

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

RONNEY SANTANA RIBEIRO

**DIREITO REAL DE LAJE: UMA ANÁLISE ACERCA DA
SUA FUNÇÃO COMO UM INSTRUMENTO PARA A
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

VITÓRIA
2024

RONNEY SANTANA RIBEIRO

**DIREITO REAL DE LAJE: UMA ANÁLISE ACERCA DA
SUA FUNÇÃO COMO UM INSTRUMENTO PARA A
EFETIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA**

Projeto de Monografia apresentado ao Curso de Direito da
Faculdade de Vitória - FDV, como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito, realizado sob a
orientação da Prof.^a Renata Helena Paganoto Moura.

VITÓRIA

2024

RESUMO

O propósito da pesquisa apresentada neste Trabalho de Conclusão de Curso consiste na análise do Direito Real de Laje a partir da perspectiva do efetivo cumprimento do direito à moradia. A Lei 13.465/2017 alterou o Código Civil e de outras leis existentes no ordenamento jurídico brasileiro para incluir o direito real de laje, fazendo-o coexistir com os conhecidos institutos da propriedade, usufruto, servidões, hipoteca, penhor e superfície. Apesar de sua recente inclusão na legislação, o Direito de Laje já vinha sendo praticado por um longo período em áreas conhecidas como favelas. Além disso, a pesquisa buscou compreender como esse instituto se tornou um importante meio de proporcionar o acesso a moradias dignas, não apenas no contexto nacional, mas também em escala internacional. Para determinar se o direito agora regulamentado é capaz de cumprir com essa função social, foram analisados os requisitos legais para sua implementação. Portanto, pode-se afirmar que esse mecanismo desempenha um papel fundamental na garantia do acesso à moradia de diversas famílias, sendo de extrema importância do ponto de vista social. Isso ocorre uma vez que afeta a vida de milhões de brasileiros, a maioria dos quais se encontra em situações econômicas desfavorecidas. A regularização do direito de laje, além de cumprir seu propósito de regularizar a posse da terra, também busca a integração das pessoas na sociedade e a reafirmação de direitos fundamentais. A Lei 13.465/2017 alterou o Código Civil e de outras leis existentes no ordenamento jurídico brasileiro para incluir o direito real de laje, fazendo-o coexistir com os conhecidos institutos da propriedade, usufruto, servidões, hipoteca, penhor e superfície.

Palavras-chave: Direito Real de Laje. Acesso à Moradia Digna. Lei nº 13.465/2017.

SUMÁRIO

1 – A DIFICULDADE DO ACESSO À MORADIA NAS CIDADES	5
1.1 RELAÇÃO ENTRE O FIM DA ESCRAVIDÃO E O SURGIMENTO DAS FAVELAS.....	5
1.1.1 Os Cortiços	7
1.2 A ORIGEM DA PALAVRA “FAVELA”	8
2 - O DIREITO À MORADIA.....	9
2.1 POSITIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA.....	10
2.2 O DIREITO À MORADIA NO ÂMBITO INTERNACIONAL	12
2.3 DIREITO À MORADIA X POSSE	16
3 – A SEGREGAÇÃO ESPACIAL URBANA E A SOBREPOSIÇÃO DE VULNERABILIDADES SOCIAIS	17
4 – A DIVISÃO URBANA NO BRASIL	20
4.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO UMA POSSIBILIDADE DE GARANTIA DO ACESSO À MORADIA.....	23
5 - O DIREITO DE LAJE	28
5.1 A REGULAMENTAÇÃO DA LAJE NO DIREITO BRASILEIRO.....	29
5.2 A IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA A LAJE	31
6 – OS EFEITOS DO DIREITO DE LAJE PARA A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À MORADIA	32
7 - CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIAS	36

1 – A DIFICULDADE DO ACESSO À MORADIA NAS CIDADES

É comum observar em várias cidades brasileiras diferentes formas de segregação urbana, sendo as favelas uma das manifestações mais prevalentes. Em decisão mais recente o IBGE decidiu assumir o termo “favelas e comunidades urbanas” para se referir aos locais caracterizados pela ocupação irregular de terrenos alheios para fins habitacionais em áreas urbanas. Essas áreas geralmente exibem um padrão urbanístico irregular, falta de serviços públicos essenciais e estão situadas em regiões restritas à ocupação.

Desde 1991 a denominação utilizada para se referir a essas comunidades era “aglomerados subnormais”. A expressão “aglomerado subnormal” carregava uma série de estigmas e preconceitos, relacionando às favelas com sinônimo de ilegalidade, indo de encontro ao direito humano fundamental à moradia, regulamentado pela Declaração Universal de 1948 e previsto no Art. 6º da Constituição Federal de 1988. Esse direito prevê que as pessoas podem mobilizar os meios disponíveis para viabilizá-lo, inclusive a autoconstrução e a ocupação dos espaços da cidade a fim de concretizar sua função social.

O crescimento urbano no Brasil nas últimas décadas tem sido acompanhado pelo surgimento e aumento dessas ocupações irregulares. Os residentes dessas áreas enfrentam restrições significativas nos âmbitos econômico, político e social. Nesses aglomerados, a presença de construções em áreas de risco se entrelaça com o estigma social, resultando em condições de vida frequentemente abaixo dos padrões mínimos necessários para a subsistência.

A formação das favelas, em grande parte, está relacionada à ocupação irregular de áreas urbanas com pouco apelo imobiliário, especialmente em zonas naturalmente instáveis. Destacam-se áreas como encostas íngremes e vales fluviais, onde esses aglomerados são construídos preferencialmente. A ocupação dessas áreas ocorre de maneira gradual, com a construção progressiva de moradias improvisadas.

1.1 RELAÇÃO ENTRE O FIM DA ESCRAVIDÃO E O SURGIMENTO DAS FAVELAS.

A lei assinada pela Princesa Isabel em 1888, concedeu a liberdade para os escravos, contudo não os integrou de forma digna na sociedade.

No pós-abolição a Lei de terras (1850) foi aplicada com a finalidade mascarada de manter o poder concentrado e os privilégios nas cidades, impedindo os negros de serem donos de terras e contribuindo com o alargamento das desigualdades no espaço urbano (MARICATO, 2003), viabilizando e restringindo a habitação dessas pessoas aos cortiços e porões localizados no centro ou aos bairros periféricos (RIBEIRO, 2020, p. 116- 117), esses últimos considerados como “não-lugares” ou “zonas do não ser” (FANON, 2008), seja por não oportunizarem trabalho, acesso à serviços públicos de transporte, educação, saúde, saneamento e lazer, seja pela presença massiva e naturalizada da violência (KOWARICK, 2007).

Nesse sentido, Manuela Andrade do Nascimento e Nelson Camatta Moreira (2019) lecionam que:

“Ou seja, o descaso da sociedade com o contingente populacional negro liberto, após a abolição da escravatura, contribuiu para uma constante negação do acesso aos direitos fundamentais para essas pessoas, direitos esses garantidos na Constituição, que possui como papel fundamental a concretização de projetos para a melhoria efetiva na vida dos cidadãos.”

Medina (1964) considera que as duas principais explicações para o surgimento das favelas foram a abolição da escravatura e a crise na agricultura. O autor argumenta que a abolição em 1888 trouxe alegria, mas foi um gesto humano desprovido de continuidade. Ele ressalta que, apesar desse marco, não houve alterações significativas na estrutura agrária do país. O trabalhador rural não era valorizado, mas equiparado a uma enxada ou animal. Assim, a “única liberdade que os escravos receberam foi a de poderem ser móveis. Isto é, sair da fazenda onde moravam, para onde quisessem, sem serem perseguidos por ‘capitães do mato’ .” (MEDINA, 1964 p.16).

Sendo assim, os negros saíram da escravidão sem suporte algum, resultando na disseminação dos cortiços no Rio de Janeiro. Essas habitações precárias abrigavam uma miscelânea de pessoas, incluindo negros, nordestinos, prostitutas, capoeiristas, mulatos, etc; Ou seja, todos aqueles que eram tidos como "descartáveis" na sociedade da época.

Além disso, na região central do Rio de Janeiro, haviam diversos cortiços, e no início do século XX, a área passou por um processo de reurbanização. Nesse contexto, todos os

casarões encontravam-se abandonados, em estado de deterioração, tornando-se moradias para aqueles que viriam a compor as futuras favelas.

1.1.1 Os Cortiços

No século XIX, as moradias populares eram majoritariamente conhecidas como cortiços, estalagens ou casas de cômodos. Essas residências alojavam um elevado número de pessoas e eram frequentemente associadas à insalubridade, à propagação de epidemias como febre amarela e cólera, além de estarem ligadas à promiscuidade e à ocorrência de violência. Para Vaz (1994b), essas moradias coletivas foram uma resposta à crise urbana, causada, sobretudo, pelo crescimento demográfico intenso e o déficit habitacional.

“Nesse sistema, os proprietários cediam seus imóveis (térreos, sobrados, quintais e terrenos) a terceiros que investiam pequenas economias na construção de casinhas ou na subdivisão das existentes. Os proprietários pertenciam muitas vezes à nobreza, e os arrendatários eram pequenos comerciantes, geralmente portugueses, que produziam casinhas e exploravam também a venda ou a taverna anexa à estalagem. (...) Os aluguéis eram, em geral, exorbitantes e os rendimentos, fabulosos. Construir habitações coletivas tornou-se uma prática comum entre os proprietários e arrendatários de imóveis.” (VAZ, 1994b p.56).

O “Cabeça de Porco”, o maior cortiço carioca da época, da mesma forma que os outros cortiços do centro urbano da cidade eram considerados como um “valhacouto de desordeiros” pelas autoridades (CHALHOUB, 1996). Ganhou notoriedade devido às suas dimensões. No entanto, em termos de tamanho, era uma exceção à norma, visto que, no Rio de Janeiro, eram mais comuns pequenas estalagens com menos de dez quartos ou casinhas.

Segundo Vaz (1994b), o Cabeça de Porco foi o único cortiço comprovadamente demolido pelo poder público (1893). Após a demolição do cortiço, há evidências de que barracões foram erguidos no Morro da Providência. Além de o cortiço estar situado na base desse morro, pelo menos um dos proprietários possuía terrenos na região e, mediante pagamento dos inquilinos, autorizou a construção de edificações na encosta. A autorização municipal para que os moradores retirassem os materiais provenientes da demolição, pode ser considerada outra evidência dessa relação (VAZ, 1994b). Dessa forma, o cortiço pode ser encarado como o precursor da favela. Essa observação enfatiza a persistência do problema habitacional na época, indicando que as ações municipais para eliminar os cortiços resultaram nas ocupações dos morros. Essa relação também é compartilhada por Cardoso

(2008). Segundo o autor, diversas medidas governamentais foram implementadas com o intuito de erradicar os cortiços. Uma iniciativa destacada foi a reforma urbana liderada pelo prefeito Pereira Passos (1902-1906), popularmente conhecida como "Bota-abaixo", direcionada para o saneamento e urbanização. Essa política de eliminação dos cortiços foi bem-sucedida na cidade do Rio de Janeiro.

"No entanto, o "sucesso" da erradicação significou tão-somente a transferência do problema para outros lugares: na falta de outras opções a população de baixa renda, na maioria das cidades brasileiras, sobe os morros ou ocupa as áreas de mangues e alagados, pouco valorizadas pelo mercado fundiário incipiente, gerando o "problema" das favelas (vilas, mocambos, palafitas, malocas, invasões, baixadas etc." (CARDOSO, 2008, p.29).

Em 1892, os cortiços foram oficialmente categorizados legalmente como habitação coletiva pela primeira vez. Dez anos mais tarde, em 1902, durante o período republicano, o Decreto Municipal nº 391 preservou a definição anterior de cortiço e adicionou sua classificação como ilegal.

Outras normativas municipais foram estabelecidas com o intuito de conter a disseminação dos cortiços, como o Regulamento dos Estalajadeiros, de 1853, o Projeto de Regularização dos Cortiços, proposto pelo fiscal da Freguesia de Santa Rita em 1855, e a Postura de 5 de dezembro de 1873, que proibiu a construção de novos cortiços nas áreas das praças D. Pedro II e Onze de Junho, bem como nos espaços entre as ruas do Riachuelo e Livramento, sendo reafirmada em 1876 por outra postura de teor semelhante.

1.2 A ORIGEM DA PALAVRA "FAVELA"

O surgimento da planta conhecida como favela deu origem ao nome de uma encosta no arraial de Belo Monte de Canudos, denominada Alto da Favela. Belo Monte foi palco da Guerra de Canudos, conflito que envolveu o Exército Brasileiro e os seguidores de um movimento popular religioso liderado por Antônio Conselheiro.

No decorrer da Guerra de Canudos, os soldados estabeleceram seu acampamento em morros nas proximidades dos campos de batalha. Um desses morros ficou conhecido como Morro da Favela, assim denominado devido à presença de uma planta homônima característica da região.

Após o término dos confrontos em Canudos, uma parte dos soldados sobreviventes e das vivandeiras (mulheres que acompanham as tropas e fornecem alimentos) estabeleceu-se no Morro da Providência, no Rio de Janeiro, que era a capital do país naquela época. Os soldados construíram suas casas sem considerações imobiliárias, e essas estruturas assemelhavam-se às construções existentes no Morro da Favela. Como resultado dessa ocupação, o local passou a ser conhecido como Morro da Favela.

Para Medina (1964) , o Morro da Providência foi rebatizado como Morro da Favela pelos seus novos ocupantes não só em homenagem ao ponto estratégico que permitiu a vitória das tropas republicanas em Canudos, mas também para ilustrar as semelhanças entre as circunstâncias vivenciadas no sertão e na capital federal.

Pasternak (2006) destaca a semelhança da ocorrência da planta e dos barracos. De acordo com a autora, soldados do exército brasileiro retornaram ao Rio de Janeiro, após o fim da Guerra de Canudos, e ocuparam “o Morro da Providência, onde se instalaram em barracos como o arbusto favela nos morros da região de Canudos” (PASTERNAK, 2006 p.179).

Assim, a partir da década de 1920, o termo favela passou a estar vinculado a qualquer forma de habitação construída de maneira simples e precária.

2 - O DIREITO À MORADIA

A moradia é um direito historicamente aprimorado, visto que sempre se teve um instinto em relação a sua tamanha necessidade, mesmo que ainda não fosse discutido a sua adequação digna para o completo desenvolvimento do ser humano. (SOUZA, 2004)

Nesse sentido, Vitor Seidel Sarmiento (2012, p.176) diz que:

“A moradia é a morada fundamental dos direitos sociais, econômicos e culturais. É o direito que consagra e viabiliza um lar ao destelhado, um pedaço de chão neste vasto mundo; lugar para habitar, conviver, rir e chorar. Invocar o conforto, lazer, educação, saúde, alimentação e muitos outros direitos prestativos só faria total sentido se houvesse um lar para desfrutá-los. Ou mais, como falar em vida, intimidade, segurança sem sequer ter um lugar para habitar? Tais direitos são prolongamentos e emanações da pessoa humana e devem ser gozados condignamente sob uma moradia.”

Esse direito foi integrado ao ordenamento jurídico brasileiro em virtude dos tratados

internacionais de direitos humanos, dos quais o Brasil é signatário. Explicitamente, o direito à moradia foi incorporado à Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 2000, que o incluiu no artigo 6º, dedicado aos direitos fundamentais sociais. Dado seu caráter fundamental, o direito à moradia deve ser de aplicação imediata e possuir eficácia plena.

Nessa mesma toada, Gilsilene Passon P. Francischetto e Julia Silva Carone (2009, p.94) entendem que:

“A ausência de certeza quanto à sua moradia fere o princípio da dignidade da pessoa humana, visto que o risco iminente de terem sua habitação atingida por interesses alheios implica em preocupação contínua por parte dos indivíduos [...]”

Contudo, diante da situação enfrentada pelo país, a efetivação plena desse direito para todos os cidadãos se mostra praticamente impossível.

Nessa sentido, Renata Helena Paganoto Moura e Alexandre de Castro Coura explicitam que:

“Esse direito, porém, está longe de ser alcançado por todos. A cidade expulsa e marginaliza seus habitantes que não têm condições de consumir esse produto que a cidade passa a ser, e leva-os à periferia, às favelas, às ocupações irregulares, às encostas, às áreas públicas de proteção ambiental, formando os chamados aglomerados subnormais como define o IBGE.” (MOURA, Renata Helena Paganoto; COURA, Alexandre de Castro.)

2.1 POSITIVAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Desde meados de 1948, o direito à moradia foi reconhecido como um direito fundamental pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, marcando o início da Organização das Nações Unidas como resposta central. Desde então, o direito à moradia é considerado um direito humano universal, significando que todas as pessoas que residem em países membros da ONU têm o direito de acesso a esse direito.

O art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 afirma que:

“Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis”.

Tendo em vista que os tratados e acordos internacionais assinados pelo Estado brasileiro possuem força de lei, torna-se imperativo o seu cumprimento em todo o território nacional.

Contudo, apenas com a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 6º, por advento da Emenda Constitucional 26/00, o direito social à moradia ficou expresso como direito social:

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

O direito à moradia, conforme estabelecido na Constituição, está diretamente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos mais relevantes no âmbito do direito. Ao conectar a necessidade de habitação à conquista de uma vida digna, compreende-se o direito à moradia como um direito social, ultrapassando a esfera do indivíduo.

Os direitos sociais, classificados como direitos de segunda geração, foram consagrados como fundamentais durante a transição do Estado Liberal. Esses direitos, notadamente o direito à moradia, gozam de aplicação imediata, conforme estipulado pelo art. 5º, parágrafo 1º, da Constituição Federal, e são considerados cláusulas pétreas, de acordo com o art. 60, parágrafo 4º, IV da Constituição Federal, ostentando também uma posição hierárquica constitucional.

Na visão de Campos (2010, p. p.49), ao ser considerado um direito fundamental, o conteúdo material da norma que o disciplina seria de aplicação imediata e eficácia plena. Rangel et Silva (2009, p.67-68) apóiam-se sobre o princípio da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos fundamentais, para sustentarem dispensável regulamentação legislativa ulterior para lograr eficácia social.

Por fim, cabe relevância aos ensinamentos de Fernandes e Alfonsin (2014) no sentido de o direito à moradia desempenha um papel dual, conferindo não apenas a garantia de diversos direitos humanos fundamentais para aqueles que habitam, mas também viabilizando o livre exercício de outros direitos básicos nesse contexto específico, como o direito à privacidade. A partir desse papel dual, podem ser derivadas algumas premissas em relação ao papel que

o Estado deve desempenhar na promoção e garantia desse direito.

Portanto, o direito à moradia é de natureza social e fundamental, constituindo-se em expectativas positivas que conferem aos cidadãos o direito de buscar ações afirmativas por parte do Estado. Isso envolve a implementação de políticas públicas com o objetivo de garantir que todos tenham acesso a um local adequado para residir.

2.2 O DIREITO À MORADIA NO ÂMBITO INTERNACIONAL

A moradia não apenas figura como um direito estipulado na Constituição de 1988, mas também é reconhecida pelo direito internacional dos direitos humanos. Esse reconhecimento se destaca tanto no âmbito do sistema universal como em uma ampla gama de tratados e convenções específicas, todos voltados para o bem comum da humanidade.

A primeira menção ao direito à moradia como direito humano surge na própria Declaração Universal de 1948:

Art. 25 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

Após a Declaração Universal, foi a vez do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966:

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

A questão da "moradia" também foi abordada em 1976, no Canadá, durante a Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, resultando na The Vancouver Declaration on Human Settlements (Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos). Nessa ocasião, foi estabelecida a necessidade de os países adotarem políticas específicas de assentamento humano e de planejamento espacial que sejam ousadas, significativas, eficazes e realisticamente adaptadas às condições locais.

O reconhecimento da importância do direito à moradia pelas Nações Unidas resultou em décadas de abordagens em estudos específicos, orientados para estabelecer metas para os países que integram essa organização internacional.

O Comentário Geral nº 4 de 1991 das Nações Unidas declara que o direito à moradia adequada abrange tanto a questão da habitação quanto a condição de vida digna, estando diretamente vinculado à concretização de diversos outros direitos humanos que, de maneira integral, integram esse direito, como podemos ver nos pontos em destaque:

6. O direito à habitação adequada aplica-se a todas as pessoas. Enquanto a referência a 'si próprio e sua família' reflete a crença a respeito dos papéis desempenhados pelo gênero de atividade econômica comumente aceitos em 1966, quando a Convenção foi adotada, a expressão não pode ser lida hoje implicando quaisquer limitações sobre a aplicabilidade do direito aos indivíduos ou a domicílios chefiados por mulheres ou outros grupos. Assim, a concepção de 'família' deve ser entendida em sentido amplo. Além disso, os indivíduos, assim como as famílias, têm o reconhecimento de seu direito à habitação adequada independentemente de idade, condição econômica, grupo ou outra pertinência a um grupo ou quaisquer outros fatores como tais. Em particular, o gozo deste direito não deve, de acordo com o artigo 2(2) da Convenção, ser sujeito a qualquer forma de discriminação.

7. Segundo o ponto de vista do Comitê, o direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito que o equipara com, por exemplo, o abrigo provido meramente de um teto sobre a cabeça dos indivíduos, ou julga o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Diferentemente, isso deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Isto é apropriado por, pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada. Esta 'inerente dignidade da pessoa humana', de que os direitos na Convenção são ditos derivar, exige que o termo 'habitação' seja interpretado de forma que leve em conta uma variedade de outras considerações, fundamentalmente que o direito à habitação deveria ser assegurado a todas as pessoas independentemente da renda ou acesso a recursos econômicos. Segundamente, a referência no artigo 11(1) deve ser lida referindo-se não apenas à habitação, mas à habitação adequada. Como a Comissão sobre Assentamentos Humanos e a Estratégia Global para Habitação para o ano 2000 afirmaram, 'habitação adequada significa privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável'.

8. Assim, a concepção de adequação é particularmente significativa em relação ao direito à habitação, desde que serve para realçar um número de fatores que devem ser levados em consideração para constituir 'habitação adequada', pelos propósitos da Convenção. Enquanto a adequação é determinada em parte por fatores sociais, econômicos, culturais, climáticos, ecológicos e outros fatores, o Comitê acredita, contudo, que é possível identificar certos aspectos do direito que devem ser levados em consideração para este propósito em qualquer contexto particular. Eles incluem os seguintes:

a. Segurança legal de posse. A posse toma uma variedade de formas, incluindo locação (pública e privada), acomodação, habitação cooperativa, arrendamento, uso pelo próprio proprietário, habitação de emergência e assentamentos informais,

incluindo ocupação de terreno ou propriedade. Independentemente do tipo de posse, todas as pessoas deveriam possuir um grau de sua segurança, o qual garanta proteção legal contra despejos forçados, pressões incômodas e outras ameaças. Estados-partes deveriam, conseqüentemente, tomar medidas imediatas com o objetivo de conferir segurança jurídica de posse sobre pessoas e domicílios em que falta proteção, em consulta real com pessoas e grupos afetados.

b. Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura. Uma casa adequada deve conter certas facilidades essenciais para saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à habitação adequada deveriam ter acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água apropriada para beber, energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, facilidades sanitárias, meios de armazenagem de comida, depósito dos resíduos e de lixo, drenagem do ambiente e serviços de emergência.

c. Custo acessível. Os custos financeiros de um domicílio associados à habitação deveriam ser a um nível tal que a obtenção e satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas ou comprometidas. Passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar que a porcentagem dos custos relacionados à habitação seja, em geral, mensurada de acordo com os níveis de renda. Estados-partes deveriam estabelecer subsídios habitacionais para aqueles incapazes de arcar com os custos da habitação, tais como formas e níveis de financiamento habitacional que adequadamente refletem necessidades de habitação. De acordo com o princípio dos custos acessíveis, os possuidores deveriam ser protegidos por meios apropriados contra níveis de aluguel ou aumentos de aluguel não razoáveis. Em sociedades em que materiais naturais constituem as principais fontes de materiais para construção, passos deveriam ser tomados pelos Estados-partes para assegurar a disponibilidade desses materiais.

d. Habitabilidade. A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida. O Comitê estimula os Estados-partes a, de modo abrangente, aplicar os Princípios de Saúde na Habitação, preparados pela OMS, que veem a habitação como o fator ambiental mais frequentemente associado a condições para doenças em análises epidemiológicas, isto é, condições de habitação e de vida inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbidade.

e. Acessibilidade. Habitações adequadas devem ser acessíveis àqueles com titularidade a elas. A grupos desfavorecidos deve ser concedido acesso total e sustentável a recursos de habitação adequada. Assim, a grupos desfavorecidos como idosos, crianças, deficientes físicos, os doentes terminais, os portadores de HIV, pessoas com problemas crônicos de saúde, os doentes mentais, vítimas de desastres naturais, pessoas vivendo em áreas propensas a desastres, e outros deveriam ser assegurados um patamar de consideração prioritária na esfera habitacional. Leis e políticas habitacionais deveriam levar em conta as necessidades especiais de habitação desses grupos. Internamente, muitos Estados-partes, aumentando o acesso a terra àqueles que não a possuem ou a segmentos empobrecidos da sociedade, deveriam constituir uma meta central de políticas. Obrigações governamentais precisam ser desenvolvidas, objetivando substanciar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso ao terreno como um direito reconhecido.

f. Localização. A habitação adequada deve estar em uma localização que permita acesso a opções de trabalho, serviços de saúde, escolas, creches e outras facilidades sociais. Isso é válido para grandes cidades, como também para as áreas rurais, em que os custos para chegar ao local de trabalho podem gerar gastos excessivos sobre o orçamento dos lares pobres. Similarmente, habitações não deveriam ser construídas em locais poluídos nem nas proximidades de fontes de poluição que ameacem o direito à saúde dos habitantes.

g. Adequação cultural. A maneira como a habitação é construída, os materiais de construção usados e as políticas em que se baseiam devem possibilitar apropriadamente a expressão da identidade e diversidade cultural da habitação. Atividades tomadas a fim do desenvolvimento ou modernização na esfera habitacional deveriam assegurar que as dimensões culturais da habitação não

fossem sacrificadas, e que, entre outras, facilidades tecnológicas modernas sejam também asseguradas.

9. Como se notou acima, o direito à habitação adequada não pode ser visto isoladamente de outros direitos humanos contidos nos dois Pactos Internacionais e outros instrumentos internacionais aplicáveis. Alusão já foi feita nesta consideração para a concepção da dignidade humana e do princípio da não discriminação. Além disso, o pleno gozo dos outros direitos – tanto o direito de liberdade de expressão, o direito de liberdade de associação (tal como associações de locatários e outras associações comunitárias), o direito de liberdade de residência e o direito de participar na tomada das decisões públicas – é indispensável se o direito à habitação adequada é para ser realizado e mantido por todos os grupos da sociedade. Do mesmo modo, o direito de não ser sujeito à interferência arbitrária ou ilegal em sua privacidade, família, lar ou correspondência constitui uma dimensão muito importante na definição do direito a uma habitação adequada.

10. Independentemente do estado de desenvolvimento de qualquer país, há alguns passos que devem ser tomados imediatamente. Como reconhecido na Estratégia Global para Habitação e em outras análises internacionais, muitas das medidas requeridas para promover o direito à habitação exigiriam apenas a abstenção pelo governo de certas práticas e o comprometimento a facilitar a 'autoajuda' pelos grupos afetados. Para que tais passos sejam considerados além do máximo de recursos disponíveis para um Estado-parte, é apropriado que uma solicitação seja feita assim que possível de cooperação internacional de acordo com os Artigos 11(1), 22 e 23 do Pacto, e que o Comitê seja informado disto.

11. Estados-partes devem dar prioridade devida àqueles grupos sociais que vivem em condições desfavoráveis, dando-lhes particular consideração. Políticas e legislação não deveriam ser criadas para beneficiar grupos sociais já favorecidos, em detrimento de outros. O Comitê é ciente de que fatores externos podem afetar o direito a uma melhoria contínua das condições de vida, e que em muitos Estados-partes as condições de vida em geral declinaram durante a década de 80. Entretanto, como foi percebido pelo Comitê no Comentário Geral 2 (1990) (E/1990/23, anexo III), apesar de problemas causados externamente, as obrigações do Pacto continuam a aplicar-se e são talvez até mais pertinentes durante tempos de contração econômica. Assim, pareceria para o Comitê que o declínio geral nas condições de vida e habitação, diretamente atribuíveis a decisões políticas e legislativas pelos Estados-partes e à falta de medidas compensatórias que se façam acompanhar, seria inconsistente com as obrigações assumidas no Pacto.

Por meio do Comentário Geral n. 4, do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, as Nações Unidas buscaram detalhar as disposições do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais relacionadas ao direito à moradia. Este Comentário Geral estabeleceu sete critérios como referência para reconhecer uma moradia como adequada, sendo eles: habitabilidade, localização, disponibilidade de serviços, acessibilidade, economicidade, segurança da posse e adequação cultural.

Além disso, ao definir a moradia adequada, o Comentário Geral n. 4 não se restringe apenas ao abrigo, abarcando todo o seu entorno como um espaço seguro e digno que oferece condições adequadas de habitação. Dessa forma, vários elementos são enumerados para compor essas exigências, e entre eles, destaca-se a segurança jurídica da posse, isto é, a

garantia da posse do local de moradia contra qualquer ameaça ou violência.

Conforme Renata Helena Paganoto Moura e Alexandre de Castro Coura:

“Cada vez é mais visível a relação entre cidade e moradia. Não só porque a moradia se estabelece em uma cidade, mas porque o meio, para se atingir o conceito de uma cidade sustentável, é através da moradia adequada. Uma cidade que não oferece moradia adequada para sua população não cumpre com sua função social.” (MOURA, Renata Helena Paganoto; COURA, Alexandre de Castro.)

Portanto, a relação entre moradia e cidade é profunda e multifacetada, pois a qualidade da moradia desempenha um papel crucial no bem-estar dos indivíduos e na dinâmica urbana como um todo, sendo essencial para o desenvolvimento urbano sustentável, a coesão social, a saúde pública, a mobilidade e a resiliência urbana, bem como para promover a inclusão e a equidade nas comunidades urbanas.

2.3 DIREITO À MORADIA X POSSE

A conexão entre posse e o direito à moradia é complexa e abrange diversas facetas. Assegurar que as pessoas tenham o direito de possuir uma moradia é crucial para garantir a dignidade humana e a qualidade de vida. Contudo, essa relação também traz consigo desafios significativos, especialmente em áreas urbanas onde a demanda por moradias acessíveis frequentemente ultrapassa a oferta.

Como já explanado, direito à moradia é reconhecido como um direito humano fundamental em vários documentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Isso significa que todos os seres humanos têm o direito de viver em condições de habitação adequadas, seguras e dignas. Segundo Nelson Saule Júnior:

"A finalidade do direito à moradia, que pode ser extraído das normas internacionais de direitos humanos, é fruto da combinação dos valores da dignidade da pessoa humana e da vida que resulta na finalidade de toda pessoa ter um padrão de vida digno". Assim, o "direito à moradia pode ser considerado plenamente satisfeito a partir da existência de três elementos que são: viver com segurança, viver em paz, e viver com dignidade. O núcleo básico do direito à moradia é constituído, portanto, pela segurança, pela paz e pela dignidade". (SAULE JÚNIOR, Nelson, 2004.p.133.)

A posse de uma habitação exerce um papel fundamental na realização do direito à moradia. Para muitas pessoas, a posse de uma casa ou terreno representa a maneira mais direta de

assegurar um local para residir. Ter a posse de uma moradia implica ter um espaço seguro e estável para viver.

Seguindo o entendimento de Loreci Nolasco:

“A 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. Há vínculo de dependência entre esses dois direitos. O direito à moradia tende ao direito de morar e só se satisfaz com a aquisição deste em sua plenitude. Para isto, é preciso que concorram todos os elementos da moradia. Quem conseguiu terreno, mas não a casa, satisfaz apenas em parte seu direito à moradia. O mesmo acontece com quem possui a casa, mas não por tempo suficiente, exigido pelas demais relações da vida (trabalho, convívio, cultura, educação dos filhos). Assim, ao direito de morar são extensivos os mesmos princípios que ordenam o direito à moradia.” (NOLASCO, Loreci Gottschalk, 2008, p.87)

Contudo, a posse nem sempre é uma questão simples, e muitos conflitos emergem ao seu redor. Isso ocorre quando várias partes disputam o mesmo espaço ou quando os direitos de propriedade não estão claramente definidos. Conflitos de posse podem levar a despejos, remoções forçadas e falta de segurança habitacional.

Diante dessa realidade, as comunidades informais ou assentamentos informais tornam-se cada vez mais prevalentes, onde as pessoas constroem suas residências em terrenos que podem não ter registros formais em seus nomes. A posse nessas áreas frequentemente enfrenta desafios legais, no entanto, essas comunidades desempenham um papel crucial ao oferecer moradias acessíveis para grupos de baixa renda.

Políticas habitacionais e de regularização fundiária eficazes têm um papel crucial na promoção desse direito fundamental. A regularização fundiária é um procedimento pelo qual o Estado legalmente reconhece a posse da terra por parte das comunidades informais, proporcionando aos residentes segurança jurídica, acesso a serviços públicos e a oportunidade de aprimorar suas moradias.

3 – A SEGREGAÇÃO ESPACIAL URBANA E A SOBREPOSIÇÃO DE VULNERABILIDADES SOCIAIS

No final do século XIX, houve um aumento significativo nas ocupações dos morros. A

resistência da população de baixa renda à expulsão das regiões centrais das freguesias consolidou as favelas como alternativas imediatas para manter a proximidade com os principais centros de trabalho.

A estratificação espacial resultou da ausência de políticas habitacionais públicas direcionadas às classes menos privilegiadas. A falta de alternativas forçou uma resposta de autoinclusão no espaço urbano, contrariando as expectativas do Estado. Dessa forma, a favela tornou-se uma resposta social à resistência do Estado em estabelecer um sistema igualitário, ao não proporcionar oportunidades para a inclusão de todos nos recursos urbanos, uma prática ainda presente nos dias atuais.

Inicialmente, a ocupação dos morros pelas favelas foi tolerada, uma vez que não conflitava com os interesses do capital. Pode-se dizer que, pelo contrário, estava alinhada a esses interesses, pois a proximidade proporcionava mão de obra para a indústria, construção civil e prestação de serviços, incluindo os domésticos.

Mais tarde, entretanto, houve uma mudança no entendimento de tolerância. Com o objetivo de conter a expansão da ocupação informal no Centro, o Decreto no 762/1900 proibiu a construção de habitações coletivas em áreas que não pertencessem às freguesias da Gávea, do Engenho Velho, Engenho Novo, de São Cristovão, Inhaúma e Irajá, ou seja, localizadas distante do Centro e da área sul da cidade, que já se configuravam como regiões privilegiadas.

A partir da década de 1930, com a mudança das indústrias em direção ao subúrbio, a cidade experimentou um crescimento multidirecional. O deslocamento dos polos de trabalho para outras regiões aumentou a distância entre a moradia e o emprego. Sem melhorias no transporte público, as ocupações informais se deslocaram para essas áreas. Terrenos localizados em regiões de difícil acesso, como morros e margens de rios, tornaram-se opções para conglomerados habitacionais de classes trabalhadoras, uma escolha tolerada pelo Estado naquela região.

O Código de Obras de 1937, estabelecido pelo Decreto nº 6.000, de 1º de julho de 1937, no Rio de Janeiro, tinha como principal objetivo organizar a cidade para enfrentar os desafios decorrentes do crescimento urbano desordenado. Este código conferiu uma definição

jurídica às favelas, oficialmente reconhecendo-as pela cidade, embora mantendo um contexto jurídico de ilegalidade, como indicado pela leitura do artigo 349 desse Código:

Artigo 349.º - A formação de favelas, isto é, de conglomerados de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste Decreto, não será absolutamente permitida.

§ 1.º - Nas favelas existentes é absolutamente proibido levantar ou construir novos casebres, executar qualquer obra nos que existem ou fazer qualquer construção.

§ 2.º - A Prefeitura providenciará por intermédio das Delegacias Fiscais, da Diretoria de Engenharia e por todos os meios ao seu alcance para impedir a formação de novas favelas ou para a ampliação e a execução de qualquer obra nas existentes, mandando proceder sumariamente à demolição dos novos casebres, daqueles em que fôr realizada qualquer obra e de qualquer construção que seja feita nas favelas.

§ 3.º - Verificada pelas Delegacias Fiscais ou pela Diretoria de Engenharia, a infração ao presente artigo, deverá o fato ser levado com urgência ao conhecimento da Diretoria de Engenharia que, depois de obtida a necessária autorização do Secretário Geral de Viação e Obras Públicas, mandará proceder à demolição sumária, independentemente de intimação e apenas mediante aviso dado com 24 horas de antecedência.

§ 4.º - A demolição será precedida de despejo, quando necessário, feito também sumariamente, requisitando-se, se conveniente, o auxílio da fôrça pública.

§ 5.º - Tratando-se de favela formada ou construída em terreno de propriedade particular, será o respectivo proprietário passível, pela infração das disposições do presente artigo e seu §1º, da aplicação da multa correspondente à execução de obra sem licença e com desrespeito ao zoneamento.

§ 6.º - A multa estabelecida pelo § 5º será aplicada em relação a cada casebre construído ou a cada casebre em que fôr executada qualquer obra, independentemente da demolição sumária, cujas despesas serão cobradas do proprietário do terreno, administrativa ou executivamente, sendo neste último caso acrescidas de 20%.

§ 7.º - Quando a Prefeitura verificar que existe exploração de favela pela cobrança de aluguel de casebres ou pelo arrendamento ou aluguel do sólo, as multas serão aplicadas em dobro, observado o que prescreve o § 4º do artigo 348.º, no caso de ultrapassar, o montante da multa a ser aplicada, da importância de dois mil cruzeiros (Cr\$ 2.000,00).

§ 8.º - A construção ou armação de casebres destinados a habitação, nos terrenos, pateos ou quintais dos prédios, fica sujeita às disposições deste artigo.

§ 9.º - A Prefeitura providenciará como estabelece o Título IV do Capítulo deste Decreto para a extinção das favelas e a formação, para substituí-las, de núcleos de habitação de tipo mínimo.

O legislador não apenas buscava impedir o crescimento das favelas, mas tinha a intenção de extingui-las, conforme estipulado no §9º, utilizando até mesmo mecanismos de urgência, como a demolição sumária, independente de intimação, de acordo com o §3º. Em 1947, um censo realizado pela Fundação Leão XIII se concentrou na população residente nas favelas do Rio de Janeiro, revelando um total de 138.837 habitantes distribuídos em 105 favelas. Os dados indicaram que 52% dos moradores eram migrantes, evidenciando que o aumento do fluxo migratório a partir da década de 1930 contribuiu significativamente para o crescimento populacional das favelas no Rio de Janeiro.

Por fim, observa-se uma negligência por parte do Poder Público em relação ao direito à moradia das camadas mais empobrecidas da população, uma situação que persiste até os dias atuais. Apesar da eventual implementação de programas de financiamento de longo prazo, esses tendem a beneficiar predominantemente a classe média urbana. Assim sendo, políticas destinadas ao acesso à moradia para a população mais carente ainda são excepcionais, resultando na continuidade da ocupação desordenada do solo urbano.

O aumento significativo da população urbana, com o assentamento habitacional ocorrendo de maneira desorganizada e aleatória, deu origem ao fenômeno conhecido como segregação residencial. Essa segregação resultou em uma marcada desigualdade na distribuição do espaço urbano, relegando a população de baixa renda para as periferias.

A ausência de investimentos por parte do Poder Público em assentamentos urbanos irregulares destaca a necessidade de implementação de uma política efetiva de regularização fundiária, visando promover um uso ordenado e equitativo do solo urbano.

É crucial compreender que as favelas são produto de um processo histórico de segregação socioespacial da população de baixa renda, uma realidade que se consolidou a ponto de as favelas se tornarem elementos intrínsecos às cidades. "A favela, portanto, está incorporada à cidade e é, de fato, uma parte integral dela, não devendo ser analisada de forma simplista como um elemento distorcido em relação a uma concepção 'ideal'".

4 – A DIVISÃO URBANA NO BRASIL

De acordo com Hely Lopes Meirelles:

"(...) o poder administrativo é atribuído à autoridade para remover os interesses particulares que se opõem ao interesse público. Nessas condições, o poder de agir se converte no dever de agir. Assim, se no Direito Privado o poder de agir é uma faculdade, no Direito Público é uma imposição, um dever para o agente que o detém, pois não se admite a omissão da autoridade diante de situações que exigem sua atuação. Eis por que a autoridade diante de situações que exigem sua atuação. Eis que a Administração responde civilmente pelas omissões lesivas de seus agentes." (MEIRELLES, Hely Lopes, 1976.p. 92.)

Assim, torna-se evidente a responsabilidade do Estado, enquanto detentor do poder de polícia, em realizar uma fiscalização preventiva eficaz. Contudo, observa-se uma negligência por parte do Estado-administração no que se refere ao parcelamento irregular e

à regularização fundiária. O Estado falhou em seu papel político-administrativo, permitindo o surgimento de centros urbanos totalmente informais e a aglomeração de seres humanos em áreas periféricas desprovidas de estrutura adequada para garantir condições mínimas de habitação.

A omissão do Estado não foi a única razão que impulsionou as ocupações irregulares, mas também o mercado imobiliário. A esse respeito, Betânia de Moraes Alfonsin esclarece que:

"(...) como quase três quartos da população brasileira mora nas cidades e todos, independentemente da renda que dispõem, precisam morar em algum lugar, a população de baixa renda tem procurado resolver seus problemas de moradia à revelia do mercado imobiliário e do marco legal do Direito: ocupando terrenos vazios, públicos ou privados, em sítios adequados ou em áreas de risco, espontânea ou organizadamente, simplesmente buscando um espaço vital de radicação." (ALFONSIN, Betânia de Moraes, 2001. p.210.)

A situação desses locais progrediu positivamente por meio de investimentos e esforços da comunidade, bem como de iniciativas do poder público, incluindo obras, estruturas e serviços. A grande parte dos assentamentos informais surgiu devido à completa falta de opções para a população que não dispunha de recursos para pagar aluguel ou adquirir uma moradia formal.

A irregularidade no loteamento pode ocorrer de diversas maneiras. A primeira situação ocorre quando o empreendedor ou loteador obtém a aprovação urbanística municipal, mas não submete a documentação necessária à qualificação e registro no Registro de Imóveis competente. Em outras palavras, o processo de aprovação, que inclui aspectos urbanísticos, ambientais e registrais, sofre alguma interrupção ou suspensão que impede sua conclusão regular, ou seja, a qualificação positiva no Registro de Imóveis.

A segunda situação ocorre quando o loteamento passou por todas as fases iniciais essenciais para o início da venda dos lotes. Contudo, ele pode não ter sido devidamente executado conforme o plano original, incluindo o traçado das vias públicas, áreas institucionais ou verdes, dimensões dos lotes, ou se o loteador não cumpriu o cronograma de obras da infraestrutura do loteamento, conforme registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Por outro lado, os loteamentos clandestinos referem-se a parcelamentos que não receberam

aprovação do Poder Público municipal, tampouco obtiveram licenciamento ambiental estadual ou registro no Cartório de Registro de Imóveis. Esses parcelamentos informais demandam um tratamento distinto por parte do poder público, uma vez que o processo de regularização é significativamente mais complexo, exigindo esforços econômicos, jurídicos e políticos mais robustos. Nessas circunstâncias, é necessário elaborar o projeto correspondente, realizar um levantamento da natureza da área ocupada, incluindo a avaliação de eventuais riscos para a população.

Do ponto de vista legislativo, a divisão urbana no Brasil teve seu início com o Decreto-lei 58, de 10.12.1937, que trata do loteamento e venda de terrenos para pagamento em prestações. Este instrumento legislativo concentrou-se em aspectos civis e na proteção ao comprador do lote em prestações, deixando de abordar questões relevantes no âmbito urbanístico. Apesar disso, representa um marco na regulação do território urbano brasileiro.

Nos casos de alienação de lotes a prestações, era obrigatória a prévia aprovação municipal e o depósito no Registro de Imóveis de diversos documentos, buscando oferecer maior segurança ao comprador, como certidões pessoais, contrato-padrão dos compromissos, certidões negativas de impostos, entre outros. A principal crítica reside no fato de que a necessidade de aprovação municipal prévia e o depósito de documentos no Registro de Imóveis se aplicavam exclusivamente aos lotes vendidos a prestações, deixando de fora da formalidade ou legalidade os imóveis vendidos à vista ou reservados pelos loteadores. Isso começou a criar uma situação paralela, gerando problemas de regularização.

O Decreto-lei estabeleceu requisitos para a regularidade ou formalidade dos imóveis a serem parcelados, mas não criminalizou a alienação de lotes em prestações sem a devida aprovação e registro no Cartório de Registro de Imóveis. De forma interessante, o § 6.º do art. 1.º do Decreto-lei 58/1937 menciona que os vendedores que utilizarem acidentes geográficos, cidades, fontes hidrominerais ou termas, ou qualquer outro atrativo como meio publicitário estarão sujeitos ao crime de fraude.

Portanto, é possível afirmar com razoável segurança que a falta de punição para o parcelamento irregular, aliada ao fato de que apenas os lotes sujeitos a prestações continuadas precisavam de aprovação urbanística e registro, contribuiu significativamente para a proliferação descontrolada de ocupações e parcelamentos irregulares nas grandes

idades brasileiras. Embora o rápido crescimento populacional, juntamente com a escassa oferta de imóveis urbanos, tenha sido o fator mais impactante na criação de assentamentos informais, é crucial analisar criticamente a legislação da época para uma compreensão mais aprofundada do fenômeno urbano moderno.

Apenas em 1979, com a promulgação da Lei 6.766/1979, conhecida como a Lei de Parcelamento do Solo, é que as regulamentações urbanísticas e registrais para loteamentos e desmembramentos se tornaram mais rigorosas. Tornou-se um requisito indispensável não apenas a aprovação municipal, mas também o registro de todos os parcelamentos de solo. O rol de documentos necessários para garantir a segurança jurídica dos adquirentes foi ampliado (art. 18 da Lei 6.766/1979); além disso, houve a importante tipificação como crime contra a Administração Pública promover o parcelamento sem aprovação dos órgãos competentes (art. 40 da Lei 6.766/1979).

4.1 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO UMA POSSIBILIDADE DE GARANTIA DO ACESSO À MORADIA

A regularização fundiária encontra respaldo na atualidade na Lei Nº 13.465/2017, que teve origem na conversão da Medida Provisória 759/2016, revogando explicitamente todo o sistema previamente estabelecido pela Lei nº 11.977/2009. Essa alteração no marco regulatório visa desburocratizar e simplificar os procedimentos, com o intuito de facilitar o acesso formal à propriedade em áreas urbanizadas e garantir o direito constitucional a uma moradia digna.

Conforme o art. 9º da norma, a regularização fundiária (Reurb) compreende um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas para a integração de núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, bem como para a concessão de títulos de propriedade aos seus ocupantes.

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.

Assim, constitui uma intervenção pública que visa legalizar a posse de terras ocupadas sem titulação. Vale ressaltar, no entanto, que a regularização fundiária não deve ser confundida

com a urbanização em si; no entanto, ambas representam processos complementares.

As medidas jurídicas descritas no art. 9º do dispositivo legal referem-se, principalmente, às irregularidades nos registros, uma vez que, conforme a legislação vigente no país, a aquisição da propriedade imobiliária não ocorre exclusivamente pela tradição ou através de instrumentos com validade entre as partes envolvidas, mas unicamente por meio do registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Nesse contexto, torna-se essencial a realização de intervenções públicas voltadas para a regularização urbanística e a consolidação adequada das áreas, por meio de medidas como infraestrutura, saneamento básico e outros serviços públicos essenciais, além de equipamentos comunitários. De maneira complementar, torna-se igualmente crucial o ordenado fracionamento do solo urbano e, em último caso, a realocação de moradias, buscando prioritariamente preservar a vida e a integridade física das pessoas envolvidas.

O legislador constituinte, nos termos dos incisos IX e XX do art. 21 da Constituição Federal, estabeleceu que compete à União a formulação e implementação de planos nacionais e regionais de ordenamento do território, bem como de desenvolvimento econômico e social. Além disso, é atribuição da União estabelecer diretrizes para o desenvolvimento urbano, abrangendo aspectos como habitação, saneamento básico e transportes urbanos. No âmbito municipal, foram conferidas competências de maior aplicabilidade prática, uma vez que o art. 30, inciso VIII da Constituição, delega aos municípios a responsabilidade de promover, na medida do possível, o adequado ordenamento territorial, por meio do planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I — legislar sobre assuntos de interesse local;
- II — suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III — instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV — criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V — organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI — manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação da EC 53/2006)
- VII — prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII — promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante**

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX — promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (grifo nosso).

Nesse mesmo contexto, o art. 182 da Constituição impõe à esfera municipal a obrigação de executar o plano de desenvolvimento urbano, seguindo as diretrizes gerais estipuladas em lei, visando assim orientar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e assegurar o bem-estar de seus habitantes.

Os propósitos da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) foram claramente delineados no art. 10 da legislação em questão. Conforme destacado por Vicente de Abreu Amadei, Alberto Gentil de Almeida Pedroso e Ralpho Waldo de Barros Monteiro Filho:

“É missão fundamental da União, Estados, Distrito Federal e Municípios identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 10, I), bem como criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes (art. 10, II), 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 (art. 10, III), promovendo a integração social e a geração de emprego e renda (art. 10, IV), sempre estimulando a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade (art. 10, V), garantindo o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas (art.10, VI). A Lei também pontua como objetivos importantes para o Poder Público garantir a efetivação da função social da propriedade (art. 10, VII), ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 10, VIII), concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo (art. 10, IX), prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais (art. 10, X), conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher (art. 10, XI), franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária (art. 10, XII).” (AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; FILHO, Ralpho Waldo de Barros Monteiro, 2018. p. 43.)

É possível inferir, portanto, que a legislação ampliou consideravelmente a abrangência da regularização fundiária. Ela não apenas aborda questões puramente registrais e econômicas, mas também se preocupa com a integração social dos indivíduos em situação de informalidade urbana. Isso é alcançado por meio de políticas públicas destinadas a abordar questões de segregação socioespacial e suas implicações no âmbito psicossocial dos cidadãos. Em resumo, percebe-se que é responsabilidade do Poder Público identificar as áreas de moradias irregulares, ajustá-las e implementar medidas que visem evitar a formação de mais núcleos urbanos dessa natureza.

A segregação socioespacial refere-se à "periferização" de indivíduos, geralmente determinada por critérios socioeconômicos. Este fenômeno representa um mecanismo de configuração do espaço urbano, caracterizado pela supervalorização das áreas centrais e, conseqüentemente, pela expulsão daqueles que não possuem o poder aquisitivo necessário para permanecer nos centros urbanos. Tal afastamento resulta em disparidades nos âmbitos econômico, social e educacional, uma vez que a urbanização e os serviços públicos não são regularmente fornecidos às áreas periféricas. Isso dificulta a ascensão econômica, ao mesmo tempo em que perpetua a reprodução e a manutenção da força de trabalho em benefício do capital.

A partir dos processos de segregação socioespacial, surgem aglomerados subnormais e comunidades irregulares, geralmente compostos por indivíduos economicamente vulneráveis, uma vez que ocupam regiões caracterizadas por urbanização precária, resultado de um processo de segregação não intencional. Contudo, a irregularidade fundiária não se limita às camadas mais desfavorecidas, pois também existem empreendimentos habitacionais compostos por pessoas de classes econômicas mais altas. Estes optaram, de forma voluntária, por construir e residir nessas áreas, sem realizar o devido registro de propriedade, apesar de possuírem recursos financeiros suficientes para fazê-lo.

Nesse contexto, a Lei Federal nº 13.465/2017 estabeleceu três modalidades distintas para viabilizar a regularização fundiária urbana, com o intuito de abranger todas as formas de segregação socioespacial, quer sejam involuntárias ou não. Essas modalidades são as seguintes:

- I) Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S): Aplicada a núcleos informais ocupados, principalmente, pela população mais pobre economicamente, conforme declaração do Poder Executivo Municipal por meio de procedimento administrativo.
- II) Regularização Fundiária de Interesse Específico (Reurb-E): Definida no art. 13, II da Lei nº 13.465/2017, para esses casos utiliza-se um critério residual nos quais não é aplicável a regularização fundiária por interesse social (Reurb-S). A Reurb-E abrange núcleos urbanos clandestinos não ocupados predominantemente por

população de baixa renda, mas sim por indivíduos com melhores condições financeiras que, por algum motivo, ainda não regularizaram suas moradias.

- III) Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I): Aplicada a núcleos urbanos informais consolidados antes de 19 de dezembro de 1979, ou seja, estabelecidos anteriormente à Lei nº 6.766/1979 (Lei do Parcelamento do Solo Urbano). Nestes casos, a situação jurídica pode ser regularizada por meio do registro do parcelamento utilizando os instrumentos previstos para as demais modalidades de Reurb (art. 69 da Lei nº 13.465/2017), desde que esteja implantado e integrado à cidade.

O artigo 14 da Lei nº 13.465/2017 enumera de maneira explícita os diversos legitimados aptos a pleitear a regularização fundiária urbana:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

§ 2º Nos casos de parcelamento do solo, de conjunto habitacional ou de condomínio informal, empreendidos por particular, a conclusão da Reurb confere direito de regresso àqueles que suportarem os seus custos e obrigações contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

§ 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.

Destaca-se, portanto, que o artigo 13, parágrafo 4º, da Lei nº 13.465/2017 viabilizou, no contexto da Reurb, a autorização por parte dos Poderes Executivos Municipais para o uso misto de atividades como meio de fomentar a integração social, além de promover a criação de empregos e renda dentro da área regularizada. Em outras palavras, essa disposição abriu a possibilidade de estabelecer uma diversificação de atividades nas comunidades, incentivando a permanência dos indivíduos, gerando circulação de recursos e contribuindo para os avanços socioeconômicos almejados para o núcleo urbano.

Entretanto, embora a regularização fundiária tenha muitos benefícios, também pode trazer algumas consequências negativas para as favelas. Em alguns casos ela pode levar ao deslocamento de moradores das favelas. Isso pode ocorrer devido ao aumento dos custos associados à formalização da propriedade e a valorização do local, como taxas de registro ou impostos, o que pode tornar a permanência na área financeiramente inviável para algumas famílias.

Além disso, a regularização fundiária pode aumentar o interesse de investidores imobiliários nas áreas antes consideradas marginais. Isso pode levar à especulação imobiliária, com o aumento dos preços dos imóveis e a expulsão de moradores de baixa renda que não conseguem mais arcar com os custos, como também pode gerar conflitos de interesse entre diferentes grupos de stakeholders, como moradores, governo, investidores imobiliários e organizações não governamentais. Isso pode dificultar a implementação de políticas eficazes e a obtenção de consenso sobre as melhores práticas para abordar as questões relacionadas às favelas.

É importante reconhecer que a regularização fundiária pode ter consequências complexas e variadas para as favelas e seus moradores, e que é necessário um cuidadoso planejamento e implementação para minimizar os impactos negativos e maximizar os benefícios para as comunidades envolvidas.

5 - O DIREITO DE LAJE

O instituto da laje, não se confunde com a definição técnica da laje na Engenharia Civil. Como observa Cláudia Franco Corrêa (2019, p. 306):

“Do significado técnico, adotado na engenharia e na arquitetura, para os saberes locais em favelas, temos uma diferença que se complementa. Em tais localidades houve a apropriação do termo, empregando-se o termo **laje** para designar o espaço aéreo superior dos imóveis, mesmo que não haja a presença material de qualquer construção. Portanto, vender uma laje não significa a existência de qualquer construção sobre a laje fisicamente considerada. Muito comumente o que ocorre é a negociação do espaço aéreo delimitado nas dimensões de largura e comprimento do imóvel situado sob a laje. Trata-se da utilização do termo pelos moradores em favelas que dele se apropriam para resolver seus problemas, tendo em vista que, devido às pequenas extensões dos lotes habitacionais, a utilização do concreto armado permitiu a única expansão viável: a vertical. Por isso é comum, ao passarmos por determinadas favelas, nos depararmos com o seguinte anúncio: “vende-se uma laje”.

De acordo com Leonardo Estevam de Assis Zanini, a laje em seu sentido social:

“[...] existe há muito tempo no plano da informalidade, é fruto da urbanização brasileira à margem dos padrões estabelecidos pela ordem jurídica, particularmente recorrente no âmbito das comunidades populares” (ZANINI, 2020, p. 393).

Nesse mesmo sentido, Patrícia André de Camargo Ferraz, leciona que:

“Situações vitais e existenciais que levam as pessoas a buscar um abrigo seguro e exclusivo para si e para sua família contribuíram para que surgisse esse fato social.” (FERRAZ, 2018, p. 17).

Sendo assim, a laje é um meio encontrado pela população para superar, dentro da criatividade típica dos brasileiros, a impossibilidade de expansão horizontal das construções nas áreas mais populosas, não restando uma alternativa aos seus moradores senão verticalizar novas construções para garantir o acesso à moradia.

5.1 A REGULAMENTAÇÃO DA LAJE NO DIREITO BRASILEIRO

A positivação desse direito se deu com a edição da Medida Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida, com diversas alterações, na Lei nº 13.465/2017 e regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, para inserir a laje no rol de direito reais do art. 1.225 do Código Civil.

Nesse sentido, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald entendem que a positivação desse instituto foi essencial para a regularização de diversos imóveis pelo país.

“A normatização do fato da laje viabiliza a regularização de milhares de imóveis por todo o país, dando aos indivíduos segurança jurídica e estabilidade nas transmissões inter vivos ou mortis causa, contribuindo, dessa forma, para a pacificação social.” (FARIAS; ROSENVALD, 2020, p. 685).

Conceitua-se o direito de laje como:

“[...] a nova lâmina de propriedade criada por meio da cessão, onerosa ou gratuita, da superfície superior ou inferior de uma construção (seja ela sobre o solo, seja já em laje) por parte do seu proprietário (ou lajeário), para que o titular do novo direito possa manter unidade autônoma da edificação original.” (FARIAS; EL DEBS; DIAS, 2020, p. 30)

“[...] possibilidade de criação de unidade imobiliária autônoma, com matrícula própria,

para a superfície superior ou inferior da construção-base, sem atribuição de fração ideal de terreno ao titular ou participação proporcional em áreas já edificadas. ” (COUTO, 2020, p. 14)

Logo, entende-se que a laje constitui unidade distinta da construção-base, inclusive com acesso autônomo, gerando matrícula própria no Registro Imobiliário, sendo, portanto, uma categoria nova de direito real sobre coisa própria.

Nessa mesma linha, há o entendimento de que a laje não se estabelece:

“[...] como um *mix* de propriedade comum e propriedade autônoma ou individual. Há uma propriedade individual com reflexos específicos sobre certas áreas, que servem a todo o conjunto, que terão manutenção custeada por todos os envolvidos” (lajeários e proprietários). (FARIAS; EL DEBS; DIAS, 2020, p. 42).

Considerando a realidade plural das propriedades:

“[...] o direito real de laje é uma espécie de direito real de propriedade sobre um espaço tridimensional que se expande a partir da laje de uma construção-base em direção ascendente ou a partir do solo dessa construção em direção subterrânea. Esse espaço tridimensional formará um poliedro, geralmente um paralelepípedo ou um cubo. A figura geométrica dependerá da formatação da sua base de partida e também dos limites impostos no ato de instituição desse direito real e das regras urbanísticas. Teoricamente, esse espaço poderá corresponder a um poliedro em forma de pirâmide ou de cone, se isso for imposto no ato de instituição ou em regras urbanísticas. Esse espaço pode ser suspenso no ar quando o direito real for instituído sobre a laje do prédio existente no terreno ou pode ser subterrâneo quando o direito real for instituído no subsolo.

Enfim, o direito de laje é um direito real de propriedade e faculta ao seu titular todos os poderes inerentes à propriedade (usar, gozar e dispor), conforme art. 1.510-A, § 3º, do Código Civil.

Ele terá, inclusive, uma matrícula própria no Registro de Imóveis, pois, conforme o princípio registral da unitariedade ou unicidade matricial, a cada imóvel deve corresponder apenas uma matrícula. Se o direito real de laje fosse um direito real sobre coisa alheia, ele – por esse princípio registral – não poderia gerar uma matrícula própria. ” (OLIVEIRA, 2017, p. 6)

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald (2020, p. 695) afirmam que a tridimensionalidade do direito real de laje supera o sentido geométrico:

“[...] (i) porque calcada em um desentranhamento da obviedade de vinculação ao solo, (ii) porque nascida dos mais diretos e gritantes anseios sociais e (iii) porque possibilita um reconceber das titularidades muito além da dicotomia propriedade-limitação.

Aliás, a propriedade tridimensional no aspecto geométrico já havia sido reconhecida pelos condomínios edilícios, agora, alcança-se a real propriedade em três dimensões, apresentando-se como novo direito real sobre coisa própria [...]. ” (FARIAS; ROSENVALD, 2020, p. 695)

Tem-se, portanto, um novo modelo de propriedade dotado de autonomia, desvinculado da superfície e que se afasta das categorias jurídicas anteriormente disciplinadas pelo Direito Civil.

A laje é um instituto com características singulares que a tornam distintamente brasileira, apresentando uma formatação praticamente única, seguindo o perfil geométrico de uma estrutura tridimensional. Existem institutos semelhantes, porém não se assemelham à laje:

“Apesar do direito de sobrelevação ser muito utilizado em países europeus (Itália, Espanha, Portugal, Suíça etc.), a realidade brasileira é diversa, não parecendo que esse modelo seja utilizado, nesses países, para solucionar o déficit habitacional, como ocorre no Brasil.” (MELO, 2019, p. 393-394).

“Outrossim, a laje não se confunde com o condomínio edilício, pois cria uma relação mais complexa e densa entre a propriedade exclusiva e a propriedade comum.” (FARIAS; ROSENVALD, 2020, p. 687).

Em suma, a laje é um instituto com características singulares que refletem aspectos culturais, sociais, econômicos e urbanísticos do Brasil. Sua prática é uma manifestação da capacidade de adaptação e resiliência das comunidades brasileiras diante dos desafios habitacionais enfrentados em contextos urbanos.

Vale destacar que os edifícios elevados em pilotis, passarelas suspensas, plataformas de observação ou até mesmo parques urbanos construídos sobre estruturas elevadas, as chamadas superfícies por sobrelevação, utilizadas para diversos propósitos, como maximizar o espaço urbano disponível, sendo uma solução arquitetônica que permite o uso eficiente do espaço urbano, não se confunde com a laje.

Embora ambos sejam conceitos relacionados à ocupação do espaço aéreo sobre um determinado terreno, elas possuem significativas diferenças em termos de propriedade e utilização. Enquanto o direito de laje se refere especificamente à construção e venda de unidades imobiliárias acima de uma propriedade existente, a superfície por sobrelevação é um conceito mais amplo que engloba diversas formas de ocupação elevada do espaço, não necessariamente relacionada à construção de unidades habitacionais.

5.2 A IMPORTÂNCIA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA A LAJE

Nos contextos de favelas e outras áreas informais, os moradores possuem apenas a posse,

não a propriedade legal da terra. Isso significa que eles ocupam e utilizam o espaço sem possuir títulos formais de propriedade reconhecidos pelo Estado.

A posse nessas comunidades é baseada em ocupações informais, que como já relatado, podem ter ocorrido ao longo de décadas, resultando em um arranjo onde os moradores habitam e desenvolvem o espaço sem terem recebido autorização formal para isso. Eles constroem suas casas, estabelecem laços comunitários e, em muitos casos, investem em melhorias na área em que vivem.

A falta de títulos formais de propriedade cria incertezas legais para os moradores das favelas. Eles estão sujeitos a despejos ou remoções por parte das autoridades governamentais, pois o Estado muitas vezes reivindica a propriedade da terra ocupada pelas favelas.

Logo, tem-se uma dificuldade para instituir o direito de laje, uma vez que este pode ser compreendido como uma extensão do direito de propriedade, pois permite que o proprietário de um terreno conceda a terceiros o direito de construir e utilizar unidades autônomas sobre a superfície do seu imóvel, sendo a regularização fundiária um instrumento de precípua importância para a efetivação do direito de laje.

Ao conceder esse direito, o proprietário divide o espaço aéreo sobre o seu imóvel, permitindo que terceiros construam unidades autônomas sobre essa superfície. Essa divisão possibilita uma utilização mais intensiva do terreno, sem a necessidade de realizar novas subdivisões cadastrais, sendo considerado uma extensão do direito de propriedade, pois amplia as possibilidades de exploração e utilização do espaço urbano, oferecendo ao proprietário do terreno e aos beneficiários maior flexibilidade e segurança em relação ao aproveitamento do imóvel.

6 – OS EFEITOS DO DIREITO DE LAJE PARA A EFETIVAÇÃO DO ACESSO À MORADIA

A Lei no 11.977/09, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida e objetivou a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, trouxe em seu art. 46 que a regularização fundiária conceitua-se como:

Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Revogado pela Medida Provisória nº 759, de 2016).

Esse dispositivo desempenhou um papel crucial na história dos assentamentos no Brasil. No entanto, somente em 2016, por meio da Medida Provisória nº 759, que posteriormente se transformou na Lei nº 13.465/17, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) foi especificamente abordada. Isso ocorreu porque ela introduziu um mecanismo de política urbana com diretrizes e processos destinados a combater a informalidade em certas áreas urbanas.

Dessa forma, estamos diante de uma ferramenta de ação governamental cujo propósito é a regularização de aglomerados urbanos informais, promovendo a melhoria na qualidade de vida dos residentes e proporcionando segurança jurídica a eles.

A regularização fundiária abrange uma série de ações de natureza legal, urbanística, ambiental e social com o objetivo de integrar os aglomerados urbanos informais ao plano de ordenamento urbano e à obtenção de títulos de propriedade para seus habitantes.

Entende-se por medidas jurídicas a resolução de questões relacionadas à propriedade, em que o ocupante não possui um título legítimo, resultando na falta de segurança jurídica. Já as medidas urbanísticas visam encontrar soluções para melhorar a infraestrutura, como abastecimento de água, saneamento, eletricidade e pavimentação, entre outros. As medidas ambientais têm como objetivo corrigir problemas originados de assentamentos que desrespeitaram as normas ambientais. Por fim, as medidas sociais se concentram em fornecer soluções para a população beneficiária da Reurb, com o intuito de promover o exercício digno do direito à moradia e da cidadania, resultando em uma melhoria na qualidade de vida.

Como já destacado, a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) estabelecida pela Lei 13.465/17, pode ser classificada como Reurb-S ou Reurb-E, sendo que, de acordo com o artigo 13 da mencionada lei, a Reurb-S é aplicável à regularização fundiária de núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. Por outro lado, a Reurb-E, abrange a regularização fundiária de núcleos urbanos informais ocupados

por população não qualificada nos termos do inciso I, possuindo caráter residual. É importante observar que a Reurb-E se destina à regularização fundiária de núcleos urbanos informais que consistem em unidades imobiliárias não residenciais, conforme estabelecido no artigo 5º, § 6, do Decreto no 9.310/18.

A Lei 13.465/17 também trouxe a regularização fundiária inominada (Reurb-I), a qual é aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano - Lei 6.766/1979, de 19 de dezembro 1979.

7 - CONCLUSÃO

Como mencionado no presente estudo, a abolição da escravidão teve impactos significativos no desenvolvimento das áreas urbanas e na habitação. À medida que os cortiços foram extintos devido a um movimento intensivo, as favelas passaram a ganhar destaque nos centros urbanos, onde os antigos escravos se estabeleceram em favelas, com situações precárias de habitação. Isso ascendeu a discussão acerca do reconhecimento do direito à moradia como um direito humano, especialmente refletido em documentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que orienta a formulação de políticas públicas para melhorar as condições de habitação e qualidade de vida nas áreas urbanas como um todo.

É digno de nota o comprometimento do Brasil em assinar vários Tratados Internacionais que abordam essa questão e estabelecem diretrizes relacionadas aos direitos humanos. Além disso, a realização do direito à moradia é crucial em diversos aspectos, uma vez que garante não apenas quatro paredes e um teto, mas também a proteção de vários outros direitos fundamentais assegurados pela Constituição.

Observou-se também que o Direito Real de Laje desempenha um papel importante na efetivação do direito à moradia, visando regularizar as situações habitacionais cotidianas, especialmente para a população de baixa renda. No entanto, é essencial destacar que esse instituto, ao mesmo passo em que pode garantir o direito à moradia, se a regularização fundiária não for feita de forma calculada, pode gerar o deslocamento dessa população de baixa renda e a formação de uma nova favela.

Apesar das preocupações mencionadas, acredita-se firmemente que o Direito Real de Laje representa um passo significativo em direção ao futuro e à melhoria da situação urbanística e imobiliária no Brasil. Ele oferece à população, principalmente à de baixa renda, que é mais afetada pela irregularidade da propriedade, a oportunidade de regularizar suas moradias, garantindo assim a segurança jurídica inerente à propriedade. Além disso, acredita-se que esse instituto tem o potencial de influenciar positivamente a utilização eficiente do espaço urbano limitado.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito urbanístico e política urbana no Brasil - Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p.210.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; FILHO, Ralpho Waldo de Barros Monteiro. **Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: ARISP, 2018. pp. 41-63. p. 43. 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: 05 mar. 2024.

BRASIL. **[Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Promulgação. Brasília: Presidência da República, [1992]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 05 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 6000, de 01 de julho de 1937. Código de Obras do Distrito Federal**. Rio de Janeiro (Estado). Disponível em: <<https://www.rio.rj.gov.br/web/arquivogeral/codigo-de-obras-de-1937>>. Acesso em: 17 mar. 2024.

BRASIL. **Lei no 11.977 de 7 de Julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 15 mar. 2024.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L13.465.htm>. Acesso em: 06 abr. 2024.

CAMPOS, Núbia Carla. **A efetividade do direito à moradia no judiciário brasileiro: uma análise comparativa da jurisprudência**. 2011. Monografia apresentada para conclusão da Escola de Formação da SBDP. Disponível em:

<http://www.sbdp.org.br/monografias_ver.php?idConteudo=175>. Acesso em 17 mar. 2024.

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

CHALHOUB, S. **Cidade Febril: cortiços e epidemias na corte imperial**. São Paulo: Cia da Letras, 1996. P. 250.

CORRÊA, Cláudia Franco. **Direito real de laje: controvérsias entre efetividade e legalidade**. In: LEITE, Luís Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (org.). Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 297-316.

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

DHnet - Direitos Humanos na Internet. Disponível em: <https://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/direito_hab.html>. Acesso em: 25 maio. 2024.

DIREITO À MORADIA ADEQUADA. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direito-a-moradia-adequada.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2024.

Direito à moradia adequada. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/patriciaayne54/direito-moradia-adequada>>. Acesso em: 25 maio. 2024.

FANON, Frantz. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FARIAS, Cristiano Chaves; EL DEBS, Martha; DIAS, Wagner Inácio. **Direito de laje: do puxadinho à digna moradia**. 4. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: direitos reais. 16. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

FERRAZ, Patrícia André de Camargo. **Direito de laje: teoria e prática – nos termos da Lei 13.465/17**. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

FRANCISCHETTO, G. P. P.; CARONE, J. S. **A regularização do território quilombola de Retiro: os desafios para o atingimento do mínimo existencial**. Revista de Direitos e

Garantias Fundamentais, [S. l.], n. 6, p. 81–116, 2010. DOI: 10.18759/rdgf.v0i6.72. Disponível em: <<https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/72>>. Acesso em: 10 abr. 2024.

IBGE reassume denominação de “favelas” e exclui os “aglomerados subnormais”. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2024/01/24/ibge-reassume-denominacao-de-favelas-e-exclui-os-aglomerados-subnormais>>. Acesso em: 20 mar. 2024.

KOWARICK, Lúcio. **Áreas centrais de São Paulo: dinamismo econômico, pobreza e políticas.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 171-211, 2007.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos avançados, v. 17, p. 151-166, 2003.

MEDINA, C.A. **A favela e o demagogo.** São Paulo: Martins Editora. 1964.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1976.p. 92.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Direito civil: coisas.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MOREIRA, Nelson Camatta; NASCIMENTO, Manuela Andrade do. **Subcidadania, identidade e constituição dirigente no Brasil: os direitos fundamentais da cultura popular.** RFD: Revista da Faculdade de Direito da UERJ, n. 36, p. 230-254, jul./dez. 2019. DOI: <https://doi.org/10.12957/rfd.2019.40073>. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/40073>> Acesso em: 08 abr. 2024.

MOURA, Renata Helena Paganoto; COURA, Alexandre de Castro. **As ocupações de imóveis urbanos abandonados como processo de luta pelo direito humano à moradia.** REDES: Revista Eletrônica Direito e Sociedade, Canoas, no prelo.

NOLASCO, Loreci Gottschalk. **Direito fundamental à moradia.** São Paulo: Pillares, 2008, p.87.

O DIREITO À MORADIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828 – ISSN 1678-0817 Qualis B2. Revista ft, [s.d.].

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Direito real de laje à luz da Lei nº 13.465, de 2017: nova lei, nova hermenêutica.** Textos para Discussão – Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de->

estudos/textos-para-discussao/td238/view>. Acesso em: 06 abr. 2024.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948.** Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/declaracao-universal-dudh>>. Acesso em: 27 mar. 2024.

PASTERNAK, S. **São Paulo e suas favelas.** Revista do Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU/USP, São Paulo. v. 27, p. 176-197, 2006.

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. **Sobre as Origens da Favela (the origins of the 'favela').** Mercator, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33 a 48, nov. 2011. ISSN 1984-2201. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/651>>. Acesso em: 08 mar. 2024.

RANGEL, Helano Márcio Vieira; SILVA, Jacilene Vieira da. **O direito fundamental à moradia como mínimo existencial, e a sua efetivação à luz do Estatuto da Cidade.** Veredas do Direito, Belo Horizonte, v. 6, p. 57 - 78, jul.-dez. 2009.

RIBEIRO, Anna Lyvia Roberto Custódio. **Racismo estrutural e aquisição da propriedade: uma ilustração na cidade de São Paulo.** 1. ed. São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares.** São Paulo: Safe, 2004.p.133.

SARMENTO, V. S. **A (im)penhorabilidade do bem único do fiador e o direito fundamental à moradia sob a perspectiva da análise econômica do direito.** Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, [S. l.], n. 9, p. 165–196, 2012. DOI: 10.18759/rdgf.v0i9.104. Disponível em: <<https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/104>>. Acesso em: 08 abr. 2024.

SOUZA, Sérgio Iglesias Nunes de. **Direito à Moradia e de Habitação: Análise Comparativa e suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos da Personalidade.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. Disponível em: <https://1library.org/article/coment%C3%A1rio-geral-comit%C3%AA-direitos-econ%C3%B4micos-sociais-culturais-das.q2mexkpy#google_vignette>. Acesso em: 25 maio. 2024.

VAZ, Lilian Fessler. **Uma história da habitação coletiva na cidade do Rio de Janeiro.** 1994b. 229p. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo. 1994.

ZANINI, Leonardo Estevam de Assis. **Direito civil: direito das coisas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

