio da interpretação realizada pelos órgãos públicos legais e pelo povo. No entanto, isso não seria suficiente sem a aparência democrática, que é necessária para evitar a acomodação do Constitucionalismo em suas conquistas. Pelo contrário, a democracia deve constantemente desafiar e renovar o Constitucionalismo por meio da aplicação e reaplicação da Constituição, seja pelo povo ou pelo Poder Judiciário.[102]

Lenio Luiz Streck (2011) destaca a importância da Constituição e da lei para garantir a democracia e a justiça em um Estado de Direito. O autor enfatiza que a Constituição é a base do Estado de Direito e é fundamental para proteger os indivíduos dos abusos de poder e para assegurar que a lei seja aplicada de forma justa e igualitária para todos. Streck (2011) argumenta que a lei deve ser vista como uma ferramenta capaz de transformar a sociedade e promover mudanças positivas, e não apenas como um conjunto de normas a serem obedecidas. Ele critica a forma como a lei é muitas vezes utilizada no Brasil para manter o status quo e perpetuar a desigualdade social, em vez de promover a justiça e a igualdade. O Constitucionalismo tem raízes profundas que remontam a uma tradição antiga e em constante

[101] NINO, 2003.
[102] CHUEIRI; GODOY, 2010.

evolução. Em vez de se concentrar em um claro "novo" Constitucionalismo, é mais importante continuar a melhorar as práticas de limitação do poder, tanto na organização dos poderes quanto na promoção dos Direitos Fundamentais.[103]

Conforme Luís Roberto Barroso (2018), o Constitucionalismo moderno tem suas raízes em três movimentos políticos e filosóficos: o Contratualismo, o Iluminismo e o Liberalismo. Embora a Revolução Inglesa tenha garantido primeiro o Constitucionalismo, tradicionalmente esse é associado a dois outros eventos históricos, a Revolução Francesa e a Independência dos Estados Unidos da América. As duas primeiras Constituições escritas no mundo — a americana, de 1787, e a francesa, de 1791 — criaram dois modelos de Constitucionalismo bastante distintos. O modelo francês, que se seguiu pela Europa continental, enfatizava a dimensão política da Constituição e não permitia que o Poder Judiciário aplicasse a Constituição diretamente. O princípio fundamental era a supremacia do Parlamento e as leis não eram submetidas ao controle de constitucionalidade. Por outro lado, o Constitucionalismo americano, desde o caso "Marbury V. Madison", em 1803, definiu uma dimensão jurídica à Constituição, permitindo sua aplicação direta e imediata por todos os órgãos do Poder Judiciário. O princípio fundamental aqui foi a supremacia da Constituição, com juízes e tribunais, especialmente a Suprema Corte, com autoridade para exercer o controle de constitucionalidade e, consequentemente, deixar de aplicar leis consideradas incompatíveis com a Constituição.

De acordo com Celso Ribeiro Bastos (1996), o Constitucionalismo é uma corrente política e ideológica que surgiu nos séculos XVII e XVIII, em oposição à monarquia absolutista. Seu objetivo era estabelecer regras jurídicas e lógicas que fossem cumpridas tanto pelos governantes quanto pelos governados. De acordo com Canotilho (1997), o Constitucionalismo é a doutrina ou crença que estabelece o princípio do governo limitado como um elemento essencial para proteger os Direitos Fundamentais e estruturar a organização política e social de uma comunidade.

Desde tempos antigos, a doutrina afirma que as comunidades foram preservadas por normas de comportamento, impostas aos governantes e governados, independentemente de serem ou não escritas. A criação e a interpretação de constituições evoluíram significativamente, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, quando se tornou evidente a necessidade de proteger os Direitos Fundamentais através de uma análise garantista que reconheça a supremacia da Constituição e a importância dos princípios como normas

[103] DO AMARAL JUNIOR, 2021.

fundamentais. Nesse sentido, o Constitucionalismo evoluiu para o pós-positivismo e Neoconstitucionalismo (que é mais específico que o pós-positivismo), incorporando valores, princípios e regras ao direito e estabelecendo uma nova hermenêutica constitucional baseada na preservação da dignidade humana e na aproximação do Direito à Ética.[104]

O conceito de "Neoconstitucionalismo" foi introduzido por um grupo de especialistas em Direito Constitucional da Espanha e da Itália, e teve um impacto significativo na Europa continental, pois fortaleceu a autoridade da Constituição. No entanto, no Brasil, a aplicação imprudente de conceitos, como a jurisprudência dos valores, a teoria da argumentação de Robert Alexy e o ativismo judicial norte-americano, derivados do Neoconstitucionalismo, resultou em problemas que levaram à corrupção do próprio texto constitucional. É crucial entender as características do Neoconstitucionalismo e sua relação com o positivismo jurídico, a fim de proteger a autonomia do Direito e as conquistas democráticas do pós-guerra.[105]

O termo neoConstitucionalismo emergiu em um contexto histórico específico, durante a transição da Europa após a Segunda Guerra Mundial. Nesse período, havia a necessidade de romper com um cenário político caracterizado por regimes totalitários e estabelecer uma nova base para o Direito, enfatizando a ideia de um Estado Constitucional. A experiência da guerra deixou uma herança de angústia, uma vez que várias restrições de direitos foram amparadas pela legalidade, como evidenciado pela burocracia estabelecida pelo regime alemão nazista para legitimar a violência. Assim, surgiu o movimento neoconstitucionalista, particularmente na Espanha e na Itália, com autores como Susanna Pozzolo, Prieto Sanchis, Sastre Ariza, Paolo Comanducci e Ricardo Guastini, buscando construir um modelo de Direito que não fosse mais concebido sob uma perspectiva positivista.[106]

Atualmente, coexistem os mais variados conceitos de Neoconstitucionalismo. Britto e Agra (2012, p. 22) salientam os seguintes aspectos: a superação do positivismo puro ou clássico; a pós-modernidade — ou, conforme prefere José Carlos Francisco (2012, p. 51), a segunda era da modernidade —; a influência da globalização; a revalorização do Direito; a centralização dos Direitos Fundamentais no ordenamento jurídico e a diferenciação qualitativa entre princípios e regras.

É possível acrescer ainda, em conformidade com Barroso (2022, p. 519), o reingresso dos valores na interpretação jurídica; o reconhecimento de normatividade aos princípios; a

[104] LEÃO, 2020.
[105] STRECK, 2013.
[106] STRECK, 2018.

reabilitação da razão prática e da argumentação jurídica; a formação de uma nova hermenêutica e o desenvolvimento de uma teoria dos Direitos Fundamentais edificada sobre a dignidade da pessoa humana. O Neoconstitucionalismo aposta no caráter transformador das Constituições modernas que servem de orientação para as necessárias mudanças sociais. E traz pressupostos únicos, tais como: uma Constituição rígida, o controle jurisdicional das leis em face da Constituição, a força vinculante da Constituição e dos Direitos Fundamentais, dotados de imperatividade, obrigatoriedade e força vinculante.[107]

A interpretação das normas constitucionais advém, desse modo, de critério valorativo extraído do próprio sistema constitucional. Como atenta Habermas (1999, p. 39), os princípios morais, de origem jus-racional, são, hoje, parte integrante do Direito positivo. Por essa razão, a interpretação constitucional assume uma forma cada vez mais jusfilosófica. Na era da pós-modernidade, em que surgem preocupações com à justiça material para o caso concreto e a efetividade dos direitos, propicia-se o contexto adequado para o desenvolvimento da concepção neoconstitucionalista. Do ponto de vista pragmático, o total afastamento do Direito positivado não é o ideal. Ao contrário, propõe-se aplicá-lo a partir de sua releitura à luz de uma interpretação inspirada por perspectivas ética e moral.[108]

Em grande parte das Constituições contemporâneas é possível a constatação de um amplo conteúdo principiológico, onde os princípios constitucionais, dotados em grande parte de forte carga moral e política, propiciam um ambiente fecundo a uma atuação cada vez mais intensa da jurisdição constitucional nas relações políticas. Essa ascendência da Constituição, reconhecida como o processo de judicialização da política, bem como a intromissão do Judiciário no controle das políticas públicas, se reporta à concretização de uma nova teoria constitucional.[109]

O Neoconstitucionalismo se propõe a superar o paradigma da validade formal do direito, no qual bastava ao Estado cumprir o processo legislativo para que a lei viesse a ser expressão de validade. Além disso, também deposita grandes expectativas na argumentação jurídica enquanto mecanismo hábil a coibir a folia dos princípios, isto é, o emprego desarrazoado dos princípios constitucionais, muitas vezes proferidos ao alvitre da legislação ordinária regente de determinado caso concreto.

Lenio Luiz Streck (2020) critica o Neoconstitucionalismo por promover a primazia dos Direitos Fundamentais em detrimento de outros valores e princípios constitucionais, o que

[107] SILVA, 2005, p. 38.
[108] HABERMAS, 1999, p. 56.
[109] BARCELOS, 2005.

pode levar a decisões judiciais arbitrárias e subjetivas. Ele também argumenta que o Neoconstitucionalismo promove uma concepção tecnocrática do Direito, que dá aos juízes um poder desproporcional em relação aos outros poderes do Estado e à sociedade em geral. Em vez disso, o autor defende uma abordagem crítica e reflexiva do Direito, que reconheça a importância do diálogo e da participação democrática na construção do sentido e da aplicação do Direito, levando em consideração a complexidade do mundo contemporâneo e a variedade de valores e interesses em conflito. Ele argumenta que é necessário superar o Neoconstitucionalismo e buscar uma nova abordagem para o Direito.

Rafael Alem Mello Ferreira (2019) propõe, em *O Projeto Inacabado de uma Teoria da Decisão Judicial: de Habermas a Streck, na luta por decisões democráticas*, a teoria da comunicação para entender a teoria da decisão judicial, na qual as decisões são resultado de um processo comunicativo entre o juiz e os diferentes sistemas sociais que afetam a decisão, como a política, a economia e a cultura. Além disso, Mello Ferreira (2019) discute como as decisões judiciais são influenciadas por fatores políticos e sociais, não apenas jurídicos, com reflexos de expressões políticas e culturais da sociedade em que se inserem.

Segundo Mello Ferreira (2018), a ênfase de Ingeborg Maus reside na seguinte lição: O risco de uma corte constitucional se transformar no juiz moral da sociedade e, assim, substituir a vontade popular por uma governança da elite judicial é uma preocupação real. Isso ocorre quando a corte suprema, sob a justificativa de cumprir seu dever de proteger a Constituição, assume uma postura que confere a si mesma uma prestação auto-referencial, baseada na história de suas próprias decisões judiciais.

Em seguida, o autor [(110)], seguindo a orientação de Habermas, menciona: desde que os requisitos para um processo democrático e inclusivo sejam garantidos, a prioridade seria buscar ações que promovam a formação de consensos. dessa maneira, os anseios sociais que buscam mudar a ordem estabelecida seriam sempre viáveis e sustentariam uma constante reformulação dos consensos predominantes. isso permitiria a transformação do mundo em que viver sem a necessidade de uma revolução, uma vez que o processo seria capaz de incorporar novas demandas, encontrar soluções e modificar o ambiente que nos cerca.

Sobre o Constitucionalismo contemporâneo, que surgiu no segundo pós-guerra, é um movimento que reconhece a importância da democracia participativa, da inclusão social e da justiça social, e que busca superar as limitações do modelo formalista e positivista do Constitucionalismo clássico. Isso implica, por exemplo, uma compreensão mais ampla do papel do Judiciário, que não se limita a aplicar a lei de forma mecânica, mas que deve se envolver ativamente na promoção dos valores e princípios constitucionais. Streck (2018)

sugere que o Constitucionalismo é um processo em constante evolução e que as conquistas atuais são resultado de um movimento histórico de busca pela limitação do poder e garantia dos direitos dos cidadãos. Além disso, destaca a importância do papel da teoria, do Direito e da Política no desenvolvimento desse movimento. O Autor cita que dentro do contexto do Constitucionalismo Contemporâneo, é importante considerar que todas essas experiências devem ser vistas, em princípio, como uma continuação do progresso histórico pelo qual o Constitucionalismo se desenvolve. De fato, o Constitucionalismo pode ser entendido como um movimento teórico jurídico-político que visa restringir o poder, por meio da criação de estruturas capazes de assegurar e assegurar o exercício da cidadania.

Para que os Direitos Fundamentais garantidos pela Constituição sejam efetivos e eficazes no Constitucionalismo contemporâneo, é necessário limitar a discricionariedade judicial e enfrentar os sintomas do solipsismo epistemológico e da abertura semântica dos princípios. Nesse contexto, a hermenêutica é uma ferramenta adaptada para ajudar o Direito a fazer a transição paradigmática de superar a modernidade e sua razão teórico-instrumental.[110]

Apresentamos os principais conceitos de Constitucionalismo e Neoconstitucionalismo. É viável destacar as particularidades do movimento que está sendo analisado. De acordo com Dirley da Cunha Júnior (2012), o Neoconstitucionalismo é uma nova teoria jurídica que reconhece a supremacia da Constituição, sua capacidade normativa e expansiva, tornando-a o fundamento de validade de todas as outras normas. Essa mudança surgiu como uma reação às atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial, que evidenciaram o fracasso do Estado Legislativo de Direito, onde a lei e a legalidade eram o fundamento do Direito. Assim, o Neoconstitucionalismo estabelece um novo paradigma de um Estado Constitucional de Direito, onde a Constituição é o fundamento do Direito. No entanto, é importante notar que há diferentes pontos de vista em relação a essa oposição entre Estado legalista e Estado constitucionalista.

De acordo com Luís Roberto Barroso (2007), o novo Direito Constitucional, também conhecido como Neoconstitucionalismo, representa uma série de mudanças que ocorreram no Estado e no Direito Constitucional. Essas mudanças incluem a consolidação do Estado Constitucional de Direito como um marco histórico importante, a adoção do pós-positivismo como um marco filosófico central, que destaca a importância dos Direitos Fundamentais e a relação entre o Direito e a Ética, e um conjunto de mudanças teóricas, como a força normativa da Constituição, a dependência da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova

[110] SERRAGLIO; ZAMBAM, 2015.

dogmática da interpretação constitucional. Essas transformações resultaram em um processo amplo e profundo de constitucionalização do Direito. Barroso (2003a) cita também que uma Constituição não se limita a ser apenas um documento técnico, mas que é importante que ela possua a capacidade de representar conquistas e inspirar a imaginação das pessoas para alcançar novos progressos.

Na visão de Lenio Luiz Streck (2013), o Neoconstitucionalismo é caracterizado por uma abordagem pragmática e uma metodologia eclética, além do Principialismo, que busca integrar normas jurídicas e princípios constitucionais em um sistema coerente. A abordagem pragmática do Direito pode levar a uma compreensão arbitrária e discricionária, enquanto a metodologia eclética pode comprometer o resultado prático do Direito. O Principialismo valoriza os princípios constitucionais como diretrizes para a tomada de decisões judiciais, mas há críticas à sua aplicação indiscriminada. É importante encontrar um equilíbrio adequado entre essas características para não comprometer a produção democrática do Direito.

Ana Paula de Barcelos (2005) também elenca como características desse fenômeno a normatividade da Constituição, sua superioridade e a centralidade da Carta nos ordenamentos jurídicos, haja vista que todos os demais ramos do Direito devem ser entendidos e interpretados com base na Constituição. Segundo a autora, a peculiaridade do Neoconstitucionalismo consiste no fato de que, uma vez consolidadas essas três premissas na esfera teórica, cabe agora colocá-las em prática, desenvolvendo técnicas jurídicas que possam ser utilizadas no dia a dia para aplicação da lei. O Neoconstitucionalismo passa por um processo de transição da teoria para a prática, que envolve a criação de ferramentas e técnicas que possam transformar os ideais de normatividade, superioridade, e centralidade da Constituição em técnicas dogmaticamente consistentes e utilizáveis na prática jurídica. Um exemplo da integração desses conceitos à prática jurídica é o que se convencionou chamar de "Neoprocessualismo", que nada mais é do que o reflexo dessas ideias no campo processual.

De acordo com Susanna Pozzolo (1998), pioneira no conceito de Neoconstitucionalismo, a nova abordagem da interpretação constitucional é apoiada por filósofos do Direito, como Ronald Dworkin e Robert Alexy, entre outros, de maneira peculiar e apenas informativa. Em essência, para a autora, o novo Constitucionalismo se concentra na busca por soluções para conflitos: a) princípios *versus* normas; b) ponderação *versus* subsunção; c) constituição *versus* independência do legislador; e, finalmente, d) juízes *versus* liberdade do legislador.

De acordo com a perspectiva neoconstitucionalista de Paulo Ricardo Schier (2014, p. 5), as principais atribuições desse modelo seriam:

> (...) (i) maior presença da Constituição em detrimento da lei; (ii) maior presença do juiz em detrimento do legislador; (iii) maior participação dos princípios em detrimento das regras; (iv) mais ponderação e menos subsunção; (v) vinculação do Estado à Constituição como "limitação", mas também como "prestação" e legitimação material; (vi) maior heterogeneidade axiológica dos textos constitucionais e, logo, mais pluralismo; (vii) aproximação entre direito e moral; (viii) ênfase na substância, sem contudo abandono da forma, do procedimento e, finalmente, (ix) eixo teórico fundado na teoria da argumentação sob perspectiva do pós-positivismo.

Nesse percurso, é evidente que o modelo neoconstitucionalista suportou, no sistema jurídico, novas abordagens para a interpretação do texto constitucional e da legislação em geral. Essas abordagens se baseiam em regras e princípios, ambos respeitados como normas jurídicas. Conforme destacado por Robert Alexy (2011, p. 99), o Direito é composto por normas que podem ser classificadas tanto como regras quanto como princípios. Quando há conflito entre os valores que essas normas contêm ou que lhes são atribuídos, deve-se realizar uma ponderação.

Ao considerar a interpretação do direito no Constitucionalismo e no Neoconstitucionalismo, é essencial levar em conta, conforme Matos e Barba (2014) citam: a interpretação do direito no contexto teórico do neoConstitucionalismo difere do modelo interpretativo do Direito no paradigma do positivismo jurídico (na sua versão exegético-legalista). Enquanto o positivismo jurídico se baseia apenas em regras para resolver casos controversos, o neoConstitucionalismo considera esse modelo insuficiente e introduz os princípios como elemento essencial para a sua resolução, proporcionando uma nova abordagem dos Direitos Fundamentais. Portanto, o neoConstitucionalismo adota uma dogmática dos Direitos Fundamentais que se diferencia do modelo positivista baseado exclusivamente em regras[111].Quando as decisões tomadas pelos juízes são fundamentadas em suas próprias vontades, isso resulta em uma grave deficiência democrática. Não apenas a segurança jurídica estará comprometida, mas também haverá uma subversão do sistema jurídico como um todo. Isso poderia levar ao absurdo de argumentar que a Constituição e as leis devem se adaptar aos governos, em vez dos governos terem que seguir as práticas alcançadas pela Constituição e pelas leis.[112]

Assim, para que a interpretação seja eficaz, é necessário que ela não seja completamente livre ou flexível, mas sim que esteja integrada ao Constitucionalismo principiológico e à dimensão sistemática do sistema jurídico. Além disso, é preciso observar

[111] MATOS; BARBA, 2014.
[112] STRECK, 2011, p. 9.

as orientações doutrinárias e os precedentes judiciais de forma dialética.[113] A atuação arbitrária do judiciário viola o princípio constitucional da separação dos poderes (Art. 2º, da CF), interferindo nas atribuições do Poder Legislativo e desconsiderando a democracia dos representantes eleitos pelo povo.[114]

Segundo Streck (2009a, p. 97), ao tratar do Neoconstitucionalismo, é importante observar como a técnica de ponderação é utilizada na análise de decisões judiciais. Essa técnica permite que os juízes decidam de acordo com sua própria interpretação, o que pode resultar em uma certa dose de subjetividade. Essa questão se torna especialmente preocupante quando consideramos o panprincipiologismo prevalente na doutrina e na jurisprudência, o que cria uma espécie de "bolha especulativo-principiológica". Nessa bolha, o jurista ou intérprete, diante da ausência de uma lei específica ou mesmo de uma norma constitucional, recorre a um conjunto interminável de princípios. É importante lembrar que o Direito é uma criação da linguagem e, portanto, requer interpretação. A natureza dinâmica do Direito exige uma abordagem interpretativa flexível, porém, isso não deve levar a um julgamento subjetivo, pois poderia facilmente se transformar em um abuso de poder, o que é prejudicial à democracia.[115]

No ensaio "Hermenêutica, neoconstitucionalismo e 'o problema da discricionariedade dos juízes'", Lenio Luiz Streck (2009b) analisa a relação entre a hermenêutica jurídica e o Neoconstitucionalismo, e discute a questão da discricionariedade dos juízes. Ele argumenta que, apesar dos avanços trazidos pelo Neoconstitucionalismo, a discricionariedade dos juízes ainda é um problema grave no sistema jurídico brasileiro. Segundo o autor, a discricionariedade dos juízes é inevitável em algumas situações, já que a interpretação e aplicação das leis nem sempre são claras e objetivas. No entanto, ele argumenta que a discricionariedade deve ser limitada e controlada, para evitar abusos e arbitrariedades. Uma das principais ferramentas para limitar a discricionariedade dos juízes é a hermenêutica. Streck (2009b) argumenta que a interpretação das normas legais deve ser feita de forma mais rigorosa e objetiva, levando em conta não apenas o texto da lei, mas também seu contexto histórico, social e político. Além disso, esse autor defende que os juízes devem ser mais transparentes em suas decisões, justificando de forma clara e objetiva suas escolhas e argumentos. Isso ajudaria a evitar decisões arbitrárias e aumentar a confiança da sociedade no poder judiciário.

[113] MARTIN; PIGNATARI, 2012, p. 451.
[114] CAMBI; STIPP, 2014.
[115] CAMBI; STIPP, 2016.

Um dos desafios enfrentados pelo sistema judicial na aplicação dos Direitos Fundamentais é o atalho da discricionariedade, pautado no binômio conveniência e oportunidade. Embora os Direitos Fundamentais sejam reconhecidos como normas jurídicas vinculantes, a eficácia vertical e horizontal deles pode ser comprometida pela margem de interpretação deixada aos juízes na aplicação dessas normas.

O Neoconstitucionalismo impulsionou uma transformação na compreensão das forças verticais e horizontais dos Direitos Fundamentais, fortalecendo sua aplicabilidade direta e imediata, tanto contra o Estado quanto entre particulares. Essa abordagem ampliou a proteção dos Direitos Fundamentais e promoveu a sua efetivação na sociedade, consolidando a importância desses direitos como pilares do ordenamento jurídico contemporâneo.

2.2 Eficácias Vertical e Horizontal dos Direitos Fundamentais

O Constitucionalismo e o Neoconstitucionalismo desempenham um papel fundamental na compreensão das funções Vertical e Horizontal dos Direitos Fundamentais. O Constitucionalismo como uma doutrina que busca limitar o poder estatal e garantir os direitos e liberdades individuais, estabelecidos como base para o reconhecimento e proteção dos Direitos Fundamentais nas Constituições modernas. E a incorporação do Neoconstitucionalismo para que esses direitos pudessem adquirir uma nova dimensão e resistência.

O Neoconstitucionalismo é caracterizado por uma abordagem mais ativa do Poder Judiciário na defesa e promoção dos Direitos Fundamentais, conferindo-lhes poder direto e imediato. Nesse contexto, a eficácia Vertical dos Direitos Fundamentais diz respeito à relação entre o indivíduo e o Estado, estabelecendo que os Direitos Fundamentais podem ser invocados contra a atuação do poder público. Isso implica que o Estado deve respeitar e proteger os Direitos Fundamentais dos cidadãos, assegurando-lhes o exercício pleno e efetivo.

Por outro lado, a eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais diz respeito às relações entre particulares, estendendo a proteção dos Direitos Fundamentais aos casos em que indivíduos, empresas ou entidades privadas atentem contra esses direitos. Nesse sentido, reconhece-se que as relações privadas devem ser pautadas por valores constitucionais, e os Direitos Fundamentais devem ser respeitados e promovidos também nas esferas não estatais.

Preliminarmente, em que pese a diversidade semântica adotada pelo Direito positivo, seja constitucional ou internacional, esta pesquisa perquire o vínculo constitucional do Direito de Laje e o Estado Democrático de Direito. Nessa seara, optamos por utilizar a terminologia

Direitos Fundamentais, em detrimento das demais, tal qual a moderna doutrina constitucional, que abraça os marcos históricos das Constituições do segundo pós-guerra que passaram a utilizar a expressão genérica "Direitos Fundamentais", a exemplo da Lei Fundamental da Alemanha (1948) e as Constituições de Portugal (1976), da Espanha (1949), da Turquia (1982) e da Holanda (1983).[116]

Segundo Sarlet (2012, p. 16-18), há duas razões pelas quais se prefere o termo "Direitos Fundamentais": a) ele é o termo usado na Constituição Federal de 1988, em seu Título II; b) a tendência predominante na doutrina constitucional moderna é rejeitar expressões como "Direitos Naturais", "Direitos Civis", "Direitos Individuais", "Liberdades Públicas" E "Liberdades Fundamentais", porque são antiquadas (não estão de acordo com o atual estágio dos Direitos Fundamentais, especialmente na perspectiva de um Estado Democrático e Social de Direito) e insuficientes para cobrir uma ampla gama de questões relacionadas ao assunto.

De acordo com Gregório Peces-Barba Martínez (1999, p. 36-37), a expressão "Direitos Fundamentais" é a forma linguística mais precisa de se referir aos Direitos Humanos. Isso ocorre porque: a) ela é mais precisa do que a expressão "Direitos Humanos" e não é tão ambígua quanto essa; b) ela pode incluir as duas dimensões em que os Direitos Humanos se encontram, sem cair em reducionismos jusnaturalistas ou positivistas; c) ela é mais adequada do que "Direitos Morais" ou "Direitos Naturais", pois essas expressões não compreendem a faceta jurídico-positiva dos Direitos Humanos; d) ela é mais favorável do que os termos "Direitos Públicos Subjetivos" ou "Liberdades Públicas", já que esses termos podem perder de vista a dimensão moral e limitar-se à faceta positivada. Os direitos essenciais são aqueles que têm como principal objetivo garantir as condições básicas para uma vida com liberdade e dignidade humana, conforme as palavras de Konrad Hesse (1991). Contudo, há uma definição mais limitada que define os Direitos Fundamentais como aqueles reconhecidos pelo sistema jurídico como fundamentais.

Lenio Streck (2010) discute a importância do direito de acesso à informação e à transparência do poder público em tempos de crise. O autor destaca que a Constituição Federal de 1988 estabelece esse direito como fundamental para a democracia e que, em momentos de crise institucional, é necessário buscar a concretização dos Direitos Humanos por meio de processos jurídicos que garantam o acesso à informação e a transparência dos atos administrativos. O autor enfatiza que o Estado tem o dever de prestar informações claras,

[116] SARLET, 2012b, p. 28.

objetivas e precisas sobre as políticas públicas, e que a participação social no controle dos atos governamentais é fundamental. Ele ressalta, ainda, que a concretização dos Direitos Humanos exige a atuação comprometida do Poder Judiciário.

Dessa forma, os direitos básicos se originaram das necessidades dos indivíduos em relação à sua liberdade e autonomia, as quais foram negligenciadas durante o período em que predominaram os valores do Estado absolutista. Além disso, esses direitos foram oficialmente reconhecidos quando se percebeu que havia recursos para garanti-los e protegê-los.[117] Nessa perspectiva, os Direitos Fundamentais, aqui tratados, são produtos das Constituições que os validaram e os ratificaram, seja no Direito positivo ou no campo ideológico, fortalecendo os ideais e liberdade e dignidade humana, ao longo do tempo.

De acordo com Norberto Bobbio (2004, p. 32), a evolução dos Direitos Fundamentais ocorreu em três fases distintas. Na primeira fase, foram alcançados os Direitos de Liberdade, que visam limitar o poder do Estado e reservar uma esfera de liberdade para o indivíduo ou grupos específicos em relação ao Estado. Na segunda fase, os Direitos Políticos foram defendidos, e esses direitos consideram a liberdade não apenas como uma ausência de restrição, mas também como autonomia, o que resultou em uma maior participação dos membros da comunidade no poder político (ou liberdade dentro do Estado). Finalmente, foram reconhecidos os Direitos Sociais, que expressam novas demandas e valores, como o bem-estar e a igualdade não apenas formal, e que poderiam ser chamados de liberdade através ou por meio do Estado.

Os Direitos Fundamentais passaram por muitas mutações, desde sua distinção nas primeiras Constituições, segundo Paulo Bonavides (2009, p. 525), ensejando várias gerações ou dimensões dos direitos. Nas primeiras Constituições escritas, são o resultado do pensamento liberal-burguês do século XVIII, sinalizado pelo individualismo ante a figura de oposição ao Estado. Assumem especial importância os Direitos Civis e Políticos. Posteriormente, percebeu-se que a liberdade e a igualdade preconizadas formalmente precisavam de movimentos de justiça social, de prestações positivas sociais estatais, como saúde, educação, trabalho etc., expressando uma metamorfose das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, trazidas de modo especial nas Constituições do segundo pós-guerra. Os Direitos Fundamentais de terceira dimensão, denominados de Direitos de Fraternidade ou de Solidariedade, se afastam do homem-indivíduo para a proteção de grupos humanos, caracterizando-se como direitos de titularidade coletiva ou difusa. É

[117] KUNRATH, 2016.

tendência se reconhecer a existência de uma quarta dimensão,[118] como resultado da globalização dos Direitos Fundamentais, que correspondem aos direitos à democracia (no caso, a direta), à informação e ao pluralismo. De outra parte, as várias dimensões que evidenciam o incremento dos Direitos Fundamentais revelam que esses constituem categoria materialmente aberta e mutável.

Marco jurídico da redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988, além de instaurar um regime democrático no país, após um longo período de regime militar ditatorial, também introduziu consideráveis avanços no reconhecimento dos Direitos Fundamentais. Segundo Juarez de Freitas (apud SARLET, 2021, p. 106, prefácio), a contínua marcha pelo reconhecimento dos Direitos Fundamentais é a mesma incessante caminhada no rumo da consolidação dos chamados Estados Democráticos:

> Neste prisma, os direitos humanos, à proporção em que se fazem reconhecidos, objetiva e positivamente, passam a robustecer o cimento indisponível do próprio Estado, o qual experimenta real sentido e autentica legitimidade quando apto a viabilizar, mormente em situações-limite, a concretização ampliada da dignidade da pessoa. Com efeito existe imbricação intensa entre o princípio da legitimidade e o resguardo jurídico da pessoa em sua essência, porque está claro, os princípios fundamentais se constituem mutuamente e jamais devem-se eliminar. E a preocupação objetiva com a eficácia dos Direitos Fundamentais identifica-se com aquela de querer, verdadeiramente, respeitado o nosso Estatuto Fundamental, interpretando-o e, em simultânea medida, concretizando-o adequadamente.

João Humberto Cesário (2010) destaca que os Direitos Fundamentais são essenciais para promover a dignidade humana e limitar o poder estatal, sendo uma salvaguarda contra o autoritarismo. O poder público deve respeitar esses direitos, incluindo os Direitos Sociais, e há uma relação assimétrica entre o poder público e os cidadãos — o poder público deve respeitar os Direitos Fundamentais das pessoas. Os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário devem agir em conformidade com a Constituição e garantir a observância do devido processo legal e da constitucionalidade das leis.

Entende-se por eficácia dos Direitos Fundamentais, a capacidade desses direitos de produzir resultados práticos e úteis para os quais foram alcançados. É importante ressaltar que não se trata apenas de reconhecer a existência dos direitos, mas sim de assegurar que eles sejam efetivamente aplicados e realizados na prática. Por isso, usamos termos como efetivação, sucesso ou concretização para descrever a concretização dos Direitos Fundamentais.[119]

---

[118] No Direito Pátrio, ver: BONAVIDES, 2009, p. 525.
[119] MARQUESI, 2016.

Os Direitos Fundamentais têm uma relação estreita com a política, uma vez que foram conquistados por meio de reivindicações e lutas e posteriormente consagrados na legislação. No entanto, esses direitos não devem ser compreendidos apenas como a prevalência dos Direitos Humanos, uma vez que esse conceito não é suficiente para fundamentá-los e garantir sua obediência e aplicação. O grande desafio do meio jurídico é encontrar a maneira adequada de aplicar os Direitos Fundamentais já reconhecidos, pois sua existência real depende mais do que apenas sua inclusão na Constituição.[120]

Lenio Luiz Streck (2008), aborda a relação entre a jurisdição constitucional e a concretização dos Direitos Fundamentais sociais no Brasil, destacando a importância da hermenêutica para a interpretação e aplicação desses direitos. Streck (2008) argumenta que a jurisdição constitucional é um dos principais controles para a efetivação dos Direitos Fundamentais no país, mas que sua obediência depende de uma interpretação constitucional correta. Para tanto, é necessário adotar uma hermenêutica que leve em conta não apenas o texto constitucional, mas também os valores e princípios que orientam a Constituição. O autor destaca a importância da teoria dos Direitos Fundamentais para a interpretação constitucional, argumentando que os Direitos Fundamentais não podem ser reduzidos a meras normas jurídicas, mas devem ser entendidos como princípios que orientam toda a ordem constitucional. Nesse sentido, a hermenêutica constitucional deve buscar a concretização dos Direitos Fundamentais de forma a promover a justiça social e a dignidade humana. Streck (2008) também aborda a questão da obediência aos Direitos Sociais Fundamentais, destacando que esses incentivam prestações positivas do Estado, o que muitas vezes coloca em tensão a separação de poderes. Para solucionar esse problema, o autor propõe a adoção de uma hermenêutica que leve em conta não apenas os Direitos Fundamentais, mas também as restrições e possibilidades do Estado na promoção desses direitos.

De acordo com Norberto Bobbio (2004), o desafio que enfrentamos não é de ordem filosófica, mas sim jurídica e, em um sentido mais amplo, político. Não se trata de determinar a natureza e a origem desses direitos, quantos são, se são absolutos ou relativos, naturais ou históricos. O que importa é encontrar uma forma mais eficaz de protegê-los e evitar que, apesar das declarações solenes, eles sejam violados repetidamente.

Os primeiros Direitos Fundamentais que foram positivados tiveram uma forte ênfase no individualismo, e viveram da demanda por uma atuação negativa do Estado. Os cidadãos exigiam a sua liberdade como um direito de defesa, ou seja, como um direito a não

[120] DIMOULIS; MARTINS, 2014.

interferência do Estado em sua autonomia individual. Essa primeira categoria de direitos está associada ao Estado liberal e à clara separação entre o Estado e a sociedade, influenciada pelo Constitucionalismo francês e pelo pensamento liberal-burguês do século XVIII. Esses direitos são classificados como negativos, conforme a categorização de Jellinek. Essa classe de direitos tem como titular os direitos cívicos e políticos do indivíduo, reconhecendo o valor do indivíduo e da liberdade abstrata que faz parte da sociedade civil.[121]

O STF (BRASIL, 1995) já emitiu sua opinião sobre as categorias de Direitos Fundamentais. Seguindo a teoria geracional, o tribunal divide esses direitos em três gerações distintas. Os direitos de primeira geração incluem as liberdades clássicas, negativas ou formais, enfatizando o Princípio da Liberdade. Os direitos de segunda geração abrangem os direitos psicológicos, sociais e culturais, que são associados às liberdades positivas, reais ou concretas, destacando o Princípio da Igualdade. Os direitos de terceira geração, que são poderes atribuídos coletivamente a todas as formações sociais, consagram o Princípio da Solidariedade e são fundamentais para o desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos. Todos esses direitos são considerados valores fundamentais, que são essenciais e não podem ser esgotados.

Conforme Thiago Luís Santos Sombra (2004), a introdução da Constituição brasileira de 1988 ocasionou modificações no sistema legislativo, com a inclusão de uma ampla lista de Direitos Fundamentais, logo no início do texto, imediatamente após o preâmbulo, e houve uma influência inédita no sistema de Direito Privado, que antes era regulado principalmente pelas ideias liberais do século XIX, mas que, posteriormente, passou a priorizar a valorização da pessoa humana como princípio fundamental.

A Constituição Federal de 1988 teve um papel crucial na redemocratização do Brasil, ao longo da história, após um longo período de mais de duas décadas sob uma ditadura militar. A incorporação desses dispositivos em nossa Constituição atual apresenta três características fundamentais que também estão relacionadas aos Direitos Fundamentais: uma abordagem analítica, programática e pluralista.[122] Um tema crucial relacionado à eficácia das leis jurídicas é o que se refere à aplicação tanto vertical quanto horizontal dos Direitos Fundamentais. Esse assunto se torna ainda mais importante quando se trata da aplicação dos Direitos Sociais Fundamentais.

Os Direitos Fundamentais podem ser efetivados em dois níveis diferentes. Um deles diz respeito à eficácia dos direitos que devem ser garantidos pelo Estado, tais como, a

[121] SANTOS, 2019.
[122] SARLET, 2006.

moradia, a educação e as diversas funções da propriedade. Em outro nível, temos a eficácia dos direitos que podem ser exigidos de outras pessoas, como a propriedade, a honra e o respeito à imagem. A força Vertical dos Direitos Fundamentais se refere ao primeiro caso, enquanto a força Horizontal se aplica ao segundo, ou seja, aos direitos que podem ser exigidos de outras pessoas.[123]

A força Vertical dos Direitos Fundamentais é a restrição imposta pelo sistema jurídico à atuação dos governantes em relação aos governados, reconhecendo a relação vertical de poder entre o Estado e o indivíduo. Essa eficácia está relacionada à transição do Estado Absoluto para o Estado Liberal, que tem a obrigação de proteger os Direitos Fundamentais de primeira dimensão, como os Direitos Civis e Políticos, incluindo a vida, a propriedade, a liberdade e a igualdade formal. Em outras palavras, a eficácia Vertical dos Direitos Fundamentais impede que o Estado interfira na vida privada dos cidadãos e é considerada pelos estudiosos como um direito de defesa individual contra o Estado.[124]

Os Direitos Fundamentais Horizontais são aqueles que estabelecem obrigações entre particulares, ou seja, não apenas entre o Estado e os cidadãos. Eles se aplicam nas relações privadas entre indivíduos, empresas, organizações e demais entidades. Um exemplo de Direito Fundamental Horizontal é o Direito à Igualdade, que proíbe a discriminação em todas as esferas, inclusive nas relações privadas. Outro exemplo é o Direito à Liberdade de Expressão, que protege o indivíduo de controlar ou represálias por parte de outros particulares por expressar suas opiniões. O debate sobre a eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais é importante para garantir que esses direitos sejam respeitados não apenas pelo Estado, mas também nas relações entre particulares.[125]

Os Direitos Fundamentais surgem após um árduo processo histórico, marcado por batalhas, vitórias e, em alguns casos, retrocessos. A temática da sequência dos Direitos Fundamentais entre particulares é uma questão importante que contribui para uma melhor compreensão desses direitos. Essa perspectiva positiva expande o significado e a abrangência dos Direitos Fundamentais, reforçando seu propósito maior de promover a dignidade humana.[126]

Na segunda metade do século XX, houve uma intensa discussão jurídica sobre a eficácia horizontal dos Direitos Fundamentais. Essa discussão surgiu a partir do conceito alemão "*Drittwirkung der Grundrechte*", que significa "eficácia dos Direitos Fundamentais

[123] SARMENTO, 2006.
[124] LEITE, 2011.
[125] DE CARVALHO; LIMA, 2015.
[126] DUQUE, 2021.

perante terceiros". A doutrina alemã é uma fonte importante nesse debate, uma vez que foi onde o fenômeno foi originalmente pensado. No entanto, a temática adquiriu uma dimensão internacional e não é exclusiva da Alemanha.[127]

A despeito disso, há vários desafios existentes que acarretam impactos negativos para a consolidação do Estado Democrático de Direito quanto à efetivação desses direitos. Parcela da sociedade passa a ser excluída da cidadania e o Direito de Laje se apresenta como uma ferramenta de implementação de políticas públicas para essa parcela da sociedade que é marginalizada.

A distância entre o discurso e a prática demonstra o longo caminho existente para a consolidação de uma cidadania plena, sendo que, por trás da retórica da universalidade dos Direitos Fundamentais, observa-se que a sua internalização se mostra condicionada aos valores de uma sociedade subjugada e carente de emancipação.

Os conflitos entre Direitos Fundamentais não se limitam apenas às situações em que o Estado está envolvido. Também ocorrem conflitos entre indivíduos que são titulares desses direitos. Embora as relações privadas não sigam uma hierarquia, elas podem apresentar uma desigualdade de poder evidente entre as partes envolvidas. Na prática, quanto maior for essa desigualdade de poder, maior será a probabilidade de se socorrer dos Direitos Fundamentais, tanto em relações Verticais (entre indivíduos e o Estado) quanto em relações Horizontais (entre indivíduos).[128]

Ney de Barros Bello Filho (2014) aborda as teorias da eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais, que são aqueles direitos que não apenas impõem limites às ações do Estado, mas também se aplicam às relações entre particulares. O autor menciona que os Direitos Fundamentais são elementos essenciais do Estado democrático de direito, pois eles ajudam a equilibrar o poder da maioria com a proteção dos direitos individuais e coletivos. No entanto, o autor observa que, na pós-modernidade, a força que antes era exercida pelo Estado agora pode estar relacionada a outros fatores contemporâneos. Além disso, o autor destaca que os direitos coletivos e difusos podem ser considerados Direitos Fundamentais, mesmo que não estejam ligados à individualidade. O texto também aponta a importância de se compreender os limites da aplicação dos Direitos Fundamentais às relações privadas, para não ofender o princípio da autonomia privada.

Portanto, as normas de direito privado devem reconhecer e incorporar os Direitos Fundamentais, já que é neste âmbito que tais direitos são protegidos. É inviável aplicá-los

[127] CANARIS, 1999, p. 10.
[128] DUQUE, 2013.

diretamente sem a utilização das normas que reforçam a autonomia da vontade. É responsabilidade do direito privado efetivar os Direitos Fundamentais por meio do uso de cláusulas gerais e conceitos indeterminados, que são preenchidos ou concretizados com base em valores constitucionais.

Conforme afirma Gilmar Ferreira Mendes (2004, p. 125):

> Segundo esse entendimento, compete, em primeira linha, ao legislador a tarefa de realizar ou concretizar os Direitos Fundamentais no âmbito das relações privadas. Cabe a este garantir as diversas posições fundamentais relevantes mediante a fixação de limitações diversas. Um meio de irradiação dos Direitos Fundamentais para as relações privadas seria as cláusulas gerais (Generalklauseln), que serviriam de porta de entrada (Einbruchstelle) dos Direitos Fundamentais no âmbito do direito privado.

Sendo assim, os Direitos Fundamentais só podem ser aplicados a indivíduos particulares quando são implementados pelo legislador em nível infraconstitucional. A partir dessa perspectiva, a mediação é necessária porque a autonomia da vontade e as liberdades individuais devem ser reguladas pelo legislador e não deixadas ao critério do juiz. A perspectiva sobre como as normas de Direitos Fundamentais incidem sobre as relações privadas pode gerar dificuldades em relação à aplicação dos princípios e dos próprios Direitos Fundamentais, tanto individuais quanto coletivos.[129]

Na década de cinquenta, Hans Carl Nipperdey foi o primeiro a defender a ideia de que os Direitos Fundamentais têm uma grande influência sobre as relações privadas. Constituíam um limite à autonomia das decisões contratuais e às opções que decorrem do livre desenvolvimento da personalidade.[130] A teoria liderada por Dürig, chamada de força mediata ou indireta, argumenta que os Direitos Fundamentais têm impacto nas relações entre indivíduos somente de forma indireta, ou seja, através de manobra do direito privado, por conceitos jurídicos vagos e cláusulas gerais, e na Alemanha eles também influenciam todo o sistema jurídico de forma difusa. Neste sentido, posiciona-se Ingo Wolfgang Sarlet (2007, p. 59-60):

> (...) a tese da eficácia mediata, que, partindo de algumas premissas comuns, notadamente ao advogar que os Direitos Fundamentais integram uma ordem de valores objetiva, com reflexos em todo o ordenamento jurídico, no entanto contesta veementemente os defensores da eficácia imediata. Para Dürig, em objeção acolhida até hoje por expressiva parcela da doutrina e da jurisprudência constitucionais, o reconhecimento de uma eficácia direta no âmbito das relações entre particulares acabaria por gerar uma estatização do direito privado e um virtual esvaziamento da autonomia privada.

[129] BELLO FILHO, 2014.
[130] SARMENTO, 2004.

> Assim, de acordo com a proposta de Dürig, a assim chamada eficácia irradiante das normas de Direitos Fundamentais, reconduzida à sua dimensão jurídico-objetiva, acabaria por ser realizada, na ausência de normas jurídico-privadas, de forma indireta, por meio da interpretação e integração das "cláusulas gerais" e conceitos indeterminados do direito privado à luz dos Direitos Fundamentais. Em primeira linha, portanto, constitui — segundo os adeptos dessa concepção — tarefa do legislador realizar, no âmbito de sua liberdade de conformação e na condição de destinatário precípuo das normas de Direitos Fundamentais, a sua aplicação às relações jurídico-privadas.

Continuando, consoante à Teoria da Eficácia Mediata ou Indireta, se as normas constitucionais não regulamentadas, por lei ordinária e geral ou por tratados ou regras, não forem consideradas vinculativas aos Direitos Fundamentais, a força normativa da Constituição e o princípio da máxima aplicação dos Direitos Fundamentais serão limitados. Isso implica que o legislador não previu a possibilidade de conceder eficácia às normas constitucionais não regulamentadas, o que tem consequências negativas.[131]

A ideia da eficácia Horizontal direta começou a surgir discretamente na Alemanha, na década de 1950, através da tese de Hans Carl Nipperdey. De acordo com a teoria imediata ou direta, é possível e necessário aplicar diretamente os Direitos Fundamentais nas relações entre indivíduos particulares. Caso contrário, haverá uma violação da ordem jurídica constitucional, que se baseia, em grande parte dos países, no princípio da autoridade da pessoa humana.[132]

A Teoria da Eficácia Imediata (ou Direta), proposta por Hans Carl Nipperdey e Walter Leisner, defende que os Direitos Fundamentais são normas que expressam valores que devem ser cumpridos por todo o ordenamento jurídico e que a Constituição, por sua supremacia formal e material, deve ser aplicada também ao Direito Privado, como legislação infraconstitucional. De acordo com essa teoria, não é correto afirmar que apenas o poder público está vinculado aos Direitos Fundamentais, mas também os particulares estão diretamente ligados a eles. Esse texto problematiza a tensão existente entre os Direitos Fundamentais e o Princípio da Autonomia privada. Os críticos da doutrina argumentam que a aplicação imediata dos Direitos Fundamentais às relações privadas pode levar à depressão da autonomia privada e alterar a leitura do Direito Privado como um todo. Eles afirmam que as relações Estado-indivíduo e indivíduo-indivíduo não podem ser tratadas da mesma maneira. No entanto, a passagem argumenta que, na prática, a maioria dos conflitos entre particulares

---

[131] WELSCH, 2007.

[132] Segundo Sarlet (2004, p. 59-60), temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, nesse sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

são judicializados. Como o Judiciário é um poder público, ele está diretamente vinculado aos Direitos Fundamentais. Isso sugere que as normas de Direitos Fundamentais devem ser efetivas tanto nas relações Estado-indivíduo quanto nas relações indivíduo-indivíduo. Em síntese, a passagem preconiza que os Direitos Fundamentais são essenciais para garantir a justiça e a equidade em todas as relações jurídicas.[133]

De acordo com o que foi claramente demonstrado e explicado, a Teoria da Aplicação Imediata ou Direta não impede o Poder Judiciário de examinar o caso específico e equacionar qual Direito Fundamental irá prevalecer no caso concreto. Ingo Wolfgang Sarlet (2005, p. 91) afirma a seguinte proposição com o objetivo de deixar claro esse ponto:

> A inviabilidade de uma eficácia direta "absoluta" e a necessidade de se adotarem soluções diferenciadas decorrem, em verdade, também (e principalmente) da estrutura normativa e da natureza eminentemente principiológica das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais. Com efeito, cuidando-se de relações entre titulares de Direitos Fundamentais, sempre se farão presentes — ponto de vista comum às teorias da eficácia direta e indireta —, na esteira do que observou Alexy, conflitos ou, pelo menos, situações de tensão, que, por sua vez, reclamam soluções distintas, de acordo com o caso concreto e com o(s) direito(s) fundamental(is) em conflito (ou tensão), tratando-se, em última análise, de um problema de ponderação.

A Constituição da República Federativa do Brasil é imperiosa quando estabelece em seu Art. 5º, §1º: "As normas definidas dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata".[134] Assim, de acordo com Marilene Carneiro Matos (2012), a capacidade de aplicar os Direitos Fundamentais de forma imediata é extremamente relevante, uma vez que ela assegura a proteção da pessoa humana, um dos pilares da República Federativa do Brasil. Além disso, a expressão "aplicação imediata" implica que os direitos e garantias fundamentais podem ser exercidos sem a necessidade de regulamentação prévia de normas.

No Brasil, o tema do Princípio da Vedação do Retrocesso Social começou a receber atenção das contribuições de José Afonso da Silva, Ingo Wolfgang Sarlet e Luís Roberto Barroso, despertando grande interesse na comunidade jurídica brasileira. A possibilidade de se criar uma proteção jurídica para impedir qualquer retrocesso nas conquistas legislativas de Direitos Sociais gerou entusiasmo entre os neoconstitucionalistas e pós-positivistas.[135]

O Princípio da vedação do Retrocesso Social está estreitamente vinculado ao Princípio da Segurança Jurídica, que está expressamente previsto no Art. 5º, da Constituição Federal Brasileira, e é essencial para a existência do Estado Democrático de Direito. Ingo Wolfgang

[133] FELIX, 2005, p. 73.
[134] BRASIL, 1988.
[135] FUHRMANN, 2014.

Sarlet (2012, p. 442) considera essa ideia fundamental para a compreensão do Princípio da Segurança Jurídica. Já para Luís Roberto Barroso (2003b, p. 158-159), refere-se a uma norma implícita no sistema jurídico constitucional. Esse princípio significa que, quando uma lei concretiza um direito constitucional e concede direitos, esses direitos são incorporados ao patrimônio da cidadania e não podem ser suprimidos por uma lei posterior, especialmente se for direitos de natureza social. Qualquer tentativa de extinguir um direito ou uma garantia viola esse princípio. Além disso, a norma que foi atingida a partir de sua regulamentação não pode ser atacada. Isso significa que se o legislador concretizou uma norma programática ou tornou viável o exercício de um direito, ele não pode revogar esse mesmo ato, pois isso implicaria em um retrocesso para um estado anterior de omissão legislativa.

A vedação ao Princípio do Retrocesso se aplica não apenas aos Direitos Sociais Fundamentais, mas a todos os direitos previstos na Constituição, ou seja, qualquer norma ou direito garantido pela Constituição não pode ser revogado ou reduzido sem justificativa plausível, sob pena de violação do Estado Democrático de Direito e da autoridade da pessoa humana.

Apesar dos vários argumentos apresentados anteriormente que sustentam a existência implícita deste princípio, é comum encontrar críticas dirigidas a esse instrumento jurídico, que visa proteger as conquistas sociais. De acordo com Suzana de Toledo Barros (2000), há um conflito entre o Princípio da Vedação ao Retrocesso Social, que é entendido como uma proteção dos Direitos Sociais previstos na lei, e o Princípio da Autonomia do Legislador. Essa autora argumenta que não seria aceitável elevar o grau de prestações legislativas de um direito social para uma dimensão constitucional material.

Outro argumento apresentado é sobre como os Direitos Sociais são privilegiados em relação aos direitos de liberdade, criando um sistema jurídico de proteção diferente para cada tipo de Direito Fundamental, o que é o oposto à ideia de um sistema unificado e igualitário. Para que essa afirmação seja válida, é necessário admitir a aplicação autônoma da "proibição do retrocesso", que pode permitir uma maior proteção aos Direitos Sociais em comparação com os limites impostos pelo legislador comum.[136]

Vale ressaltar que a vedação a esse princípio do retrocesso não está conectada à proteção do núcleo essencial dos Direitos Fundamentais, uma vez que se aplica a todos os Direitos Fundamentais, independentemente de sua natureza.

[136] NOVAIS, 2010.

De acordo com Alexy (2008), a eficácia dos Direitos Fundamentais pode ser avaliada tanto em sua dimensão vertical, ou seja, nas relações entre o indivíduo e o Estado, quanto em sua dimensão horizontal, que diz respeito às relações entre particulares. Nesse sentido, a autoridade da pessoa humana é um princípio fundamental que deve orientar a interpretação e aplicação dos Direitos Fundamentais em ambas as dimensões, garantindo a proteção da pessoa humana em sua integralidade.[137] Nesse contexto, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana assume um papel central, existindo como fundamento para a garantia e promoção dos Direitos Fundamentais.

2.3 Princípio da Dignidade da Pessoa Humana

A dignidade da pessoa humana reconhece o valor intrínseco e inalienável de cada indivíduo, desde que sejam asseguradas condições mínimas para sua realização plena. A força Vertical dos Direitos Fundamentais, ao estabelecer a proteção contra a atuação estatal abusiva, encontra na titularidade da pessoa humana sua razão de ser, uma vez que visa salvaguardar a autonomia, a liberdade e a integridade dos indivíduos perante o poder público. Por outro lado, a eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais, quando aplicada nas relações entre particulares, encontra respaldo no Princípio da Autoridade da pessoa humana, pois busca coibir abusos e garantir o respeito aos Direitos Fundamentais, mesmo em âmbito privado. Assim, a conexão entre as forças Verticais e Horizontais dos Direitos Fundamentais com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana reforça a importância de assegurar a proteção integral dos direitos humanos em todas as esferas da vida social, tanto nas relações entre indivíduos e Estado, quanto entre particulares. Essa interrelação fortaleceu a interpretação e aplicação dos Direitos Fundamentais em prol do respeito à condição humana em sua plenitude.

A ideia de que a pessoa possui uma dignidade que lhe é própria repousa no fundamento da filosofia ocidental. A concepção vem na Obra de Aristóteles, Santo Agostinho, Boécio, Santo Tomás. Na teoria geral do Direito, o Princípio de forma generalizada é encontrado em muitos textos internacionais. Todavia, foi na Constituição de 1988, e sua caracterização como “Constituição Cidadã”, que o a dignidade de pessoa humana passou do campo epistemológico para a dogmática do sistema jurídico, conforme considerações realizadas por Barreto (2013, p. 65).

[137] SARLET, 2021.

O princípio não é baseado em uma lei natural ou em um direito natural, mas sim em conquistas históricas progressivas que têm suas origens em diversos momentos da história, como a doutrina cristã, o Iluminismo, o Kantismo e as reações ao Nazismo.[138] O tema é compreendido pelo professor Elimar Szaniawski (2005) de forma precisa, indicando que a ideia de que todos os seres humanos são anteriores ao direito, o que significa que sua existência não depende de reconhecimento legal. No entanto, dado que a Soberania é um princípio fundamental que sustenta o Estado Democrático de Direito, ela vem sendo reconhecida há muito tempo pelos sistemas jurídicos de povos civilizados e democráticos como um valor unificador dos Direitos Fundamentais e um princípio jurídico fundamental inserido nas Constituições.

Em 10 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral das Nações Unidas proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que menciona a palavra "dignidade" duas vezes em relação à pessoa humana, em suas considerações:

> Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo, (...) Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta da ONU, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor do ser humano e na igualdade de direitos entre homens e mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla.[139]

E, no corpo da Declaração, mais uma vez, em seu primeiro artigo, volta a considerar a dignidade humana:

> Artigo I. Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.[140]

O Brasil, que assinou essa declaração, que é considerada uma resolução jurídica,[141] é um membro da Organização das Nações Unidas e considera a proteção humana um dos princípios fundamentais da República, de acordo com o Art. 1º, inciso III, da Constituição de 1988. A pessoa humana recebeu destaque na Constituição Federal, já que a sua dignidade é considerada um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. Esse princípio é amplamente utilizado para proteger e promover os direitos humanos, como

---

[138] VAZ, 2007.
[139] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS,1948.
[140] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948.
[141] QUEIROZ, 2004, p. 51.

afirmou Gustavo Tepedino (1999, p. 48), ao descrevê-lo como uma cláusula geral para a tutela e promoção da pessoa humana, considerada como o valor máximo do ordenamento jurídico:

> Com efeito, a escolha da dignidade da pessoa humana como fundamento da República, associada ao objetivo fundamental de erradicação da pobreza e da marginalização, e de redução das desigualdades sociais juntamente com a previsão do § 2º do art. 5º, no sentido da não exclusão de quaisquer direitos e garantias, mesmo que não expressos, desde que decorrentes dos princípios adotados pelo texto maior, configuram uma verdadeira cláusula geral de tutela e promoção da pessoa humana, tomada como valor máximo pelo ordenamento.

Segundo Renan Lotufo (2002, p. 81), os direitos da personalidade ganharam uma importância maior após a Segunda Guerra Mundial, com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos. O autor defende que a dignidade é a base dos direitos de personalidade. Os princípios constitucionais fundamentais, que são distribuídos em vários títulos, garantem o livre desenvolvimento da personalidade humana, mas sempre tendo como ponto de partida o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, quando se trata dos direitos da personalidade.[142]

Alguns dos autores citados fizeram a elaboração do conceito de dignidade humana como o consideramos na atualidade. Em São Tomás de Aquino, a ideia é formada em função da natureza divina, oriunda de Deus. Menciona que a "dignidade significa o valor que cada um possui em razão de si mesmo"[143]. O grande autor que situou a questão da dignidade humana no corpo social e político foi Francisco de Vitoria, no século XVI, que mostrou a importância do reconhecimento do outro como igual. Vitoria argumentava, contra o colonizador espanhol, argumentando que pelo fato dos indígenas não serem cristãos não significava que não tivessem direitos, pois eram, em princípio, livres e iguais.

Observamos, ainda, que Immanuel Kant (2008) não foi o primeiro filósofo a problematizar o tema da dignidade humana, mas sem dúvida foi um dos maiores.[144] Em *Fundamentação da Metafísica dos Costumes* (1785), definiu o conceito de dignidade humana associando-o a noção de racionalidade, que só os seres humanos possuem. E, em uma segunda etapa, aprimora a ideia de dignidade com conteúdo e moralidade. Nesse contexto, a pessoa é

---

[142] VAZ, 2007.
[143] TOMÁS DE AQUINO apud BAERTSCHI apud VAZ, 2007, p. 191.
[144] O primeiro filósofo a escrever sistematicamente sobre o tema da dignidade humana foi o italiano Giovanni Pico della Mirandola (1463-1494) que, em sua famosa *Horatio de hominis dignitate* (1480), já colocava a base do conceito de dignidade humana relacionado ao livre-arbítrio humano, que seria desenvolvido posteriormente por Kant e toda uma tradição de filósofos políticos que o procedeu.Ver PEREIRA (2015).

um espírito em um corpo com necessidades, que carecem ser atendidas para livrá-la da sujeição e da degradação. Logo, Kant (2008, p. 81) afirma:

> No reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto, não permite equivalente, então ela tem dignidade.

Celso Lafer (1997) assevera que no mundo contemporâneo persistem situações sociais, políticas e econômicas que contribuem para tornar os homens supérfluos e sem lugar num mundo comum. Entre outras tendências, menciona a ubiquidade da pobreza e da miséria; a ameaça do holocausto nuclear; a irrupção da violência; os surtos terroristas; a limpeza étnica; os fundamentalismos excludentes e intolerantes. Aduziu que a coincidência entre a explosão demográfica e a descoberta de novas técnicas aponta para a possibilidade terrível de que segmentos inteiros de trabalhadores possam se tornar descartáveis do ponto de vista da produção.

Apesar de ter alcançado conquistas históricas significativas na batalha pelo direito à cidade e por cidades mais equitativas, como exemplificado pelo Estatuto da Cidade, o Brasil tem regredido nos últimos anos, indo na direção oposta às recentemente divulgadas Diretrizes da ONU.[145]

A valorização da pessoa humana é um dos pilares da Constituição da República Federativa do Brasil, e essa premissa é responsável por nortear todo o sistema jurídico. Já em seu Art. 1º, prescreve a Lei Maior: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana (...)".[146]

É importante destacar que a Constituição de 1988 elevou a domínio da pessoa humana como um Princípio Fundamental, que permeia todo o Direito. Esse princípio serve como base ética para o desenvolvimento, proteção e segurança de todos os seres vivos, já que todos os direitos e garantias fundamentais encontram apoio nele.

Dessa forma, o Princípio Fundamental da dignidade da pessoa humana, consagrado na Constituição de 1988, estabeleceu um novo paradigma para o Direito, colocando a pessoa no centro de todas as normas e instituições jurídicas. Nesse contexto, a teoria do mínimo existencial surge como uma importante corrente de pensamento, estreitamente vinculada ao

[145] RIBEIRO, 2020.
[146] BRASIL, 1988.

Princípio da Motivação da Pessoa Humana, que se torna o cerne do nosso sistema jurídico. Enquanto a preservação da humanidade é o objetivo primordial, o conceito de mínimo existencial orbita em torno dessa premissa, garantindo o desenvolvimento, a proteção e a segurança de todos os seres vivos, com base em direitos e garantias fundamentais que encontram suporte nesse princípio. Embora não esteja explicitamente mencionado na Constituição, o mínimo existencial é implícito e deve ser interpretado com base em valores como igualdade, liberdade, direitos humanos, entre outros. É importante destacar que o mínimo existencial não se limita apenas aos direitos e garantias fundamentais, mas abrange qualquer outro direito.[147]

Sarlet (2015) afirma que o conceito de mínimo existencial está intrinsecamente ligado ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, como evidenciado na formulação do Art. 25, da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

> Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.[148]

A teoria do patrimônio mínimo é respaldada pelos Princípios da Herança da pessoa humana e do mínimo existencial, e consiste em normas civis que visam garantir que cada pessoa possua um patrimônio mínimo que assegure uma vida digna.[149] Segundo Paulo Solla (2010), a compreensão da pessoa não deve mais ser vista como um objeto passivo que apenas recebe direitos e obrigações, mas sim como uma personalidade complexa que requer assistência mínima e um patrimônio essencial. No entanto, esse patrimônio mínimo não deve ser interpretado como o menor possível, nem deve ser considerado o mesmo que o patrimônio máximo. As expressões usadas não conseguem abranger completamente a ideia em questão.

A respeito desse assunto, Luiz Edson Fachin (2006, p. 293) ressalta:

> (...) uma quantidade suscetível de várias grandezas ou de uma grandeza suscetível de vários estados, em que o mínimo não seja o valor menor, ou o menor possível, e o máximo não seja necessariamente o valor maior, ou o maior possível. Próximos ou distintos, os conceitos jurídicos e as categorias não jurídicas podem dialogar.

[147] COMIN, 2017.
[148] ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948.
[149] MELLO FILHO, 2017.

A dignidade humana e o Direito à Moradia são pontos relacionados na Constituição Federal de 1988. A partir desse princípio estruturante, reconhece-se a moradia como um direito social básico e essencial para garantir a existência mínima digna. A ordem econômica deve, portanto, se orientar para possibilitar uma vida digna a todos, considerando a função social da propriedade. Com o Estatuto da Cidade, a política urbana passa a ser regulamentada, assegurando o direito à cidade e até mesmo a possibilidade de desapropriação da terra. A exclusão social exige uma redefinição do conceito de cidades e dos direitos relacionados a elas, já que muitas vezes os excluídos são privados do acesso aos bens que as cidades oferecem.[150]

Silva (2018) cita o Direito à Moradia digna em uma comunidade de baixa renda. A intenção era identificar as principais barreiras que impedem o acesso a uma moradia adequada e como essas barreiras encerraram a qualidade de vida das pessoas. Os resultados revelaram que a falta de políticas públicas é um dos principais obstáculos enfrentados pelos moradores de baixa renda. Além disso, fatores como especulação imobiliária, insegurança nas habitações e precariedade das condições de saneamento básico também entraram para a violação do Direito à Moradia digna.

Cláudia Franco Corrêa (2012) traz à tona uma importante discussão sobre o Direito à Moradia digna e a necessidade de reconhecer e garantir o Direito de Laje como uma alternativa válida de Regularização Fundiária para os moradores das comunidades. A invisibilidade desse direito perpetua a exclusão social dos moradores e dificulta a elaboração de políticas públicas que possam promover a inclusão e a garantia de seus Direitos Fundamentais.

No documento de justificativa da Medida Provisória nº 759 (EMI nº 00020/2016, Ministério das Cidades — CCPR), foi apresentado um retrato realista da situação urbanística da maioria das cidades brasileiras, destacando a presença de habitações irregulares resultantes do processo histórico de crescimento populacional nos centros urbanos, especialmente nas cidades mais resistentes, e da falta de políticas públicas de ordenamento do solo capazes de lidar com os efeitos sociais e jurídicos da exclusão de parte da sociedade. Foi enfatizada a importância da moradia digna como um Direito Fundamental que deve ser garantido pelo Estado, e, portanto, a necessidade de se adotar medidas para tornar esse direito social efetivo, vinculando-o à função social da propriedade e à dignidade humana.[151]

[150] CANUTO, 2008.
[151] MATOSINHOS, 2017.

Por muito tempo, a questão da laje ou “puxadinho” tem sido motivo de debate nas âmbito social de pessoas com menor poder aquisitivo e para o Estado, que busca intervir nos interesses privados em prol das finalidades públicas. Isso levou à necessidade de regulamentação legal no Código Civil. A interpretação do conceito do Direito de Laje indica sua autonomia e sua autoridade imediata de oferecer segurança jurídica aos particulares diante da realidade social de expansão desordenada dos espaços urbanos. Ao mesmo tempo, o Direito de Laje serve para garantir o Direito à Moradia em conformidade com os padrões de vida e dignidade humana, enquanto se observa a necessidade de analisá-lo sob a perspectiva dos mandamentos constitucionais para o meio ambiente urbano, como uma condição prévia para a efetivação do mínimo existencial.[152]

Conforme Aline Lobato dos Santos e Tauã Lima Verdan Rangel (2018), a Constituição de 1988 reconhece o Direito à Moradia como um direito social, essencial para uma vida digna. A doutrina reconhece que esse direito deve ser elevado ao patamar de direito humano, considerando as convenções internacionais assinadas pelo Brasil e o status da moradia como um instituto jurídico importante. Decerto, o Estado deve promover esse direito como garantia da pessoa humana e da concretização dos valores fundamentais de justiça.

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o Direito Social de Moradia estão intrinsecamente ligados, uma vez que a garantia de uma moradia adequada é um aspecto fundamental para a promoção e preservação de cada indivíduo. Reconhecido como um dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico, a dignidade da pessoa humana estabelece que todos os seres humanos possuem um valor intrínseco e inalienável. Nesse sentido, o Direito Social de Moradia surge como uma das materializações concretas daquele, assegurando que cada indivíduo tenha condições dignas de habitação, livre de precariedades, insegurança e exclusão social.

2.4 Direito Social de Moradia

Ao garantir o acesso a uma moradia adequada, o Estado e a sociedade reconhecem a importância de proporcionar um ambiente saudável, seguro e estável para o pleno desenvolvimento da pessoa, promovendo a sua inclusão e bem-estar social. Desse modo, a análise conjunta do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e do Direito Social de Moradia revelam a interdependência entre o Direito de Propriedade e a moradia como Direitos

[152] DANTAS; OLIVEIRA; SANTIAGO, 2021.

Fundamentais, destacando a importância de políticas públicas e ações coletivas adotadas para a efetivação desse direito básico e essencial para a vida em sociedade.

Conforme esclarecido pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o direito de habitação adequada não deve ser interpretado estritamente, como um direito a mero abrigo físico, mas sim como extensão da dignidade humana.

A não institucionalização política do princípio/virtude da tolerância, pelos países da América Latina, terminou por se constituir em instrumentos de aprofundamento das diferenças socioeconômicas e de exclusão social. O processo de globalização da economia trouxe consigo uma série de novos desafios. Os problemas provocados pela pobreza mostraram como os chamados Direitos Sociais entraram em conflito com os direitos básicos do Estado liberal clássico, principalmente o Direito de Propriedade, na sua concepção clássica.[153]

A despeito de existirem diferentes formas de argumentação que sustentam a inconsistência dos Direitos Sociais como Direitos Humanos Fundamentais, consagrados no sistema jurídico nacional, parte-se da premissa defendida por Vicente de Paulo Barreto (2013, p. 207):

> Os Direitos Sociais não são meios de reparar situações injustas, nem são subsidiários de outros direitos. Não se encontram, portanto, em situação hierarquicamente inferior aos direitos civis e políticos. Os Direitos Sociais — entendidos como igualdade material e exercício da liberdade real — exercem no novo paradigma, posição e função, que incorpora aos direitos humanos uma dimensão necessariamente social, retirando-lhes o caráter de "caridade" ou "doação gratuita", e atribuindo-lhes o caráter de exigência moral como condição de sua normatividade.

Ainda com relação aos Direitos Fundamentais Sociais, ganham destaque os pressupostos de distribuição de bens e da riqueza e o desenvolvimento econômico. Isso significa dizer que, para o atendimento e realização dos Direitos Fundamentais Sociais, é necessário que o Estado faça investimentos e realize despesas nas suas mais variadas formas. Ocorre que o Estado não possui recursos suficientes para a efetivação de todos os Direitos Fundamentais em sua plenitude. Nas palavras de Canotilho (2002, p. 481): "(...) por isso, rapidamente se aderiu à construção dogmática da reserva do possível para traduzir a ideia de que os Direitos Sociais só existem quando e enquanto existir dinheiro nos cofres públicos".

A fim de prevenir equívocos, vale lembrar que a reserva do possível é uma criação alemã, com características e especificidades próprias, numa discussão que envolvia vagas no Ensino Superior. Daí que não se coaduna como razão para não efetivação do mínimo

[153] BARRETO, 2013, p. 200.

existencial do direito, por exemplo, à saúde. É certo que os Estados e municípios têm sérios problemas de recursos financeiros. O que causa singularidade é que a bandeira da reserva do possível seja hasteada por tanta gente que, ao fim e ao cabo, apenas reproduz o senso comum. Não obstante, o princípio da reserva do possível, limite fático à concretização dos Direitos Sociais, cabe ao Estado a obrigação de garantir o Direito à Moradia, por meio de políticas urbanas e habitacionais.

Antes da Emenda Constitucional de 2000, o Direito à Moradia não era explicitamente mencionado na Constituição Federal, aparecia apenas de forma implícita. No entanto, com a aprovação da Emenda Constitucional n° 26, o Direito à Moradia foi reconhecido como um direito social, sendo incluído no Art. 6°, da Constituição. Essa decisão foi tomada pelo constituinte, que entendeu a importância da moradia para a alavancagem da pessoa humana, que é um princípio norteador dos demais princípios constitucionais.[154]

Como significado para a palavra "moradia", o legislador usou uma definição ampla, sem acrescentar nenhum adjetivo, como "adequada" ou "digna". É claro que seria incentivado que o legislador entendesse o Direito à Moradia de forma oposta, já que esse direito não pode ser interpretado como uma moradia aprendida ou que não atenda aos requisitos mínimos para a aprendizagem humana. Portanto, a moradia sempre deve ser um lugar decente.[155]

De acordo com Sérgio Iglesias Nunes de Souza (2008), a habitação é um Direito Fundamental reconhecido pela lei devido à sua importância intrínseca para a vida das pessoas, visto que atende à necessidade básica de moradia.

O conceito do Direito Fundamental à Moradia é apresentado por Loreci Gottschalk Nolasco (2008, p. 88):

> O direito de moradia consiste na posse exclusiva e, com duração razoável, de um espaço onde se tenha proteção contra a intempérie e, com resguardo de intimidade, as condições para a prática dos atos elementares da vida: alimentação, repouso, higiene, reprodução, comunhão. Trata-se de direito *erga omnes*. Nesse sentido, moradia é o lugar íntimo de sobrevivência do ser humano, é o local privilegiado que o homem normalmente escolhe para alimentar-se, descansar e perpetuar a espécie. Constitui o abrigo e a proteção para si e os seus; daí nasce o direito à sua inviolabilidade e à constitucionalidade de sua proteção.

O Direito à Moradia, que é um Direito Fundamental reconhecido pela maioria das Constituições nacionais e tratados internacionais de direitos humanos, consiste em ter a posse exclusiva de um espaço com condições adequadas para alimentação, repouso, higiene,

[154] DA CRUZ; RAMOS, 2022.
[155] SARLET, 2009-2010.

reprodução e comunhão, e que esse direito é aplicável a todos. Quando se trata dos Direitos Fundamentais, o termo "do homem" sugere que esses direitos devem ser efetivados em termos materiais, de forma equitativa para todos, e não apenas reconhecidos formalmente.[156]

É reconhecido que ter uma casa é um Direito Fundamental, necessário para garantir uma vida digna, bem como manter a saúde e o bem-estar. Bonavides (2009, p. 565) destaca que o Direito à Moradia é visto como um Direito Social:

> Os Direitos Sociais fizeram nascer a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo, conforme ocorreria na concepção clássica dos direitos de liberdade, era proteger a instituição, uma realidade social muito mais rica e aberta à participação criativa e à valoração da personalidade que o quadro tradicional da solidão individualista, onde se formara o culto liberal do homem abstrato e insulado, sem a densidade dos valores existenciais, aqueles que unicamente o social proporciona em toda a plenitude.

A proteção do direito à habitação permite a garantia da moradia como uma necessidade essencial dos indivíduos, respeitando os valores fundamentais de dignidade humana, igualdade e condições mínimas de sobrevivência. A previsão do direito à habitação, conforme descrito no Art. 25, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tem como objetivo garantir um nível de vida adequado para promover a saúde e o bem-estar das pessoas.[157] Depois da criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, o Direito à Moradia começou a ser oficialmente reconhecido em vários tratados e documentos internacionais. Entre eles, destaca-se o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, juntamente com os Comentários Gerais nº 4 e nº 7, que abordam o Direito à Moradia adequada e à proteção de despejos forçados. Esses comentários foram elaborados pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas. O Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966, concebe que os Direitos Sociais, Psicológicos e Culturais têm uma aplicação progressiva.[158]

De acordo com o Comitê, o Direito à Moradia não deve ser entendido de forma restritiva, como sendo apenas a disponibilidade de um telhado sobre a cabeça ou como uma mercadoria. Em vez disso, deve ser visto como o direito de viver em um lugar que tenha segurança, paz e autonomia. O conceito de habitação adequada inclui elementos como privacidade, espaço suficiente, iluminação e ventilação adaptada, infraestrutura básica e localização adequada em relação ao trabalho e às necessidades básicas, tudo a um custo

[156] SILVA, 2014.
[157] COMPARATO, 2008.
[158] BETTO; MELLO AGUIRRE, 2019.

razoável, como afirmado pela Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000.

Assim, o Direito à Moradia é composto por aspectos materiais que são fundamentais para garantir uma habitação adequada. A Comissão da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais descreve esses elementos no Comentário nº 4. O primeiro elemento é a proteção legal da posse, independentemente da origem ou natureza da posse. O Estado deve garantir a segurança da posse contra despejos forçados e outras ameaças. A viabilidade econômica também é importante, incluindo os custos financeiros associados à habitação, que devem ser assegurados para garantir que não comprometam outras necessidades essenciais. O acesso à moradia deve ser concedido a pessoas que não têm meios para obtê-la, e os inquilinos devem ser protegidos contra aumentos abusivos. A acessibilidade é considerada, incluindo as necessidades específicas de grupos como idosos. A localização da habitação é importante e deve permitir o acesso a oportunidades de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais. A construção da habitação também deve respeitar a identidade cultural dos moradores — esse é o suporte de suficiência cultural.[159]

Dessa forma, a garantia do Direito à Moradia é considerado um direito essencial e coletivo, e será sempre observado sob a ótica do princípio da proteção humana, que traz consigo diversos aspectos relevantes. Isso ocorre porque a alavancagem da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (previsto no Art. 1º, inciso III), e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a promoção do bem-estar geral são alguns dos seus objetivos.

Na esfera infraconstitucional, a implementação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) foi altamente significativo para proteger os direitos urbanos. Além disso, vale ressaltar as Leis nº 11.124/2005 e 11.481/2007, que estabelecem a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e a prioridade de utilização de terrenos pertencentes a União Federal para projetos habitacionais de interesse social, como a principal consequência do Princípio da Função Socioambiental da propriedade pública. A proteção do Direito à Moradia é tratada ainda em várias constituições estaduais e em leis orgânicas municipais.[160]

Lenio Streck (2016) destaca a cultura do Direito Social à Moradia, enfatizando que esse direito deve ser implementado pelo Estado, que deve prover políticas públicas voltadas para a construção de habitações populares e a Regularização Fundiária, reconhecendo que o

[159] CESCR U. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário geral nº 20: Não discriminação em direitos econômicos, sociais e culturais (art. 2, parágrafo 2 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais); 2009.
[160] SANTOS; MEDEIROS; LUFT, 2016.

Direito à Moradia é um Direito Fundamental. O autor observa que, em muitos casos, o Poder Judiciário é acionado para resolver questões relacionadas à habitação e, nesses casos, é crucial que as decisões judiciais sejam constitucionalmente respeitadas, em conformidade com os princípios e normas estabelecidos na Constituição. No entanto, Streck (2016) adverte sobre os riscos do ativismo judicial, que pode resultar em decisões arbitrárias e contrárias ao ordenamento jurídico, e destaca a importância de se manter a separação dos poderes e a competência de cada um deles. De acordo com o autor, é fundamental encontrar um equilíbrio entre o ativismo e a judicialização da política, a fim de garantir que os Direitos Fundamentais sejam garantidos, concretizados e permaneçam em conformidade com as normas e princípios constitucionais.

Josué Mastrodi e Márcia Carvalho da Silva (2012) citam que o reconhecimento constitucional do Direito à Moradia não assegura a sua efetivação na realidade brasileira, como demonstrado pelo número de pessoas sem abrigo. Embora se considere o Direito Social à Moradia como um Direito Humano Fundamental, uma abordagem realista constata que a falta de sua efetivação ocorre, entre outras razões, porque a Teoria Geral do Direito não reconhece os Direitos Sociais como Fundamentais, incluindo o Direito à Moradia. De acordo com essa teoria, os Direitos Sociais não são sequer considerados como Direitos Subjetivos, o que impede o seu reconhecimento pelo poder judiciário. Apesar de a Teoria Geral do Direito e a Teoria dos Direitos Fundamentais conferirem aos Direitos Fundamentais Sociais, incluindo o Direito à Moradia, um caráter especial, esse caráter não permite que eles sejam exigíveis e cumpridos imediatamente.

De acordo com Leticia Osório (2003), para cumprir com sua obrigação de garantir gradualmente o Direito à Moradia, o Estado Brasileiro precisa estabelecer meios materiais que tornem possível o exercício desse direito. Isso pode ser alcançado por meio das seguintes medidas: adoção de instrumentos financeiros, legais, administrativos, fiscais, urbanísticos e de Regularização Fundiária para fomentar uma política habitacional; criação de um sistema nacional de habitação de interesse social descentralizado, com negociação de participação popular e recursos subsidiados; revisão da legislação e instrumentos para eliminar normas que restrinjam ou discriminem o exercício do Direito à Moradia; implementação imediata de legislações e instrumentos que garantam o Direito à Moradia, especialmente o Estatuto da Cidade; e alocação de recursos públicos para a política habitacional. A autora cita que os elementos fundamentais do direito humano à moradia adequada devem incluir a ausência de discriminação, a participação na elaboração e execução de políticas habitacionais e a garantia de segurança jurídica da posse.

O Comentário Geral nº 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, é um documento internacional importante, que interpreta o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e define a extensão do Direito à Moradia adequada. Embora a compreensão da moradia dependa de fatores sociais, psicológicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros, o Comitê identificou certos aspectos desse direito que devem ser considerados em qualquer contexto particular, conforme estabelecido no Art. 8º. Dessa forma, o documento estabelece os elementos que compõem o Direito à Moradia adequada, conforme cita Henrique Botelho Frota (2015, p. 28):

> Segurança da posse: Todas as pessoas têm o direito de morar sem o medo de sofrer remoção, ameaças indevidas ou inesperadas. As formas de se garantir essa segurança da posse são diversas e variam de acordo com o sistema jurídico e a cultura de cada país, região, cidade ou povo;
> Disponibilidade de serviços, infraestrutura e equipamentos públicos: A moradia deve ser conectada às redes de água, saneamento básico, gás e energia elétrica; em suas proximidades deve haver escolas, creches, postos de saúde, áreas de esporte e lazer e devem estar disponíveis serviços de transporte público, limpeza, coleta de lixo, entre outros.
> Custo acessível: O custo para a aquisição ou aluguel da moradia deve ser acessível, de modo que não comprometa o orçamento familiar e permita também o atendimento de outros direitos humanos, como o direito à alimentação, ao lazer etc. Da mesma forma, gastos com a manutenção da casa, como as despesas com luz, água e gás, também não podem ser muito onerosos.
> Habitabilidade: A moradia adequada tem que apresentar boas condições de proteção contra frio, calor, chuva, vento, umidade e, também, contra ameaças de incêndio, desmoronamento, inundação e qualquer outro fator que ponha em risco a saúde e a vida das pessoas. Além disso, o tamanho da moradia e a quantidade de cômodos (quartos e banheiros, principalmente) devem ser condizentes com o número de moradores. Espaços adequados para lavar roupas, armazenar e cozinhar alimentos também são importantes.
> Não discriminação e priorização de grupos vulneráveis: A moradia adequada deve ser acessível a grupos vulneráveis da sociedade, como idosos, mulheres, crianças, pessoas com deficiência, pessoas com HIV, vítimas de desastres naturais etc. As leis e políticas habitacionais devem priorizar o atendimento a esses grupos e levar em consideração suas necessidades especiais. Além disso, para realizar o direito à moradia adequada é fundamental que o direito a não discriminação seja garantido e respeitado.
> Localização adequada: Para ser adequada, a moradia deve estar em local que ofereça oportunidades de desenvolvimento econômico, cultural e social. Ou seja, nas proximidades do local da moradia deve haver oferta de empregos e fontes de renda, meios de sobrevivência, rede de transporte público, supermercados, farmácias, correios, e outras fontes de abastecimento básicas. A localização da moradia também deve permitir o acesso a bens ambientais, como terra e água, e a um meio ambiente equilibrado.
> Adequação cultural: A forma de construir a moradia e os materiais utilizados na construção devem expressar tanto a identidade quanto a diversidade cultural dos moradores e moradoras. Reformas e modernizações devem também respeitar as dimensões culturais da habitação.

Prever esses elementos torna o Direito à Moradia mais tangível, enfraquecendo a alegação de que sua previsão seria excessivamente ampla e vaga, o que dificultaria a

aplicação desse direito.[161] De acordo com Arlete Moysés Rodrigues (2003, p. 40), a origem dos imóveis irregulares é multifacetada e, geralmente, relaciona-se à escassez de habitações adequadas para acompanhar o desenvolvimento urbano e atender à demanda crescente, logo:

> A favela surge da necessidade do onde e como morar. Se não é possível comprar uma casa pronta, nem terreno onde auto-construir, tem-se que buscar uma solução. Para alguns essa solução é a favela. A favela é a conjugação de vários processos: da expropriação dos pequenos proprietários rurais e da superexploração da força de trabalho no campo, que conduz a sucessivas migrações rural-urbana e também urbana-urbana, principalmente de pequenas e médias para as grandes cidades. É também produto do processo de empobrecimento da classe trabalhadora em seu conjunto.

Jamile Gonçalves Calissi e Renato Zanolla Montefusco (2021) destacam a importância do Direito de Laje como uma alternativa para a regularização de habitações em áreas urbanas já consolidadas, onde a terra é escassa e os preços são altos. Os autores abordam a questão da moradia como um Direito Social Fundamental e destacam que o Direito de Laje pode ser uma ferramenta para a efetivação desse direito. Além disso, eles argumentam que essa modalidade de direito real sobre coisa alheia pode ser uma solução viável para a questão da falta de moradia, especialmente em regiões onde há grande demanda por habitação. No entanto, é necessário que haja uma regulamentação adequada e fiscalização eficiente para garantir a segurança das construções e a qualidade de vida dos moradores.

O Direito Social à Moradia trata-se de uma vertente do Direito que busca assegurar que todas as pessoas tenham condições adequadas de habitação, promovendo a inclusão social e a igualdade de oportunidades. Por sua vez, o Direito de Laje, além de outorgar titulação aos possuidores de imóveis irregulares e/ou clandestinos, é uma política pública que propicia a Regularização Fundiária, visando a moradia digna aos seus ocupantes.

[161] FROTA, 2015.

3 RECONSTRUÇÃO DO INSTITUTO

No rol dos direitos e garantias fundamentais presentes na Constituição Federal de 1988, destaca-se como fundamento da República Federativa do Brasil o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. Dentre os direitos e deveres individuais e coletivos, são assegurados a propriedade (e a posse através de uma interpretação extensiva), considerando que são institutos autônomos e não há hierarquia entre elas, e desde que condicionadas ao cumprimento dos requisitos da função social para atender às necessidades e interesses da sociedade. Esses direitos estão intrinsecamente ligados e são interdependentes, com a finalidade de garantir a todas as pessoas uma existência digna, essencial para a realização de uma sociedade regida pelo Estado Democrático de Direito.[162]

O Direito à Moradia não foi historicamente uma preocupação central do Direito, que priorizou a proteção da propriedade privada. No entanto, é evidente que a moradia, o lar e o abrigo devem ser reconhecidos e validados como Direitos Fundamentais Sociais. Essa realidade nos causa desconforto ao percebermos que, apesar dos avanços tecnológicos, das descobertas científicas e do consumismo desenfreado, muitas pessoas ao redor do mundo ainda não têm acesso ao mínimo necessário para viver de maneira digna. Com relação à evolução dos direitos humanos, o Direito à Moradia passou a ser considerado um Direito Social e, portanto, foi incorporado à segunda geração de Direitos Humanos.[163]

Com o objetivo de reduzir a irregularidade de terras no Brasil, a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, introduziu o conceito de Direito de Laje no Art. 1.225, inciso XIII, do Código Civil, elevando-o à categoria de Direitos Reais. De fato, esse novo direito possui características distintas que, em uma análise cuidadosa, o diferenciam dos institutos já mantidos, como o Condomínio Edilício e o Direito de Superfície. Podemos destacar aspectos que tornam a laje única: sua autonomia, a perpetuidade da propriedade e sua natureza ilimitada. Sua aplicação na sociedade, para a regularização de áreas com desconformidades urbanísticas, mostra-se viável dentro das modalidades de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) e/ou Regularização Fundiária de Interesse Específico (REURB-E), sendo que a primeira matriz, REURB-S, compreende áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, com a possibilidade ainda de combinação dos modelos de REURB. Nesse sentido, a Regularização Fundiária cumpre com a proposta de execução na exposição de motivos da Medida Provisória nº 759, de 2016, que visa promover uma

[162] SILVEIRA; FIGUEIRA, 2019.
[163] MATOSINHOS, 2017.

legislação corretiva para a situação habitacional dos assentamentos informais. Portanto, a normatização do Direito Real de Laje, no sistema jurídico do Brasil, foi um progresso significativo. Esse avanço teve como principal objetivo beneficiar a sociedade, permitindo uma utilização legal mais eficiente das propriedades urbanas.[164]

A consolidação do regime da propriedade urbana possui vínculo direto com o desenvolvimento das políticas urbanas do país. A mera implementação do Direito de Laje, de forma isolada, não será considerada uma política pública eficaz na realização da moradia adequada. O processo de constitucionalização ou releitura do Código Civil, que expande o conceito individualista da propriedade, se faz essencial. Deve-se conjugar esse instituto com outros mecanismos para alcançar os fundamentos do Estado Democrático de Direito, que sustentam os pilares de todos os direitos constitucionais fundamentais.[165]

As explosões demográficas, inerentes à laje e sua multiplicação, marcam a intensa migração do setor rural para o setor urbano, a partir da década de 1950, no Brasil. A falta de infraestrutura urbana contribuiu mais ainda para o escasseamento da moradia. O Direito de Laje busca promover a Regularização Fundiária e a garantia do Direito à Moradia digna em contextos urbanos, especialmente em áreas caracterizadas por ocupações irregulares. No entanto, é importante avaliar criticamente a inserção desse instituto em relação ao Direito à Moradia digna em um Estado Democrático de Direito.[166]

A moradia é reconhecida como um Direito Fundamental, consagrado em diversas normas internacionais e Constituições ao redor do mundo. Esse direito abrange não apenas o acesso a uma habitação, mas também a garantia de condições adequadas de infraestrutura básica, saneamento e segurança. A problemática que envolve a moradia suscita questões sobre as mazelas que o crescimento desordenado das cidades brasileiras traz atrelado à situação econômica e social da população.[167]

É clichê dizer que o Direito à Moradia se efetivará apenas por meio de medidas jurídicas e agendas políticas voltadas a simples outorga de títulos de propriedade ou posse à população carente.[168] A percepção de que a simples regularização da construção vertical não garante o atendimento dos demais requisitos para uma habitação adequada é prosaico. Por vezes, as unidades construídas (laje em sobrelevação ou laje em infrapartição) sobre a

[164] DALAGO; SCHRINER, 2019.
[165] MATOSINHOS, 2017.
[166] SILVEIRA; FIGUEIRA, 2019.
[167] ANDRADE, 2020.
[168] MARICATO, 1996, p. 49-50.

construção-base podem não contar com acesso a serviços públicos essenciais.[169] Além disso, o Direito de Laje pode ser visto como uma solução paliativa para a falta de políticas habitacionais efetivas por parte do Estado. Isoladamente, o Direito de Laje, por si só, não resolve o problema estrutural da falta de moradias adaptadas e acessíveis para a população de baixa renda. Uma abordagem mais ampla que envolve investimentos em programas habitacionais, urbanização de áreas precárias e promoção de políticas de inclusão social é fundamental.[170] Todavia, é indiscutível a ousadia do legislador em regulamentar o Direito de Laje, não apenas como um processo de verticalização da moradia informal, mas como meio de dignificar os espaços.

O Direito de Laje contribui para a Regularização Fundiária e a segurança jurídica dos moradores, à medida que flexibiliza a legislação anterior e facilita sobremaneira as correções das desconformidades urbanísticas existentes. Todavia, não é suficiente para garantir efetivamente o Direito à Moradia digna. É essencial que, em um Estado Democrático de Direito, o sistema jurídico consiga efetivar a proteção da pessoa humana e de sua dignidade. E o poder público assuma a responsabilidade de promover políticas públicas que assegurem o acesso universal a moradias dignas e de qualidade para toda a população, especialmente para aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica.[171] Essas políticas devem levar em consideração não apenas a Regularização Fundiária como um todo, mas também a promoção do desenvolvimento urbano e ambiental sustentável, o acesso a serviços básicos, a participação popular e a garantia de habitações adequadas e acessíveis para todos os cidadãos. Somente dessa forma será possível superar as limitações existentes e garantir o pleno exercício do Direito à Moradia digna.[172]

A concepção de uma residência digna ou coletiva vai além do simples fato de ter um lugar para morar, mas enfatiza a importância de situar esse espaço em um contexto urbano ou rural, independentemente do nível de desenvolvimento econômico, a fim de possibilitar que os indivíduos exerçam seus direitos e superem as limitações. Devido à existência de uma estrutura territorial desalinhada com as normas urbanísticas vigentes, demanda-se um trabalho árduo que envolve a implementação de políticas públicas sociais e incentivo para promover a inclusão social e intervir na economia, principalmente em relação à ganância dos empreendedores imobiliários, incorporadores e construtores.

---

[169] AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2018, p. 11.
[170] ZANINI; CINTRÃO; MELHEN, 2021.
[171] CORREIA; MOURA; MOTA, 2019.
[172] ZANINI; CINTRÃO; MELHEN, 2021.

Além disso, são necessárias políticas que valorizem o espaço rural, a fim de evitar o êxodo cada vez mais frequente. Essas políticas ameaçam a colaboração tanto da sociedade quanto do poder público, especialmente do Legislativo e do Executivo, que devem encontrar meios que estejam de acordo com a legislação vigente, planejando e implementando ações através da Administração Pública e do setor privado. O Direito Real de Laje surge como uma medida para atender a primeira parte do processo de Regularização Fundiária, proporcionando segurança jurídica à posse e incorporando, ao ordenamento jurídico, uma situação que de fato persiste há anos no contexto urbano do Brasil.[173]

Conforme mencionado por Letícia Marques Osório (2003), também se enfatiza a importância de adotar medidas menos rígidas para regularizar a posse de terras e flexibilizar as leis relacionadas ao acesso à propriedade. No entanto, é ressaltada a necessidade de combinar esses controles com uma política pública urbana abordada para melhorar as condições de vida na região assolada pela informalidade.

Assim, a introdução do Direito de Laje em nosso sistema jurídico aborda a primeira lacuna dos assentamentos ilegais, que é a falta de segurança na posse. No entanto, ao analisar a Lei nº 13.465, de 2017, com uma abordagem teológica, podemos observar que o Direito de Laje está inserido no Título II - Da Regularização Fundiária Urbana, que se inicia com o instituto da REURB, substituta da Regularização Fundiária por Interesse Social, prevista na Lei nº 11.977, de 2009. Essa lei trata de um amplo projeto de Regularização Fundiária, abrangendo aspectos gerais de urbanização e tendo como objetivos, conforme o Art. 10, identificar os núcleos urbanos informais a serem regularizados, organizá-los e garantir a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação anterior de ocupação informal.

Além disso, busca criar unidades imobiliárias adaptadas ao ordenamento territorial urbano e estabelecer direitos reais em favor dos ocupantes, ampliar o acesso à terra urbanizada para uma população de baixa renda, priorizando a permanência dos ocupantes nos núcleos urbanos informais regularizados e promover a integração social e a geração de emprego e renda. Portanto, se o Direito de Laje for considerado um instrumento complementar à REURB, certamente, terá um impacto significativo, adicionando segurança na posse aos demais critérios essenciais para uma moradia digna.

Destarte, fará parte de uma política pública de desenvolvimento urbano sustentável, que inclui medidas abrangentes de saneamento básico, como canalização de água e esgoto,

[173] MATOSINHOS, 2017.

além da prestação de serviços públicos essenciais, como pavimentação de ruas, calçadas e transporte público, entre outros.

É inegável que um grande avanço foi dado ao reconhecermos a importância dessas comunidades ao proporcionar aos seus moradores uma verdadeira integração ao ambiente urbano. Isso contribui para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.[174]

Conforme Maria Eliane Blaskesi Silveira e Gabriel Blaskesi Figueira (2019), a falta de planejamento no âmbito do urbanismo e habitação, como resultado de um Estado ineficiente, contribuiu para edificações precárias, construídas de maneira irregular, desprovidas de qualquer infraestrutura e amontoadas umas sobre as outras, originando as conhecidas "construções improvisadas". Essas construções, sem registro imobiliário e sem autorização dos órgãos municipais responsáveis pelas obras, não representam apenas sérios riscos para os moradores e a comunidade local, mas também comprometem a autoridade humana e violam o princípio da função social da propriedade. A aceitação legal do Direito de Laje o elevou à categoria de Direito Real, permitindo o seu registro no cadastro imobiliário. O titular desse direito, conhecido como "lajista" ou "lajeário", terá um registro individualizado desse direito, o que possibilitará a regularização de sua construção. De acordo com o parágrafo 3º, do Art. 1.510-A, do Código Civil, os proprietários da laje, que é uma unidade autônoma registrada separadamente, têm todos os atributos de uma propriedade.

Ainda de acordo com Silveira e Figueira (2019), com a crescente necessidade de incorporar um maior número de membros da sociedade ao sistema legal estabelecido, impulsionado pela Constituição da República Federativa do Brasil, que estabeleceu como fundamento da nação o bem-estar social, a legislação territorial tem passado por mudanças e se mostrou mais flexível em relação às normas antigas. No campo do Direito Urbanístico, surge cada vez mais um Direito à Moradia, que se consolida, como resultado do desenvolvimento de um direito essencial intrínseco à aprendizagem humana. A função social da cidade, expressamente estabelecida no Art. 182, da Constituição Federal de 1988, também emerge nesse contexto, corroborando a declaração do Direito à Moradia, uma vez que exige uma distribuição equitativa da utilização e ocupação dos espaços urbanos. No entanto, o Estado levou décadas para reconhecer o direito dos moradores de baixa renda em assentamentos informais. A Regularização Fundiária recebeu destaque apenas com a Lei nº

[174] MATOSINHOS, 2017.

11.977/2009, que trouxe conceitos e ferramentas jurídicas nunca antes vistas no Direito brasileiro, conferindo-lhe o status de garantia do Direito Social à Moradia.

O Registro de Imóveis, por sua vez, adquiriu funções importantes para auxiliar na garantia do Direito à Moradia, tornando-se um dos principais agentes da Regularização Fundiária. Esse instituto, que historicamente tem garantido a propriedade imobiliária no Brasil e no mundo, há séculos, agora exerce funções sociais e ambientais, resultado da transformação do Direito de Propriedade contemporâneo. Embora seja uma abordagem recente, o novo tratamento dado à propriedade com o conceito de função social está assumindo contornos impressionantes nos diplomas legais relacionados a questões imobiliárias, uma modernização há muito necessária, uma vez que a realidade habitacional vem se preservando desde a Revolução Industrial, com a migração maciça da população rural para os grandes centros urbanos.

Dentre os princípios que regem a ordem econômica, conforme estabelecido no Art. 170, da Constituição Federal de 1988, a propriedade privada e sua função social asseguram a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Atualmente, o exercício do Direito de Propriedade está condicionado ao cumprimento de sua função social. É impossível estudar os procedimentos de proteção da posse e dos direitos reais sem levar em consideração essa norma constitucional, que estrutura todo o sistema jurídico de proteção desses institutos. Esse princípio confere um conteúdo específico à propriedade, fornecendo-lhe um novo conceito. A inclusão desses princípios no texto constitucional representa uma tentativa de conciliar dois aspectos distintos da história jurídica: o conceito clássico de propriedade e a sua nova dimensão, caracterizado pelo desenvolvimento teórico de sua função social. Além disso, a noção de função social é de grande utilidade quando aplicada à propriedade privada.[175]

A função social da propriedade e a Regularização Fundiária exigem meios práticos para sua efetivação, que vão além da simples concessão de título de propriedade. O Direito Imobiliário, no Brasil, precisa unir o binômio adequação e necessidade, de modo que a propriedade não se limite apenas a um documento, mas também incorpore todos os direitos e deveres essenciais para a plena garantia de seus beneficiários. A tendência legislativa, como mencionado anteriormente, caminha nessa direção, e esse caminho parece ser irreversível para o sistema jurídico brasileiro.[176]

A necessidade de ter um lugar seguro e abrigo é fundamental para todos os seres humanos, independentemente da condição de ser proprietário. Portanto, a moradia é uma

[175] DIDIER JUNIOR, 2008.
[176] SILVEIRA; FIGUEIRA, 2019.

prioridade antes mesmo do Direito de Propriedade, uma vez que é inerente à condição humana. No entanto, em termos legais, o reconhecimento do Direito de Propriedade ocorre antes do reconhecimento do Direito à Moradia. Assim, embora a moradia seja uma necessidade primordial, a proteção legal do Direito de Propriedade é estabelecida primeiro. É importante ressaltar que o Direito à Moradia é um tema de extrema importância, uma vez que está incluído na lista dos Direitos Humanos, conforme destaca Elaine Adelina Pagani (2009). A autora cita ainda que conceito de moradia é mais amplo e complexo do que o conceito de casa própria, visto que a moradia é um dos fatores determinantes da qualidade vida da pessoa humana.

Segundo o Professor Marcelo de Oliveira Milagres (2011), a residência é um direito independente e autônomo, mesmo que tenha como objetivo proteger a privacidade, intimidade ou identidade pessoal. Com base nisso, é inquestionável que o espaço de moradia é fundamental para o desenvolvimento da personalidade. Ao compreender o Direito à Moradia como um Direito Fundamental, devido à essencialidade desse bem, podemos enxergar a moradia como uma expressão da identidade humana, da privacidade e privacidade, e como uma forma de manifestação da individualidade e valor protegido à pessoa humana. Isso não significa que esse direito se confunda com os valores ou bens mencionados, mas sim que ele possui uma natureza jurídica independente em relação a eles. Portanto, pode-se inferir que o Direito à Moradia, assim como os direitos da individualidade, monitora características semelhantes, como são intransferíveis, insubstituíveis, conforme afirmado por Eliane Maria Barreiros Aina (2009).

A dignidade da pessoa humana implica que o Estado e a sociedade devem garantir condições para o pleno desenvolvimento e realização dos direitos e garantias fundamentais além de assegurar a proteção contra qualquer forma de violação ou tratamento degradante. A Constituição Federal de 1988 estabelece um conjunto de direitos explícitos, que são aqueles expressamente mencionados em seu texto. Esses direitos são garantidos a todos os cidadãos e incluem, por exemplo, a igualdade perante a lei, a liberdade de expressão, a liberdade religiosa, o direito à vida, à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, entre outros. Além dos Direitos Fundamentais explícitos, a Constituição também reconhece a existência de Direitos Fundamentais implícitos. Esses direitos decorrem da interpretação dos princípios fundamentais e dos valores presentes na Constituição, bem como dos tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. São exemplos de Direitos Fundamentais implícitos o Direito à Privacidade, o Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, o Direito à Segurança, o Direito à Participação Política, entre outros. Os Direitos

Fundamentais, sejam eles explícitos ou implícitos, são essenciais para a garantia da dignidade da pessoa humana e para a construção de um Estado Democrático de Direito efetivo. Eles são normas de proteção e limitação do poder estatal, garantindo que o Estado não exerça um controle absoluto sobre os indivíduos, mas sim respeite e promova a sua autonomia, liberdade e igualdade.[177]

A função social da propriedade é um princípio fundamental consagrado na Constituição Federal (BRASIL, 1988), que estabelece que a propriedade deve cumprir uma incumbência que beneficie não apenas o seu proprietário, mas também a coletividade e o bem-estar social. Essa disposição reflete uma preocupação do ordenamento jurídico brasileiro em buscar um equilíbrio entre o direito individual de propriedade e a necessidade de garantir o desenvolvimento social e a justiça distributiva. O Art. 5º, inciso XXIII, da Constituição, estabelece que "a propriedade atenderá a sua função social". Além disso, o Art. 170, que trata dos princípios gerais da atividade econômica, estabelece que a ordem econômica tem como um de seus fundamentos a função social da propriedade. A função social da propriedade pode ser entendida como uma limitação ao direito absoluto de propriedade, de forma que o proprietário não pode utilizar sua propriedade de forma exclusivamente individualista, sem considerar os interesses da coletividade. O objetivo é assegurar que a propriedade seja exercida de maneira a promover o bem-estar social e a redução das desigualdades.

Assim, a propriedade deve ser utilizada para cumprir uma série de finalidades sociais, como a produção de bens e serviços, a geração de empregos, o respeito ao meio ambiente, o cumprimento da função social da cidade, entre outros aspectos. Essas finalidades variam dependendo do tipo de propriedade em questão, como propriedades rurais, urbanas, empresas, imóveis, entre outros. A função social da propriedade também pode ser analisada em casos de desapropriação, em que o Estado pode adquirir a propriedade privada para fins de interesse público, desde que sejam observadas as garantias constitucionais, como o pagamento de justa indenização. Nesses casos, a desapropriação pode ser realizada com o objetivo de promover o desenvolvimento urbano, a reforma agrária, a preservação do meio ambiente, entre outros. Além disso, a legislação brasileira estabelece instrumentos jurídicos para garantir o cumprimento da função social da propriedade, como a progressividade do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) em função do valor do imóvel e a desapropriação por descumprimento da função social da propriedade.[178]

[177] GAVIÃO FILHO; CALIL DE FREITAS, 2020.
[178] GODOY, 2019.

A função social da propriedade não se restringe às limitações mencionadas, nem depende necessariamente de uma relação entre o Poder Público e o proprietário privado. Atualmente, reconhece-se que o Princípio da Função Social também deve ser aplicado ao fenômeno puramente possessório, independentemente da existência de propriedade. Conforme explicado por Teori Albino Zavascki (2002), a função social da propriedade deve ser entendida como a função social dos bens em geral, independentemente de haver um título de domínio ou posse, pois são os bens, em seu sentido mais amplo, que estão sujeitos a uma destinação social, e não apenas o Direito de Propriedade em si. Por essa razão, Zavascki (2002) argumenta que "a função social da propriedade" seria melhor compreendida no plural, como "função social das propriedades", e que ela se realiza ou não através de atos concretos expressos pelo possuidor, independentemente de possuir ou não um título que justifique tal posse. Portanto, de acordo com o autor, o princípio da função social está mais relacionado ao fenômeno possessório do que ao Direito de Propriedade em si.

Atualmente, observa-se um aumento significativo da importância atribuída ao novo conceito do Princípio da Função Social, frequentemente justificado pelas necessidades essenciais para garantir a aprendizagem humana e dentro de uma compreensão moderna de cidadania em seu aspecto material.[179] Esse conceito não se restringe mais apenas à participação no processo político,[180] mas também à efetivação máxima dos Direitos Fundamentais e das condições básicas de existência, e essa mudança de perspectiva reflete a evolução do entendimento do Direito, que agora está comprometido com a cidadania material e a justiça social, características dos Estados Democráticos de Direito. Essa abordagem abandonou definitivamente as visões individualistas que predominaram nos últimos séculos, em favor dos valores coletivos.[181]

Segundo Marco Aurélio Bezerra de Mello (2004, p. 9-11), a concepção da posse evoluiu para além de ser apenas uma demonstração externa de domínio. Especialmente em uma sociedade desigual, que enfrenta extremos de pobreza e miséria e depende principalmente da compra e venda de bens e do direito hereditário para adquirir propriedades, a posse se revela como um meio essencial para alcançar ganhos e acesso à moradia.

Teresa Arruda Alvim Wambier (2007) [182] afirma, na mesma linha de pensamento, que o princípio constitucional da função social exige que o Direito de Propriedade seja exercido de forma contextualizada com os anseios da sociedade em que se insere. Essa é uma tendência

[179] BARROSO, 2011.
[180] SILVA, 2015.
[181] BARROSO, 2011.
[182] WAMBIER, 2007, P. 23.

do Direito contemporâneo, onde "prevalece a visão de que o direito, em geral, tem a vocação de gerar o bem-estar coletivo". A autora explica que nosso ordenamento jurídico se afastou gradativamente do "quadro ideológico e valorativo dominante durante a Revolução Francesa", a ponto de a função social da propriedade ser agora resultado do arcabouço valorativo vigente em nosso país. Isso se deve sobretudo à "falta de habitação rural e urbana, agravada nos últimos tempos por um aumento significativo da população".[183]

Em relação à posse, as teorias clássicas não atendem às expectativas sociais atuais, até porque justificam a tutela da posse como forma de proteger a propriedade. Essa perspectiva reduz substancialmente o alcance social do instituto. Nesse sentido, Cristiano de Faria Chaves e Nelson Rosenvald (2007) afirmam que os momentos históricos de Savigny e Ihering são insuficientes, hoje, para expressar a densidade dos Direitos Fundamentais nas relações privadas e estão completamente divorciados da realidade do Brasil, como uma nação com recursos limitados e conflitos fundiários significativos. Nesse contexto, os autores defendem que as teorias sociológicas da possessão refletem melhor a realidade atual. De acordo com os argumentos apresentados, ensina-se que a conexão entre a posse e o Direito de Propriedade enfraquece a eficácia do instituto, mantendo sua compreensão tradicional como uma mera aparência de propriedade ou um "meio mais rápido disponibilizado ao proprietário para facilitar a defesa jurídica de sua situação patrimonial".[184] Devido à incompatibilidade desse pensamento com os tempos atuais, defende-se que a proteção da posse deve ocorrer em função da violação do direito de possuir, levando em consideração a orientação constitucional superior do Direito Social Fundamental à Moradia (Art. 6º, da Constituição Federal) e o acesso aos bens essenciais mínimos que concedem domínio à pessoa humana (Art. 1º, III, da CF).

Chaves e Rosenvald (2007) também explicam que a tensão entre posse e propriedade é comum, especialmente em situações em que tanto a negligência dos proprietários, em relação aos seus poderes e deveres previstos em lei, quanto à diligência dos possuidores, que exercem controle socioeconômico sobre o bem, é evidente. Nesse caso, surge um conflito de direitos protegidos constitucionalmente: de um lado, o Direito Fundamental à Propriedade (Art. 5º, XXII, da CF); de outro, a função social da propriedade que, apesar de não ser exercida pelo titular formal, é exercida por um possuidor que detém o poder de fato sobre o bem (Art. 5º, XXIII, da CF). Os autores também aduzem que essa tensão, na maioria dos casos, será resolvida pelos institutos legais disponíveis, especialmente pelas hipóteses de usucapião e

[183] WAMBIER, 2007, p. 23
[184] CHAVES; ROSENVALD, 2007, p. 23

desapropriação privada. No entanto, algumas situações serão resolvidas pela ponderação dos interesses em conflito, levando em consideração as peculiaridades do caso específico. No entanto, não se pode aceitar a "concepção de posse reduzida a um direito real", pois isso resultaria em "submetê-la preconceituosamente ao domínio da propriedade, prestando atenção à sua enorme importância social".[185]

A função social da posse estabelece que "a propriedade atenderá a sua função social"[186]. Esse dispositivo constitucional implica que o Direito de Propriedade não é absoluto, devendo ser exercido de acordo com os interesses da coletividade. A partir desse princípio, foram estabelecidas diversas normas e instrumentos jurídicos que visam assegurar a função social da posse. Entre eles, destaca-se a possibilidade de desapropriação por necessidade ou interesse público, mediante justa indenização. Essa medida permite que áreas subutilizadas ou não aproveitadas adequadamente possam ser destinadas a fins de interesse coletivo, como habitação popular, reforma agrária, preservação ambiental, entre outros. Além da desapropriação, a função social da posse também é promovida por meio de outras medidas, como a usucapião, que permite que uma pessoa adquira a propriedade de um bem imóvel pelo seu uso contínuo e pacífico por um determinado período de tempo, desde que atenda a certos requisitos legais. A legislação brasileira também estabelece diretrizes para a Regularização Fundiária Urbana, visando proporcionar o acesso à moradia digna às camadas mais vulneráveis da população. Essa regularização busca adequar a posse de terrenos e imóveis às normas urbanísticas, promovendo a inclusão social e a melhoria das condições de vida das comunidades. Outro aspecto relevante da função social da posse é a preservação ambiental. A Constituição Federal estabelece que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao proprietário o dever de preservar o meio ambiente, assegurando o desenvolvimento sustentável.[187] Conforme observado, a posse deve agora se concentrar no futuro e atender aos propósitos desejados, que incluem a busca pela conquista da cidadania, justiça social, moradia, bem-estar e outros direitos essenciais. Essa justificativa de proteção é frequentemente a origem da tensão entre os direitos de posse e propriedade, sendo o Princípio da Função Social e os Direitos Fundamentais utilizados como fundamentos para resolver casos concretos.[188]

No Direito Civil, as novas formas de conflitos coletivos relacionados às necessidades nos centros urbanos implicam em uma constante luta de conscientização e mobilização efetiva

[185] CHAVES; ROSENVALD, 2007,p. 23.
[186] SANTOS; OLIVEIRA, 2014, p. 23.
[187] SANTOS; OLIVEIRA, 2014.
[188] FREITAS *et al*., 2018.

por direito à moradia, à posse, ao solo urbano e à propriedade, principalmente quando incentivada por operadores do Direito que procuram desmistificar determinados institutos sagrados do Direito Privado.

Sobre a Teoria Crítica do Direito no Brasil e a legislação no contexto do Direito de Laje, deseja-se destacar o Direito como instrumento de luta a favor da emancipação dos menos favorecidos e injustiçados, numa sociedade de classe como a brasileira, portanto, descarta-se o caráter de apoliciticidade, imparcialidade e neutralidade dos operadores e das instâncias de jurisdição para efetivação da legitimidade das maiorias e a implementação da justiça social. A questão central que surge é se o objetivo do Direito de Laje é regularizar: o Direito de Propriedade ou o Direito à Moradia.

O Direito de Laje é reconhecido como um direito essencial, pois busca garantir a aprendizagem humana ao promover o acesso adequado à moradia e o direito de espaço físico atribuído às pessoas.[189] Com base na análise do conteúdo relacionado a esse direito real, tornou-se possível compreender a sua essência como um Direito de Propriedade, rejeitando-se a ideia de que se trata de um Direito de Superfície ou Condomínio, embora existam algumas semelhanças com essas formas jurídicas.[190]

A razão pela qual a instituição dos direitos de propriedade é fundamental é que ela estabelece uma conexão essencial entre a estrutura econômica e os princípios fundamentais do sistema jurídico. Assim, a finalidade da instituição dos direitos de propriedade é assegurar o respeito pelos direitos individuais de posse, reconhecendo a identidade e a titularidade dos proprietários, além de oferecer meios de proteção para garantir a posse.[191]

O Direito de Laje é considerado uma forma louvável de democratização do Direito de Propriedade. Nesse sentido, pode-se considerar o Direito Real de Laje no contexto da Regularização Fundiária Urbana, como um mecanismo de reconhecimento da aquisição original do direito real de propriedade sobre uma unidade imobiliária.[192]

A criação do Direito Real de Laje trouxe uma inovação para o sistema jurídico ao incorporar uma figura que reflete a realidade social das grandes metrópoles brasileiras no Código Civil. É inegável que as regiões periféricas das principais cidades do Brasil abrigam uma população considerável que não recebe a proteção do Estado. Nessas localidades, é comum a existência de favelas, ou seja, assentamentos precários, frequentemente carentes de infraestrutura básica, como acesso a água potável e saneamento adequado. De fato, essas

[189] DIAS; MAFRA, 2018, p. 348.
[190] JOÃO, 2019.
[191] LIMA, 2017, p. 260.
[192] ROSENVALD, 2017.

comunidades surgem em um sistema jurídico não estatal que coexiste com o chamado “direito do asfalto”, aplicado nas áreas centrais e nobres das cidades. Diante da ausência do Estado, os próprios membros das comunidades criam regras e, especificamente em relação às lajes, estabelecem um registro de compra e venda, devido à falta de reconhecimento e proteção estatal dessas propriedades. Isso evidencia a presença do pluralismo jurídico. No entanto, quando o Direito de Laje entra em conflito com o Direito Urbanístico e a burocracia relacionada ao governo municipal de cada região, a situação se torna extremamente delicada. No entanto, há uma tendência de coordenação para garantir a efetivação da vontade legislativa. Portanto, é possível perceber no Direito de Laje uma clara intenção do legislador em fornecer ao Direito Civil uma aplicação prática em consonância com os princípios constitucionais, de modo a consolidar o Direito à Moradia, a função social da propriedade e, principalmente, a dignidade da pessoa humana.[193]

A perpetuação do equilíbrio entre classes é produzida pela reprodução de trajes e vida cotidiana de estigmas sociais, alimentada pelo mito da brasilidade. Além disso, é importante destacar que a estrutura social da classe inferior carece das pré-condições essenciais para a evolução e mobilidade social, desenvolvida na perpetuação de estigmas e paradigmas. Isso cria um status humilhante. A nova estrutura hierárquica da cidade foi criada e desenvolvida dessa maneira, ao adotar valores europeus pessoais, reais ou hipotéticos, legitimar a dominação social de uma classe sobre a outra, racionalizando-a e permitindo a naturalização da desigualdade, como ocorreu nas lutas pré-históricas e na experiência atual. É importante notar que essa questão gera desequilíbrios no espaço urbano, criando disparidades dentro do mesmo ambiente. Existe a coexistência do belo e do feio, do moderno e do pré-moderno. As cidades, como objeto de estudo da arquitetura, também refletem a ausência de condições adequadas de moradia.[194]

As Metas de Desenvolvimento Sustentável da ONU visam alcançar o desenvolvimento sustentável, inerente às condições de moradia de milhões de pessoas e abordando as causas dos assentamentos irregulares. Essas metas destacam o direito essencial à habitação e consideram a questão da mitigação do Direito de Propriedade, garantindo a observância obrigatória de sua função social, conforme previsto na Constituição. Além disso, elas destacam o Direito de Laje e o Direito de Superfície como instrumentos para desempenhar a função social da propriedade e o Direito à Moradia. O Direito de Laje surgiu dentro das favelas, sendo a laje caracterizada por uma forma de propriedade informal, que implica

[193] ANDRÉA; GUNDIM, 2020.
[194] MELLO FERREIRA; PAPANDREA, 2023.

significativas consequências jurídicas e oferece diversas oportunidades para o desenvolvimento urbano, ao reorganizar e redistribuir o uso do solo e do espaço urbano, além de promover o Direito à Moradia.[195]

Devido à realidade urbana brasileira, caracterizada por um caos crescente no planejamento urbano, com a expectativa de favelas, guetos e cortiços, onde a população não tem acesso ao necessário para viver com motivação, tornam-se necessárias políticas públicas para organizar e regularizar o espaço urbano. Embora seja um avanço significativo, a simples criação do Direito de Laje por si só não pode ser considerada um mecanismo efetivo de política pública para garantir moradias dignas. É fundamental interpretá-lo como um mecanismo que fornece segurança de posse ao ocupante do imóvel. No entanto, para garantir o direito humano à moradia digna, também é necessário alcançar critérios de acesso a serviços públicos e condições adequadas de segurança, saúde, higiene, entre outros.[196]

Os Tabelionato de Notas e Registro de Imóveis desempenham um papel fundamental no processo de Regularização Fundiária, pois, ambos, a seu turno, são responsáveis por formalizar e atestar a vontade das partes e registrar e divulgar os atos relacionados ao Direito de Laje, conferindo-lhes validade e publicidade perante terceiros. Cabe ao Tabelionato de Notas verificar a regularidade da instituição do Direito de Laje, através de escritura pública, o que contribui para a transparência e segurança nas relações imobiliárias. Ao Registro de Imóveis, cabe o registro da instituição do Direito de Laje e a averbação(ões) da(s) eventual(ais) construções de lajes sucessivas. A atuação conjunta entre o Tabelionato de Notas e Registro de Imóveis viabiliza a correta implementação do Direito de Laje e promove a efetiva proteção e segurança dos direitos dos envolvidos.

Nos termos do §5º, do Art. 1.510-A, do Código Civil, os municípios e o Distrito Federal poderão dispor sobre posturas edilícias e urbanísticas acerca do Direito Real de Laje. Haverá suscitações sobre a possibilidade dos Ofícios Imobiliários registrarem o ato de instituição do Direito de Laje sem prévia autorização do município, o que nos leva a quesionar: os cartórios, nessa situação, atestariam a compatibilidade desse registro com as normas urbanísticas?

O Direito Real de Laje é um direito real que pode ser adquirido e transferido, principalmente por meio de um acordo legal. Esse acordo representa o exercício da autonomia privada, onde as partes envolvidas alinham seus interesses em busca de um objetivo em

[195] TESHIMA; PONA, 2011.
[196] MATOSINHOS, 2017.

comum.[197] A transação legal citada pode ser realizada através de doação, transação de compra e venda ou, inclusive, por meio de testamento, de modo que o proprietário do imóvel original ceda o direito de uso da laje a terceiros, estabelecendo um direito real separado, conforme elucidam Helena Dias e Márcia Mafra (2018): a base da nova figura é a liberdade individual, que se refere ao direito de utilizar os recursos pessoais para atender aos próprios interesses.

Após a satisfação das exigências legais, geralmente equivalentes às demais condições atendidas aos direitos reais, é necessário que os contratantes efetuem o registro do título no cartório de imóveis, conforme estabelecido pelo Código Civil. Isso é ressaltado por Eliane Blaskesi (2019, p. 2):

> Por força do que determina o parágrafo 3º do artigo 1.510-A, do Código Civil, os titulares da laje terão sua unidade imobiliária autônoma, constituída em matrícula própria no registro de imóveis e por meio da averbação desse fato na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores, com remissão recíproca (artigo 176, 3º, Lei 6.015/73).

Dessa forma, o imóvel que serve de base para a construção terá registrado em sua matrícula a informação de que foi estabelecido o Direito Real de Laje sobre ou abaixo dele, e o registro desse direito será indicado. É importante enfatizar que a quantidade de registros será igual ao número de lajes. Em outras palavras, a abertura de um novo direito requer a criação de um novo registro, que será anexado ao imóvel original, assim como aos demais registros das lajes, se houver, e todas as referências necessárias serão feitas.[198]

Em relação ao Direito Real de Laje, no âmbito notarial, o Tabelionato de Notas é responsável por elaborar uma escritura pública que institua esse direito, mas somente se a obra base estiver regularizada e averbada na matrícula do imóvel. Embora não seja necessário visitar o local, o tabelião de notas pode fazê-lo para esclarecer dúvidas, especialmente em relação ao acesso à laje. No que diz respeito a aspectos tributários e de certidões, o notário deve verificar se a instituição é gratuita, o que gera o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), ou onerosa, o que requer o pagamento do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Além disso, é preciso incluir todas as certidões fiscais, trabalhistas, de indisponibilidade e negativas de interdições e tutelas na escritura pública, a menos que sejam dispensáveis. Também é necessário emitir a Declaração de Operações Imobiliárias (DOI) para a Receita Federal, dentro do prazo estabelecido pela legislação tributária. Finalmente, para proteger os direitos e informar todas as partes envolvidas,

[197] FARIAS, 2017.
[198] DO AMORIM MARTINS; DA SILVA, 2019.

acredita-se ser sensato registrar de forma explícita no ato notarial as cláusulas obrigatórias descritas nos Art. 1510-B a Art. 1510-E.[199]

Em relação ao registro, a Lei nº 6015/73 estipula que uma nova matrícula deve ser aberta para a propriedade e que a informação sobre isso deve ser adicionada à matrícula original da construção, com as seguintes especificações:[200]

> Art. 176 - O Livro nº 2 - Registro Geral - será destinado, à matrícula dos imóveis e ao registro ou averbação dos atos relacionados no art. 167 e não atribuídos ao Livro nº 3.
> (...)
> § 9º A instituição do Direito Real de Laje ocorrerá por meio da abertura de uma matrícula própria no registro de imóveis e por meio da averbação desse fato na matrícula da construção-base e nas matrículas de lajes anteriores, com remissão recíproca.

Segundo Petterson do Nascimento Silva (2019), uma vez que a escritura pública tenha sido lavrada perante o Tabelionato de Notas, em qualquer parte do país, será iniciado o processo de alteração ou constituição da propriedade no Registro de Imóveis da circunscrição competente. A competência desse cartório é determinada pela localização do imóvel em questão. No caso específico do Direito Real de Laje, não se adota um entendimento diferente. Portanto, as mesmas exigências mencionadas anteriormente se aplicam a esse tipo de propriedade. No entanto, alguns detalhes devem ser destacados. Conforme mencionado anteriormente, a necessidade de uma escritura pública para a validade do negócio jurídico é determinada pelo valor do imóvel, que é calculado com base no valor venal estabelecido pelo Fisco. Isso ocorre para evitar práticas de evasão fiscal através do uso de valores diferentes acordados pelas partes envolvidas na celebração do negócio. No caso do Direito Real de Laje, duas opções podem ser consideradas inicialmente. A primeira, e mais simples, seria celebrar todos os negócios por meio de escritura pública, independentemente do valor do imóvel da laje. Isso garantiria a validade do negócio sem a necessidade de se preocupar com o valor exato da laje envolvida na transação. Por outro lado, nos casos em que o imóvel da laje não atingir o valor mínimo de 30 salários mínimos, estabelecidos pelo Art. 108, do Código Civil, a lavratura de uma escritura pública tornaria o negócio desnecessariamente mais oneroso, pois essa formalidade seria dispensável.

Em outra abordagem, ainda conforme Silva (2019), uma segunda opção que pode ser considerada é solicitar o desmembramento da inscrição junto à autoridade municipal

[199] CYRINO, 2018.
[200] BRASIL, 1973.

competente. Dessa forma, após a emissão das certidões relevantes, seria possível obter o valor fiscal da laje, o que permitiria avaliar a necessidade de utilizar uma escritura pública para transações. No entanto, é importante destacar que esse último método é mais demorado e, em alguns casos, pode não ser eficaz. É válido ressaltar que o órgão municipal, naturalmente, requeria a matrícula do imóvel da laje para controlar o desmembramento.

O regime legal que governa a propriedade da laje possui muitas semelhanças com o regime legal da propriedade edilícia, o que significa que um sistema semelhante de documentação de registro deve ser adotado.[201] Portanto, compreende-se que é preciso estabelecer um conjunto de regras legais para a criação de um regime jurídico de laje em uma propriedade específica, a fim de transferir posteriormente a laje para terceiros. De maneira semelhante à propriedade de um edifício, é necessário realizar um ato de criação no qual serão discriminados como novas unidades imobiliárias e área comum correspondente (como áreas de acesso, circulação e estacionamento), além de estabelecer as normas relacionadas à contribuição de despesas, direito de preferência e criação de lajes adicionais.[202]

No caso de já existir a averbação da construção da laje na matrícula do terreno, a sequência de atos será a seguinte:

> - Institui-se o regime de Direito de Laje na matrícula do terreno. (R)51
> - Averba-se na matrícula do terreno o destaque do direito e a restrição da propriedade. (AV)
> - Restrição da propriedade: constar eventual transferência do direito de instituição de laje sucessiva (art. 1.510-A, §6º) e possível renúncia (ou modificação) ao direito de preferência (art. 1.510-D).
> - Abre-se matrícula para a unidade autônoma da laje. (MT)
> - Averba-se na matrícula da laje eventual restrição do direito, relativa à instituição de laje sucessiva e direito de preferência. (AV)
> - Registra-se a transferência/atribuição do Direito de Laje na matrícula aberta, se for o caso. (R)[203]

No caso em que a laje ainda não tenha sido construída, os procedimentos a serem seguidos serão os mesmos, sendo aconselhável realizar uma divulgação pública por meio de registro oficial da informação de que a construção não foi executada:

---

[201] COUTO, 2020.

[202] Na visão do autor, o ato de instituição é de Registro (R), tendo natureza de modificação de regime jurídico de direito real aplicável ao imóvel, tal como ocorre com a instituição de regime jurídico de condomínio edilício. Contudo, existem posições divergentes, que entendem se tratar de ato de Averbação (AV), realizada por "requerimento expresso do proprietário da laje, instruído com planta da unidade autônoma — pavimento da laje e construção, se for o caso — com autorização do Poder Público (...). O requerimento pode ser prenotado como título autônomo ou estar inserido na escritura de transmissão". FERRAZ, 2018. As normas de serviço da CGJ/SP estipulam que: "437. Constitui-se o direito de laje mediante abertura de matrícula própria e poderá ser instituído por requerimento formulado pelo proprietário da construção-base existente, em construção ou projetada" (*NSCGJ/SP*, tomo II, cap. XX).

[203] COUTO, 2020, p. 43. Vide modelo no Anexo desta dissertação.

> - Institui-se o regime de Direito de Laje na matrícula do terreno. (R)[204]
> - Averba-se na matrícula do terreno o destaque do direito e a restrição da propriedade. (AV)
> - Restrição da propriedade: constar eventual transferência do direito de instituição de laje sucessiva (art. 1.510-A, §6º) e possível renúncia (ou modificação) ao direito de preferência (art. 1.510-D).
> - Abre-se matrícula para a unidade autônoma da laje. (MT)
> - Averba-se na matrícula da laje eventual restrição do direito, relativa à instituição de laje sucessiva e direito de preferência. (AV)
> - Averba-se na matrícula da laje a informação da inexistência de edificação da laje, bem como fatos relevantes acerca da aprovação municipal ou distrital, tais como área permitida de construção, número de pavimentos, dentre outros. (AV)
> - Registra-se a transferência/atribuição do Direito de Laje na matrícula aberta, se for o caso. (R)[205]

Os profissionais do Direito, especialmente notários e registradores, devem buscar uma interpretação que promova a máxima eficácia do sistema, seguindo o apelo de Darcy Bessone (1996, p. 7) de que, diante da "discrepância entre o Direito e a vida", é necessário olhar para o futuro: "Falta imaginação e criatividade aos juristas. Eles não conseguem se envolver com as mudanças resultantes das novas descobertas e invenções. Em vez disso, geralmente, voltam-se para o passado, em vez de olharem para frente".

Os cartórios extrajudiciais, através de seus delegatários, podem contribuir para efetivar o Direito Fundamental à Laje, desburocratizando e flexibilizando a legislação, no intuito de favorecer o conhecimento do instituto pela população e, ainda, não colocando empecilhos para a sua criação. Nesse prisma, os tabelionatos e os ofícios de registro de imóveis podem funcionar como verdadeiros protagonistas do fomento à Regularização Fundiária Urbana (REURB). Para tanto, acredita-se que o contato salutar da serventia com os municípios — um diálogo saudável entre o os representantes municipais e os tabeliães de notas e registradores de imóveis a fim de oferecer auxílio e orientações, bem como um serviço especializado em todo o procedimento de Regularização Fundiária — é fundamental para não só incentivar o referido instituto, mas, principalmente, para prevenir futuras qualificações negativas.

Assim, o título, confeccionado no Tabelionato de Notas, através do tabelião de notas, é o único viabilizador do exercício do Direito Fundamental à Moradia digna como contorno prático da função social da propriedade, através da necessidade de implementação de políticas públicas que tanto urbanizem e regularizem as desordens habitacionais quanto possibilitem o ingresso desses imóveis no mercado. O assento imobiliário transforma as propriedades em

---

[204] De acordo com o entendimento adotado, pode ser ato de Averbação (AV), conforme explicado em nota de rodapé anterior, podendo o texto da Averbação contemplar a instituição de laje e a notícia da abertura de sua matrícula autônoma.
[205] COUTO, 2020, p. 44.

ativos econômicos livres, além da garantia legal de redução dos custos de transação, da segurança jurídica do tráfego relativo aos negócios jurídicos imobiliários, contribuindo para o crescimento econômico do país. O Tabelionato de Notas e o Registro de Imóveis se concretizam como instrumentos de crescimento econômico e de desenvolvimento humano através de seus princípios norteadores, colaborando com a Regularização Fundiária e, consequentemente, com o Direito Fundamental à Laje.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A moradia própria é um dos ativos mais respeitados das pessoas. Contudo, a realidade brasileira exibe um cenário econômico com sérias consequências para os cidadãos que ainda não possuem o registro de propriedade de suas casas, como a carência de serviços básicos de infraestrutura de asfalto, esgoto, luz e água. A partir dos gestores públicos, a Regularização Fundiária necessita ter visibilidade como obrigação social, para os cidadãos obterem independência e, consequentemente, gerarem crescimento econômico e social.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, foram investigadas as questões relacionadas ao Direito de Laje como uma alternativa plausível para a Regularização Fundiária dos imóveis clandestinos e irregulares, com amparo nos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal. Foram perseguidos o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e Direito à Moradia digna, tendo em vista as diretrizes do Estado Democrático de Direito.

O Direito de Laje possibilita a cessão da superfície das construções, permitindo que outras unidades habitacionais sejam erguidas em uma mesma área, sem a necessidade de aumentar a ocupação do solo. Constatou-se que o Direito de Laje, além de se constituir como um instrumento de regularização de núcleos informais consolidados com a outorga de título aos possuidores, se apresenta como uma solução viável para a questão da moradia precária em comunidades urbanas de baixa renda.

Além disso, a pesquisa destacou que o Direito de Laje deve ser acolhido de acordo com os fundamentos do Estado Democrático de Direito, apresentando-se como uma ferramenta que promove o exercício dos Direitos Fundamentais, em especial o Direito à Moradia digna. Por meio dessa prática, é possível garantir segurança jurídica aos moradores, assegurando-lhes a regularização de suas moradias e, consequentemente, o Direito de Propriedade das lajes erigidas sobre ou sob a construção-base.

Contudo, a conclusão também sinaliza a necessidade de políticas públicas efetivas para a implementação e regulamentação do Direito de Laje, bem como a importância de se considerar os aspectos sociais e ambientais envolvidos. É fundamental que haja um equilíbrio entre o Direito à Moradia e outras questões urbanísticas, garantindo a sustentabilidade das intervenções e a qualidade de vida dos moradores.

Por fim, a dissertação enfatiza a importância de debates mais amplos e de uma abordagem interdisciplinar na compreensão e aplicação do Direito de Laje, envolvendo juristas, urbanistas, arquitetos, sociólogos e outros profissionais, a fim de se promover uma

efetiva transformação social no contexto da moradia digna e do desenvolvimento urbano sustentável.

Em suma, a pesquisa enfatiza a propagação do Direito de Laje como um verdadeiro Direito Fundamental, uma alternativa para a Regularização Fundiária, com reconhecimento das eficácias Vertical e Horizontal do Direito Fundamental à Moradia, partindo-se do pressuposto que, se o proprietário é titular de Direitos Fundamentais, o lajeário também tem de sê-lo, considerando que a dimensão axiológica protetiva é a teoria do patrimônio mínimo como expressão da dignidade humana.

Ao mesmo tempo, esta pesquisa aponta para a necessidade de enfrentamento de dilemas que atormentam o Estado Democrático de Direito. É necessário ações integradas e políticas públicas padronizadas voltadas para a coletividade, que promovam a emancipação social e permitam alterar e melhorar a realidade daqueles que vivem em condições adversas, com o objetivo de promover uma transformação significativa e garantir um ambiente urbano mais justo e sustentável.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. The Rise of World Constitutionalism. *In:* HeinOnline, **Virginia Law Review**, v. 83, 771, 1997. Disponível em: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/498/TheRiseofWorldConstitutionalism.pdf?sequence=2&isAllowed=y . Acesso em: 25 jun. 2023.

AINA, Eliane Maria Barreiros. **O direito à moradia nas relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ALBUQUERQUE JÚNIOR, Roberto Paulino. O direito de laje não é um novo direito real, mas um direito de superfície. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 2 jan. 2017. Direito Civil Atual. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-jan-02/direito-laje-nao-direito-real-direito-superficie . Acesso em: 10 abr. 2023.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2. ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALVES, José C. Moreira. **Direito Romano**: História do Direito Romano, Instituições de Direito Romano. 12. ed. v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. **Primeiras Impressões sobre a lei nº 13.467/2017**. São Paulo: ARISP, 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Primeiras-impressoes-sobre-a-lei-13465_2017.pdf . Acesso em: 29 jun. 2023.

AMARANTE, Fernanda Machado. O Pluralismo Jurídico e o Direito de Laje. **A Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, Salvador, n. 48, 2012. Disponível em: https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/2334. Acesso em: 29 jun. 2023.

ANDRADE, Eric Santos. **A tutela do direito de laje no Brasil**: análise da regulação da Lei Federal n. 13.465/2017 à luz do direito fundamental social de moradia digna. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro; GUNDIM, Wagner Wilson Deiró. Direito de Laje como Direito Real de Propriedade: uma análise sob a perspectiva constitucional do direito à moradia, da função social da propriedade e da dignidade da pessoa humana. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, v. 13, n. 2, jul.-dez. 2020. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/RPensam-Jur_v.14_n.1.03.pdf . Acesso em: 29 jun. 2023.

BARCELOS, A. P. de. Neoconstitucionalismo, Direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, [*S. l.*], v. 240, p. 83-105, 2005. DOI:

10.12660/rda.v240.2005.43620. Disponível em: https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620 . Acesso em: 30 jun. 2023.

BARRETO, Vicente de Paulo. **O Fetiche dos Direitos Humanos e outros temas**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

BARROS, Suzana de Toledo. **O Princípio da Proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de Direitos Fundamentais**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BARROSO, Lucas Abreu. Propriedade privada, justiça social e cidadania. *In:* BARROSO, Lucas Abreu (org.). **A realização do direito civil**: entre normas jurídicas e práticas sociais. Curitiba: Juruá, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo**: natureza jurídica, conteúdos mínimos e critérios de aplicação. Versão provisória para debate público. Mimeografado, dez. 2010, p. 16 . Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto-base_11dez2010.pdf . Acesso em: 07 abr. 2023.

BARROSO, Luís Roberto . **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 2003a.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 10. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil. **Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 9, mar.-abr.-maio 2007. Disponível em: http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=183 . Acesso em: 20 abr. 2023.

BARROSO, Luís Roberto. O Constitucionalismo Democrático ou Neoconstitucionalismo como ideologia vitoriosa do século XX. **Revista Publicum**, Rio de Janeiro, v. 4, Edição Comemorativa, 2018, p. 14-36. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/publicum/article/view/35777/25701 . Acesso em: 29 jun. 2023.

BARROSO, Luís Roberto . **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003b.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1989. 19º. Ed.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1996. 20º Ed.

BAUMAN, Zygmunt. **A riqueza de poucos beneficia todos nós?** São Paulo: Zahar, 2015.

BELLO, Enzo. A teoria política da propriedade em Locke e Rousseau: uma análise à luz da modernidade tardia. **Mundo Jurídico**, 2005.

BELLO FILHO, Ney de Barros. A eficácia horizontal do direito fundamental ao ambiente. **Ambiente Pleno**, Cadernos UNDB. São Luiz. V. 4. Jan/Dez. 2014.

BENATTI, José Heder. Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural. *In*: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da.; SANCHES, Samyra Naspolini; COUTO, Monica Benetti (org.). **Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI**. Brasília: IPEA; CONPEDI, 2013. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_direito_desenvolvimento_brasil_vol01.pdf#page=53 . Acesso em: 03 maio 2023.

BENATTI, José Heder. **Direito de propriedade e proteção ambiental no Brasil**: apropriação e uso dos recursos naturais no imóvel rural. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) — Universidade Federal do Pará, Belém, 2003.

BESSONE, Darcy. **Da posse**. São Paulo: Saraiva, 1996.

BETTO, Fabrício Luciano Kerber; MELLO AGUIRRE, Lissandra Espinosa de. O direito à moradia como parâmetro nas decisões do caso "Ocupação do Bubas". *In*: XVII CONGRESSO INTERNACIONAL, 25 a 27 set 2019, Foz do Iguaçu. **Anais** [...]. Foz do Iguaçu: Fórum Universitário Mercosul, 2019. Disponível em: https://www.congresso2019.fomerco.com.br/resources/anais/9/fomerco2019/1568857209_ARQUIVO_be1511d8eeabe6eec3f488cfc39299d8.pdf . Acesso em: 05 maio 2023.

BLASKESI, Eliane. Direito de laje: da teoria ao registro. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 24, n. 5706, 14 fev. 2019, ISSN 1518-4862. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/71855 . Acesso em: 18 maio 2023.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Locke e o direito natural**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. [Constituição de 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm . Acesso: 16 maio 2023.

BRASIL. **Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm . Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm . Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm . Acesso em: 15 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm . Acesso em: 13 maio 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4ª Turma; Rio de Janeiro). **Recurso Especial nº 1.478.254**. Recurso Especial. Direito Civil. Pretensão estimatória (*quanti minoris).* Negócio jurídico. Vício redibitório. Direito de uso, gozo e fruição da área de laje da cobertura. Autorização municipal posterior. Saneamento. Afastamento da pretensão de abatimento do preço. Possibilidade de indenização por danos morais e materiais, decorrente do período em que impedido de exercer o direito de uso, gozo e fruição da laje cobertura. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, 08 ago. 2017. Rio de Janeiro: STJ, 2017b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Distrito Federal). **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 939-7**. Direito Constitucional e Tributário. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sydney Sanches, 15 dez. 1993. Brasília: STF, 1993. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590 . Acesso em: 29 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Distrito Federal). **Mandado de Segurança nº 22.164**. Reforma Agrária — Imóvel rural situado no Pantanal Mato-grossense — Desapropriação-

sanção (cf. Art. 184) — Possibilidade — Falta de notificação pessoal e prévia do proprietário rural quanto à realização da vistoria (Lei nº 8.626/93, Art. 2º, § 2º) — Ofensa ao postulado *Due process of law* (cf. Art. 5º, LIV) — Nulidade radical da declaração expropriatória — Mandado de Segurança deferido. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Celso de Mello, 30 out. 1995. Brasília: STF, 1995. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691 . Acesso em. 15 mar. 2023.

BRASIL tem mais de 5 milhões de moradias irregulares, diz IBGE. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 19 maio 2020. Geral. Disponível em: https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/brasil-tem-mais-de-5-milh%C3%B5es-de-moradias-irregulares-diz-ibge-1.424317 . Acesso em: 5 maio 2023.

BRITTO, Thays Oliveira de; AGRA, Walber de Moura. O papel do Judiciário como garantidor da eficácia horizontal dos direitos fundamentais. *In*: FRANCISCO, José Carlos (coord.). **Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional**: do passivismo ao ativismo judicial. Belo Horizonte: Del Rey, 2012. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590 . Acesso em 15 maio 2023.

CALISSI, Jamile Gonçalves; MONTEFUSCO, Renato Zanolla. O direito de laje como instrumento para a concretização do direito social à moradia. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA, v. 6, n. 1, 2021, Coimbra. **Anais** [...]. Coimbra: [*S. l.*], 2021. Disponível em: https://trabalhoscidhcoimbra.com/ojs/index.php/anaiscidhcoimbra/article/view/882 . Acesso em: 29 jun. 2023.

CAMARGO, Marco Antônio de Oliveira. Direito de Laje. Explicando para quem quer entender. **Associação dos Notários e Registradores do Brasil**, Brasília, 1 fev. 2017. Artigo. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/artigo-direito-de-laje-explicando-para-quem-quer-entender-marco-antonio-de-oliveira-camargo/. Acesso em: 15 maio 2023.

CAMBI, E. A. S.; STIPP, L. Hermenêutica flexível e discricionariedade judicial. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, [*S. l.*], v. 11, n. 1, p. 304-319, 2016. DOI: 10.5902/1981369421193. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/21193 . Acesso em: 20 jun. 2023.

CAMBI, E. A. S.; STIPP, L. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: Grupo Almedina, 2020. (E-book). Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=HCwNEAAAQBAJ&lpg=PT4&ots=W8kYsxHsd5&dq=neoconstitucionalismo%20e%20direitos%20fundamentais&lr&hl=pt-BR&pg=PT4#v=onepage&q=neoconstitucionalismo%20e%20direitos%20fundamentais&f=false . Acesso em: 21 maio 2023.

CAMBI, E. A. S.; STIPP, L. Processo constitucional e democracia. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin (coord.). **Direito constitucional brasileiro** — Organização do Estado e dos Poderes. v. II. São Paulo: RT, 2014.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Grundrechte und Privatrecht**. Eine Zwischenbilanz. Berlin; New York: Walter de Gruyter, 1999.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

CANUTO, Elza Maria Alves. **O direito à moradia urbana como um dos pressupostos para a efetivação da dignidade da pessoa humana**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/16030 . Acesso em: 20 maio 2023.

CARMONA, Paulo. Processo de regularização fundiária fica mais simples com nova lei, explica juiz. **TV Senado**. Brasília. Publicado na internet em 22/08/2017. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=gadsb-EnZJQ . Acesso em: 15 jul. 2023.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; OLIVEIRA, Fernanda Loures de. Aspectos Urbanísticos, Civis e Registrais do Direito Real de Laje. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, ago. 2017, v. 7, n. 2, p. 122-147. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/4750 . Acesso em: 20 abr. 2023.

CASTELLANE SILVA, L. A (ir)real efetividade do Direito de Laje após a Lei nº 13.465/2017. **Revista Vianna Sapiens**, [*S. l.*], v. 11, n. 1, p. 285-311, 2020. DOI: 10.31994/rvs.v11i1.619. Disponível em: https://viannasapiens.com.br/revista/article/view/619 . Acesso em: 13 jun. 2023.

CESÁRIO, João Humberto. A eficácia horizontal dos direitos fundamentais. **Unisul de Fato e de Direito**: revista jurídica da Universidade do Sul de Santa, Palhoça, jul./dez. 2010, v. 1, n. 1, p. 75-108. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/UNISUL-Fato-Direito_n.14.pdf . Acesso em: 29 jun. 2023.

CHAVES, Cristiano de Faria; ROSENVALD, Nelson. **Direitos reais**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CHUEIRI, V. K.; GODOY, M. G. Constitucionalismo e democracia: soberania e poder constituinte. **Revista Direito GV**, v. 6, n. 1, p. 159-174, jan. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/R4fdDzgNCj6Y7ms4PgQXmhP/abstract/?lang=pt# . Acesso em: 29 jun. 2023.

COMIN, Julie Miguel. **A possibilidade de aquisição pela usucapião da laje constituída sobre imóvel urbano irregular**. 2017. Monografia (Bacharelado em Direito) — Universidade do Sul de Santa Catarina, Tubarão, 2017. Disponível em:

https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/5974/1/PDF.JulieMiguelComin.pdf. Acesso em: 29 jun. 2023.

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. **General comment n. 4**: the right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant). 1991. Disponível em: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/1_Global/INT_CESCR_GEC_4759_E.doc . Acesso em: 23 abr. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COROMINAS, Vivian Valverde; CARRIÇO, José Marques. A evolução do Direito de Propriedade e a Função Social da Propriedade. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1-21, jul.-dez. 2016, ISSN: 2525-989X. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/1317/1748 . Acesso em: 29 jun. 2023.

CORRÊA, Cláudia Franco; MENEZES, Juliana Barcellos da Cunha e. A Regularização Fundiária nas favelas nos casos de "Direito de Laje": construindo pontes entre o Direito inoficial e o Direito vigente. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, Brasília, v. 2, n. 1, jan.-jun. 2016, p. 179-195, ISSN: 2525-989X. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/507 . Acesso em 05 abr. 2023.

CORRÊA, Cláudia Franco. Direito de laje: a invisibilidade do direito fundamental de morar nas favelas cariocas. *In*: MELLO, Marco Antônio da Silva; MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio; FREIRE, Leticia de Luna; SIMÕES, Soraya Silveira (org.). **Favelas cariocas**: ontem e hoje. Rio de Janeiro: Garamond, 2012, p. 313-328.

CORREIA, Arícia Fernandes; MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Mauricio Jorge Pereira. **Comentários à Lei de Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

COUTO, Marcelo de Rezende Campos Marinho. **Direito de Laje**. São Paulo: Série Cadernos IRIB, 2020.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. 2. ed. , v. 1. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

CYRINO, Rodrigo Reis. Modelo de escritura pública de direito real de laje: teoria e prática notarial e registral imobiliária. **Sindicato dos Notários e Registradores do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 26 nov. 2018. Modelo. Disponível em: https://www.sinoreg-es.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=NjUxMg==&filtro=#title_noticia . Acesso: 16 maio 2023.

DA CRUZ, Karla Aparecida Vasconcelos Alves; RAMOS, Ian Filipe Barbosa. O direito à moradia como condição para atendimento do princípio da dignidade da pessoa

humana. **Leopoldianum**, ano 48, n. 136, 2022. Disponível em: https://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/article/view/1348. Acesso em: 29 jun. 2023.

DALAGO, Jacqueline Letícia Stachwski; SCHRINER, Sarah Francine. A natureza jurídica do direito real de laje e o direito de superfície: um instituto criado pela Lei nº 13465/17. **Intertemas**: Revista da Toledo, v. 24, 2019, Presidente Prudente: Centro Universitário "Antônio Eufrásio de Toledo". Disponível em: http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/INTERTEMAS/article/view/8240/67649292 . Acesso em: 29 jun. 2023.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DANTAS, Juliana; OLIVEIRA, Lucas; SANTIAGO, Weslhey. Direito Real de Laje. Direito & Paz, São Paulo, 2º sem. 2021, ano XV, n. 45, p. 89-105. Disponível em: https://revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/download/1466/618/ . Acesso em: 29 jun. 2023.

DA SILVA, Enio Moraes. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 42, n. 167, jul.-set. 2005. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/794 . Acesso em: 29 jun. 2023.

DE ALBUQUERQUE, Tiago Paulino. **Regularização Fundiária Urbana**: formalização das construções irregulares em terreno alheio a luz da lei do REURB. 2019. Monografia (Bacharelado em Direito) — Faculdade Damas da Instrução Cristã, Recife, 2019. Disponível em: https://revistas.faculdadedamas.edu.br/index.php/academico/article/download/2101/1538/650 . Acesso em: 29 jun. 2023.

DEBS, Martha El; DIAS, Wagner Inácio; FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito de Laje**. 4. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

DE CARVALHO, Alexander Perazo Nunes; LIMA, Renata Albuquerque de. A eficácia horizontal dos direitos fundamentais. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, v. 13, n. 17, p. 11-23, dez. 2015. ISSN: 2447-6641. Disponível em: https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/469 . Acesso em: 29 jun. 2023. DOI: http://dx.doi.org/10.12662/2447-6641oj.v13i17.p11-23.2015.

DE MORAES, Ricardo Quartim. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, ano 51, n. 204, out.-dez. 2014. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/509938/001032358.pdf?sequence=1&isAllowed=y . Acesso em: 29 jun. 2023.

DIAS, H. S. S. M.; MAFRA, M. R. O Direito Real de Laje como instrumento de Regulamentação Fundiária Urbana. **Revista da ESMESC**, [*S. l.*], v. 25, n. 31, p. 335-361, 2018. DOI: 10.14295/revistadaesmesc.v25i31. Disponível em: https://revista.esmesc.org.br/re/article/view/194 . Acesso em: 29 jun. 2023.

DIDIER JUNIOR, Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. **Revista de Processo**, v. 33, n. 161, p. 9-20, jul. 2008.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. Teoria geral dos direitos fundamentais. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

DO AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello. Constitucionalismo e Conceito de Constituição. **Revista Direito Público**, v. 18, n. 98, p. 673-723, 2021. Disponível em: https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/5583/pdf . Acesso em: 15 jun. 2023.

DO AMORIM MARTINS, Felipe; DA SILVA, Simone Oliveira Flores. O Direito Real de Laje e a não efetividade da Lei 13.465 de 2017 frente aos desafios existentes na sociedade. **Revista Acadêmica de Direito da Unigranrio**, v. 9, n. 2, 2019.

DOS SANTOS, Aline Lobato; RANGEL, Tauã Lima Verdan. O direito à moradia como condição básica a garantir a dignidade da pessoa humana. **Ensino, Pesquisa & Cidadania Em Convergência**, v. 28, n. 23, 2018.

DUQUE, Marcelo Schenk. **Direito Privado e Constituição**: *Drittwirkung* dos direitos fundamentais. Construção de um modelo de convergência à luz dos contratos de consumo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

DUQUE, M. S. O significado da expressão Eficácia Horizontal dos Direitos Fundamentais. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 26, n. 1, p. 250-271, 2021. DOI: 10.14210/nej.v26n1. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17584 . Acesso em: 29 jun. 2023.

EMILIASI, Demétrius. **Manual dos Tabeliães**. 4. ed. Bh Editora, 2022.

FACHIN, Luiz Edson. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FARIAS, Cristiano Chaves de. **Direito de Laje**: do puxadinho à digna moradia. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. Salvador: Juspodivm, 2018, v. 5.

FELIX, Renan Paes. Direitos Fundamentais e sua eficácia no âmbito das relações privadas**. Parahyba Judiciária**, João Pessoa, ano 3, n. 4, mar. 2005, p. 73-88. Disponível em: https://www.jfpb.jus.br/arquivos/revista_pj/Parahyba_judiciria_vol04.pdf . Acesso em: 29 jun. 2023.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. **O Social em Questão**, ano XXVI, n. 55, jan.-abr. 2023. Disponível em: https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/61455/61455.PDF . Acesso em: 15 jun. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. São Paulo: Saraiva, 1972.

FERREIRA FILHO, Paulo Sérgio. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, [*S. l.*], v. 10, n. 3, p. 1449-1482, ago. 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040 . Acesso em: 29 jun. 2023. DOI: https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32040.

FRANCISCO, José Carlos (coord.). **Neoconstitucionalismo e atividade jurisdicional**: do passivismo ao ativismo judicial. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

FREITAG, Barbara. **Dialogando com Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2005.

FREITAS, Juarez. Prefácio. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos Direitos Fundamentais** — uma teoria geral dos Direitos Fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

FREITAS, Rodrigo Cardoso *et al*. Posse e propriedade: uma constante tensão em busca da concretização da função social. **Direito & Paz**, São Paulo, ano X, n. 38, p. 154-176, 1º sem. 2018. Disponível em: https://revista.unisal.br/lo/index.php/direitoepaz/article/view/464 . Acesso em: 29 jun. 2023.

FONSÊCA, Alysson Galvão Vasconcelos. **Direito à moradia, regularização fundiária e direito à cidade**: marcos legais de referência. 2016. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/21915 . Acesso em: 15 jun. 2023.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2021. (E-book).

FREITAS, Rodrigo Cardoso; PEDRA, Adriano Sant'Ana. Posse e propriedade: uma constante tensão em busca da concretização da função social. **Direito & Paz**, São Paulo, ano X, n. 38, p. 154-176, 1º sem. 2018. ISSN: 2359-5035. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/827F95EF8A9F0BD9E050A8C0DD015036 . Acesso em: 20 abr. 2023.

FROTA, H. B. Justiciabilidade do direito social à moradia adequada. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 173-193, 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.420. Disponível em: http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/420 . Acesso em: 20 abr. 2023.

FUHRMANN, I.R. O princípio da proibição do retrocesso social como categoria autônoma no direito constitucional brasileiro?: conceito, fundamentação e alcance normativo frente à atual dogmática dos Direitos Fundamentais. **Revista Jurídica Portucalense**, n. 16, p. 45-81, 2014. Disponível em: http://repositorio.upt.pt/jspui/handle/11328/1054 . Acesso em: 15 de mai. 2023.

GABARDO, Emerson; CASIMIRO, Ligia Maria Melo de. Uma análise econômica do Direito à Moradia. **Revista Internacional de Direito Ambiental**. [*S. l.*], v. IV, p. 53-74, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/15279842/Uma_an%C3%A1lise_econ%C3%B4mica_do_Direito_%C3%A0_Moradia . Acesso em: 25 maio 2022.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Manual de Direito Civil**. 4. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2020.

GAMA, G. C. N. DA; AFFONSO, F. J. M. Direito real de laje: evolução histórica e topografia no sistema. **Civilistica**, v. 8, n. 1, p. 1-25, 28 abr. 2019. Disponível em: https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/404/338 . Acesso em: 05 abr. 2023.

GAVIÃO FILHO, A. P.; CALIL DE FREITAS, L. F. Direitos Fundamentais estatuídos não diretamente ou implícitos? **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [*S. l.*], v. 25, n. 3, p. 232-257, 2020. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v25i31630. Disponível em: https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/1630 . Acesso em: 15 jun. 2023.

GODOY, Marcos Ferreira. Função social da propriedade: um conceito em (constante) disputa. *In*: XVI SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 14 a 17 nov. 2019, Vitória. **Anais** [...]. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2019, p. 1837-1850. Disponível em: https://periodicos.ufes.br/simpurb2019/article/view/25970 . Acesso em: 29 jun. 2023.

GONDINHO, André Osório. Função Social da Propriedade. *In*: TEPEDINO, Gustavo (org.). **Problemas de Direito Civil Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

GONÇALVES, R. S. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, [*S. l.*], v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10421 . Acesso em: 15 maio 2023.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Moral**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Traduzido por Denilson Luís Werle. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

HESSE, Konrad. **Uma força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/6273842/mod_resource/content/0/A%20For%C3%A7a%20Normativa%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20by%20Konrad%20Hesse%20%28z-lib.org%29.pdf . Acesso em: 29 jun. 2023.

HOBBES, Thomas. **Leviatã**. Lisboa: Imprensa Nacional; Casa da Moeda, 1995.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

JOÃO, C. B. L. O direito de laje como medida jurídica de regularização fundiária para promoção do direito à moradia adequada. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo

Horizonte: Fórum, v. 5, n. 9, p. 35-50, 2019. DOI: 10.55663/rbdu.v5i9.371. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/371 . Acesso em: 15 jun. 2023.

JÚNIOR, Ademir João Costalonga. **Função social da propriedade**: Liberalismo, Teoria Comunitarista e a Constituição de 1988. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito de Campos, Campos dos Goytacazes, 2006. Disponível em: http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Dissertacoes/Integra/AdemirJoaoCostalongaJunior.pdf . Acesso em: 11 maio 2023.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Lisboa: Edições 70, 2008.

KRAUDE, Cleandro; DENALDI, Rosana. **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: IPEA, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11549/1/Nucleos_urbanos_informais.pdf . Acesso em: 25 abr. 2023.

KUNRATH, Yasmine Coelho. Eficácia dos Direitos Fundamentais. **Revista Saberes da Amazônia**, Porto Velho, v. 1, n. 2, p. 278-310, maio-ago. 2016. Disponível em: http://www.fcr.edu.br/ojs/index.php/saberesamazonia/article/view/28 . Acesso em: 15 jun. 2023.

KUNTZ, Rolf. **Locke, liberdade, igualdade e propriedade**. São Paulo: Instituto Avançados da Universidade de São Paulo, 1997.

LEÃO, Lucas Antunes. Fundamentos do Direito Constitucional Contemporâneo: do constitucionalismo ao neoconstitucionalismo e pós positivismo. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 38, n. 2, p. 99-129, jul.-dez. 2020. Disponível em: https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/download/470/474 . Acesso em: 15 maio 2023.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. **Estudos avançados**, [*S. l.*], v. 11, n. 30, 1997. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ea/v11n30/v11n30a05.pdf . Acesso em: 22 maio 2023.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Eficácia horizontal dos direitos fundamentais na relação de emprego. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 17, jan.-jun. 2011. Disponível em: http://esdc.com.br/seer/index.php/rbdc/article/view/%20238 . Acesso em: 29 jun. 2023.

LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**: desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LIMA, Angélica Souza. **Analise do Direito real de Laje como instrumento de regularização fundiária urbana no Brasil**. 2018, Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2018.

LIMA, Daniela de Freitas; SOUSA JUNIOR, Almir Mariano de; QUEIROZ, José Henrique Maciel de; LIMA JÚNIOR, Francisco do O' de. Resultados pós regularização fundiária em São Miguel (RN). **Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, v. 6, n. 1, p. 1-22, 2020. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/7975 . Acesso em: 29 jun. 2023.

LIMA, Frederico Henrique Viegas de. Direito de laje: uma visão da catedral. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 40, n. 82, p. 251-280, jan./jun. 2017.

LÔBO NETTO, Paulo Luiz. Constitucionalização do Direito Civil. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 36, n. 141, jan./mar. 1999. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/453 . Acesso em: 20 maio 2023.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil — e outros escritos. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOPES, Simone Dalila Nacif. O direito fundamental à moradia como critério inafastável de interpretação das normas jurídicas e do incremento da função social da posse. *In*: ARAÚJO, Irapuã (ed.). **Processo civil**: procedimentos especiais. Rio de Janeiro: EMERJ, 2012, p. 275-284. (Série Aperfeiçoamento de Magistrados, 10). Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/serieaperfeicoamentodemagistrados/paginas/series/10/processocivil.pdf . Acesso em: 10 fev. 2022.

LOTUFO, Renan. **Curso Avançado de Direito Civil**: parte geral. São Paulo: RT, 2002.

MARCHI, Eduardo C. Silveira*;* KÜMPEL, Vitor Frederico; Borgarelli, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: YK Editora, 2019.

MARICATO, Ermínia. Conhecer para resolver a cidade ilegal. *In*: Leonardo Basci Castriota (org.).**Urbanização Brasileira** – Redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARQUESI, Roberto Wagner. Desvendando o direito de laje. **Revista Eletrônica de Direito Civil**, São Paulo, a. 7, n. 1, p. 01-24, 2018.

MARQUESI, Roberto Wagner; MARTINS, Priscila Machado. Eficácia horizontal dos direitos fundamentais e negócios jurídicos existenciais. In: AMARAL, Ana Cláudia Corrêa Zuin Matos do; PONA, Éverton; MARTINS, Priscila Machado (org.). **Negócio jurídico e liberdades individuais**. Curitiba: Juruá, 2016.

MARTIN, Andreia Garcia; PIGNATARI, Nínive Daniela Guimaraes. **A decisão Judicial sob a perspectiva do princípio da prevalência dos direitos humanos**: a humanização da hermenêutica judicial. Birigui: Boreal, 2012.

MARTINS, Flávio. **Direitos sociais em tempos de crise econômica**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MARTÍNEZ, Gregorio Peces-Barba. **Curso de derechos fundamentales**: teoria general. Madrid: Universidad Carlos III, 1999.

MASTRODI, J.; DA SILVA, M. M. C. O direito fundamental social à moradia e a teoria geral do direito. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, [*S. l.*], v. 6, n. 21, p. 145-162, 2012. DOI: 10.30899/dfj.v6i21.287. Disponível em: https://dfj.emnuvens.com.br/dfj/article/view/287 . Acesso em: 29 jun. 2023.

MATOS, Daniel Ortiz; BARBA, Rafael Giorgio Dalla. Do juspositivismo ao neoconstitucionalismo: porque ainda apostamos na discricionariedade. *In*: BERNARDI, Renato; NEVES, Fabiana. **Função Política do Processo II**. Jacarezinho: UENP; Instituto Ratio Juris, 2014. (Anais do IV Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito).

MATOS, Marilene Carneiro. Direitos e garantias fundamentais e aplicabilidade imediata. **E-legis**, Brasília, n. 8, p. 66-81, 1º sem. 2012, ISSN: 2175.0688. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/9549/direitos_garantias_matos.pdf?sequence=3&isAllowed=y . Acesso em: 15 mio 2023.

MATOSINHOS, Ana Paula; FARIA, Edimur Ferreira de. A efetividade do direito real de laje como instrumento de política pública para acesso à moradia digna. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**. Maranhão, v. 3, n. 2, p. 56-71, jul.-dez. 2017. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/2530 . Acesso em 3 abr. 2023.

MAUX, Filipe Gustavo Barbosa**.** Regularização Fundiária Urbana (Reurb) – conceitos, objetivos, pressupostos e efetivação registral. **Associação dos Notários e Registradores do Rio Grande do Norte**, Parnamirim, 28 ago. 2017. Notícias. Disponível em: http://www.anoregrn.org.br/noticia/regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-conceitos-objetivos-pressupostos-e-efetivacao-registral/5065 . Acesso em: 29 jun. 2023.

MAZZEI, Rodrigo. **Direito de Superfície**. Salvador: JusPodivm, 2013.

MEDEIROS, Gabriel Vinicius Jesus Maia *et al*. A Regularização Fundiária e o Ordenamento Territorial Urbano: avanços e desafios. **Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos (Revista Baru)**, Goiânia, v. 8, 2022. Disponível em: https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9011 . Acesso em: 18 abr. 2023.

MELLO FERREIRA, Rafael Alem. **O projeto inacabado de uma teoria da decisão judicial:** de Habermas a Streck, na luta por decisões democráticas. 2018. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro, 2018.

MELLO FERREIRA, Rafael Alem. **O projeto inacabado de uma teoria da decisão judicial**: de Habermas a Streck, na luta por decisões democráticas. Belo Horizonte: Dialética, 2019.

MELLO FERREIRA, Rafael Alem; PAPANDREA, Fernanda Ribeiro. A ralé brasileira e o direito à moradia digna. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 9, n. 5, p. 17093-17108, maio 2023. Disponível em: https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/download/59891/43295 . Acesso em: 29 jun. 2023.

MELLO FILHO, Alberto Mendonça de. Ao equalizar execuções, Estatuto do Patrimônio Mínimo protege dignidade. **Consultor Jurídico**, 8 fev. 2017. Opinião. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-fev-08/alberto-mendonca-estatuto-patrimonio-minimo-protege-dignidade . Acesso em: 13 abr. 2023.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **John Locke e o individualismo liberal**. Clássicos da política. São Paulo: Ática, 2002.

MELLO, Marco Aurélio Bezerra. **Novo Código Civil Anotado**. v. 5. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2004.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade**. São Paulo: Saraiva, 2004.

MILAGRES, Marcelo de Oliveira. **Direito à Moradia**. São Paulo: Atlas, 2011.

MORAES, Jose Luis Bolzan. **Do direito Social aos Interesses Transindividuais**. Florianópolis: Mimeo, 1995.

NINO, Carlos Santiago. **La constitución de la democracia deliberativa**. Barcelona: Gedisa, 2003.

NOGUEIRA, André Murilo Parente; FELIPE, Diogo Francisco. Multipropriedade imobiliária (*time sharing*) — direito real ou cláusula restritiva que condiciona o uso da propriedade para o alcance de sua função social?. *In*: LEÃO JÚNIOR, Teófilo Marcelo de Arêa; PANCOTTI, Luiz Gustavo Boiam; PITTA, Rafael Gomiero (org.). **Sistema Constitucional de Garantia de Direitos II**. Jacarezinho, PR: UENP, 2017, p. 83-97. (Anais do VII Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito). Disponível em: https://siacrid.com.br/repositorio/2017/sistema-constitucional-de-garantia-de-direitos-II.pdf . Acesso em: 29 jun. 2023.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia**. São Paulo: Pillares, 2008.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos Sociais**: Teoria Jurídica dos Direitos Sociais enquanto Direitos Fundamentais. Coimbra: Wolters Kluwer; Coimbra Editora, 2010.

OLIVEIRA, C. E. E. de. **Direito Real de Laje à luz da Lei 13.465/2017**: nova lei, nova hermenêutica. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, jul. 2017 (Texto para Discussão nº 238). Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/532809/TD238.pdf?sequence=1&isAllowed=y . Acesso em: 13 maio 2023.

OLIVEIRA; Patrícia Fonseca Carlos Magno Direito de Superfície: uma análise comparada no Estatuto da Cidade e no Novo Código Civil. **Revista de Direito da Cidade**, v .03, n. 02. p. 1-66, 2011, ISSN: 2317-7721. . Disponível em: f https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9850 . Acesso em: 05 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS — ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **United Nations Organization**, 1948. Trad. United Nations Information Centre,

Portugal. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por . Acesso em 02 maio 2023.

OSORIO, Letícia Marques. Direito de Superfície. *In*: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

OSÓRIO, Letícia; SAULE JUNIOR, Nelson. Direito à moradia no Brasil. Relatório Nacional do Projeto de Relatores Nacionais do DhESC. São Paulo, 2003.

PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia***:* um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PAIVA, João Pedro Lamana. **Da moradia à propriedade**. *In*: MARCHI, Eduardo C. Silveira*;* KÜMPEL, Vitor Frederico; Borgarelli, Bruno de Ávila (coord.). **Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: YK Editora, 2019.

PAIXÃO RIBEIRO, Josuel Stenio da. Os contratualistas em questão: Hobbes, Locke e Rousseau. *Prisma Jurídico*, São Paulo, 2017, v. 16, n. 1, p. 3-24. Disponível em: https://periodicos.uninove.br/prisma/article/view/6863 . Acesso em: 29 jun. 2023.

PEREIRA, A. R. **O direito à propriedade através do trabalho como um ato moral no Segundo Tratado do Governo Civil de Locke**. 2000. Dissertação (Mestrado em Ética e Filosofia Política) — Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2000.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. A concretização dos direitos fundamentais do idoso no ambiente do neoconstitucionalismo: uma análise do benefício de prestação continuada (BPC). **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 10, p. 31-100, jul./dez. 2011. Disponível em: https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/94/105 . Acesso em: 9 maio 2023.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil** — Introdução ao Direito Civil Constitucional. Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PINTO, Victor Carvalho. A regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017. **LinkedIn**, 3 jun. 2017. Disponível em: https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card . Acesso em: 29 jun. 2023.

POZZOLO, S. Neoconstitucionalismo y especificidad de la interpretación constitucional. **Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho**, [*S. l.*], n. 21, v. 2, p. 339-353, 1998. DOI: 10.14198/DOXA1998.21.2.25. Disponível em: https://doxa.ua.es/article/view/1998-v2-n21-neoconstitucionalismo-y-especificidad-de-la-interpre . Acesso em: 2 maio. 2023.

QUEIROZ, Carlos Alberto Marchi de. **Resumo de direitos humanos e da cidadania**. São Paulo: Paulistana Jur, 2004.

RIBEIRO, Daisy. Novas diretrizes da ONU para a implementação do Direito à Moradia Adequada são publicadas. **Terra de Direitos**, 05 mar. 2020. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/novas-diretrizes-da-onu-para-a-implementacao-do-direito-a-moradia-adequada-sao-publicadas/23248# . Acesso em: 28 maio 2022.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras**. 10. ed., São Paulo: Contexto, 2003.

ROSENVALD, Nelson. O direito real de laje como nova manifestação de propriedade. **Nelson Rosenvald**, 14 set. 2017. Disponível em: https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/09/14/o-direito-real-de-laje-como-nova-manifesta%C3%A7%C3%A3o-de-propriedade . Acesso em: 28 maio 2023.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, [*S. l.*], v. 10, n. 3, p. 1595-1621, ago. 2018. ISSN: 2317-7721. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32734 . Acesso em: 01 jun. 2023. DOI: https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32734.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; MEDEIROS, Mariana Gomes Peixoto; LUFT, Rosangela Marina. Direito à moradia: um direito social em construção no Brasil — a experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 46, jan.-jun. 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6575 . Acesso em: 10 maio 2023.

SANTOS, Isadora Beatriz Magalhães. **A eficácia horizontal dos direitos fundamentais frente a mitigação do princípio da autonomia privada**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Franca, 2019. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/handle/11449/191154 . Acesso em: 09 maio 2023.

SANTOS, José Augusto Lourenço dos; OLIVEIRA, Marilene Silva de. A função social da posse no ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas**, 2014.
SANTOS, José Camacho. O novo Código Civil brasileiro em suas coordenadas axiológicas: do liberalismo à socialidade. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 59, 1 out. 2002, ISSN: 1518-4862. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/3344. Acesso em: 1 jun. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Rev. Atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais e direito privado: algumas considerações em torno da vinculação dos particulares aos direitos fundamentais. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília, a. 4, n.16, p. 193-259, jul.-set. 2005. Disponível em: https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-16-julho-setembro-de-2005/direitos-fundamentais-e-direito-privado-algumas-consideracoes-em-torno-da-vinculacao-dos-particulares-aos-direitos-fundamentais . Acesso em: 18 abr. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito ao mínimo existencial não é uma mera garantia de sobrevivência. **Consultor Jurídico**, 8 maio 2015. Direitos Fundamentais. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2015-mai-08/direitos-fundamentais-assim-chamado-direito-minimo-existencial . Acesso em: 21 abr. 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Direito Fundamental à moradia na Constituição*:* algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo, e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 20, dez.-jan.-fev. 2009-2010. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/370724/mod_resource/content/1/direito-fundamental-c3a0-moradia-ingo-sarlet.pdf . Acesso em: 10 abr. 2023.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SERRAGLIO, Priscila Zilli; ZAMBAM, Neuro José. Hermenêutica e constitucionalismo contemporâneo. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 10, n. 2, 1º quadr. 2015, ISSN: 1980-7791. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/7488/4285 . Acesso em: 30 maio 2023.

SCHIER, Paulo Ricardo. Constitucionalização do direito no contexto da Constituição de 1988. *In*: CLÈVE, Clèmerson Merlin; PEREIRA, Ana Lucia Pretto. **Direito Constitucional Brasileiro**: Teoria da Constituição e Direitos Fundamentais. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/1-constitucionalizacao-do-direito-no-contexto-da-constituicao-de-1988-paulo-ricardo-schier-parte-i-constituicao-discurso-constitucionais-e-constitucionalismo-contemporaneo/1450042161 . Acesso em: 12 abr. 2023.

SILVA, Alessandra Malheiros Fava da. Constitucionalismo moderno: simbologia das revoluções liberais-burguesas**. Revista Brasileira de Teoria Constitucional**, [*S. l.*], e-ISSN: 2525-961X, Evento Virtual, v. 6, n. 1, p. 57-73, jan.-jun. 2020. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/6507 . Acesso em: 1 maio 2023.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, J. M. **O direito de moradia**: um estudo de caso em uma comunidade de baixa renda em São Paulo. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SILVA, Petterson do Nascimento. **O direito real de laje na estrutura do município do Rio de Janeiro**. 2019. Monografia (Bacharelado em Direito) — Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: https://pantheon.ufrj.br/handle/11422/10781 . Acesso em: 08 maio 2023.

SILVA, Virgílio Afonso da. **A constitucionalização do Direito:** os direitos fundamentais nas relações entre particulares. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Maria Eliane Blaskesi; FIGUEIRA, Gabriel Blaskesi. Moradia digna: o direito real de laje como interface do exercício do direito à cidade, com fundamento constitucional na função social da propriedade. *In*: II SEMINÁRIO INTERNACIONAL EM DIREITOS HUMANOS E SOCIEDADE, Criciúma. **Anais** [...]. Criciúma: Universidade do Extremo Sul Catarinense — UNESC, 19 e 20 set.2019. Disponível em: https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/AnaisDirH/article/view/5801 . Acesso em: 29 jun. 2023.

SOLLA, Paulo Ramon da Silva. Mínimo existencial e o patrimônio mínimo. **Jus**, 13 mar. 2010. Artigo. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/14508/minimo-existencial-e-patrimonio-minimo . Acesso em: 13 abr. 2023.

SOMBRA, Thiago Luís Santos. **A eficácia dos direitos fundamentais nas relações jurídico-privadas**: a identificação do contrato como ponto de encontro dos direitos fundamentais. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SOUZA, F. da S.; RICARDO PEIXOTO, A. "Puxadinhos periféricos": análise urbana sensível do direito real de laje como alternativa de acesso à moradia em Nova Iguaçu (RJ). **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 22, n. 83, p. 263-275, 2021. DOI: 10.14393/RCG228356370. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/56370 . Acesso em: 16 jun. 2023.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito constitucional**: teoria, história e métodos de trabalho. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**: uma análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

STRECK, L. A Baixa Constitucionalidade como Obstáculo ao Acesso à Justiça em Terrae Brasilis. **Sequência Estudos Jurídicos e Políticos**, [*S. l.*], v. 35, n. 69, p. 83-108, 2014. DOI: 10.5007/2177-7055.2014v35n69p83. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2014v35n69p83 . Acesso em: 30 maio. 2023.

STRECK, L. Apropriação moral e política do Direito degrada o Estado de Direito. **Consultor Jurídico**, 26 dez. 2019. Senso Incomum. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-dez-26/senso-incomum-apropriacao-moral-politica-direito-degrada-estado-direito . Acesso em: 15 mai. 2022.

STRECK, L. **Dicionário de hermenêutica**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

STRECK, L. Constituição ou Barbárie: a lei como possibilidade emancipatória a partir do Estado Democrático de Direito. **Lenio Streck**, 2011. Artigo. Disponível em:. https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/download/336/280. Acesso em: 02 maio 2023.

STRECK, L. Contra o Neoconstitucionalismo. **Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 3, n. 4, p. 9-27, 3 nov. 2020. Disponível em: https://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/27 . Acesso em: 30 maio 2023.

STRECK, L. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **Espaço Jurídico Journal of Law**, [*S. l.*], v. 17, n. 3, p. 721-732, 2016. DOI: 10.18593/ejjl.v17i3.12206. Disponível em: https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/12206 . Acesso em: 15 jun. 2023.

STRECK, L. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 8 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009a.

STRECK, L. Hermenêutica, Neoconstitucionalismo e "o problema da discricionariedade dos juízes". **Anima: Revista Eletrônica do Curso de Direito da OPET**, ano I, 2009b. Disponível em: https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima1/artigo_Lenio_Luiz_Streck_hermeneutica.pdf . Acesso em: 20 maio de 2023.

STRECK, L. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: perspectivas e possibilidades de concretização dos direitos fundamentais sociais no Brasil. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 8, n. 2, p. 250-302, 2008. DOI: 10.14210/nej.v8n2.p250-302. Disponível em: https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/336 . Acesso em: 20 maio 2023.

STRECK, L. O Constitucionalismo no Brasil e a necessidade da insurgência do novo: de como o Neoconstitucionalismo não supera o positivismo. **Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional**, Florianópolis (SC), v. 1, n. 1, p. 11-28, 2013. DOI:

10.37497/revistacejur.v1i1.23. Disponível em: https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/23 . Acesso em: 30 maio 2023.

STRECK, L. O direito de obter respostas constitucionalmente adequadas em tempos de crise do direito: a necessária concretização dos Direitos Humanos. **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**, [*S. l.*], v. 1, n. 1, p. 93-105, ago. 2010. ISSN: 2236-6334. Disponível em: https://periodicos.ufpa.br/index.php/hendu/article/view/374 . Acesso em: 15 jun. 2023. DOI: http://dx.doi.org/10.18542/hendu.v1i1.374.

SZANIASKI, Elimar. **Direitos da personalidade e sua tutela**. 2. ed. São Paulo: RT, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. Premissas Metodológicas para a Constitucionalização do Direito Civil. *In*: TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TESHIMA, Márcia; PONA, Everton Willian. Do Direito de Laje: uma visão mitigada do direito de propriedade ao direito à moradia. **Argumentum - Revista de Direito**, n. 12, 2011, UNIMAR. Disponível em: http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1067 . Acesso em: 30 maio 2023.

TONELLA, C. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado**, v. 28, n. 1, p. 29-52, jan. 2013. Disponível em: https://www.scielo.br/j/se/a/bJXnyw9HfzBzJb3nR6gx8CJ/?lang=pt# . Acesso em: 30 maio 2023.

VALE, André Rufino. Aspectos do Neoconstitucionalismo. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 09, jan.-jun. 2007. Disponível em: http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-09/RBDC-09-067-Andre_Rufino_do_Vale.pdf . Acesso em: 09 maio 2023.

VAZ, Wanderson Lago; REIS, Clayton. Dignidade da pessoa humana. **Revista Jurídica Cesumar**, v. 7, n. 1, p. 181-196, jan.-jun. 2007. Disponível em: https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/522 . Acesso em: 29 jun. 2023.

VILELA, Francy José Ferreira. O liberalismo político de John Locke. **Revista Pandora Brasil**, n. 60, jan. 2014, ISSN 2175-3318, "Políticas: teorias e práticas". Disponível em: https://revistapandorabrasil.com/revista_pandora/politica_60/francy.pdf . Acesso em: 09 maio 2023.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Cláusulas gerais e liberdade judicial. *In*: ASSIS, Araken *et al*. (coord.). **Direito Civil e Processo**: estudos em homenagem ao professor Arruda Alvim. São Paulo: RT, 2007.

WELSCH, Gisele Mazzoni. A eficácia jurídica e social (efetividade) das normas de direitos fundamentais. **Datadez**, n. 38, mai.-jun. 2007. Disponível em: https://www.giselewelsch.com.br/static/arquivos-publicacoes/Artigo%205%20-%20A%20Eficacia%20Juridica%20e%20Social%20%28Efetividade%29%20das%20Normas%20de%20Direitos%20Fundamentais.pdf . Acesso em: 29 jun. 2023.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

ZANINI, Leonardo Estevam de Assis; CINTRÃO, Janaina Florinda Ferri; MELHEN, José Eduardo. Direito Hoje | O regime jurídico e a função social do direito de laje. **Portal Unificado da Justiça Federal da 4ª Região**, 3 dez. 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2249#:~:text=Enfim%2C%20o%20direito%20de%20laje,%C2%A7%203%C2%BA%2C%20do%20C%C3%B3digo%20Civil.&text=Cristiano%20Chaves%20de%20Farias%20e%20Nelson%20Rosenvald%20(2020%2C%20p . Acesso em: 27 maio 2023.

ZANINI, L. E. de A. O direito de superfície na Alemanha e o seu caráter social. **Revista Brasileira de Direito Civil**, [*S. l.*], v. 7, n. 1, 2017. Disponível em: https://rbdcivil.ibdcivil.org.br/rbdc/article/view/71 . Acesso em 27 de abr. de 2023.

ZAVASCKI, Teori Albino. A Tutela da Posse na Constituição e no Projeto do Novo Código Civil. In: MARTINS-COSTA, Judith (org.). **A reconstrução do Direito Privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

ANEXO 1 — ATOS: REGISTRO DE IMÓVEIS E TABELIONATO DE NOTAS[206]

ATOS DO REGISTRO DE IMÓVEIS

A) Modelo: Averbação de Ruína

AV.[número da averbação e matrícula] – RUÍNA DA CONSTRUÇÃO BASE. Nos termos do documento [documento], datado de [data], houve a ruína da construção-base sobre a qual a laje desta matrícula foi instituída. Conforme Art. 1.510-E, II, do Código Civil, o Direito de Laje aqui matriculado será extinto se a construção-base não for reconstruída no prazo de cinco anos.

[Local e data]

[Nome e Assinatura do Oficial]

B) Modelo: Instituição do Regime Jurídico de Laje

[Matrícula do terreno contendo a construção-base] R.[número do registro e matrícula] – INSTITUIÇÃO DE DIREITO DE LAJE – Nos termos da escritura pública lavrada em [data] no [Ofício de Notas], livro [Livro], folha [Folha], fica instituído o Direito de Laje sobre a edificação averbada na presente matrícula. A construção-base é composta pela edificação com área de [área em m^2] (objeto da AV.[número da averbação]), que permanece na presente matrícula, e o Direito de Laje, denominado LAJE 01, é composto pela construção com área de [área em m^2], situado no 2º pavimento. Existe uma área de uso comum, destinada ao acesso às unidades imobiliárias, com [área em m^2]. Consta no instrumento de instituição que as despesas serão rateadas na proporção de [percentual] para a construção-base e [percentual] para a LAJE 01. Foi estipulada renúncia ao direito de preferência. O titular da construção-base reservou para si o direito de instituição de laje sucessiva.

[Matrícula-matriz] AV.[número da averbação e matrícula] – ABERTURA DE MATRÍCULA – Foi aberta a matrícula [número da matrícula] para a LAJE 01 instituída no R.[número do registro] supra, tendo sido concedida autorização prévia para que o titular da laje institua laje sucessiva, bem como tendo havido renúncia prévia ao direito de preferência.

[Local e data]

[206] Todos os modelos, a seguir, são conforme os dispostos em COUTO, 2020.

[Nome e Assinatura do Oficial]

OU

AV.[número da averbação e matrícula] – ABERTURA DE MATRÍCULA – Foi aberta a matrícula [número da matrícula] para a LAJE 01 instituída no R.[número do registro] supra, tendo sido reservado o direito de instituição de laje sucessiva pelo titular da construção-base, independentemente de autorização prévia do titular da LAJE 01, existindo direito de preferência para o titular da construção-base no caso de alienação da laje a terceiros.

[Local e data]

[Nome e Assinatura do Oficial]

OU

[Matrícula do terreno contendo a construção-base] AV.[número da averbação e matrícula] – INSTITUIÇÃO DE DIREITO DE LAJE – Nos termos do requerimento firmado pelo(s) proprietário(s) do imóvel em [data], fica instituído o Direito de Laje sobre a edificação averbada na presente matrícula. A construção-base é composta pela edificação com área de [área em m^2] (objeto da AV.[número da averbação]), que permanece na presente matrícula, e o Direito de Laje, denominado LAJE 01, é composto pela construção com área de [área em m^2], situado no 2º pavimento. Existe uma área de uso comum, destinada ao acesso às unidades imobiliárias, com [área em m^2]. Foi aberta a matrícula [número da matrícula] para a LAJE 01.

[Local e data]

[Nome e Assinatura do Oficial]

C) Modelo: Abertura de Matrícula (Laje Edificada)

REGISTRO DE IMÓVEIS

REGISTRO GERAL – LIVRO 02

MATRÍCULA [número da matrícula] IMÓVEL: (Direito de Laje denominado) LAJE 01 (um), situado na [endereço completo], com área construída de [área em m^2], composta de [descrição dos cômodos da construção], edificada no 2º pavimento, sobre a construção existente no [indicação da localização da construção-base]. Existe uma área de uso comum, destinada ao acesso às unidades imobiliárias, com [área em m^2]. Índice cadastral: [número do índice cadastral].

PROPRIETÁRIO (DA LAJE): 1) [nome completo], [qualificação completa], residente e domiciliado na [endereço completo], titular de [percentual]%; 2) [nome completo], [qualificação completa], residente e domiciliada na [endereço completo], titular de [percentual]%;

REGISTRO ANTERIOR: Matrícula [número da matrícula], Livro 02, do Registro de Imóveis de [Ofício de Registro de Imóveis].

AV-1. Mt. [número da matrícula] – A presente matrícula se refere a Direito de Laje instituído no R-[número do registro] da matrícula [número da matrícula], tendo sido estipulado no instrumento de instituição que as despesas serão rateadas na proporção de [percentual]% para a construção-base e [percentual]% para a LAJE 01. Foi estipulada renúncia ao direito de preferência. O titular da construção-base reservou para si o direito de instituição de laje sucessiva.

R-2. [número da matrícula] – ATRIBUIÇÃO DE UNIDADE – Nos termos do instrumento de instituição e atribuição de Direito de Laje, lavrado em [data] pelo [Ofício de Notas], livro [Livro], folha [Folha], o Direito de Laje desta matrícula foi atribuído exclusivamente a [nome e qualificação completa]. Consta na escritura que foi reconhecida a não incidência de ITBI, conforme [declaração municipal], tendo o imóvel sido avaliado, para fins fiscais, por R$ [valor, inclusive por extenso].

[Local e data]

[Nome e Assinatura do Oficial]

D) Modelo: Abertura de Matrícula (Laje Não Edificada)

REGISTRO DE IMÓVEIS

REGISTRO GERAL – LIVRO 02

MATRÍCULA [número da matrícula]

IMÓVEL: (Direito de Laje denominado) LAJE 01 (um), situado na [endereço completo], constituído pelo direito de construir sobre superfície de [área em m^2] da edificação-base existente no [indicação da localização da construção-base], não podendo a edificação ultrapassar um pavimento.

PROPRIETÁRIO: [nome completo], [qualificação completa], residente e domiciliado na [endereço completo].

REGISTRO ANTERIOR: Matrícula [número da matrícula], Livro 02, do Registro de Imóveis de [Ofício de Registro de Imóveis].

AV-1. Mt. [número da matrícula] – A presente matrícula se refere a Direito de Laje instituído no R-[número do registro] da matrícula [número da matrícula], tendo sido estipulado no instrumento de instituição que as despesas serão rateadas na proporção de [percentual]% para a construção-base e [percentual]% para a LAJE 01. Foi estipulada renúncia ao direito de preferência. O titular da construção-base reservou para si o direito de instituição de laje sucessiva.

AV-2. Mt. [número da matrícula] – IMÓVEL NÃO EDIFICADO – Ainda não existe construção edificada sobre o Direito de Laje objeto desta matrícula, tendo sido apresentada certidão da prefeitura de [município] permitindo a edificação de [área em m^2]. Após a conclusão da edificação deverá ser averbado o habite-se expedido pela Prefeitura de [município] e a CND do INSS.

[Local e data]

[Nome e Assinatura do Oficial]

ATOS DO TABELIONATO DE NOTAS

A) Modelo: Escritura de Instituição de Direito de Laje

ESCRITURA PÚBLICA DE INSTITUIÇÃO DE DIREITO DE LAJE QUE FAZEM, NA FORMA ABAIXO:

SAIBAM quantos este instrumento público de escritura virem que, ao(s) [data], nesta Cidade e Comarca de [Comarca], no Estado de [Estado], no [Ofício de Notas], situado no [Endereço completo], compareceram partes entre si justas e contratadas, a saber:

INSTITUIDOR: [nome completo], [qualificação completa]. Reconheço a identidade das partes, conforme documentação apresentada, bem como a capacidade das mesmas, nos termos do Art. 215, do Código Civil. Então, pelo(a) Outorgante me foi dito que é senhor(a) e legítimo(a) proprietário(a) do seguinte imóvel: [descrição do imóvel], havido conforme matrícula [número da matrícula], Livro 2, do Registro de Imóveis de [Comarca]. Índice Cadastral: [número do índice cadastral]. DISPONIBILIDADE: Que o objeto desta escritura está livre de ônus reais, fiscais e extrajudiciais.

DA INSTITUIÇÃO DO DIREITO DE LAJE: Por esta escritura e na melhor forma de direito, o Outorgante institui o regime jurídico de Direito de Laje sobre a edificação construída e

regularmente averbada na matrícula do imóvel supra descrito, na forma dos Arts. 1.510-A a 1.510-E, do Código Civil, e que passa a ser regido pelas cláusulas abaixo:

1. DA CONSTRUÇÃO-BASE E DAS UNIDADES AUTÔNOMAS: A construção-base é constituída pela edificação com área de [área em m^2] (objeto da AV.[número da averbação] da matrícula [número da matrícula]), que permanecerá registrada na matrícula existente. O Direito de Laje, denominado LAJE 01, é constituído pela construção com área de [área em m^2], situado no 2º pavimento da edificação. Existe uma área de uso comum, destinada ao acesso às unidades imobiliárias, com [área em m^2].

2. DO RATEIO DAS DESPESAS: As despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum serão partilhadas entre o proprietário da construção-base e o titular da laje, na proporção de [percentual]% para a construção-base e [percentual]% para a LAJE 01.

3. DO DIREITO DE PREFERÊNCIA: Foi estipulada renúncia ao direito de preferência, de modo que não se aplicará a regra do Art. 1.510-D, do Código Civil, no caso de alienação de qualquer das unidades sobrepostas.

OU

Em caso de alienação de qualquer das unidades sobrepostas terão direito de preferência, em igualdade de condições com terceiros, os titulares da construção-base e da laje, nessa ordem, que serão cientificados por escrito para que se manifestem no prazo de [número de dias, inclusive por extenso] dias. O titular da construção-base ou da laje a quem não se der conhecimento da alienação poderá, mediante depósito do respectivo preço, haver para si a parte alienada a terceiros, se o requerer no prazo decadencial de cento e oitenta dias, contado da data de alienação. Se houver mais de uma laje, terá preferência, sucessivamente, o titular das lajes ascendentes e o titular das lajes descendentes, assegurada a prioridade para a laje mais próxima à unidade sobreposta a ser alienada.

4. DA INSTITUIÇÃO DE LAJES SUCESSIVAS: O titular da construção-base reserva para si o direito de instituição de laje sucessiva, não sendo necessária anuência dos titulares das demais lajes. OU O titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo Direito Real de Laje, ficando desde já autorizada a instituição da laje sucessiva, devendo ser respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes.

5. DA CONSTRUÇÃO: A construção-base está devidamente averbada na matrícula do imóvel, conforme AV.[número da averbação] da matrícula [número da matrícula] do Registro de Imóveis de [Ofício de Registro de Imóveis]. A construção da laje também se encontra regularmente edificada, estando incluída na mesma área averbada.

OU

Sendo objeto da AV.[número da averbação] da matrícula [número da matrícula] do Registro de Imóveis de [Ofício de Registro de Imóveis].

OU

A construção-base está devidamente averbada na matrícula do imóvel, conforme AV.[número da averbação] da matrícula [número da matrícula] do Registro de Imóveis de [Ofício de Registro de Imóveis]. A construção da laje não se encontra edificada, tendo sido apresentado alvará de construção referente à área de [área em m^2], relativa à edificação da laje ora instituída;

OU

certidão da Prefeitura declarando ser possível edificar a área de [área em m^2] sobre a superfície da construção-base.

CERTIDÕES: Foi apresentada a CND municipal relativa ao imóvel objeto desta. Foram apresentadas: certidão atualizada de inteiro teor da matrícula, em nome dos transmitentes; certidão de ônus reais; certidão de ações reais e pessoais reipersecutórias relativamente ao imóvel, ficando o original das certidões arquivadas. Assim o disseram e me pediram este instrumento, que lhes lavrei nas minhas notas, lendo-o às partes e tendo achado conforme, outorgaram e assinaram, dispensada a presença de testemunhas com base na legislação em vigor, do que dou fé. Eu [Nome completo], a fiz digitar, a subscrevo e assino. Emolumentos e Selo eletrônico:

[Cidade e data].

EM TESTEMUNHO DA VERDADE.

[assinaturas]

B) Modelo: Escritura Pública de Instituição de Direito de Laje com Atribuição de Unidade Autônoma

ESCRITURA PÚBLICA DE INSTITUIÇÃO DE DIREITO DE LAJE COM ATRIBUIÇÃO DE UNIDADE AUTÔNOMA QUE FAZEM, NA FORMA ABAIXO:

SAIBAM quantos este instrumento público de escritura virem que, ao(s) [data], nesta Cidade e Comarca de [Comarca], no Estado de [Estado], no [Ofício de Notas], situado no [Endereço completo], compareceram partes entre si justas e contratadas, a saber:

OUTORGANTES E INSTITUIDORES: 1) [nome completo], [qualificação completa], na qualidade de titular de [percentual]%, em comum, da propriedade do imóvel abaixo descrito.

2) [nome completo], [qualificação completa], na qualidade de titular de [percentual]%, em comum, da propriedade do imóvel abaixo descrito. Reconheço a identidade das partes, conforme documentação apresentada, bem como a capacidade das mesmas, nos termos do Art. 215, do Código Civil. Então, pelos Outorgantes me foi dito que são senhores e legítimos proprietários do seguinte imóvel: [descrição do imóvel], havido conforme matrícula [número da matrícula], livro 2, do Registro de Imóveis de [Comarca]. Índice Cadastral: [número do índice cadastral]. DISPONIBILIDADE: Que o objeto desta escritura está livre de ônus reais, fiscais e extrajudiciais.

DA INSTITUIÇÃO DO DIREITO DE LAJE: Por esta escritura e na melhor forma de direito, os Outorgantes instituem o regime jurídico de Direito de Laje sobre a edificação construída e regularmente averbada na matrícula do imóvel supra descrito, na forma dos Arts. 1.510-A a 1.510-E, do Código Civil, e que passa a ser regido pelas cláusulas abaixo:

1 – DA CONSTRUÇÃO-BASE E DAS UNIDADES AUTÔNOMAS: A construção-base é constituída pela edificação com área de [área em m^2] (objeto da AV.[número da averbação] da matrícula [número da matrícula]), que permanecerá registrada na matrícula existente. O Direito de Laje, denominado LAJE 01, é constituído pela construção com área de [área em m^2], situado no 2º Pavimento da edificação. Existe uma área de uso comum, destinada ao acesso às unidades imobiliárias, com [área em m^2].

2 – DA ATRIBUIÇÃO DAS UNIDADES: Que pelo presente instrumento fica atribuído ao outorgante 1, [nome completo], a totalidade da titularidade da construção-base, pelo valor de R$ [valor, inclusive por extenso], e ao outorgante 2, [nome completo], a totalidade da titularidade do Direito de Laje 01, pelo valor de R$ [valor, inclusive por extenso], ficando, assim, extinto o condomínio comum existente entre eles.

2 – DO RATEIO DAS DESPESAS: As despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e ao pagamento de serviços de interesse comum serão partilhadas entre o proprietário da construção-base e o titular da laje, na proporção de [percentual]% para a construção-base e [percentual]% para a LAJE 01.

4 – DO DIREITO DE PREFERÊNCIA: Foi estipulada renúncia ao direito de preferência, de modo que não se aplicará a regra do Art. 1.510-D do Código Civil no caso de alienação de qualquer das unidades sobrepostas.

OU

Em caso de alienação de qualquer das unidades sobrepostas, terão direito de preferência, em igualdade de condições com terceiros, os titulares da construção-base e da laje, nessa ordem, que serão cientificados por escrito para que se manifestem no prazo de [número de dias,

inclusive por extenso] dias. O titular da construção-base ou da laje a quem não se der conhecimento da alienação poderá, mediante depósito do respectivo preço, haver para si a parte alienada a terceiros, se o requerer no prazo decadencial de cento e oitenta dias, contado da data de alienação. Se houver mais de uma laje, terá preferência, sucessivamente, o titular das lajes ascendentes e o titular das lajes descendentes, assegurada a prioridade para a laje mais próxima à unidade sobreposta a ser alienada.

5 – DA INSTITUIÇÃO DE LAJES SUCESSIVAS: O titular da construção-base reserva para si o direito de instituição de laje sucessiva, não sendo necessária anuência dos titulares das demais lajes.

OU

O titular da laje poderá ceder a superfície de sua construção para a instituição de um sucessivo Direito Real de Laje, ficando desde já autorizada a instituição da laje sucessiva, devendo ser respeitadas as posturas edilícias e urbanísticas vigentes.

3 – DA CONSTRUÇÃO: A construção-base está devidamente averbada na matrícula do imóvel, conforme AV.[número da averbação] da matrícula [número da matrícula] do Registro de Imóveis de [Ofício de Registro de Imóveis]. A construção da laje também se encontra regularmente edificada, estando incluída na mesma área averbada.

OU

Sendo objeto da AV.[número da averbação] da matrícula [número da matrícula] do Registro de Imóveis de [Ofício de Registro de Imóveis].

OU

A construção-base está devidamente averbada na matrícula do imóvel, conforme AV.[número da averbação] da matrícula [número da matrícula] do Registro de Imóveis de [Ofício de Registro de Imóveis]. A construção da laje não se encontra edificada, tendo sido apresentado alvará de construção referente à área de Xm^2, relativa à edificação da laje ora instituída;

OU

Certidão da Prefeitura declarando ser possível edificar a área de [área em m^2] sobre a superfície da construção-base.

CERTIDÕES: Foi apresentada a CND municipal relativa ao imóvel objeto desta. Foram apresentadas: certidão atualizada de inteiro teor da matrícula, em nome dos transmitentes; certidão de ônus reais; certidão de ações reais e pessoais reipersecutórias relativamente ao imóvel, ficando o original das certidões arquivadas. Assim o disseram e me pediram este instrumento, que lhes lavrei nas minhas notas, lendo-o às partes e tendo achado conforme, outorgaram e assinaram, dispensada a presença de testemunhas com base na legislação em

vigor, do que dou fé. Eu [Nome completo], a fiz digitar, a subscrevo e assino. Emolumentos e Selo eletrônico:

[Cidade e data].

EM TESTEMUNHO DA VERDADE.

[assinaturas]

ANEXO 2 — PLANILHAS DE QUALIFICAÇÃO[207]

Planilha 1 — Qualificação para o Ato de Instituição da Laje

PROTOCOLO .....

MATRÍCULA .....

S = SIM; N = NÃO; NA = NÃO SE APLICA

1. Análise da Matrícula

	S	N	NA
1.1 Proceda a uma análise da matrícula e faça um resumo de todos os atos positivos existentes (último registro de aquisição, ônus, averbação de edificação etc.). Com base nesse resumo, no qual deve(m) estar indicado(s) o(s) proprietário(s) atual(is) e os ônus em vigor, passe à análise do título.			

2. Disponibilidade

	S	N	NA
2.1 Verificar se existe alguma restrição à disponibilidade do direito, tal como cláusula de inalienabilidade, indisponibilidade judicial ou administrativa.			

3. Documento

	S	N	NA
3.1 Verificar o contraditório. Há outros títulos anteriores tramitando na serventia sobre o mesmo imóvel?			
3.2 Se o valor fiscal do imóvel for superior a 30 salários mínimos, verificar se foi observada a forma pública, conforme Art. 108, do Código Civil.			
3.3 Se o valor fiscal do imóvel for inferior a 30 salários mínimos, e tiver sido apresentado instrumento particular, verificar se há assinatura de todas as partes e respectivos cônjuges, com firmas reconhecidas.			
3.4 Foi definida a proporção de contribuição do titular da laje nas despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e serviços de interesse comum? Nota: Esse requisito é obrigatório, devendo constar no título.			
3.5 Houve pactuação diversa da legal acerca do direito de preferência? Em caso positivo, deve-se fazer constar na matrícula a estipulação, para fins de publicidade. Nota: Esse elemento é facultativo, não devendo ser devolvido o título se não houver disposição acerca dessa questão.			
3.6 Houve pactuação diversa da legal acerca do direito de instituir lajes			

[207] Todos os modelos, a seguir, são conforme os dispostos em COUTO, 2020.

sucessivas? Em caso positivo, deve-se fazer constar na matrícula a estipulação, para fins de publicidade. Nota: Esse elemento é facultativo, não devendo ser devolvido o título se não houver disposição acerca dessa questão.			

4. Das Partes

	S	**N**	**NA**
4.1 O instituidor da laje é o proprietário do imóvel?			
4.2 O instituidor está perfeitamente identificado na matrícula com nome completo, nacionalidade, estado civil, profissão, RG e CPF, se pessoa natural; ou denominação social, CNPJ, sede e representante legal (com a devida qualificação), se pessoa jurídica?			
4.3 No caso do proprietário ser casado, ambos os cônjuges figuram no instrumento de constituição ou há anuência do outro cônjuge? Nota: Não é necessária anuência no caso de o bem ser particular de um dos cônjuges e o casamento ter sido celebrado no regime da separação convencional de bens (com pacto antenupcial) ou no caso de ter sido convencionado a livre disposição de bens imóveis particulares no regime da participação final nos aquestos.			

5. Do Imóvel

	S	**N**	**NA**
5.1 O imóvel está perfeitamente descrito na matrícula?			
5.2 Há coincidência entre a descrição na matrícula e no instrumento de instituição?			
5.3 Existe averbação relativa à edificação da construção-base?			
5.4 No caso de laje já construída, a edificação relativa à laje já está averbada na matrícula do imóvel?			
5.5 No caso de laje a construir, foi apresentado projeto aprovado de construção, alvará de construção ou outro documento oficial que ateste a viabilidade da edificação da laje sobre a construção-base já existente?			
5.6 A laje tem autonomia funcional, assim entendida como isolamento funcional e acesso independente à via pública (ainda que através de área comum)?			
5.7 No caso do acesso ser feito através de área comum, ela está devidamente identificada e delimitada no instrumento de instituição?			
5.8 A laje está descrita de forma suficiente, deixando claras sua extensão e localização?			

6. No caso de se tratar de Laje sobre a Superfície de outra Laje

	S	**N**	**NA**
6.1 Consta no instrumento de instituição a anuência expressa do titular da construção-base e dos titulares de outras lajes edificadas sobre ou sob a construção-base?			

ATENÇÃO: Esta planilha não esgota todas as exigências que podem surgir no caso concreto, nem versa sobre todas as hipóteses tratadas na parte teórica deste Caderno.

Nota: Verificar nas Normas de Serviço ou no Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do respectivo Estado, bem como na legislação estadual e municipal, se existem outras exigências para o título em exame.

Planilha 2 — Qualificação para o Ato de Transferência da Laje

Aplica-se, nesta qualificação, todos os requisitos necessários para uma alienação, com as adequações específicas ao Direito de Laje. Para se evitar a transcrição dos inúmeros itens da planilha de compra e venda, elaborou-se uma planilha de qualificação resumida, apenas com os elementos essenciais e específicos do Direito de Laje.

PROTOCOLO .....
MATRÍCULA .....
S = SIM; N = NÃO; NA = NÃO SE APLICA

1. Análise da Matrícula

	S	N	NA
1.1 Proceda a uma análise da matrícula e faça um resumo de todos os atos positivos existentes (último registro de aquisição, ônus, averbação de edificação etc.). Com base nesse resumo, no qual deve(m) estar indicado(s) o(s) proprietário(s) atual(is) e os ônus em vigor, passe à análise do título.			

2. Disponibilidade

	S	N	NA
2.1 Verificar se existe alguma restrição à disponibilidade do direito, tal como cláusula de inalienabilidade, indisponibilidade judicial ou administrativa.			

3. Documento

	S	N	NA
3.1 Verificar o contraditório. Há outros títulos anteriores tramitando na serventia sobre o mesmo imóvel?			
3.2 Se o valor fiscal do imóvel for superior a 30 salários mínimos, verificar se foi observada a forma pública, conforme Art. 108, do			

Código Civil.			
3.3 Se o valor fiscal do imóvel for inferior a 30 salários mínimos, e tiver sido apresentado instrumento particular, verificar se há assinatura de todas as partes e respectivos cônjuges, com firmas reconhecidas.			
3.4 Caso não tenha sido fixada no ato de instituição, foi definida a proporção de contribuição do titular da laje nas despesas necessárias à conservação e fruição das partes que sirvam a todo o edifício e serviços de interesse comum?			
3.5 Caso não tenha havido renúncia prévia ao direito de preferência no instrumento de instituição, houve respeito ao direito de preferência? Nota: Na hipótese de não haver anuência ou comprovação da cientificação dos titulares da preferência, deve constar no instrumento que o adquirente tem ciência do teor do Art. 1.510-D, do Código Civil, assumindo o risco de eventual exercício da preferência pelo titular da construção-base e de outras lajes.			

4. Das Partes	**S**	**N**	**NA**
4.1 O alienante é o proprietário da laje?			
4.2 O alienante está perfeitamente identificado na matrícula com nome completo, nacionalidade, estado civil, profissão, RG e CPF, se pessoa natural; ou denominação social, CNPJ, sede e representante legal (com a devida qualificação), se pessoa jurídica?			
4.3 No caso de alienante casado, ambos os cônjuges figuram no instrumento de transferência ou há anuência do outro cônjuge? Nota: Não é necessária anuência no caso de o bem ser particular de um dos cônjuges e o casamento ter sido celebrado no regime da separação convencional de bens (com pacto antenupcial) ou no caso de ter sido convencionado a livre disposição de bens imóveis particulares no regime da participação final nos aquestos.			
4.4 O adquirente está perfeitamente identificado no instrumento de alienação, com nome completo, nacionalidade, estado civil (dados completos do cônjuge, regime de bens e dados do casamento, se casado), profissão, RG e CPF, se pessoa natural; ou denominação social, CNPJ, sede e representante legal (com a devida qualificação), se pessoa jurídica?			

5. Do Imóvel

	S	**N**	**NA**
5.1 O imóvel (laje) está perfeitamente descrito na matrícula?			
5.2 Há coincidência entre a descrição na matrícula e no instrumento de transferência?			
5.3 No caso de laje a construir, consta no instrumento de alienação que a edificação já está concluída? Caso positivo, solicitar a apresentação do Habite-se e CND previdenciária para averbação.			

6. Tributação

	S	**N**	**NA**

6.1 No caso de alienação a título gratuito ou causa mortis, consta no instrumento a quitação do ITCMD?			
6.2 No caso de alienação a título oneroso, consta no instrumento a quitação do ITBI?			

7. DOI

	S	**N**	**NA**
7.1 Caso o instrumento de alienação seja escritura pública, consta que foi emitida a DOI relativa à transação escriturada?			

8. CERTIDÕES

	S	**N**	**NA**
8.1 No caso de alienante pessoa jurídica, foram apresentadas as certidões negativas de débito perante a Receita Federal?			
8.2 No caso de alienante pessoa natural, foram apresentadas as certidões negativas de débito previdenciárias ou declarada a isenção em razão de não ser empregador?			
8.3 Foi apresentada a CND municipal, relativa a débitos do imóvel ou houve dispensa de sua apresentação, pelo adquirente, na forma do Decreto n. 93.240/1986?			
8.4 Consta a apresentação da CNDT (Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas) do TST ou a informação de que as partes envolvidas foram previamente cientificadas de que podiam obtê-la (Recomendação n. 03 do CNJ)?			

ATENÇÃO: Esta planilha não esgota todas as exigências que podem surgir no caso concreto, nem versa sobre todas as hipóteses tratadas na parte teórica deste Caderno.

Nota: Verificar nas Normas de Serviço ou no Código de Normas da Corregedoria Geral da Justiça do respectivo Estado, bem como na legislação estadual e municipal, se existem outras exigências para o título em exame.