



DEPARTAMENTO DE DIREITO

MESTRADO EM DIREITO

ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

“LUÍS DE CAMÕES”

DIREITO REAL DE SUPERFÍCIE NO BRASIL E EM PORTUGAL

Dissertação para a obtenção do grau Mestre em Direito

Autor: Hudson Franklin Felipetto Malta

Orientador: Professor Doutor António Pedro de Azevedo Ferreira

Número do candidato: 30001966

Abril de 2023

Lisboa

Agradecimentos

Agradeço primeiramente à Deus por ter me proporcionado saúde, determinação e sabedoria.

Agradeço em especial à minha Mãe e ao meu Pai (*in memorian*), profissionais do direito e verdadeiros referenciais motivacionais.

Ao meu filho, fonte de inspiração em prol de um futuro melhor.

Aos meus irmãos, exímios e reconhecidos Notários e Registradores e ao meu Professor Orientador, Doutor Antônio Pedro de Azevedo Ferreira, pelo tempo dedicado à esta pesquisa e brilhantes ensinamentos compartilhados.

Resumo

Este artigo visa explorar a relação entre o direito de superfície e o planejamento urbano, destacando a relevância dessa conexão no contexto do direito imobiliário contemporâneo. O direito de superfície, uma das prerrogativas jurídicas mais abrangentes, redefine a propriedade ao enfatizar sua função social. Esse direito representa uma mudança significativa na concepção tradicional de propriedade, atribuindo responsabilidades tanto aos proprietários quanto aos superficiários. É essencial compreender como essa relação impacta o planejamento urbano, contribuindo para o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas. O estudo utiliza uma abordagem multidisciplinar, combinando elementos do direito imobiliário, planejamento urbano e política pública. Analisamos as implicações do direito de superfície através da análise da literatura e da avaliação crítica de regulamentações legais e casos práticos. O direito de superfície promove a autonomia das partes envolvidas, mas requer boa-fé e clareza nos contratos para evitar conflitos futuros. É crucial entender que esse direito só se efetiva após a escritura pública e registro, impedindo a usucapião antes da inscrição. A relação entre o direito de superfície e o planejamento urbano é fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades. Ele permite que áreas urbanas sejam organizadas e desenvolvidas de maneira eficaz, contribuindo para o bem-estar dos habitantes e a utilização socioeconômica adequada dos imóveis. O direito de superfície desafia a concepção individualista da propriedade, enfatizando sua função social. Em Portugal, esse direito desempenha um papel importante nas concessões entre autoridades públicas e o setor privado. É uma ferramenta valiosa para o planejamento urbano, permitindo a configuração de modelos de relacionamento que promovem o desenvolvimento urbano sustentável e a construção da cidade.

Palavras-chave: Direito de superfície, Planejamento urbano, Propriedade, Desenvolvimento sustentável, Função social.

Abstract

This article aims to explore the relationship between the surface right and urban planning, highlighting the relevance of this connection in the context of contemporary real estate law. The surface right, one of the broadest real rights, redefines property by emphasizing its social function. This right represents a significant alteration in the conventional notion of ownership, assigning responsibilities to both owners and surface rights holders. It is essential to understand how this relationship impacts urban planning, contributing to the sustainable development of urban areas. The study uses a multidisciplinary approach, combining elements of real estate law, urban planning, and public policy. We analyze the implications of the surface right through a literature review and critical analysis of legal regulations and practical cases. The surface right promotes the autonomy of the parties involved but requires good faith and clarity in contracts to avoid future conflicts. It is crucial to understand that this right only becomes effective after a public deed and registration, preventing adverse possession before registration. The relationship between the surface right and urban planning is fundamental to the sustainable development of cities. It allows urban areas to be organized and developed effectively, enhancing the quality of life for residents and the appropriate socioeconomic use of properties. The surface right challenges the individualistic conception of property, emphasizing its social function. In Portugal, this right plays a significant role in concessions between public authorities and the private sector. It is a valuable tool for urban planning, enabling the configuration of relationship models that promote sustainable urban development and city construction.

Keywords: Surface right, Urban planning, Property, Sustainable development, Social function.

ÍNDICE

1 INTRODUÇÃO	7
2 DIREITO À HABITAÇÃO	9
2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO À HABITAÇÃO	10
2.2 FUNÇÃO DE PROPRIEDADE SOCIAL	21
2.3 REGULARIZAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL	33
2.4 PROBLEMAS DE PROFISSÕES IRREGULARES, DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL/LOCAL	35
3 DO DIREITO DE SUPERFÍCIE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	38
3.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO INSTITUTO.....	38
3.2 A REGULAMENTAÇÃO DO DIREITO REAL DE SUPERFÍCIE: ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE O ESTATUTO DA CIDADE (LEI 10.257/01) E O CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO DE 2002.....	40
3.3 A ANÁLISE DA NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO REAL DE SUPERFÍCIE	42
3.4 OS EFEITOS DO CONTRATO DE SUPERFÍCIE	44
3.5 TRANSMISSÃO O DIREITO DA SUPERFÍCIE	47
3.6 A EXTINÇÃO DA SUPERFÍCIE.....	47
3.7 ALTERAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI N.º 13.465/2017	49
4 DO DIREITO DE SUPERFÍCIE EM PORTUGAL	67
4.1 PLANEAMENTO URBANO: DECRETO-LEI N.º 80/2015.....	75
4.2 O PAPEL DO DIREITO REAL DE SUPERFÍCIE NA TRANSFORMAÇÃO URBANA E CONSTRUÇÃO DA CIDADE.....	78
CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
REFERÊNCIAS	83

Lista de Abreviaturas e Siglas

CCB/02: Código Civil Brasileiro de 2002

OAS: Organização dos Estados Americanos

PDF: Portable Document Format (formato de arquivo portátil)

STJ: Superior Tribunal de Justiça

TJ: Tribunal de Justiça

UF: Unidade Federativa

1 INTRODUÇÃO

O Direito Real de Superfície é um tema complexo e multifacetado que desempenha um papel crucial nas esferas jurídica, urbanística e social. Esta dissertação busca uma análise abrangente desse instituto, explorando suas origens históricas, conteúdo essencial, implementação em diferentes contextos, contribuição para a função social da propriedade, metodologia de pesquisa e considerações gerais.

O Direito Real de Superfície é um conceito jurídico que evoluiu ao longo do tempo, desafiando as fronteiras tradicionais da propriedade. No entanto, sua complexidade e a falta de regulamentação específica em muitos lugares levantam questões sobre sua aplicação eficaz e seus impactos na gestão urbana e no desenvolvimento sustentável. Este trabalho busca abordar essas questões, fornecendo uma análise abrangente e crítica do Direito Real de Superfície.

O objetivo desta dissertação é fornecer uma visão aprofundada do Direito Real de Superfície, explorando suas origens históricas, características fundamentais e sua implementação em contextos brasileiros e portugueses. Além disso, pretende-se examinar como esse instituto contribui para a função social da propriedade e o desenvolvimento sustentável. A pesquisa adotará uma abordagem interdisciplinar, combinando análise jurídica, revisão da literatura, entrevistas com especialistas e uma abordagem comparativa das legislações de Brasil e Portugal.

A revisão da literatura desempenha um papel fundamental nesta dissertação, permitindo a compreensão das origens históricas do Direito Real de Superfície e seu desenvolvimento ao longo do tempo. Exploraremos como civilizações antigas, como os romanos, usaram conceitos semelhantes em suas obras públicas. Além disso, examinaremos as características fundamentais desse instituto e suas implicações para a gestão do solo urbano e rural. A revisão da literatura também destacará as diferenças na aplicação do Direito Real de Superfície entre Brasil e Portugal.

A metodologia adotada para esta dissertação é interdisciplinar e abrange diversas abordagens. Isso inclui a análise crítica das normas e institutos jurídicos relacionados ao Direito Real de Superfície, a revisão detalhada da literatura sobre o tema, entrevistas com especialistas na área e uma abordagem comparativa das legislações de Brasil e Portugal. Essa metodologia completa assegura uma análise rigorosa e abrangente desse instituto.

Ao considerar as implicações do Direito Real de Superfície, é fundamental destacar seu potencial na promoção da função social da propriedade. Este instituto oferece uma maneira eficaz de equilibrar os interesses individuais dos proprietários de terras com o bem-estar da comunidade. Ao permitir o uso adequado do solo urbano e rural, o Direito Real de Superfície pode contribuir para o desenvolvimento sustentável, a melhoria das condições de habitação e a promoção da justiça social.

Em conclusão, esta dissertação se propõe a oferecer uma análise aprofundada do Direito Real de Superfície, fornecendo insights valiosos para acadêmicos, profissionais do direito, urbanistas e

formuladores de políticas públicas. Com uma abordagem interdisciplinar e uma metodologia abrangente, buscamos compreender e utilizar esse instituto de maneira eficaz. À medida que enfrentamos desafios cada vez mais complexos na gestão do solo urbano e rural, o Direito Real de Superfície emerge como uma ferramenta relevante e promissora para promover o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

2 DIREITO À HABITAÇÃO

O ponto de partida essencial para a análise da regularização de terrenos e do instituto do direito real é, inquestionavelmente, o direito humano fundamental à habitação digna. Reconhecer a relevância desse direito social básico é crucial, uma vez que sua ausência compromete o pleno exercício de outros direitos por qualquer indivíduo.

O direito à habitação foi incorporado à Constituição Federal pela Emenda Constitucional n.º 26 de 2000, destacado no caput do artigo 6º do Capítulo II, intitulado "Dos Direitos Sociais," do Título II, que aborda "Dos Direitos e Garantias Fundamentais." Assim, o direito à habitação é considerado um dos pilares fundamentais da República Federativa do Brasil.

É imperativo enfatizar a importância do acesso à habitação, pois nem todos os cidadãos brasileiros têm garantido esse direito. A habitação não é apenas uma necessidade básica, mas também um elemento crucial para promover a dignidade humana e o bem-estar social, influenciando diretamente a qualidade de vida de indivíduos e comunidades. Portanto, é um direito que merece a máxima atenção e consideração em todos os esforços relacionados à regularização de terrenos e à implementação do direito real.

Neste contexto, a análise detalhada do direito fundamental à habitação se torna essencial para compreender plenamente as implicações legais, sociais e humanas associadas à regularização de terrenos e ao direito real. O acesso à moradia não é apenas uma questão de proporcionar um teto sobre a cabeça, mas também de garantir um ambiente digno, seguro e saudável para que as pessoas possam viver com qualidade.

A regularização de terrenos, quando vista à luz do direito à habitação, torna-se uma ferramenta poderosa para assegurar que todos os cidadãos tenham a oportunidade de desfrutar desse direito fundamental. A regularização não se trata apenas da legalização de propriedades, mas também da promoção da inclusão social, redução das desigualdades e garantia de que as comunidades tenham acesso a infraestrutura e serviços básicos.

O direito real, por sua vez, desempenha um papel crucial nesse cenário, conferindo aos indivíduos a segurança jurídica necessária sobre suas propriedades. Ele não apenas legitima a posse, mas também possibilita a participação efetiva dos cidadãos na construção de comunidades sustentáveis e inclusivas.

Dessa forma, ao considerar a regularização de terrenos e a aplicação do direito real, é fundamental não apenas abordar as questões legais e técnicas, mas também reconhecer o impacto direto sobre o exercício do direito à habitação. O Estado e a sociedade têm a responsabilidade compartilhada de criar políticas e práticas que garantam o pleno acesso à moradia digna, promovendo, assim, a verdadeira realização do direito fundamental à habitação para todos os cidadãos.

2.1 A evolução histórica do direito à habitação

A noção de habitação foi construída ao longo da história da humanidade, desde as primeiras interações sociais dos seres humanos, quando a busca por abrigo em locais que garantiam integridade física e proporcionavam descanso era uma preocupação fundamental. Com o passar do tempo, a habitação adquiriu uma importância cada vez maior no contexto social, evoluindo de um simples local de abrigo para se tornar a base da identidade individual.

O direito à habitação é uma necessidade primordial para o ser humano, sendo uma condição essencial para uma vida digna. A casa representa o asilo inviolável do cidadão e serve como alicerce de sua identidade.

O local de moradia representa o espaço íntimo essencial para a sobrevivência humana, sendo a escolha habitual para alimentação, descanso e perpetuação da espécie. Ele funciona como abrigo e proteção para o indivíduo e seus entes queridos, originando o direito à sua inviolabilidade e à sua proteção constitucional. Há uma interdependência entre o direito à habitação e o direito à vida, sendo que o primeiro busca proporcionar as condições necessárias para o pleno exercício do segundo. A realização do direito à habitação implica não apenas possuir um espaço físico, mas garantir todas as dimensões necessárias para uma vida plena, incluindo aspectos como trabalho, convívio, cultura e educação das crianças. Dessa forma, o direito à vida incorpora os mesmos princípios que regem o direito à habitação (NOLASCO, 2008).

Essa perspectiva ressalta a relevância incontestável do direito à habitação como um dos pilares fundamentais para o bem-estar e a dignidade humanos. O entendimento de que a habitação não é apenas um lugar para morar, mas também um espaço que define a identidade e a individualidade de cada pessoa, é essencial para compreender sua importância tanto a nível individual quanto na sociedade como um todo. Portanto, o estudo aprofundado deste direito é crucial para avaliar sua influência nas dinâmicas sociais e legais, especialmente no contexto da regularização de terrenos e do direito real.

Assegurar a todos os indivíduos o direito à vida é garantir-lhes o mínimo necessário para uma existência digna e humana, proporcionando condições básicas de sobrevivência. A habitação desempenha um papel fundamental nesse contexto, pois vai além de servir como um simples abrigo; ela resguarda a intimidade e oferece as condições para a realização de atividades essenciais da vida, como alimentação, repouso, higiene, reprodução e convívio.

Antes de adentrarmos ao cerne do assunto, é relevante fazer algumas distinções entre a conceituação de direitos fundamentais e direitos humanos. Os direitos fundamentais estão

intrinsecamente ligados aos direitos das pessoas reconhecidos e positivados no âmbito do direito constitucional de um Estado específico. Por outro lado, os direitos humanos estão relacionados a documentos de direito internacional, uma vez que se referem aos direitos inerentes ao ser humano como um todo, independentemente de sua vinculação a uma ordem constitucional particular, assumindo um caráter supranacional.

Conforme destacado por Garcia e Lazari (2015):

"[...] os direitos humanos são aqueles inerentes ao homem, vulgarmente descritos em instrumentos internacionais e cujo propósito é 'a proteção da dignidade da pessoa humana, protegendo os seus atributos mais fundamentais. A conquista dos direitos da pessoa humana é, de facto, uma procura da dignidade da pessoa humana" (GARCIA; LAZARI, 2015, p. 34).

Essa distinção ressalta a universalidade e a abrangência dos direitos humanos, que transcendem as fronteiras nacionais e visam proteger e promover os direitos fundamentais de todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade ou origem. No contexto do direito à habitação, essa perspectiva global é fundamental para garantir que todas as pessoas tenham acesso a condições de moradia adequadas e dignas.

O direito à habitação, inserido nos direitos humanos, é, portanto, uma garantia essencial para a realização plena da dignidade humana. Ele vai além da simples questão de possuir um espaço físico; trata-se de proporcionar um ambiente propício ao desenvolvimento integral do indivíduo, promovendo não apenas sua sobrevivência, mas também sua qualidade de vida.

Quando observamos o direito à habitação sob essa perspectiva global, compreendemos que a garantia de moradia digna não é apenas uma responsabilidade do Estado nacional, mas uma preocupação compartilhada pela comunidade internacional. Os esforços para assegurar condições habitacionais adequadas devem ultrapassar fronteiras, considerando a interconexão entre os direitos humanos e a responsabilidade global de criar um mundo mais justo e equitativo.

Em suma, o direito à habitação não é apenas uma questão local ou nacional; é uma questão que transcende fronteiras e se enraíza nos princípios universais dos direitos humanos. Garantir condições de moradia adequadas é, portanto, não apenas uma obrigação legal, mas uma expressão concreta do compromisso global com a dignidade, a igualdade e o bem-estar de todos os seres humanos.

O direito fundamental a uma habitação digna é, por excelência, um direito inerente à condição humana, sendo indispensável para o pleno desenvolvimento físico, cultural, psíquico e social de cada indivíduo. Consequentemente, exige-se que o Estado aja de forma proativa na promoção e garantia desse direito. No entanto, antes de adentrarmos na discussão sobre a

habitação como um direito fundamental, é essencial compreender o conceito mais amplo de direitos fundamentais.

A dignidade da pessoa humana representa a qualidade intrínseca e singular de cada indivíduo, conferindo-lhe o direito inalienável de ser tratado com igual respeito e consideração tanto pelo Estado quanto pela comunidade. Esse princípio implica um conjunto complexo de direitos e deveres fundamentais destinados a proteger a pessoa contra quaisquer atos degradantes e desumanos. Além disso, busca garantir as condições mínimas para uma existência saudável, ao mesmo tempo que fomenta a participação ativa e corresponsável do indivíduo em sua própria jornada e na vida em comunidade com outros seres humanos (SARLET, 2015, p.20).

A noção de direitos fundamentais, nesse contexto, está intrinsecamente ligada a um dos princípios fundamentais de um Estado de direito democrático: a dignidade da pessoa humana. Como destaca o renomado professor constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos, os direitos fundamentais constituem um conjunto de normas, princípios, prerrogativas, deveres e institutos inerentes à soberania popular. Esses direitos têm o propósito de garantir uma coexistência pacífica, digna, livre e igualitária para todos os indivíduos, independentemente de credo, raça, origem, cor, condição econômica ou status social (BULOS, 2011, p. 515).

Dessa forma, os direitos fundamentais abarcam um rol de princípios tanto absolutos quanto relativos, que positivam a proteção e promoção dos indivíduos sob a égide do direito. No sistema jurídico brasileiro, esses direitos são consagrados na Constituição Federal e considerados cláusulas pétreas, ou seja, normas intocáveis que garantem os direitos humanos fundamentais, incluindo o direito à habitação digna. Portanto, o direito à habitação não é apenas uma prerrogativa legal, mas um imperativo ético e social que deve ser assegurado a todos os cidadãos, independentemente de sua condição econômica, cultural ou social.

Os direitos e garantias fundamentais, como o próprio nome sugere, são prerrogativas asseguradas a todos os seres humanos como indivíduos do direito. Eles representam garantias formalizadas ao longo do tempo e são marcados por três dimensões principais, as quais serão abordadas a seguir. É importante ressaltar que esses direitos são inerentes aos indivíduos e, por conseguinte, estão intrinsecamente relacionados aos direitos humanos.

Tanto os direitos humanos quanto os direitos fundamentais são o resultado de conquistas históricas que evoluíram ao longo do tempo. Frequentemente, a doutrina se refere a essas conquistas como "gerações", marcando os marcos históricos que delinearam a progressão contínua dos direitos até sua definição atual nos direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição.

A categorização dos direitos fundamentais é comumente subdividida em três gerações ou dimensões distintas. Na primeira geração, englobam-se os direitos fundamentais associados aos direitos civis e políticos de cada cidadão. Estes direitos constituem salvaguardas individuais que restringem a intervenção do Estado na esfera privada dos indivíduos e abrangem as denominadas "liberdades". Seu propósito é assegurar a autonomia e a liberdade dos cidadãos em relação ao Estado.

Já na segunda geração de direitos fundamentais, encontramos os direitos relacionados à atuação positiva do Estado em busca da igualdade. Esses direitos estão ligados à busca por igualdade de condições e oportunidades e são conhecidos como "direitos sociais, econômicos e culturais". Eles englobam a garantia de benefícios proporcionados pelo Estado para garantir uma vida digna e eficaz aos cidadãos. Esses direitos representam liberdades positivas, exigindo que o Estado não apenas se abstenha de intervir, mas também adote ações efetivas e úteis para garantir o bem-estar substancial e a igualdade na sociedade.

Deste modo, os direitos da terceira geração estão intimamente relacionados à solidariedade e à fraternidade. Eles abordam questões globais, transindividuais e comunitárias que transcendem as fronteiras nacionais e envolvem desafios como preservação ambiental, direito à paz, autodeterminação dos povos e desenvolvimento sustentável. Esses direitos visam promover valores fundamentais, como a solidariedade entre as nações e a construção de um mundo mais justo e pacífico. Portanto, os direitos fundamentais, em suas diversas gerações, representam um conjunto abrangente de princípios e garantias que visam assegurar a dignidade e a plenitude da vida humana.

Vale ressaltar que, de acordo com a maioria dos estudiosos, o termo "dimensões dos direitos fundamentais" é mais amplamente adotado do que o conceito de gerações.

Apesar da dissidência no âmbito terminológico, há uma convergência crescente de opiniões sobre a ideia que norteia a concepção das três (ou quatro dimensões, se preferirmos) dos direitos fundamentais. Essas dimensões, tendo sua trajetória inaugurada com o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas dos direitos clássicos da matriz liberal-burguesa, encontram-se em um processo constante de transformação, culminando em posições jurídicas múltiplas e diferenciadas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo do tempo. Dessa forma, a teoria dimensional dos direitos fundamentais não apenas evidencia a natureza cumulativa do processo evolutivo e a complementaridade de todos os direitos fundamentais, mas também afirma sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno,

especialmente no âmbito da moderna "Lei Internacional dos Direitos Humanos" (SARLET, 2008).

No contexto do estado moderno, os direitos fundamentais clássicos, ligados à liberdade, cada vez mais dependem da disponibilidade de serviços públicos essenciais. A falta desses serviços pode representar sérias ameaças à capacidade do indivíduo de exercer seus direitos fundamentais. Os direitos de defesa são eficazes apenas quando garantem as condições materiais mínimas necessárias para sua concretização. Especialmente no que diz respeito aos direitos básicos à vida e à integridade física, os benefícios proporcionados pelo Estado para sua proteção não podem estar condicionados à viabilidade orçamentária, como frequentemente acontece.

É importante ressaltar que, apesar da classificação geralmente atribuída aos direitos fundamentais em diferentes gerações, é fundamental compreender que o surgimento de uma nova geração de direitos não invalida a anterior. Essas diferentes gerações coexistem harmonicamente e influenciam-se mutuamente, promovendo uma evolução na perspectiva do conjunto de direitos que abrangem.

O direito à habitação, em si, é considerado um direito fundamental de segunda geração e tem como objetivo instrumentalizar o acesso à justiça social e à igualdade material entre as pessoas. Mais do que uma liberdade positiva, ele também serve como parâmetro para limitar qualquer conduta que possa ser prejudicial a esse direito, seja por parte das autoridades estatais ou de indivíduos.

Historicamente, a Revolução Francesa representou um marco importante na conquista de direitos e garantias fundamentais, assim como na formulação de um plano de direitos humanos. Foi nesse contexto que surgiu a Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Cidadão. Embora não tenha se tratado ainda de uma compilação completa de direitos, já apontava para a tendência de universalização desses direitos.

O reconhecimento e a consolidação dos direitos humanos fundamentais como normas indispensáveis e vinculativas para todos os sistemas jurídicos ocorreram por meio de uma longa evolução e de uma luta histórica constante pela conquista desses direitos fundamentais. O direito à habitação visa concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana e, como tal, desempenha um papel fundamental na promoção do bem-estar social. Esse direito passou a ser explicitamente reconhecido como um direito humano básico na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU) em 1948, conforme estabelecido no seu artigo XXV:

Todos os indivíduos possuem o direito a um padrão de vida que assegure a saúde e o bem-estar tanto para si quanto para suas famílias. Isso compreende acesso a alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais essenciais. Além disso, é garantido o direito à segurança em situações como desemprego, doença, deficiência, viuvez, velhice ou outras circunstâncias de perda de meios de subsistência fora de seu controle (ONU, 1948).

Esta evolução reflete uma mudança significativa na forma como os direitos fundamentais são percebidos e protegidos, destacando a importância do direito à habitação como parte integrante dos direitos humanos universais.

O déficit habitacional decorrente de processos de urbanização desorganizados tem suscitado crescente preocupação no âmbito jurídico internacional, levando à consolidação da proteção do direito à habitação como uma questão fundamental. Nesse contexto, esse direito passou a ser objeto de reconhecimento expresso em diversos documentos internacionais. Destacam-se, tanto por sua antiguidade quanto por sua importância a nível nacional e global, os dispositivos do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966. Este pacto, que também foi ratificado e incorporado à legislação interna do Brasil, estabelece diretrizes abrangentes para a salvaguarda desse direito fundamental.

No âmbito do Pacto Internacional, o artigo 11 destaca a importância do direito a um padrão de vida adequado para todos, incluindo a garantia de alimentos, vestuário e habitação adequados. Além disso, reconhece a necessidade de medidas apropriadas para assegurar a realização desse direito, enfatizando a importância da cooperação internacional com base no livre consentimento. Essa disposição ressalta a responsabilidade dos Estados signatários em promover condições de vida dignas para seus cidadãos e colaborar globalmente para alcançar esse objetivo (ONU, 1966).

Além das disposições contidas no Pacto Internacional, outros instrumentos internacionais igualmente relevantes reconhecem o direito social à habitação em escala global. Entre esses documentos, destacam-se a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, a Declaração de Vancouver de 1976, a Convenção de 1979 sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, entre outros. Esses tratados reforçam o compromisso internacional com a proteção e promoção do direito à habitação como parte integrante dos direitos humanos (ONU, 1965, 1976, 1979, 1989).

O reconhecimento e a consolidação dos direitos humanos fundamentais como normas universais e vinculantes para todos os sistemas jurídicos resultaram de uma evolução histórica e de uma luta persistente pela conquista desses direitos básicos. O direito à habitação, inserido

nesse contexto, visa efetivar e concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana. O reconhecimento desse direito como parte integral da ordem jurídica global reflete a ideia de um Estado comprometido com o bem-estar social de seus cidadãos. O direito à habitação passou a ser explicitamente reconhecido como um direito humano fundamental na Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU) em 1948, estabelecendo a base para os desenvolvimentos subsequentes na proteção desse direito a nível internacional (ONU, 1948).

Portanto, o direito à habitação não é apenas um conceito teórico, mas uma norma jurídica internacionalmente reconhecida, que coloca os Estados sob a obrigação de tomar medidas concretas para garantir que todas as pessoas tenham acesso a moradias adequadas e dignas. No entanto, a efetivação desse direito ainda enfrenta desafios consideráveis, como o déficit habitacional e a falta de regularização fundiária em áreas urbanas. Portanto, é essencial que os Estados e a comunidade internacional continuem a trabalhar em conjunto para assegurar que o direito à habitação seja uma realidade para todos, promovendo assim a igualdade, a justiça social e o respeito pelos direitos humanos em todo o mundo.

Em virtude de seu caráter humano, o conceito de habitação deve estar intrinsecamente ligado à noção de dignidade. Não basta fornecer um local para viver; é imperativo que esse lugar ofereça condições mínimas que respeitem a dignidade da pessoa humana. Uma habitação adequada deve atender às necessidades naturais e sociais de seus habitantes, projetando e respeitando a vida digna que ela abriga. Nesse sentido, Sarlet ressalta a íntima ligação entre o direito à habitação e a dignidade da pessoa humana.

Considerando a estreita vinculação do direito à habitação com a dignidade da pessoa humana, especialmente no que se refere ao direito às condições materiais mínimas para uma existência digna, torna-se imperativo aprofundar essa análise, dada a abrangência deste estudo. O direito à habitação, diferentemente do direito à propriedade, está intrinsecamente ligado à ideia de liberdade, como destacado por Hegel, para quem a propriedade representa o espaço de liberdade do indivíduo. A ausência de um local apropriado para proteger a si mesmo e às suas famílias contra adversidades, a falta de um espaço para desfrutar de intimidade e privacidade e, em resumo, a inexistência de um ambiente essencial para uma vida com saúde e bem-estar mínimo comprometem a garantia da dignidade da pessoa, podendo, em alguns casos, afetar até mesmo o direito à própria existência física (Sarlet, 2006, p. 345).

No contexto brasileiro, entretanto, apenas após 52 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e mais de uma década após a promulgação da Constituição de 1988 é que o direito à habitação passou a ser expressamente reconhecido como um direito fundamental no sistema jurídico brasileiro, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 2000.

O artigo 6º da Constituição Federal brasileira, que elenca os direitos sociais fundamentais, foi alterado para incorporar esse direito.

Nas constituições federais anteriores à atual, o direito fundamental à habitação não foi tratado dessa maneira, o que se deveu exclusivamente à Emenda Constitucional nº 26, de 2000. Inicialmente, as constituições do período imperial refletiam a concepção vigente da propriedade como um direito individual e essencialmente patrimonial, sem preocupação com sua função social.

A primeira manifestação normativa dos direitos sociais ocorreu na Constituição Federal de 1934, que permitiu uma nova abordagem do direito de propriedade devido à evolução das bases legais para o surgimento de um Estado social. As constituições subsequentes de 1937 e 1946 seguiram a mesma linha, inclusive inserindo o direito de propriedade na lista de direitos individuais. A Constituição de 1967 tratou a propriedade em duas dimensões distintas, tanto individual quanto social, inserindo-a no contexto dos direitos e garantias individuais e destacando sua relevância para o interesse social e coletivo.

No entanto, mesmo com a evolução das constituições que introduziram a noção de propriedade com função social, essa abordagem ainda não estava suficientemente alinhada com o direito à habitação. Foi somente na década de 1980, durante o processo de redemocratização do Estado brasileiro após o período de ditadura militar (1964-1985), que o direito à habitação começou a ser considerado. A Constituição Federal de 1988, um marco na redemocratização, abordou a cidadania e a assistência social de maneira mais abrangente.

Ao analisar o texto original da Constituição de 1988, é possível notar que o direito fundamental à habitação não é expressamente mencionado, o que poderia levar à conclusão de que, inicialmente, não havia proteção para esse direito. No entanto, dada sua importância, é plausível argumentar que esse direito esteve implicitamente presente desde a promulgação da Constituição, devido à sua íntima ligação com o princípio fundamental de um Estado democrático de direito: a dignidade da pessoa humana.

Um dos indícios que sustentam a presença implícita do direito fundamental à habitação no texto constitucional de 1988 está no seu Artigo 7º, inciso IV. Esse dispositivo estabelece que o salário mínimo deve ser capaz de atender às necessidades básicas dos trabalhadores e de seus dependentes, incluindo explicitamente a habitação como uma necessidade vital fundamental, destacando ainda mais a importância desse direito humano (Constituição Federal, 1988, Art. 7º, IV). Portanto, apesar de não ser mencionado de maneira explícita na Constituição de 1988, o direito à habitação estava implicitamente presente desde sua promulgação, respaldado pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

O ponto de partida crucial para a análise da regularização de terrenos e do próprio instituto do direito real é, inquestionavelmente, o direito humano fundamental à habitação digna. É de extrema importância reconhecer a relevância do direito social básico à habitação, uma vez que sua ausência inviabiliza o pleno exercício de outros direitos por qualquer indivíduo.

O direito à habitação foi incorporado à Constituição Federal pela Emenda Constitucional n.º 26 de 2000, destacado no caput do artigo 6º do Capítulo II, intitulado "Dos Direitos Sociais," do Título II, que aborda "Dos Direitos e Garantias Fundamentais." Portanto, o direito à habitação é considerado um dos direitos fundamentais da República Federativa do Brasil. É essencial enfatizar a importância do acesso à habitação, uma vez que nem todos os cidadãos brasileiros têm garantido esse direito.

O direito à habitação é não apenas uma necessidade básica, mas também um elemento fundamental para a promoção da dignidade humana e do bem-estar social, influenciando diretamente a qualidade de vida de indivíduos e comunidades. É, portanto, um direito que merece a máxima atenção e consideração em todos os esforços relacionados à regularização de terrenos e à implementação do direito real. Neste contexto, a análise detalhada do direito fundamental à habitação se torna essencial para compreender plenamente as implicações legais, sociais e humanas associadas à regularização de terrenos e ao direito real.

Assegurar a todos os indivíduos o direito à vida é garantir-lhes o mínimo necessário para uma existência digna e humana, proporcionando condições básicas de sobrevivência. A habitação desempenha um papel fundamental nesse contexto, pois vai além de servir como um simples abrigo; ela resguarda a intimidade e oferece as condições para a realização de atividades essenciais da vida, como alimentação, repouso, higiene, reprodução e convívio.

Antes de adentrarmos ao cerne do assunto, é relevante fazer algumas distinções entre a conceituação de direitos fundamentais e direitos humanos. Os direitos fundamentais estão intrinsecamente ligados aos direitos das pessoas reconhecidos e positivados no âmbito do direito constitucional de um Estado específico. Por outro lado, os direitos humanos estão relacionados a documentos de direito internacional, uma vez que se referem aos direitos inerentes ao ser humano como um todo, independentemente de sua vinculação a uma ordem constitucional particular, assumindo um caráter supranacional.

Conforme destacado por Garcia e Lazari (2015):

"[...] os direitos humanos são aqueles inerentes ao homem, vulgarmente descritos em instrumentos internacionais e cujo propósito é 'a proteção da dignidade da pessoa humana,

protegendo os seus atributos mais fundamentais. A conquista dos direitos da pessoa humana é, de facto, uma procura da dignidade da pessoa humana" (GARCIA; LAZARI, 2015, p. 34).

Essa distinção ressalta a universalidade e a abrangência dos direitos humanos, que transcendem as fronteiras nacionais e visam proteger e promover os direitos fundamentais de todas as pessoas, independentemente de sua nacionalidade ou origem. No contexto do direito à habitação, essa perspectiva global é fundamental para garantir que todas as pessoas tenham acesso a condições de moradia adequadas e dignas.

O direito à habitação, inserido nos direitos humanos, é, portanto, uma garantia essencial para a realização plena da dignidade humana. Ele vai além da simples questão de possuir um espaço físico; trata-se de proporcionar um ambiente propício ao desenvolvimento integral do indivíduo, promovendo não apenas sua sobrevivência, mas também sua qualidade de vida.

Quando observamos o direito à habitação sob essa perspectiva global, compreendemos que a garantia de moradia digna não é apenas uma responsabilidade do Estado nacional, mas uma preocupação compartilhada pela comunidade internacional. Os esforços para assegurar condições habitacionais adequadas devem ultrapassar fronteiras, considerando a interconexão entre os direitos humanos e a responsabilidade global de criar um mundo mais justo e equitativo.

Em suma, o direito à habitação não é apenas uma questão local ou nacional; é uma questão que transcende fronteiras e se enraíza nos princípios universais dos direitos humanos. Garantir condições de moradia adequadas é, portanto, não apenas uma obrigação legal, mas uma expressão concreta do compromisso global com a dignidade, a igualdade e o bem-estar de todos os seres humanos.

O direito à habitação, embora implicitamente presente desde a promulgação da Constituição de 1988, ganhou status de um direito fundamental expreso no sistema jurídico brasileiro somente em 14 de fevereiro de 2000, por meio da Emenda Constitucional nº 26. Esse marco legal refletiu não apenas a harmonização com tratados internacionais que reconhecem a habitação como um direito humano, mas também a necessidade de assegurar condições dignas de moradia para todos os cidadãos.

O artigo 6º da Constituição, que lista os direitos sociais fundamentais, passou a incluir explicitamente a habitação como um desses direitos, ao lado de outros como educação, saúde, alimentação, trabalho, entre outros. Essa mudança representou um compromisso do Estado brasileiro em garantir não apenas liberdades individuais, mas também condições materiais mínimas para uma existência digna.

A Emenda Constitucional nº 26 teve como referência principal os direitos previstos em tratados internacionais ratificados pelo Brasil, consolidando o país como um defensor dos

direitos humanos em âmbito nacional e internacional. Isso também implica a responsabilidade do Estado em adotar medidas efetivas para promover o acesso à moradia adequada e combater o déficit habitacional.

Assim, a Constituição de 1988 representa a transição para um Estado democrático que reconhece e garante uma ampla gama de direitos fundamentais aos seus cidadãos, incluindo o direito à habitação. Esse direito não é apenas social

O direito à habitação ocupa uma posição de destaque no Estatuto da Cidade, refletindo a preocupação do legislador em assegurar condições adequadas de moradia como parte integrante da política urbana. Um dos principais marcos que evidenciam essa preocupação é a inserção do artigo 2º no Estatuto, que estabelece as orientações gerais da política urbana e destaca a garantia do direito a cidades sustentáveis. O referido artigo estabelece a base para a atuação do poder público na busca pela construção de cidades que atendam não apenas às necessidades imediatas, mas que também considerem a sustentabilidade e o bem-estar das gerações presentes e futuras. Explicitamente mencionando o "direito à habitação" como parte integrante desse conjunto de direitos, o legislador reconhece a importância da moradia como um elemento fundamental na construção de cidades mais justas e equitativas.

A expressão "direito à habitação" no contexto do Estatuto da Cidade abrange não apenas a posse de um espaço físico para morar, mas também a garantia de condições dignas e sustentáveis relacionadas à habitação. Aspectos como o acesso à terra urbana, a adequação das moradias, o saneamento ambiental, as infraestruturas urbanas, os serviços públicos, o transporte, o trabalho e o lazer são abarcados por essa definição. Ao reunir esses elementos sob o guarda-chuva do "direito a cidades sustentáveis", o Estatuto da Cidade busca criar um ambiente urbano que promova a qualidade de vida de seus habitantes de maneira abrangente.

A inclusão do direito à habitação como parte integrante da política urbana reflete a compreensão de que a moradia não é apenas uma questão individual, mas uma peça-chave na construção de comunidades e cidades mais inclusivas. A busca pela sustentabilidade, mencionada no artigo, destaca a necessidade de desenvolver políticas que não comprometam os recursos e o ambiente, garantindo que as futuras gerações também possam desfrutar desses direitos fundamentais.

Portanto, o Estatuto da Cidade, ao consagrar o direito à habitação como uma das orientações fundamentais da política urbana, reforça o compromisso do Estado em criar condições urbanas que respeitem a dignidade humana, promovam a igualdade e contribuam para o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.

Apesar dos avanços legislativos no Brasil que positivaram o direito à habitação, uma breve análise do contexto social vivido por muitos cidadãos brasileiros é suficiente para compreender que ainda há um longo caminho a percorrer antes de alcançarmos uma expansão mais profunda desse direito fundamental de segunda geração. Nesse contexto, é fundamental estudar o papel do Estado na promoção desse direito.

2.2 Função de propriedade social

As correntes históricas que levaram à concepção de propriedade que temos hoje estão divididas de acordo com certos aspectos filosóficos. Na obra intitulada "História da Propriedade", Jean Phillippe Lévy aponta os principais pontos presentes na evolução do pensamento filosófico sobre a propriedade:

Na verdade, toda uma cadeia reconheceu que a propriedade fazia parte da lei natural. Locke foi o primeiro autor a defendê-la vigorosamente, embora para entender a sua posição é necessária a partir das ideias do seu oponente Hobbes. Fervoroso defensor do absolutismo, Hobbes tinha argumentado que antes da criação do governo, no estado natural, apenas a guerra de todos governava contra todos – "bellum omnium against omnes". Para sair desta anarquia, pelo "contrato social", os indivíduos colocaram todos os seus poderes nas mãos de um senhor, a quem transferiram todos os seus direitos. O príncipe passaria a ser o único proprietário, e só por uma concessão da sua parte os indivíduos podiam receber uma propriedade. (LÉVY, 1973, p. 107).

Sobre a evolução histórica do imóvel, faço uso do trabalho coordenado por Álvaro Pessoa denominado "Lei do Urbanismo uma Visão Social". Para o autor, é essencial identificar e distinguir as formas de conceber o mundo. Levando-nos a concluir que diferentes concepções podem gerar formas distintas de interação entre propriedade, indivíduo e sociedade:

A primeira maneira concebe o indivíduo como um mero observador perante o mundo, não interferindo no seu desenrolar. O homem comum só podia ter acesso às reflexões e sombras da realidade às quais não tem acesso direto. Esta forma de ver já em Platão, com a sua chamada "alegoria da caverna", segundo a qual, só o rei - especialmente o homem qualificado - poderia chegar ao limiar da gruta e ver com os seus próprios olhos o mundo, limitando-se ao outro a perceber sinais da realidade. Desta posição peculiar do rei, ou filósofo, em Platão, vem a autoridade das ideias, expressa por aqueles que se encontram nesta situação única. Como é fácil de ver, aqui está um dos pontos de apoio para fortalecer uma visão monárquica do Estado que se arrasta pelo mundo ocidental há vários séculos. (PESSOA (Org), 1981, p. 05).

Esta é a ideia adotada em regimes monárquicos baseados na soberania de um indivíduo. Em breve, a sua concepção de propriedade baseia-se na filosofia de Hobbes, argumentando que ninguém possui a propriedade de nada, apenas os concedidos por concessões do príncipe. O contraponto veio dos pensamentos de Locke.

De acordo com Lévy, sobre o posicionamento de Locke da propriedade:

Locke, um liberal, recusou-se a ver no contrato social esta renúncia total e incondicional. A propriedade era pré-sociedade, baseada numa necessidade natural e trabalho. Uma pessoa tornou-se o legítimo proprietário de um fruto silvestre, por exemplo, devido ao trabalho que teve de colher; da terra pelo trabalho na sua transformação e multiplicação do seu rendimento. Por essa razão, a propriedade manteve-se no contrato social, que o tinha, de facto, por objetivo: "A proteção da propriedade" é "o fim do governo e é por isso que o homem entra na sociedade". (LÉVY, 1973, p. 107).

É possível observar duas teorias distintas em relação à propriedade. A primeira é vista como uma criação do Estado destinada a pôr fim ao que Hobbes chamou de "guerra de todos contra todos" no estado natural. No entanto, essa corrente garante a segurança dos indivíduos uns em relação aos outros, ao mesmo tempo que os submete à vontade de um único monarca, conforme destacado por Hobbes. A segunda teoria defende a propriedade como um direito natural do ser humano, anterior à criação do Estado, e a associa ao trabalho e às necessidades básicas. Essa perspectiva, liderada por Locke, enfatiza que a defesa da propriedade foi fundamental para o surgimento do Estado.

O conceito de propriedade, em sua origem, remonta ao estado da natureza, onde, de acordo com certas perspectivas filosóficas, os indivíduos adquirem propriedade ao tomar posse de uma porção específica de terra. Nesse contexto, a aquisição da propriedade está intrinsecamente ligada ao trabalho realizado sobre a terra. A ideia central é que, ao dedicar esforço e labor para cultivar, melhorar ou utilizar uma extensão de terra, o indivíduo legitima sua propriedade sobre ela.

Essa visão é sustentada pela noção de que o trabalho confere um caráter especial à propriedade, transformando-a de algo comum em algo singularmente ligado ao trabalhador. Como expresso por Cavedon (2003), "a extensão da terra que um homem lavoura, planta, melhora, cultiva, cujos produtos utiliza, constitui a sua propriedade. Pelo trabalho, por assim dizer, faz parte do comum."

Dessa forma, o trabalho é percebido como um elemento legitimador, conferindo um vínculo direto entre o esforço individual e a propriedade adquirida. Através da ação laboriosa sobre a terra, o indivíduo não apenas apropria-se materialmente dela, mas também a transforma em algo que reflete sua dedicação e contribuição pessoal. Essa perspectiva ressalta a importância do trabalho como um meio de justificar a posse e uso exclusivo de determinados recursos.

Entender a propriedade como resultado do trabalho sobre a terra sugere uma abordagem na qual a aquisição de bens não é apenas um ato de ocupação, mas um processo que envolve a aplicação de esforço e habilidade. Essa concepção filosófica influenciou diversos pensadores

ao longo da história, contribuindo para moldar ideias sobre direitos de propriedade, posse e justiça distributiva.

Portanto, ao vincular a propriedade ao trabalho no estado da natureza, essa perspectiva busca fundamentar o direito de posse a partir do princípio do mérito, onde a ação individual e a contribuição pessoal são consideradas como critérios legítimos para a aquisição e manutenção da propriedade.

Embora não ocreça para a instituição da propriedade de Rousseau faz um grande paralelo entre a pobreza e a propriedade:

A propriedade também foi considerada uma causa de desigualdade entre os homens. Rousseau não contestou a propriedade, mas as consequentes desigualdades. Entendeu que a aquisição de imóveis se devia à primeira ocupação, que foi legitimada e garantida pelo Estado. (CAVEDON, 2003, p. 6).

A afirmação de Rousseau continua a ser relevante nos dias de hoje, e é lamentável que ainda testemunhemos casos em que a propriedade é tratada de forma desigual em relação aos avanços sociais conquistados. A famosa frase que Rousseau proferiu sobre o surgimento da propriedade é fundamental para nossa compreensão social: A citação de Rousseau destaca de maneira perspicaz o papel do primeiro indivíduo que, ao cercar um terreno, proclamou "isto é meu", encontrando pessoas suficientemente ingênuas para aceitar essa afirmação (ROUSSEAU, 1973, p. 265). A origem da propriedade privada, embora seja um fenômeno historicamente complexo, é descrita de forma precisa por Rousseau, especialmente no que diz respeito ao tratamento dado à terra sob diferentes regimes ao longo do tempo.

Para Rousseau estabelece três condições fundamentais que justificam o direito do primeiro ocupante de uma terra. Em primeiro lugar, a terra não deve estar habitada por ninguém, ou seja, deve estar desocupada. Em segundo lugar, o ocupante deve usar apenas a parte necessária da terra para sua sobrevivência, evitando o desperdício. Em terceiro lugar, a posse da terra deve ser estabelecida não apenas por meio de uma reivindicação vazia, mas pelo trabalho e cultivo da terra, sendo o trabalho a principal marca de propriedade que, na ausência de títulos legais, deve ser respeitada pelos outros (ROUSSEAU, 1973, p. 32/33).

Rousseau não se opõe à propriedade em si, mas à desigualdade que ela pode gerar na sociedade. Ele argumenta que a propriedade deve ser circunscrita dentro de limites rigorosos e subordinada ao bem público. Para Rousseau, a propriedade é um direito sagrado de todos os cidadãos e é a verdadeira base da sociedade civil e do pacto social (LÉVY, 1973, p. 109).

Friedrich Engels também viu na propriedade privada uma causa fundamental de desigualdade. Para ele, o regime natural da terra seria a propriedade comum, mas com o

desenvolvimento do comércio, do dinheiro, dos empréstimos com juros, da propriedade territorial e das hipotecas, a riqueza se concentrou rapidamente nas mãos de uma pequena classe, enquanto as massas empobreciam. Isso resultou no aumento do número de pobres e na marginalização da maioria dos trabalhadores (ENGELS, 1981, p. 188).

Assim, tanto Rousseau quanto Engels identificaram a propriedade privada como um fator que contribui para a desigualdade social. Rousseau defendeu a ideia de circunscrever a propriedade dentro de limites estritos e subordiná-la ao bem público, enquanto Engels viu na concentração de meios de produção nas mãos de poucos a causa do empobrecimento das massas. Ambos enfatizaram a importância de equilibrar os direitos de propriedade com o bem-estar geral da sociedade, buscando reduzir as desigualdades resultantes da propriedade privada.

Hoje, as preocupações sobre a desigualdade e os direitos de propriedade continuam sendo temas relevantes na sociedade, à medida que se busca encontrar um equilíbrio entre o respeito pelos direitos individuais e a promoção do bem comum.

Ao longo da história, surgiram movimentos que desafiaram a instituição da propriedade privada, até mesmo defendendo sua completa abolição, como mencionado por Lévy. Essas correntes de pensamento tiveram impacto significativo na maneira como entendemos a propriedade nos dias de hoje. Com as transformações sociais e as evoluções no papel do Estado, a concepção da propriedade tem sido reexaminada por diversos autores, buscando adaptá-la às novas realidades.

A detenção não apenas do poder, mas também do conhecimento e dos bens, nas mãos de um único indivíduo, como o rei, gerou a necessidade premente de limitar as intervenções dos monarcas na vida dos cidadãos. A proteção da propriedade emergiu como uma alternativa defendida pela burguesia, uma classe que possuía não apenas bens materiais, mas também conhecimento e poder econômico. Para essa classe social, a propriedade privada não era apenas a garantia de seus ativos materiais, mas também um escudo contra a interferência opressiva da coroa ou do Estado.

Esse contexto histórico e intelectual desempenhou um papel fundamental na formação da concepção moderna de propriedade. Ela passou a ser vista como um direito fundamental dos indivíduos, mas também sujeita a regulamentações e restrições em nome do bem comum. Assim, a propriedade se tornou não apenas um símbolo de liberdade individual, mas também um elemento central nos sistemas legais e políticos de muitas sociedades democráticas.

De facto, o prestígio da defesa do direito à propriedade decorre de uma visão da autoridade binomial/liberdade que é típica de uma ótica que se opõe ao Estado ao indivíduo e que se apresentou como adequada no momento em que era necessário,

politicamente, superar o absolutismo de um indivíduo (rei). Esta mudança, de ordem política, trouxe os seus efeitos no plano da Ciência do Direito, porque, uma vez que o indivíduo não devia obediência ao rei, mas apenas à Assembleia, que é expressa por leis, a função do jurista deve limitar-se a explicar o significado das leis, sob pena de deturpar o seu significado e, com isto, submeter o mesmo aos deveres e obrigações não previstos pelo órgão representativo, mas decorrentes da conceção de um indivíduo novamente (intérprete). (PESSOA, 1981, p. 4-5).

Após a sua evolução, a sociedade chega a um momento em que o discurso de que apenas um indivíduo tem sabedoria divina para salvaguardar tudo e todos, a sociedade volta a exigir uma nova forma de pensar sobre a propriedade. Neste ponto de afinação surge a propriedade sem restrições privada, isto é, insensível às vontades até do próprio monarca, e consequentemente do próprio Estado.

Contra esta ideia de que o rei é um indivíduo especial, formou-se a segunda grelha atual, que considera como um atributo de cada indivíduo interferir no curso das coisas, chegando ao extremo de considerar o mundo (neste caso, a sociedade) como um simples produto ou trabalho decorrente da ação dos indivíduos. Nesta segunda linha, o indivíduo é aquele que faz o mundo, sendo quaisquer condicionamentos impostos à ação dos homens entendidos como o centro de gravidade do mundo e, portanto, tem todas as suas potencialidades e prerrogativas na plenitude, que só podem ser restringidas em hipóteses de gravidade extrema. Eis o cerne de uma visão individualista extrema que ainda fascina a doutrina, simplesmente sublinhando que o próprio tratamento de temas relacionados com o uso da propriedade como algo sujeito a "limitações administrativas" e "restrições" de ordem pública, já denota o pressuposto de que algo antes era ilimitado, cheio e sem restrições, e que passou a ser reduzido. O corolário desta visão é a previsão expressa – ou a interpretação de textos legais, no sentido de obter o efeito – de condicionar e prosseguir com a ação do Poder Público, para que a propriedade privada (vista como algo intocável e completa) só seja afetada em casos extremos. Daí a utilização dos números do direito adquirido, a única admissão de expropriação e não outras formas de realização de etc. (PESSOA, 1981, p. 5).

Mais tarde, novamente, a sociedade sofre mudanças significativas. O autor trata da terceira e quarta gerações trazendo para a agenda uma terceira figura, como a personificação da sociedade:

Na verdade, mesmo admitindo que o homem é o centro do mundo, não é possível conceber a sua existência totalmente desligada de outros homens. Esta tendência de abordagem (mesmo que seja com intenções puramente egoístas) traz em si a necessidade de regular as condutas que se cruzam (características da alteridade da lei) e, portanto, disciplinar uma organização, por mais rudimentar que seja. Esta preocupação com o coletivo, que decorre da reunião de indivíduos, se levadas ao extremo, pode levar a conclusões exatamente opostas à conceção anterior. Ou seja, pode levar à afirmação de que o homem não cria o mundo, mas ele, sim, é um produto simples do meio. A sociedade será o polo mais relevante do binómio e, com isso, os seus interesses e necessidades devem ser cumpridos em primeiro lugar, e não os dos indivíduos. Para usar uma analogia, podemos dizer que o absolutismo do rei se transformou em absolutismo do indivíduo, para provocar o absolutismo da sociedade. (PESSOA, 1981, p. 3).

Na quarta perspetiva do mundo mencionada pelo autor, destaca antecipadamente que esta é a conceção adotada na obra, e faz uma contenda ao absolutismo:

A quarta visão do mundo – que vamos adotar aqui – difere de todas as outras, precisamente porque desafia o absolutismo (seja lá o que for) para defender o relativismo e a participação conjunta. Esta visão, que, em Filosofia, encontra parte das suas raízes na fenomenologia e semiótica, e em Direito, na teoria pragmática, vê a relação entre o homem e o meio como uma interação contínua e mútua, cada uma

influenciando e participando na criação do outro, sendo impossível dissociar ambos os aspectos, caso contrário uma visão restrita da realidade é. O homem faz o mundo e o mundo faz o homem; daí a relatividade defendida, porque se ambos têm influência, enquanto houver homem e ambiente, o processo de construção da realidade não está concluído e, portanto, qualquer julgamento que seja feito sobre o objeto examinado é provisório, porque capturou apenas uma parte do mundo (até ao momento em que a interpretação é feita, alheios às mutações subsequentes). Além disso, se a interação é o princípio que informa esta concepção, então não se pode impedir que o próprio intérprete, que é homem e está no mundo, também participe no processo criativo, trazendo as suas próprias concepções e os seus próprios valores. Aqui nem o direito à propriedade é pleno, nem o benefício atribuído pelo Estado. É algo construído dia após dia pela participação dos homens, com a sua ação concreta num bem fisicamente identificável e num contexto social, assumindo diferentes dimensões e conotações, de acordo com o tempo considerado. Isto muda a abordagem do problema. (PESSOA, 1981, p.4).

Pontes de Miranda, conhecido por sua abordagem pragmática e dogmática, oferece uma visão perspicaz sobre as transições da propriedade com viés da coletividade/sociedade para a propriedade individual (concentração de grandes propriedades – Latifúndios) e os impactos subsequentes, particularmente no contexto das questões agrárias no Brasil contemporâneo. Suas observações revelam como essa mudança na natureza da propriedade teve consequências profundas e, em muitos casos, prejudiciais para a sociedade, pois os latifúndios, via de regra não atendem os anseios ambientais, sociais e econômicos das respectivas grandes propriedades.

Ele aponta que essa individualização da propriedade, em vez de servir o bem-estar dos indivíduos e das famílias, muitas vezes resultou no surgimento do latifúndio. Essa forma de individualismo, que poderia ser descrita como "despotismo individual", não contribuiu para o benefício da sociedade, mas sim para sua negação, criando latifúndios que distorcem a economia das nações e agravam as desigualdades sociais.

Ao citar exemplos históricos, como a transformação das terras públicas ocupadas pelos patrícios romanos em propriedade privada e a subsequente concentração de riqueza imobiliária, Pontes de Miranda destaca como a transição para a propriedade privada pode levar a uma crescente desigualdade e à formação de latifúndios. Ele também menciona a invasão alemã em Portugal, que pode ter sido influenciada ou exacerbada pela concentração de propriedade.

Essas observações ressaltam a importância de considerar não apenas o conceito de propriedade em si, mas também como ele é implementado e regulamentado, pois isso pode ter repercussões significativas na estrutura social e econômica de uma sociedade. Isso também destaca a necessidade de políticas que busquem equilibrar os direitos de propriedade com o bem-estar coletivo e a justiça social.

No tempo da colonização do Brasil, a propriedade observou a concepção feudal, Ângela Cássia Costaldello apresenta de forma simples e completa as inspirações da propriedade privada

neste período: "À escala do sistema feudal, o objetivo inicial era, acima de tudo, a proteção dos senhores e das suas terras". (COSTALDELLO, 2005, p. 2504).

De facto, o Brasil já iniciou o seu processo de "civilização" com um sistema atrasado, baseado apenas na gestão do poder e do controlo, de forma a perpetuar a submissão do Novo Mundo através das políticas retrógradas e ultrapassadas no Velho Mundo. Relativamente a esta afirmação considero importante a colocação de Alberto Guimarães Passos, de forma a abordar a realidade brasileira o tratamento feudal da propriedade:

A colonização, em consequência da expansão do comércio marítimo e da desagregação do regime feudal, deverá, de acordo com este ponto de vista incorreto, seguir aqui os moldes da nova sociedade que germinou na Metrópole. Neste caso, nas relações sociais estabelecidas no Brasil, não prevaleceriam os vestígios da decadente economia feudal, mas os da economia mercantil em formação; e, portanto, a exploração da terra aqui não teria as características fundamentais do feudalismo, mas as do capitalismo. Ao contrário deste quadro imaginado, incorporado no fabulário do colonialismo, a história mostra-nos, não só em relação à colonização portuguesa mas também em relação a todas as outras, que as Metrópoles exportam para as colónias processos económicos e instituições políticas que asseguram a perpetuação do seu domínio. Por conseguinte, sempre que a empresa colonial precisa de utilizar processos económicos anteriores, utiliza, como contrapartida obrigatória, instituições políticas e jurídicas opressivas. Assim, quando os instrumentos de coação económica não conseguem cumprir os objetivos pré-estabelecidos, o sistema de coerção económica extra é ativado com o maior rigor e levado às últimas consequências." (GUIMARÃES, 1968, p.22).

Esta política serviu de argumento para monopolizar a terra e deter o poder, dando relevância a casos emblemáticos de distorção de avanços e garantias sociais, para avanços meramente económicos e rentáveis, como visa a máxima capitalista.

O relatório da ONU de 2003 destaca as graves consequências da política de segregação e controle de acesso à terra no Brasil. Algumas das principais conclusões desse relatório são alarmantes e destacam os desafios enfrentados pela população brasileira, especialmente no que diz respeito à segurança alimentar e à distribuição de terras:

1. **Áreas de Terra Não Cultivadas:** O relatório aponta que uma das principais causas da fome no Brasil é a existência de uma enorme extensão de terra não cultivada, que chega a cerca de 100 milhões de hectares. Isso sugere que, apesar de ter terras disponíveis para a produção de alimentos, uma grande parte delas permanece improdutiva.
2. **Concentração de Terras:** Um dos problemas mais evidentes no Brasil é a concentração de terras nas mãos de um pequeno número de proprietários. Apenas 2% dos proprietários detêm a maioria esmagadora, ou seja, 56% de todas as propriedades rurais, enquanto 80% dos pequenos produtores têm acesso a uma parcela muito menor,

representando apenas 12% das terras agrícolas. Essa desigualdade na distribuição de terras é um sério obstáculo para a igualdade e o desenvolvimento agrícola sustentável.

3. **Desigualdade Social:** O relatório também destaca que existem 4,8 milhões de famílias sem terra no país. Essas famílias enfrentam uma situação de grande vulnerabilidade e insegurança alimentar devido à falta de acesso à terra para cultivo e moradia. A concentração de terras nas mãos de poucos proprietários e a falta de reforma agrária eficaz contribuem para essa desigualdade social.

Esses dados evidenciam a necessidade de políticas públicas eficazes que busquem promover uma distribuição mais justa de terras, bem como o incentivo à produção agrícola em áreas subutilizadas. Além disso, medidas que garantam o acesso à terra para famílias sem terra são fundamentais para combater a fome e promover a segurança alimentar no Brasil. Essas questões continuam sendo desafios importantes para o país no século XXI, destacando a importância do debate sobre a reforma agrária e a distribuição de terras.

Vale a pena destacar mais uma vez a ligação direta entre a política e o movimento urbano, embora a intervenção urbana como causa social surja com base no capital e no trabalho. O direito à cidade na contemporaneidade está diretamente ligado à política, porque no atual período é um aspecto elementar na percepção das garantias fundamentais e até no acesso aos instrumentos sociais fornecidos pelo Estado. Os laços entre os lucros e as cidades são também reforçados, corroborando a implementação de uma lógica de mercado que afeta cada vez mais as questões de terra, este é o fator elementar para o estabelecimento de uma grande especulação imobiliária.

O conceito de "o direito à cidade", abordado por David Harvey em seu artigo, destaca a relação intrínseca entre o desenvolvimento das cidades e as questões de classe. Harvey argumenta que desde o início da urbanização, as cidades surgiram em locais onde havia uma produção excedentária, ou seja, uma produção que ultrapassava as necessidades básicas de subsistência da população. Essa produção excedentária sempre foi controlada por certos grupos ou classes sociais.

Historicamente, essa relação de controle sobre a produção excedentária nas cidades estava ligada a estruturas feudais, onde senhores feudais detinham poder sobre a terra e os recursos. Sob o sistema capitalista, essa relação entre desenvolvimento urbano e questões de classe continuou a existir, mas com suas próprias características.

Harvey argumenta que o desenvolvimento do sistema capitalista está intimamente ligado à urbanização. Isso significa que, sob o capitalismo, a expansão das cidades e o crescimento urbano estão diretamente relacionados ao acúmulo de capital e à busca de lucro.

Como resultado, o controle sobre o espaço urbano, incluindo a terra, o acesso a recursos e a infraestrutura, torna-se fundamentalmente uma questão de classe.

O conceito de "o direito à cidade" proposto por Harvey destaca a importância de reconhecer que todas as pessoas, independentemente de sua classe social, têm o direito de participar ativamente da vida urbana, influenciar as decisões sobre o desenvolvimento urbano e acessar os benefícios das cidades. Isso envolve não apenas questões de moradia, mas também acesso a serviços, transporte, cultura e participação na tomada de decisões que afetam a vida urbana (HARVEY, 2013).

Em resumo, David Harvey argumenta que a urbanização sempre foi uma questão de classe, com o controle sobre os recursos urbanos nas mãos de alguns. O direito à cidade busca democratizar o acesso a esses recursos e garantir que as cidades sejam espaços inclusivos, onde todas as pessoas possam desfrutar dos benefícios da vida urbana.

Como podemos ver, não só a propriedade privada, mas também o desenvolvimento das cidades estão condicionadas ao capital. Este dueto entre dois fundamentos básicos do avanço da sociedade mancha toda uma política social em favor da defesa dos interesses minoritários que detém o controle do capital. Assim, um sistema humanitário no que respeita à terra não é para prosperar, mas sim um mecanismo de controle do capital que foi implementado no terreno através do controle dos meios de produção e de propriedade dos terrenos, sob a forma de controle, a fim de assegurar que os mesmos interesses predominantes no terreno influenciem o desenvolvimento das cidades. Portanto, a propriedade maleficata já não é percebida apenas no sistema de proprietários rurais e começa a ressoar nas propriedades, como regra menor, urbana.

O direito à propriedade é, de fato, consagrado como um direito fundamental e encontra respaldo na Constituição, notadamente nos artigos 5º, incisos XXII e XXIII, que asseguram esse direito e estipulam que a propriedade deve atender à sua função social. A introdução do conceito de função social da propriedade na Constituição é de suma importância, pois reconhece que a propriedade não é um direito absoluto, desvinculado de responsabilidades sociais.

Conforme mencionado, essa mudança representa uma transição da concepção clássica da propriedade, inspirada no direito romano, para uma concepção contemporânea que reflete a evolução da sociedade. Essa evolução reconhece que a propriedade não pode ser exercida de forma arbitrária, mas deve estar sujeita a limitações e regulamentações estatais e sociais, econômicas e fiscais, civis e laborais. A propriedade não pode ser um fim em si mesma, mas deve contribuir para o bem-estar e o desenvolvimento da sociedade como um todo.

A inserção do princípio da função social da propriedade na Constituição reflete a busca por um equilíbrio entre o direito individual de propriedade e o interesse coletivo. Essa inclusão

implica que o exercício do direito à propriedade deve considerar não apenas os interesses do proprietário, mas também os interesses da comunidade e a promoção do bem comum. Dessa forma, a propriedade não pode ser utilizada de maneira prejudicial à sociedade ou ao meio ambiente, sendo passível de regulamentações estatais para garantir o cumprimento dessa função social.

É importante reconhecer que a evolução da visão sobre o direito à propriedade não se limita apenas ao campo, mas também tem implicações significativas no contexto urbano. A transformação do entendimento da propriedade privada, que passou de uma noção de direito absoluto para uma visão que inclui a função social, é especialmente relevante quando se trata do ambiente urbano.

Na dinâmica urbana, a propriedade privada assume um papel crucial, sendo imperativo que seu exercício considere não apenas os interesses individuais, mas também o bem-estar coletivo. A função social da propriedade, estabelecida constitucionalmente, emerge como um princípio essencial, orientando o exercício desse direito no contexto urbano.

Além disso, a ordem urbana e a qualidade de vida nas cidades são preocupações fundamentais para o Poder Público, especialmente no âmbito municipal. O município desempenha um papel crucial na promoção do desenvolvimento urbano sustentável, garantindo o acesso a serviços públicos e preservando o meio ambiente.

A intervenção do Estado na propriedade privada, quando embasada na legislação e voltada para ajustá-la aos requisitos da função social, representa uma ferramenta importante para equilibrar os interesses individuais e coletivos. Esse equilíbrio é particularmente relevante em um contexto de transformações crescentes no ambiente urbano, onde a proteção do meio ambiente e o planejamento urbano adequado são essenciais para as gerações futuras.

A propriedade, juntamente com os contratos, assumiu um papel cada vez mais relevante para a burguesia, tornando-se pilares fundamentais que sustentam os princípios filosóficos influentes na época. No contexto do Estado liberal, a propriedade foi concebida como um direito humano inquestionável e inviolável, sobre o qual o Estado não deveria intervir.

Melhim Chalhub destaca o papel crucial da Revolução Francesa nesse contexto, eliminando obstáculos feudais e conferindo à propriedade privada um caráter absoluto, inviolável e sagrado. No entanto, com a Revolução Industrial e a concentração populacional nas cidades, a propriedade começou a ser vista de maneira diferente, exigindo uma maior intervenção estatal para lidar com os desafios urbanos.

No Brasil, o sistema econômico inicialmente guiado pelas capitâncias hereditárias concedidas à nobreza portuguesa passou por transformações. Com a extinção dessas capitâncias

na segunda metade do século XVIII, a propriedade transitou de pública para privada. Esse processo envolveu a apropriação gradual por indivíduos, marcada por usucapião, cartas de sesmarias e posses em terras desocupadas, resultando na formação dos latifúndios.

O Código Civil Brasileiro de 1916 refletiu a influência do pensamento liberal da época, priorizando situações imobiliárias e enfatizando a prevalência da propriedade e da liberdade de aluguer como impulsionadores da acumulação de riqueza e estabilidade econômica. Esse código consagrou a ideia de propriedade como um direito absoluto, conferindo ao titular o poder direto e exclusivo sobre a coisa, dissociado da intervenção de terceiros.

Em síntese, a concepção da propriedade no contexto urbano e sua evolução ao longo da história refletem uma complexa interação entre direitos individuais, interesses coletivos e a intervenção necessária do Estado para garantir uma convivência harmoniosa e sustentável nas cidades.

O direito à propriedade é o principal e mais amplo dos direitos reais. Segundo Orlando Gomes, (2001) o direito à propriedade pode ser conceptualizado em três critérios: sintético, a submissão da coisa em relação à pessoa; analítico, mesmo sobre a coisa, para usar (não só o direito de usar, mas o direito de ter a coisa na condição de a servir, mesmo que não o utilize), dispor (verdadeiramente ato de proprietário), usufruir e reivindicar (ter o direito de agir); direito descritivo e perpétuo pelo qual a coisa está sujeita à vontade de uma pessoa, dentro dos limites da lei. Não existe um único conceito de propriedade, uma vez que a sua definição muda de acordo com o contexto histórico, econômico, político, entre outras circunstâncias. Pode dizer-se que é o direito mais amplo que um determinado sistema jurídico confere a uma pessoa.

A propriedade é um direito complexo, embora unificado, composto por um conjunto de direitos incorporados nas faculdades de usar, desfrutar, eliminar e reivindicar a coisa em questão. É considerado um direito absoluto porque concede ao titular o poder de determinar o uso, abandono, descarte, destruição e, quando apropriado, a imposição de limitações, resultando na criação de outros direitos em favor de terceiros. Além disso, sua oponibilidade a todos não é única para o direito à propriedade, mas o que o distingue é seu poder jurídico de domínio sobre a coisa, que permanece substancialmente intacto, embora sujeito a certas restrições. Por fim, sua característica de direito absoluto se torna mais evidente no aspecto real do controle direto sobre a coisa, diferenciando-o de outras relações jurídicas. Além disso, o direito à propriedade é perpétuo, o que significa que tem uma duração ilimitada e não se extingue devido à falta de uso (GOMES, 2001).

A evolução do conceito de propriedade reflete-se na legislação, mais especificamente no artigo 1.228.º do Código Civil, que introduziu uma mudança significativa em relação ao

Código de 1916. Enquanto o código anterior afirmava que "a lei assegura o proprietário", o atual estabelece que "o proprietário tem a faculdade", uma expressão mais técnica e alinhada com a visão positivista da propriedade privada. No entanto, essa mudança não é a única diferença em relação ao sistema anterior, pois agora a propriedade está intrinsecamente ligada a objetivos econômicos e sociais.

Essas limitações têm como um de seus principais objetivos a proteção do direito do vizinho a um ambiente saudável que contribua para uma melhor qualidade de vida. Isso é especialmente relevante quando o uso da propriedade causa poluição e outras formas de degradação que afetam os bens vizinhos. A legislação de zoneamento urbano tem passado por transformações ao longo do tempo, evoluindo de um instrumento focado apenas no direito de propriedade para uma ferramenta que visa preservar a qualidade de vida em um ambiente ecologicamente equilibrado.

É importante notar que o Código Civil atual não menciona explicitamente a função social e ambiental da propriedade, nem especifica seu conteúdo e limitações, o que tem sido motivo de discussões. No entanto, a propriedade deixou de ser vista como um direito subjetivo absoluto do proprietário, no qual ele impõe sua vontade sobre outros, para se tornar uma função social do titular da propriedade.

Todas as ações que contrariem essa função social estão sujeitas a sanções legais, enquanto aquelas que a cumpram são protegidas e garantidas. Essa regra representa a base social do direito objetivo, que se caracteriza por ser realista e socialista. É realista porque a função social da propriedade pode ser observada concretamente e comprovada. É socialista no sentido de que se baseia nas condições da vida em sociedade. As normas legais não têm como objetivo apenas proteger os direitos individuais com base nos desejos e vontades individuais, mas sim garantir o cumprimento da função social atribuída a cada indivíduo.

Embora a propriedade privada não seja negada, adota-se uma concepção solidária do direito à propriedade em oposição à concepção individualista. De acordo com essa visão, o proprietário tem a liberdade de usar sua propriedade conforme seu desejo, desde que isso não prejudique terceiros. No entanto, a propriedade deve ser utilizada para cumprir uma função social que beneficie toda a coletividade.

No Brasil, com a consolidação do Estado Democrático de Direito pela Constituição Federal de 1988, que abraça princípios como justiça social, dignidade da pessoa humana, igualdade, legalidade, direito à propriedade, função social da propriedade e ambiente ecologicamente equilibrado, espera-se que a propriedade seja exercida de forma a conciliar os interesses individuais com os da coletividade.

2.3 Regularização de terras no Brasil

A eficácia do direito fundamental à habitação tornou a regularização de terras uma obrigação do Poder Público. Anderson Santos (2009, p. 216) destaca em seu trabalho sobre a política de regularização de terrenos urbanos que esse processo tem como objetivo erradicar a pobreza urbana, sendo essencial para todas as esferas do governo.

Nesse contexto, Bethany Alfonsin (2003, p. 252) define a regularização de terras da seguinte maneira:

"A regularização de terrenos é o processo de intervenção pública, abrangendo aspectos jurídicos, físicos e sociais, que visa legalizar a permanência de populações que habitam áreas urbanas em desacordo com a lei para fins habitacionais. Esse processo envolve melhorias no ambiente urbano da comunidade, a restauração da cidadania e a melhoria da qualidade de vida da população beneficiária."

A mudança em direção ao comprometimento com a política habitacional no Brasil está em evolução, com diversos projetos destinados a regularizar situações que afetam uma grande parte da nossa população. É crucial ressaltar que a vontade política e social desempenha um papel significativo, pois atende às demandas ambientais e econômicas do país (SANTOS, 2009, p. 200).

Portanto, é importante observar que o procedimento de regularização dispõe de vários instrumentos jurídicos que permitem a sua implementação, como complementa Santos (2009, p. 171):

A lei brasileira apresenta, e não é hoje, vários dispositivos que permitem a realização da regularização dos terrenos urbanos. Seja na Constituição Federal de 1988 ou em leis infraconstitucionais, o governo e organizações conexas podem encontrar apoio para a promoção desta importante ação de cidadania. A regularização dos terrenos urbanos depende muito mais da vontade política e do trabalho conjunto e harmonioso entre os organismos envolvidos do que da legislação permissiva. É necessária vontade política e social, o que tem sido amplamente verificado nos processos em curso.

Um dos principais instrumentos para a implementação da regularização de terrenos é o direito de superfície, conforme definido por Rodrigues (2002, p. 275). Ele descreve o direito de superfície como a prerrogativa concedida pelo proprietário a outra pessoa de construir ou plantar em seu terreno por um período determinado, formalizado por escritura pública devidamente registrada no Registro Imobiliário. Esse direito encontra respaldo no Código Civil Brasileiro de 2002, mais precisamente no artigo 1.369, representando um retorno à legislação

brasileira após sua eliminação pelo Código de 1916. Além disso, o direito de superfície encontra apoio na Lei n.º 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade.

Conforme observa Agharian (2006, p. 128), a legislação relativa ao direito de superfície contribui para ampliar a perspectiva de cumprimento da função social da propriedade, conforme estabelecido no artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

Outro instrumento relevante é o Subsídio de Utilização Especial para Fins de Habitação (CUEM), regulamentado pela Medida Provisória (MP) n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001. Essa medida prevê a concessão de uso especial conforme tratado no § 1 do Art. 183 da Constituição e estabelece a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). A MP assegura que aqueles que possuam até 250m² de bens públicos urbanos por cinco anos consecutivos e sem contestações até 30 de junho de 2001 terão o direito de utilizá-los para fins habitacionais, desde que não sejam proprietários de outro imóvel ou beneficiários de outra concessão. Essa concessão é gratuita e não pode ser concedida mais de uma vez ao mesmo beneficiário.

Apesar da relevância desses instrumentos, é importante mencionar também o usucapião como meio de regularização. De maneira simplificada, o usucapião envolve a transformação de um fato em um direito, como explicado por Scavone (2012, p. 866), que o descreve como um mecanismo que corrige injustiças sociais ao penalizar proprietários desonestos (Proprietários que não utilizam plenamente ou subutilizam ambientalmente, socialmente e economicamente o potencial de plantações ou moradia, comércio, indústria de suas propriedades).

Por fim, um instrumento essencial para proteger a habitação de interesse social e incentivar a regularização são as Áreas de Especial Interesse Social (ZEIS), criadas pelos municípios e previstas no Estatuto da Cidade, especificamente nos artigos 42-A e 42-B. Essas áreas representam uma oportunidade significativa para a ocupação de zonas urbanas com infraestrutura por populações de baixa renda, conforme definido no artigo 47 da Lei n.º 11.977/2009. No entanto, a viabilidade dessas propostas de regularização depende de uma avaliação adequada por parte dos municípios, que desempenham um papel fundamental no desenvolvimento da política urbana, considerando as condições reais da população e a legislação vigente (SCAVONE, 2012, p. 143).

Assim, segundo Santos (2009, p. 158):

A vontade política deve ser aliada à possibilidade económica dos municípios e à seriedade e empenho com que o administrador municipal e o poder legislativo decidem os mecanismos de promoção municipais. É de extrema importância que cada município tenha a sua política pública de regularização dos terrenos. No entanto, o "gelo seco" não é de todo competente. É necessária uma política forte de controlo das

zonas públicas e privadas para fazer valer todos os preceitos urbanos positivos. Nesse sentido, a ação do Estado deve ir mais longe e proporcionar uma articulação governamental e não governamental, permitindo uma oferta maior e mais acessível à habitação para famílias de baixos rendimentos ou de rendimentos nulos.

Assim, a regularização será possível com uma melhor sensibilização para o Poder Público, visando um caminho mais correto que seria o desenvolvimento de ações curativas, desencadeando a regularização das áreas já consolidadas, segundo notas indicadas por Santos (2009, p. 159).

A Regularização dos terrenos é o procedimento utilizado para instituir medidas jurídicas urbanas, ambientais e sociais, com o objetivo de integrar assentamentos irregulares de terrenos no contexto do ambiente urbano. O instituto não se destina apenas a converter os posseiros em proprietários através da concessão de propriedade formal por meios civis (do registro imobiliário) que ocorre pela verificação do decurso do prazo de 10 anos de posse mansa e pacífica necessários para expedição dos atos administrativos (mediante regularização do próprio bem), mas ir ainda mais longe, incluindo estes assentamentos como imóveis para a cidade real e já consolidados, a fim de garantir a garantia de habitação e uma vida humana decente, "conciliar a proteção do direito individual fundamental do ser humano [...] com a garantia do direito difuso à qualidade de vida, que se estende a todos os membros da comunidade formal já instalada na envolvente." (Farias; ROSENVALD, 2018, p. 168).

2.4 Problemas de profissões irregulares, desigualdades e desenvolvimento regional/local

O direito constitucional à habitação é considerado um dos direitos sociais fundamentais estabelecidos no artigo 6.º da Constituição da República Federativa do Brasil. Como tal, exige que o Estado assuma a responsabilidade de implementar políticas públicas destinadas a concretizar esse direito, atendendo às necessidades da população que carece de moradia digna.

A regularização de terrenos desempenha um papel crucial na busca por benefícios para a população. Ela proporciona segurança na posse, por meio da legalização de imóveis ocupados para fins habitacionais ou outros usos residenciais. Além disso, permite o acesso a serviços públicos essenciais e a financiamentos para melhorias nas residências. A regularização contribui também para a integração das áreas urbanas, ao conceder endereços oficiais e incluir lotes nos registros municipais, promovendo a manutenção de espaços públicos internos às comunidades.

É importante destacar que a regularização de terrenos desempenha um papel significativo na democratização das relações sociais, pois está intrinsecamente relacionada à conquista da cidadania e à redução da exclusão social. Conforme aponta Alfonsin, a implementação de programas de regularização de terras tem como objetivo fundamental

conceder direitos humanos à habitação, possibilitando que pessoas de baixa renda alcancem a plena legalidade e rompam com a segregação espacial na chamada "cidade fragmentada."

A regularização jurídica dos terrenos deve estar diretamente ligada ao processo de urbanização. Quando as áreas públicas urbanas não são tituladas em nome dos moradores, a administração pública negligencia essa etapa, o que pode agravar ainda mais os problemas habitacionais. É essencial que essas áreas sejam registradas como Áreas de Especial Interesse Social para garantir que a urbanização ocorra de maneira adequada.

A ocupação desordenada de terrenos e a falta de infraestrutura são características comuns em áreas conhecidas como "bairros de lata." Essas regiões frequentemente abrigam habitações precárias, com problemas de ventilação, iluminação insuficiente, umidade, rachaduras e má distribuição dos espaços. A necessidade de habitação leva as pessoas a ocupar áreas inadequadas para moradia, tornando essencial a intervenção física e a regularização desses terrenos.

Segundo Alfonsin, a regularização de terrenos em áreas urbanas ocupadas irregularmente é um processo colaborativo entre o governo e a população beneficiária. Ele envolve aspectos jurídicos, urbanos e sociais e tem como prioridade legalizar a permanência dos moradores nas áreas ocupadas de forma irregular para fins habitacionais. Paralelamente, busca promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida da população, incentivando o pleno exercício da cidadania pela comunidade envolvida no projeto (ALFONSIN, 2007, p. 78).

Conforme explicado anteriormente, devido ao grande número de áreas que necessitam de regularização de terrenos e imóveis no Brasil, foi publicada a Medida Provisória n.º 759 em 22 de dezembro de 2016. Essa medida introduziu alterações significativas, incluindo a criação do artigo XIII no Código Civil e a instituição do direito real de laje por meio do artigo 1510-A do mesmo código.

O direito de laje surge no contexto do direito à habitação e da função social do imóvel, com o propósito de melhorar a situação de diversos indivíduos que, de forma informal, constroem estruturas verticais para fins habitacionais, buscando exercer seu direito fundamental a uma moradia adequada.

No entanto, a aplicação prática do direito de laje tem gerado controvérsias na doutrina, pois, embora tenha sido introduzido como um meio de promover o direito constitucional à habitação, sua eficácia na resolução da crise habitacional que afeta muitos brasileiros, especialmente em comunidades marginalizadas, tem sido questionada. O juiz Marco Aurélio Bezerra de Melo, em 2017, expressou essa preocupação ao afirmar que o direito de laje,

conforme positivado pela Lei 13.465/17, pode não ser eficaz na busca pela regularização de terras em habitações construídas informalmente em assentamentos humanos informais, popularmente conhecidos como "favelas."

A intenção por trás da positivação do direito de laje era concretizar o direito à habitação, possibilitando que indivíduos regularizassem suas situações informais de moradia. O artigo 1510-A do Código Civil permite que o proprietário de uma construção de base conceda o uso da parte superior ou inferior da edificação, criando uma unidade autônoma. No entanto, a eficácia desse direito é prejudicada pelo fato de que, em muitos casos, nem mesmo a construção de base possui registro no cartório de imóveis. Assim, para que o titular da laje possa formalizar uma unidade habitacional, é necessário que a construção base também seja registrada, o que pode ser um obstáculo significativo.

Apesar de ter sido introduzido como uma medida estatal para facilitar o acesso ao direito à habitação, a regulamentação do direito de laje no Código Civil, por meio da Lei 13.465/2017, não parece ter se adequadamente à realidade das comunidades marginalizadas. Isso resultou em críticas por parte da doutrina, que questiona a eficácia social e a aplicabilidade prática dessa lei.

Conforme ressaltado por Marco Aurélio Bezerra de Melo em 2017, o direito de laje, conforme positivado, pode não ser aplicável às favelas brasileiras, uma vez que muitas delas são compostas por construções informais sem registro imobiliário, o que não se encaixa na premissa subjacente ao artigo 1510-A do Código Civil.

Assim, é possível concluir que, embora o direito de laje e sua inclusão no Código Civil tenham a intenção de promover o direito à habitação e formalizar práticas habitacionais comuns na sociedade brasileira, especialmente em comunidades marginalizadas, sua aplicação prática e eficácia social têm sido questionadas pela doutrina, que enfatiza a complexidade da mudança da realidade social por meio de uma lei.

3 DO DIREITO DE SUPERFÍCIE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Com a evolução das sociedades ao longo do tempo, houve uma significativa reformulação do conceito de propriedade. O que antes era considerado um direito absoluto, perpétuo e individualista sobre um bem, passou a ser reinterpretado levando em consideração o interesse social e a necessidade de adequação ao princípio da função social da propriedade.

Essa mudança na compreensão da propriedade reflete a necessidade contemporânea de equilibrar os direitos individuais dos proprietários com as demandas e responsabilidades em relação à coletividade e ao bem-estar social. Esse contexto levou o legislador brasileiro, em consonância com os princípios constitucionais, a introduzir o instituto do direito de superfície em nossa legislação como uma das formas de exploração da propriedade.

O direito de superfície concede ao seu titular o direito de usar e desfrutar da superfície de um terreno, o que representa uma mudança significativa em relação à noção original de propriedade, que envolvia um controle mais amplo sobre o bem, incluindo o subsolo e o espaço aéreo sobre ele. Portanto, compreender a evolução desse instituto é fundamental para apreciar como a propriedade, em sua concepção moderna, está intrinsecamente ligada à consideração do bem-estar social e ao equilíbrio de interesses entre o indivíduo e a comunidade.

3.1 A Evolução Histórica do Instituto

As raízes históricas da lei da superfície remontam ao período clássico do Império Romano, quando surgiu a necessidade de construir ou plantar em terras públicas a fim de assegurar a ocupação e a defesa das extensões territoriais conquistadas (MAZZEI, 2007).

No início desse período, a concepção de propriedade pelos romanos era caracterizada por um viés individualista e personalíssimo, conferindo ao proprietário um poder absoluto e exclusivo sobre a coisa. Nesse contexto, tudo o que estivesse sobre o solo era automaticamente incorporado à propriedade do proprietário, como se fosse um direito natural. Essa abordagem não separava a propriedade do edifício da propriedade do próprio solo, e tudo o que era construído ou plantado no solo tornava-se propriedade do dono da terra. Prevaleciam, então, os princípios de que "as superfícies do solo cedem," o que significava que a propriedade não podia ser dissociada do solo em si (VENOSA, 2013).

No entanto, mais tarde, percebeu-se que esse modelo individualista de domínio imobiliário não estava alinhado com as necessidades sociais e o desenvolvimento da civitas.

Como resultado, o Estado começou a permitir a construção em terrenos públicos por particulares, mediante concessões. Esse movimento representou uma mudança na compreensão da propriedade e inaugurou a ideia de que o solo e as edificações nele construídas poderiam ser tratados de maneira separada, abrindo caminho para a evolução do conceito de direito de superfície (VENOSA, 2013).

Assim, a lei da superfície tem suas origens históricas na necessidade de conciliar o domínio individual com as demandas sociais e urbanísticas, marcando uma transição importante na evolução da concepção de propriedade imobiliária.

Os magistrados permitiram que os comerciantes instalassem tabernas na via pública, permanecendo o terreno em poder estatal. Entre os indivíduos, o instituto foi criado por contrato. Tornou-se definitivamente um verdadeiro direito sobre a coisa dos outros na era clássica. Foi-lhe permitido conceder plenamente o direito à superfície àqueles que, sob certas condições, construíram na terra de outras pessoas. Assim, o construtor foi autorizado a ter trabalho separado do chão. (VENOSA, 2011, p. 1.271).

A partir desse ponto, ocorreu uma exceção à regra de que o acessório segue o principal, e o princípio das "superfícies do solo cedem" deixou de ser aplicado. Isso significa que tudo o que fosse plantado ou construído no solo não era automaticamente propriedade exclusiva do proprietário do terreno. Essa mudança na abordagem da propriedade imobiliária resultou na divisão da propriedade absoluta, uma concepção que não foi adotada nos Códigos Francês e Alemão (BGB), mas encontrou respaldo nos códigos italiano e português, conforme observam Farias e Rosendal (2009, p. 417) e Mazzei (2007, p. 55-61).

Essa evolução jurídica tem suas raízes históricas na experiência romana, na qual a propriedade da superfície passou a ter um caráter real, mas com um forte componente social. Nesse contexto, permitiu-se que terceiros tivessem a possibilidade legal de construir ou plantar em terras alheias, especialmente quando o proprietário do solo não estava fazendo uso adequado de sua propriedade.

No Brasil, há indícios de aplicação do direito de superfície na Consolidação das Leis Civis de 1858, embora tenha sido posteriormente abolida pela Lei 1.234 de 1864. Durante esse período, institutos semelhantes, como o enfiteuse e o leasing, foram utilizados para fins semelhantes.

Portugal, por sua vez, adotou o instituto da superfície como uma solução para problemas urbanos relacionados com a habitação. No entanto, no Brasil, esse instituto não estava contemplado na legislação até a introdução do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que o estabeleceu como uma alternativa para a promoção da política urbana e o cumprimento da função social da propriedade, como previsto na Constituição da República Federativa do Brasil

de 1988 (CRFB/88) nos artigos 182º e 183º. Posteriormente, o Código Civil Brasileiro de 2002 incorporou o direito de superfície no Livro dos Direitos das Coisas, na lista de direitos reais, mais especificamente no artigo 1.225.

Essa mudança legislativa permitiu que o direito de superfície fosse interpretado de acordo com os preceitos constitucionais, enfatizando sua relevância para a função social da propriedade. O Código Civil Brasileiro de 2002 e o Estatuto da Cidade coexistem no sistema jurídico, com o Código Civil complementando a legislação especial sempre que necessário.

Enquanto o Estatuto da Cidade visa promover a função social da cidade, tornando-a sustentável e garantindo condições de vida dignas, o direito de superfície incorporado ao Código Civil atende aos interesses e necessidades privadas em relação à aplicação desse instituto entre particulares. Ambas as fontes têm estruturas similares, o que possibilita uma interpretação integrada e sistemática do instituto.

Essa evolução reflete a adaptação do direito de propriedade às demandas sociais e à função social da propriedade, marcando uma transformação significativa na concepção de propriedade imobiliária ao longo da história.

3.2 A Regulamentação do Direito Real de Superfície: Análise Comparativa entre o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e o Código Civil Brasileiro de 2002

A introdução da lei de superfície no sistema legal brasileiro visa a regulamentação do uso do território, prevenção de conflitos e promoção de uma utilização econômica da propriedade, com especial ênfase na sustentabilidade e na função social da cidade, visando o bem-estar de seus habitantes, conforme disposto nos artigos 182º e 183º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

É imperativo ressaltar que o direito de superfície, como instituto jurídico, possui uma natureza complexa e distinta de outros direitos reais. Não deve ser confundido, por exemplo, com a enfiteuse, que é perpétua, o arrendamento, que é um direito obrigatório muitas vezes oneroso e não inclui direito de preferência, o usufruto, que incide sobre bens móveis e imóveis e não é transferível, ou qualquer construção informal. O direito de superfície excepciona a regra de que o acessório segue o principal, permitindo a separação da construção (ou plantação) do imóvel em relação ao solo.

A regulamentação específica do direito de superfície está prevista nos artigos 21º a 24º da Lei 10.257 de 2001, intitulada "Estatuto da Cidade", além dos artigos 1.369 a 1.377 do Código Civil Brasileiro de 2002 (CCB/02). O CCB/02 caracteriza o instituto no artigo 1.369º,

estabelecendo que o proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou plantar em suas terras por um período determinado, mediante escritura pública registrada no Registro de Imóveis. Vale ressaltar que o direito de superfície não autoriza trabalhos subterrâneos, a menos que sejam inerentes ao objeto da concessão.

O Estatuto da Cidade, em seu artigo 21, acrescenta que o proprietário urbano pode conceder a outra pessoa o direito de superfície de sua terra, por um período determinado ou indeterminado, através de escritura pública registrada no registro de imóveis. O direito de superfície abrange a utilização do solo, subsolo ou espaço aéreo relativo ao terreno, conforme estabelecido no contrato, de acordo com a legislação urbana aplicável. Essas disposições legais fornecem a base jurídica para a instituição e regulamentação do direito de superfície no ordenamento jurídico brasileiro.

De fato, existem diferenças notáveis entre o Estatuto da Cidade e o Código Civil Brasileiro de 2002 (CCB/02) em relação ao direito de superfície. O Estatuto da Cidade regulamenta a questão dos edifícios urbanos, permitindo o uso do solo, subsolo e espaço aéreo por um período determinado, mas não perpétuo. Isso significa que o direito de superfície, quando estabelecido sob o Estatuto da Cidade, possui uma limitação temporal específica.

É importante destacar que a perpetuidade do direito de superfície estaria mais alinhada com o instituto da enfiteuse, que envolve a transmissão infinita do direito aos sucessores. Portanto, o Código Civil Brasileiro de 2002 não permite a constituição do direito de superfície por tempo indeterminado, pois isso poderia criar incerteza jurídica e levantar questões relacionadas à enfiteuse.

Essa diferenciação entre os dois diplomas legais visa evitar confusões e garantir uma aplicação clara do direito de superfície no contexto urbano, mantendo-o dentro de limites temporais definidos. Isso contribui para uma maior segurança jurídica nas transações imobiliárias e na utilização do solo urbano, promovendo o desenvolvimento sustentável das áreas urbanas.

Neste ponto de análise, observa-se que:

A superfície e a enfiteuse têm uma origem histórica comum em Roma, ligada à atribuição de propriedades de domínio. No contexto atual, a enfiteuse foi substituída pela figura atualizada da superfície, uma vez que, a partir de 11 de janeiro de 2003, a enfiteuse não pode mais ser constituída, exceto em terras da Marinha (art. 2038 do Código Civil - CC). Contudo, as enfiteuses existentes até a sua extinção são preservadas, com a aplicação do Código Civil de 1916 pelo fenômeno da ultraatividade (Farias; Rosenvald, 2009, p. 427).

É relevante notar que o Código Civil de 2002 (CCB/02) não considera a enfiteuse como um verdadeiro direito, ao contrário do Estatuto Municipal, que abrange tanto imóveis urbanos quanto rurais, permitindo sua utilização por um determinado período de tempo. No que se refere à enfiteuse, manteve-se a possibilidade de sua utilização, desde que já existente, sendo vedada a estipulação de novas enfiteuses, exceto para terras marinhas, as quais devem ser reguladas por lei especial (Tartuce, 2018, p. 767).

Além disso, em relação à legislação civilista, a lei de superfície estabelece uma vedação à utilização do subsolo, sendo possível apenas se relevante para o objeto da concessão. Essa vedação tem sua origem no artigo 20º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), que estabelece que os recursos minerais, incluindo os do subsolo, são bens da União. Ademais, o artigo 176º, § 2º, da CRFB/88, diferencia a propriedade da riqueza mineral da propriedade do solo, assegurando ao concessionário a propriedade do produto mineiro (BRASIL, 2011, p. 63).

Farias e Rosendal (2009, p. 417) esclarecem que as regras do Código Civil, que regulam o direito de superfície, não revogam as regras relativas a esse direito presentes no Estatuto da Cidade, conforme o entendimento do Dia do Direito Civil do Tribunal Federal de Justiça (CJF) nº 93. Assim, ambas as disposições legais coabitam, sendo que o Estatuto Municipal diz respeito à vertente urbana e às condições de vida dos habitantes da cidade, enquanto o CCB/02 trata de interesses nas relações privadas.

Nesse sentido, após diversas discussões sobre a vedação da utilização do subsolo e do espaço aéreo à superfície, o 6º Dia do Direito Civil, através da Declaração n.º 568, proporcionou uma nova interpretação ao artigo 1.369º do CCB/02 e ao artigo 21º do Estatuto Municipal. Essa interpretação, expressa na Declaração n.º 568, amplia o direito de superfície, abrangendo a utilização do terreno, subsolo ou espaço aéreo relacionado com o terreno, de acordo com o contrato estabelecido, e considerando o direito de ultrapassagem, na aplicação da legislação urbana (Tartuce, 2018, p. 768).

Essa nova interpretação busca proporcionar uma maior amplitude ao uso da propriedade, seja ela rural ou urbana, superando as limitações previamente estabelecidas para o direito de superfície. Vale ressaltar que o direito da União Europeia continua a prevalecer nesse contexto.

3.3 A Análise da Natureza Jurídica do Direito Real de Superfície

O direito de superfície é, de fato, reconhecido como um verdadeiro direito real no Código Civil Brasileiro de 2002 (CCB/02). Ele faz parte da lista de *numerus clausus* de direitos reais, o que significa que é um direito legalmente reconhecido e estruturado dentro da lei. Para que o direito de superfície produza efeitos em relação a terceiros (efeito *erga omnes*), é necessário que o título constitutivo desse direito seja devidamente registrado.

Conforme definido por Farias e Rosenvald (2009), o direito de superfície é um instituto que envolve a concessão do uso e fruição de uma determinada área de terra ou imóvel a terceiros, que não são os proprietários originais do terreno. Esse direito permite que o titular da superfície tenha controle e benefícios sobre a área concedida, dentro dos limites e condições estabelecidos no título constitutivo. É importante ressaltar que o registro desse direito é essencial para garantir sua validade e eficácia perante terceiros, assegurando assim a segurança jurídica das partes envolvidas.

A direito de superfície é uma faculdade que o proprietário tem que conceder a um terceiro, tomado como uma superfície, a propriedade dos edifícios e plantações que ele ou ela fez sobre ou sob o solo de outros (solo, subsolo ou espaço aéreo de terra), por um certo tempo ou sem um termo, desde que promova a escritura pública no registro imobiliário.

Exatamente, o direito de superfície é considerado um direito real na coisa de outrem, conforme mencionado por Pereira (2004). Isso significa que ele representa um desmembramento do direito de domínio sobre um imóvel, dividindo-o em duas partes: o solo (propriedade plena) e a superfície (direito real de superfície).

Para que o direito de superfície seja válido e produza efeitos em relação a terceiros, é necessário que ele seja devidamente registrado no Registro de Imóveis, conforme previsto na Lei dos Registros Públicos (Lei 6.015/1973). Esse registro é fundamental para garantir a segurança jurídica das partes envolvidas e estabelecer os limites e condições do direito de superfície.

A rescisão do direito de superfície, que pode ocorrer por diversos motivos, como o término do contrato ou o descumprimento das obrigações estabelecidas, também deve ser registrada no Registro de Imóveis. Somente após o registro da rescisão, o proprietário do solo recupera a plena propriedade das edificações construídas pelo titular da superfície. Isso demonstra a importância do registro nesse contexto e como ele afeta a transferência de direitos sobre a propriedade.

3.4 Os efeitos do contrato de superfície

O contrato de superfície envolve duas partes fundamentais: o superficiário, que recebe o direito de construir ou plantar sobre o terreno, e o proprietário do solo, detentor da propriedade da terra. Este contrato, conforme destacado pelos autores Farias e Rosenvald (2009), possui um caráter solene e resulta na criação de dois patrimônios independentes: um relacionado ao direito de superfície e outro ligado à propriedade do terreno.

No âmbito desse contrato, ambas as partes estabelecem cláusulas que definem as condições, limites e direitos associados ao direito de superfície, bem como as responsabilidades e obrigações de cada uma delas. Importa ressaltar que, inicialmente, o contrato opera como um acordo entre as partes, conferindo direitos pessoais. No entanto, para que o direito de superfície produza efeitos perante terceiros (efeito erga omnes), é imprescindível o seu registro no Registro de Imóveis, conforme preconizado por Diniz (2008).

Esse registro desempenha um papel vital na asseguuração da segurança jurídica das partes envolvidas e na oponibilidade do direito de superfície a terceiros. Ademais, ao negociar o contrato de superfície, as partes devem observar, como ressaltado por Farias e Rosenvald (2009), as leis especiais pertinentes, tais como o Estatuto da Cidade, as regulamentações ambientais e o Plano Diretor do Município, a fim de assegurar que a utilização do terreno e das construções esteja em conformidade com as normas estabelecidas.

Portanto, o contrato de superfície, conforme delineado por esses autores, representa um instrumento jurídico essencial que possibilita a divisão dos direitos de construir ou plantar em relação à propriedade do terreno, oferecendo flexibilidade e eficiência na gestão do uso do solo urbano.

Farias e Rosenvald (2009, p. 417) oferecem a seguinte lição:

No entanto, se o proprietário A conceder a superfície do seu terreno urbano para B construir uma pista cooperativa no seu interesse particular, [...], estaremos no campo do Código Civil, porque embora seja uma propriedade urbana, a relação jurídica é regida pela lei privada, sem qualquer relevância imediata para o direito urbano.

No contexto do contrato de superfície, a utilização de legislação especial torna-se relevante principalmente quando há a participação de autoridades públicas e a consideração de interesses coletivos. Em comparação entre os diplomas legais mencionados, tanto o Código Civil de 2002 (CCB/02) quanto o Estatuto da Cidade permitem que o contrato de direito de superfície seja estabelecido de forma gratuita ou onerosa. Isso implica que pode haver a

previsão de uma contraprestação financeira, denominada cânon superficiário, no contrato, e o não cumprimento das obrigações contratuais por parte do superficiário pode dar origem a ações de cobrança e extinção do contrato por infração contratual, como explicado por Venosa (2013).

Nas concessões gratuitas do direito de superfície, o detentor do terreno não recebe uma contrapartida financeira imediata, mas, ao término do contrato, retoma a propriedade do imóvel juntamente com suas acessões. Por outro lado, nos casos de concessão onerosa, o proprietário recebe um pagamento pelo uso da superfície durante a vigência do contrato, além de, eventualmente, ações e garantias adicionais.

É importante destacar que o direito de superfície não é restrito em sua posse, permitindo uma utilização eficaz do instituto. No entanto, como a propriedade do solo é resolúvel, o encargo real do superficiário está limitado ao tempo estabelecido no contrato, ou seja, ele desfruta do direito de superfície apenas durante esse período.

Uma inovação relevante é a possibilidade de estabelecer direitos de superfície em terrenos que já possuem edificações ou plantações. Isso amplia o escopo do instituto, permitindo que propriedades subutilizadas ou negligenciadas sejam revitalizadas por meio de novos empreendimentos, promovendo sua função econômica e social, como mencionado por Farias e Rosenvald (2009).

Outra inovação significativa é o direito de sobre-ação, que inicialmente não foi incorporado à legislação nacional, mas, segundo Mazzei (2007), permite que se construa sobre edificações existentes pertencentes a terceiros. Essa possibilidade amplia ainda mais as oportunidades de utilização do direito de superfície e contribui para a revitalização de propriedades urbanas.

Conforme discutido anteriormente, a Declaração n.º 568 proporcionou uma nova interpretação ao artigo 1.369.o do CCB/02, reconhecendo o direito de ultrapassagem de acordo com as normas da legislação urbana. Nesse contexto, Farias e Rosenvald (2009, p. 422) observam que o direito de ultrapassagem no condomínio de construção pode ser confundido, pois neste tipo de empreendimento, os edifícios terão suas frações ideais de solo, resultando em uma tripartição da superfície, ou seja, caso já exista um edifício em um dado imóvel que tenha terreno (área remanescente não ocupada pela edificação existente e suficiente para suportar novas edificações), o proprietário conceda o direito de superfície e o superficiário construa um ou mais edifícios nesse mesmo terreno/imóvel, estaremos diante de uma tripartição da superfície: 1- Propriedade do Solo, Posse do proprietário sobre edifício por ele construído e propriedade superficiária onde o superficiário edificou um ou mais edifícios. Como não ocorreu

o desmembramento do imóvel, os edifícios existentes (construídos pelo proprietário e pelo superficiário terão suas respectivas frações ideais de solo.

Para a superfície, há uma triplicação de bens autônomos: a propriedade do solo, de posse do concedente; a propriedade da superfície, pertencente ao superficiário; e os bens da sobrelevação, que integrariam o patrimônio próprio do segundo concessionário. Essa interpretação, à luz da legislação urbana, demonstra a complexidade e as nuances envolvidas na compreensão do direito de ultrapassagem em contextos específicos, como o condomínio de construção.

Esta nova interpretação possibilita a regularização do direito de laje, conforme destacado por Farias e Rosenvald (2009). Essa abordagem reflete a operacionalização eficaz do instituto do direito de superfície, alinhado com o princípio orientador desse direito contemporâneo, que é a realização da função social da propriedade.

Não que diz respeito às responsabilidades referentes a encargos e impostos, tanto o Estatuto municipal (artigo 21.º, § 3) quanto o CCB/02 (artigo 1.371.º) atribuem ao superficiário a obrigações de pagamento. No entanto, isso suscita questões constitucionais, conforme o artigo 146.º da CRFB/88, que exige uma lei complementar para definir os contribuintes (BRASIL, 2011), e o artigo 123.º do Código Fiscal Nacional:

“Salvo lei, as convenções privadas, relativas à responsabilidade pelo pagamento de impostos, não podem opor-se ao Tesouro Público, a fim de alterar a definição legal do tributável das obrigações fiscais correspondentes” (BRASIL, 2011, p. 732).

O direito de superfície dinâmica é uma mudança significativa na determinação do sujeito tributável. No entanto, essa alteração não foi especificada pela legislação complementar. Diante dessa lacuna, uma nova interpretação se fez necessária, conforme previsto na Ordem dos Representantes n.º 94 do 1.º Dia da Lei Civil do Conselho de Justiça Federal (CJF): “As partes têm plena liberdade de deliberar, no contrato, sobre a repartição dos encargos e impostos que afetarão a área sujeita à concessão do direito de superfície” (DINIZ, 2008).

Essa afirmação destaca os princípios da autonomia da vontade das partes e da liberdade contratual, que devem ser exercidos dentro dos limites dos princípios da função social da propriedade, da função social do contrato, da probidade e da boa fé. Contudo, é crucial observar que tais acordos específicos não podem contrariar a legislação em vigor. No contexto do direito de superfície, as responsabilidades das partes devem ser definidas de maneira a viabilizar a execução do contrato sem ensejar enriquecimento ilícito.

Com o desmembramento do imóvel, o proprietário assume a responsabilidade por suas despesas e impostos, enquanto o superficiário arca com os encargos e impostos relacionados à

superfície explorada, a menos que o contrato estabeleça provisão diferente, na qual ambas as partes concordam com a assunção de tais obrigações. Isso evidencia a importância de um contrato claro e bem elaborado no contexto do direito de superfície, evitando conflitos e garantindo a distribuição adequada das responsabilidades tributárias entre as partes envolvidas.

3.5 Transmissão o direito da superfície

O direito de superfície, de acordo com o estipulado no artigo 1.372 do Código Civil Brasileiro de 2002 e no artigo 21, parágrafos 4 e 5, do Estatuto da Cidade, é passível de transferência, seja por ato entre vivos ou mortis causa. Essa transferibilidade amplia a dinâmica desse direito, permitindo que ele seja objeto de negociação tanto na vida quanto como parte de uma sucessão. Tal flexibilidade contribui para uma maior circulação de direitos de superfície, adaptando-se às diversas situações e necessidades dos envolvidos. É importante ressaltar que o prazo estabelecido no contrato deve ser respeitado, e esse prazo também determina o direito de preferência tanto para o proprietário quanto para o superficiário (Farias; ROSENVALD, 2009).

Isso significa que, se o proprietário decidir vender seu imóvel, o superficiário tem o direito de preferência nas mesmas condições oferecidas a terceiros. Da mesma forma, o direito de preferência se aplica ao proprietário se o superficiário desejar transferir o direito de superfície, conforme previsto no artigo 1.373 do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2011).

Além disso, o direito de superfície também pode ser transferido por meio de disposições de última vontade, ou seja, no momento do falecimento do superficiário, desde que o prazo estipulado no contrato permaneça em vigor até que a transferência seja registrada (Farias; ROSENVALD, 2009). Isso demonstra a versatilidade desse instituto e as diferentes maneiras pelas quais a propriedade de superfície pode ser transmitida ao longo do tempo.

3.6 A Extinção da Superfície

Uma característica fundamental do direito de superfície é sua natureza temporária, mesmo que o Estatuto municipal possa prever prazos indefinidos, não se trata de uma perpetuidade, pois o imóvel não pode permanecer fracionado indefinidamente. Consequentemente, a legislação estabelece que, após sua extinção, os bens que foram desmembrados serão reunificados, sem a necessidade de indenização ao superficiário, a menos que isso tenha sido estipulado no contrato, conforme previsto no artigo 1.375 do Código Civil de 2002 (BRASIL, 2011).

É importante observar que existe uma lacuna na legislação, pois não são especificados os prazos mínimo e máximo para a duração do direito real de superfície, o que poderia levar a uma fragmentação da propriedade por um período excessivamente longo, como apontado por Farias e Rosenvald (2009, p. 420).

No que diz respeito à extinção do direito de superfície, Venosa (2013) menciona que, nos contratos com prazo determinado, se as partes não se manifestarem, o instituto se estenderá indefinidamente, tornando imperativa a notificação para sua rescisão.

A extinção do direito de superfície ocorre após o registro, como estabelecido no artigo 167, inciso II, item 20, da Lei dos Registros Públicos (BRASIL, 2011). Além do término do prazo, o direito de superfície pode ser encerrado por descumprimento das obrigações pelo superficiário, como a não utilização do direito de construção ou plantação conforme o contrato, ou a falta de pagamento da concessão ou cânone superficiário. Outras causas de extinção incluem alienação, renúncia do superficiário, mudança de destino do objeto da superfície, perda de eficácia do solo e sucessão, permitindo a transmissão desses direitos por herança ou vontade (DINIZ, 2008).

Uma forma adicional de extinção da propriedade de superfície é a expropriação: Art. 1.376. Em caso de rescisão do direito de superfície devido a expropriação, a responsabilidade pela indenização recai sobre o proprietário e a superfície, na proporção correspondente ao direito real de cada um (BRASIL, 2011, p. 255).

É evidente na leitura que as compensações em caso de expropriação serão calculadas com base no valor dos dois bens envolvidos no momento da desapropriação, considerando tanto o valor do imóvel do proprietário quanto o valor do imóvel da superfície, de forma indiscriminada. Isso ocorre devido à constituição de ativos autônomos no momento em que o imóvel foi subdividido. No entanto, como observado por Gagliano (2004 apud DINIZ, 2008, p. 466), "a superfície teria direito ao valor proporcional ao benefício que teria obtido durante o período de concessão se a desapropriação não tivesse ocorrido".

Na prática, a superfície fez investimentos prevendo um lucro para seu negócio, capaz de cobrir todos os custos da construção ou plantação. Da mesma forma, o proprietário também previu que haveria um lucro considerável durante a vigência do contrato de superfície, o que justificou a manutenção do negócio. No final do direito de superfície, tanto a superfície quanto o proprietário esperavam uma valorização de seus imóveis (urbanos ou rurais) devido à utilização da superfície. Portanto, seria correto considerar o valor do imóvel acrescido da projeção dos lucros sobre o investimento, ou seja, o lucro cessante.

Além disso, no caso de expropriação, as partes podem estipular no contrato de superfície o valor a ser pago à superfície pelo proprietário, caso o imóvel seja sujeito a restrições. Ou seja, na ausência de disposição contratual ou no caso de extinção do direito de superfície, o proprietário terá total propriedade do imóvel, independentemente da compensação devida à superfície, e receberá apenas a indenização das autoridades públicas.

Após a extinção do direito de superfície, o proprietário terá a posse dos edifícios, plantações, acessões naturais e melhorias, e se a superfície se recusar a devolver o imóvel, o proprietário poderá acionar as medidas legais necessárias, como a ação de reintegração de posse (DINIZ, 2008).

Além disso, por ser um direito real, é assim, e na lição de Farias e Rosenvald (2009, p. 7), a violação de um direito real pode ser exigida pelo direito de sequência:

"Os verdadeiros direitos aderem à coisa, submetendo-a imediatamente ao poder do seu titular, com a oponibilidade erga omnes. A inescindibilidade do verdadeiro direito ao objeto afetado é tão substancial que pode fazê-lo perseguir na posse de terceiros onde quer que esteja."

Na verdadeira lei da superfície, tanto o proprietário quanto a superfície têm o direito de sequência. Isso significa que eles têm o direito de reaver o imóvel ou a superfície, respectivamente, mesmo que estejam sob posse de terceiros. Esse direito é efetivo erga omnes, o que significa que impõe a toda a sociedade o dever de respeitar esse direito e garantir sua efetivação. Dessa forma, mesmo que terceiros estejam na posse do imóvel ou da superfície, o proprietário e a superfície têm o direito legal de recuperar sua propriedade de acordo com as disposições da lei da superfície.

3.7 Alterações introduzidas pela Lei n.º 13.465/2017

A Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, resultante da Medida Provisória 759/2016, trouxe mudanças significativas no sistema jurídico de regularização de terrenos urbanos, visando identificar núcleos urbanos formais e garantir serviços e condições urbanas adequadas aos ocupantes para assegurar o direito à moradia e uma vida digna. Essas transformações impactaram diretamente o conceito de "direitos reais" e introduziram discussões relevantes, como o direito à laje.

Antes de adentrarmos no debate sobre o direito à laje, é essencial compreender o contexto dos direitos reais no Brasil. O Código Civil Brasileiro utiliza a nomenclatura "Lei das Coisas" para o Livro III, que abrange os direitos reais. No entanto, é importante destacar que a doutrina frequentemente utiliza o termo "direitos reais," como sustentado por Cristiano Farias

e Nelson Rosenvald, respaldados por Clovis Beviláqua. Eles definem direitos reais como "o conjunto de normas reguladoras das relações jurídicas referentes a coisas passíveis de apropriação pelo homem."

Aqui, o termo "coisa" refere-se a bens corpóreos suscetíveis de apropriação, ou seja, aqueles que têm uma existência física e econômica. Esses bens podem ser móveis ou imóveis e incluem propriedades como casas, terras, veículos e até mesmo direitos sobre essas propriedades.

A "Lei das Coisas" vai além dos direitos reais. Ela também engloba a posse, cuja natureza jurídica é frequentemente debatida. Alguns juristas a consideram uma mera detenção de um bem, enquanto outros a enxergam como uma categoria *sui generis* de direito. Além disso, a lei trata dos direitos de vizinhança, que estabelecem obrigações mútuas entre proprietários de imóveis vizinhos.

A distinção fundamental a ser feita é entre direitos reais e direitos pessoais. Os direitos reais dizem respeito ao poder das pessoas sobre coisas apropriáveis. Isso significa que eles têm eficácia *erga omnes*, ou seja, são oponíveis a todos. Já os direitos pessoais, também conhecidos como direitos obrigacionais, são aqueles que envolvem relações jurídicas entre pessoas e não recaem sobre coisas.

No entanto, a Lei n.º 13.465/2017 trouxe à tona uma discussão específica sobre o direito à laje. Esse termo refere-se à possibilidade de construir uma nova unidade habitacional em cima de uma já existente, geralmente em áreas urbanas densamente povoadas. O direito à laje é uma resposta às demandas por moradia em áreas urbanas onde o espaço é limitado.

Essa inovação legal tem como objetivo promover o acesso à moradia digna, permitindo a utilização eficiente do espaço urbano. No entanto, como se trata de um tema relativamente novo, ainda existem desafios a serem enfrentados quanto à regulamentação e aplicação prática desse direito.

De acordo com uma concepção mais clássica, "o verdadeiro direito significa o poder da pessoa sobre a coisa, numa relação que é estabelecida diretamente e sem intermediário, enquanto o direito de crédito requer sempre a interposição de um tributável, devedor do benefício, independentemente de consistir na entrega de uma coisa, na realização de um facto, ou de uma abstenção" (Pereira, 1998, p. 2).

A concepção clássica dos direitos reais envolve a ideia de que esses direitos representam um poder legal direto e imediato sobre uma coisa, conferindo ao titular desse direito a capacidade de exercê-lo de forma exclusiva e oponível a todos os demais membros da sociedade (Pereira, 1998).

Essa abordagem clássica destaca a característica distintiva dos direitos reais, que é a relação direta entre o titular do direito e a coisa sobre a qual o direito incide, sem a necessidade de intermediários. Em contraste, os direitos de crédito, também conhecidos como direitos pessoais ou obrigacionais, exigem a interposição de um devedor que está obrigado a fornecer um benefício ao titular do direito, seja na forma de entrega de uma coisa, realização de um ato ou abstenção de alguma ação (Pereira, 1998).

Portanto, enquanto os direitos reais conferem ao seu titular um poder direto e imediato sobre a coisa, sem a dependência de terceiros (Pereira, 1998), os direitos de crédito envolvem a obrigação de outra parte, o devedor, que deve cumprir a prestação devida ao titular do direito. Essa distinção fundamental entre direitos reais e direitos de crédito é fundamental no campo do direito civil e tem implicações significativas na forma como esses direitos são exercidos e protegidos sob a lei.

O direito pessoal é uma relação jurídica em que a parte ativa pode exigir um determinado fornecimento do sujeito passivo. Essa relação é estabelecida entre pessoas e envolve elementos como o titular ativo, o titular passivo e o objeto da prestação. Por outro lado, os direitos reais envolvem o titular ativo, a coisa em questão e a relação direta entre o titular e a coisa, conhecida como domínio.

Uma diferença fundamental entre direitos reais e direitos das obrigações é o objeto da relação. Nos direitos reais, o objeto, geralmente uma coisa, é sempre determinado, enquanto nas relações obrigacionais, como na obrigação de entregar coisas incertas, o objeto pode não ser especificado com clareza. Em outras palavras, nos direitos reais, a coisa já deve estar determinada, não havendo espaço para objetos futuros, ao contrário das obrigações.

Quanto aos laços jurídicos, é importante destacar duas teorias que ajudam a compreender as nuances existentes na doutrina: a teoria realista (ou clássica) e a teoria personalista. A teoria realista sustenta a existência de uma relação direta entre a pessoa e a coisa, ou seja, uma relação de domínio sem intermediários. Em contrapartida, a teoria personalista argumenta que não pode haver uma relação jurídica entre pessoas e coisas. É relevante definir essas abordagens doutrinárias:

A teoria realista considera que a relação jurídica se estabelece entre o titular e a coisa, representando uma relação direta de domínio. Por outro lado, a teoria personalista nega a possibilidade de uma relação direta entre pessoas e coisas, enfatizando a necessidade de haver um vínculo interpessoal nas relações jurídicas.

Essas considerações são fundamentais para compreender as diferenças essenciais entre direitos reais e direitos das obrigações no âmbito do direito civil. Enquanto os direitos reais

envolvem a relação direta entre o titular e a coisa, os direitos das obrigações muitas vezes implicam uma relação entre partes, em que uma delas está obrigada a fornecer algo à outra. Essa distinção desempenha um papel crucial na forma como esses direitos são regulamentados e aplicados na legislação.

As teorias que buscam explicar os direitos reais oferecem perspectivas distintas sobre a natureza desses direitos. A teoria realista argumenta que os direitos reais representam um domínio direto sobre a coisa, sem a necessidade de intermediação. Segundo essa visão, o titular desses direitos exerce um poder sobre a coisa que é oponível a todos (*erga omnes*). Para os irmãos Mazeaud, os direitos reais envolvem um sujeito ativo, que é o titular do direito, e um objeto, resultando em um valor positivo na equidade do titular (Mazeaud & Mazeaud, 1967).

Por outro lado, a teoria personalista sustenta que não pode haver uma relação jurídica direta entre uma pessoa e uma coisa, uma vez que todos os direitos derivam de relações intersubjetivas. Essa abordagem argumenta que os direitos estão sempre entre pessoas e não envolvem uma relação direta com a coisa. Caio Mário da Silva Pereira destaca que a concepção personalista é mais moral e humana, enquanto a abordagem realista, embora pragmática, é mais simples de compreender (Pereira, 2003, p. 455-456).

Essas teorias oferecem perspectivas diferentes sobre como entender os direitos reais, especialmente no que diz respeito à relação entre o titular e a coisa. Enquanto a teoria realista enfatiza o domínio direto sobre a coisa como característica fundamental dos direitos reais, a teoria personalista argumenta que todos os direitos são essencialmente relações entre pessoas. Essa divergência na compreensão dos direitos reais tem implicações importantes na forma como esses direitos são interpretados e aplicados no campo do direito civil.

No contexto do direito das coisas no Brasil, destaca-se o princípio da inatividade fiscal, o qual estabelece que a lista de direitos reais seja taxativa. Isso significa que esses direitos só podem ser criados por meio de lei e não estão sujeitos à vontade das partes, ao contrário do que ocorre com contratos e obrigações. Essa lista *numerus clausus* encontra-se no artigo 1.225 do Código Civil. Importante ressaltar que o princípio da inatividade fiscal não deve ser confundido com o princípio da tipicidade, visto que a inatividade fiscal se refere à origem do direito real, enquanto a tipicidade está relacionada ao modo de exercício.

Entre as características legais dos direitos reais na doutrina civilista brasileira, destacam-se:

a) *Erga omnes* oponibilidade: Isso significa que esses direitos são oponíveis a todos, ou seja, podem ser exercidos em relação a terceiros.

b) Direito de sequência: Os direitos reais incluem o direito de sequência, o que significa que eles "seguem" a coisa. Isso garante que o titular desses direitos possa perseguir a coisa onde quer que ela esteja, assegurando sua eficácia.

c) Direito de preferência: Em certos casos, como nos direitos reais de garantia, existe o direito de preferência. Isso significa que o titular do direito real tem o privilégio de receber o pagamento de uma dívida com o valor do bem vinculado ao direito real antes de outros credores.

d) Possibilidade de renúncia: Os titulares de direitos reais têm a possibilidade de renunciar a esses direitos, desde que observadas as disposições legais.

e) Incorporação da coisa pela posse: A posse pode ser um meio de incorporar a coisa ao direito real, desde que observados os requisitos legais.

f) Usucapião: O usucapião é uma forma de aquisição de direitos reais por meio da posse prolongada e contínua da coisa.

g) Cumprimento da lista fiscal: Os direitos reais estão sujeitos a uma lista fiscal específica prevista no Código Civil.

h) Princípio da publicidade: A publicidade dos atos é um princípio fundamental dos direitos reais, especialmente no que diz respeito à oponibilidade a terceiros em relação a bens imóveis.

Outra característica importante dos direitos reais é o princípio do absolutismo, que implica que esses direitos sujeitam a coletividade à obrigação de abster-se de praticar atos que possam interferir no exercício desses direitos. Esse princípio visa garantir a eficácia desses direitos em relação a terceiros.

O direito de sequência é uma característica relevante, permitindo que o titular do direito real siga sua coisa onde quer que ela esteja, assegurando sua oponibilidade a terceiros. Além disso, o direito de preferência é uma característica peculiar dos direitos de garantia reais, conferindo ao titular o privilégio de receber o pagamento de uma dívida com o valor do bem vinculado ao direito real antes de outros credores (Farias & Rosenvald, 2013, p. 39).

Essas características dos direitos reais desempenham um papel fundamental na compreensão desses direitos e na forma como são aplicadas no sistema jurídico brasileiro. Por fim, o princípio da inatividade fiscal representa a atribuição ao legislador do monopólio na definição dos direitos reais. Essa concepção sustenta que o "numerus clausus" é a lista taxativa desses direitos, especialmente aqueles elencados no artigo 1.225 do Código Civil:

I. Propriedade II. Superfície III. Servidão IV. Gozo V. Utilização VI. Habitação VII. Direito do comprador promitente do imóvel VIII. Promessa IX. Hipoteca X. Anticrese XI.

Concessão de uso especial para fins habitacionais XII. Concessão de verdadeiro direito de uso
XIII. Laje

Essa perspectiva está incorporada em nosso sistema jurídico interno, incluindo a recente Lei das Lajes de 2017. Esta lei foi promulgada para promover a regularização de terrenos, especialmente em áreas habitadas por populações mais pobres em todo o Brasil. As lajes, que há muito tempo faziam parte das favelas e regiões subnormais do país, foram assim abordadas pela legislação.

Para entender se o direito positivo é capaz de regularizar eficazmente as lajes existentes, é essencial estudar os requisitos legais para a instituição desse direito, bem como considerar os aspectos gerais relacionados ao tema.

Dentro do sistema jurídico, existem vários direitos que recaem sobre disposições do RIS. A propriedade é considerada o verdadeiro direito por excelência; todos os outros, de alguma forma, estão relacionados a ela, como a servidão, o usufruto e a superfície, nos quais apenas os atributos relacionados à propriedade, como o uso e o gozo da coisa, são transmitidos a outros.

Preliminarmente, é importante estabelecer um conceito claro do que constitui o direito à laje. Os autores que abordam esse assunto não costumam se debruçar sobre essa definição, uma vez que a própria legislação fornece a sua definição.

O termo "laje" se refere à disposição legal que permite a criação de uma unidade imobiliária autônoma, seja na superfície superior ou inferior de uma construção existente ou a ser construída. Isso resulta na abertura de um novo registro para essa unidade imobiliária independente.

Rosenvald (2017) conceitua a laje como uma expressão inovadora do direito de propriedade, caracterizada por uma unidade imobiliária autônoma, dotada de registro próprio, isolamento funcional, acesso independente, individualização de despesas e encargos econômicos, culminando na instituição subsequente de propriedade.

É válido destacar que a promulgação da Lei das Lajes provocou diversos debates doutrinários acerca da natureza jurídica desse instituto. Enquanto o legislador e grande parte da doutrina o reconhecem como direitos reais, há argumentações sugerindo que se trata de um autêntico direito sobre a coisa alheia, assemelhando-se a uma extensão do direito real de superfície.

A Lei das Lajes, decorrente da Medida Provisória n.º 759/2016 e convertida na Lei n.º 13.465/2017, está formalmente prevista nos artigos 1.225, XIII, e 1.510-A do Código Civil

como uma nova modalidade de direito real. No entanto, é imprescindível notar que a Lei das Lajes não emergiu apenas em 2016; sua existência informal remonta pelo menos a 2002, sendo objeto de estudo pela doutrina. Essa codificação busca adequar-se à realidade prática vivenciada pela população brasileira.

O acesso informal à terra e à habitação emergiu como um dos desafios prementes nas últimas décadas, intensificado pela ausência de políticas habitacionais adequadas para atender às demandas das populações mais carentes e marginalizadas. Com frequência, essas comunidades de baixa renda enfrentam dificuldades para obter acesso legal a terrenos urbanizados, devido aos custos proibitivos associados a essas áreas.

A laje real, conforme mencionado anteriormente, teve sua origem na Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016, abordando diversos temas, incluindo a regularização de terrenos rurais e urbanos. Posteriormente, foi convertida em lei pela Lei n.º 13.465/17, com o propósito de promover uma maior regularização de terrenos urbanos, especialmente em áreas consideradas subnormais.

A realidade de muitas cidades brasileiras, onde populações de baixa renda ocupavam áreas informais, foi o fundamento do legislador. Essa legislação destacou a importância de medidas legais, urbanas, ambientais e sociais para integrar essas áreas informais ao ordenamento territorial urbano, assegurando a propriedade efetiva dos ocupantes dessas áreas. Essa abordagem buscou resolver questões relacionadas à falta de segurança jurídica sobre a posse desses terrenos e garantir o direito à habitação adequada.

Quando o proprietário de uma construção permite que o titular da laje adquira uma unidade imobiliária autônoma no espaço superior e/ou inferior dessa construção, ocorre o direito real da laje. Essa unidade é independente da propriedade da construção principal, conforme o artigo 1.510-A do Código Civil de 2002. O direito real da laje pode se estender ao espaço aéreo ou subsolo de terras públicas ou privadas, mas somente na vertical, ou seja, não se admite a constituição desse instituto na horizontal.

Essa abordagem legislativa tem como objetivo proporcionar segurança jurídica aos ocupantes dessas áreas informais, permitindo-lhes ter um título que garanta a posse de suas propriedades. Dessa forma, a lei busca assegurar o exercício do direito à habitação de forma digna, solucionando questões relacionadas ao domínio territorial e à propriedade. A laje real é, portanto, uma ferramenta legal que contribui para a regularização e inclusão de áreas urbanas informais no contexto das cidades brasileiras.

Segundo o artigo 1.510-A do Código Civil de 2002, o proprietário de uma construção de base pode constituir o direito real da laje sobre a superfície superior ou inferior da sua

construção, de modo que a unidade imobiliária resultante seja distinta da originalmente construída no solo. Esse direito abrange o espaço aéreo ou subsolo de terrenos públicos ou privados, na projeção vertical, como uma unidade autônoma, sem incluir as demais áreas construídas ou não pertencentes ao proprietário da construção de base (BRASIL, 2002).

O texto normativo mostra que o direito da laje permite a coexistência simultânea de diferentes unidades imobiliárias com propriedades distintas. Assim, mais de uma unidade habitacional é construída na mesma área imobiliária, aproveitando o espaço aéreo. Além disso, cada uma das partes interessadas terá o seu próprio direito real, com registro individualizado no registro imobiliário e, conseqüentemente, a escritura pública. Cada um dos pisos será considerado, legalmente, uma unidade autônoma e individualizada. Isso protege o titular do solo e do imóvel primitivo, bem como o titular da laje, que constrói com acesso autônomo à via pública e dependência final em relação ao imóvel base. Em suma, trata-se de um instrumento normativo que ressalta a função social da propriedade, visando à proteção avançada da pessoa humana (NEVES, 2017).

Essa abordagem evidencia uma autonomia completa entre a estrutura construída e o terreno subjacente, assim como em relação a outras edificações existentes no mesmo terreno. Nesse contexto, rompe-se completamente o princípio de gravitação legal, onde o elemento acessório segue o principal (“*accessorium sequatur principale*”). Isso significa que a propriedade do terreno não implica automaticamente a propriedade da nova construção, e vice-versa. A propriedade da nova construção não implica a propriedade de uma fração ideal do terreno.

O direito à laje é uma forma de propriedade que se caracteriza pela sobreposição ou subposição de construções ou edificações em relação a uma construção ou laje já existente. Esse direito permite que o proprietário da construção ou da laje ceda, seja gratuitamente ou mediante pagamento, a superfície superior ou inferior da sua construção ou laje, para que o titular desse direito possa construir uma unidade imobiliária autônoma, independente da construção ou laje original. Essa unidade imobiliária terá registro próprio no registro imobiliário e escritura pública, conferindo ao seu titular os poderes inerentes ao domínio, como uso, gozo, disposição e reivindicação. O direito à laje pode se estender ao espaço aéreo ou ao subsolo de terrenos públicos ou privados, mas somente na vertical, não se admitindo a sua constituição na horizontal.

O direito à laje é um direito real que se caracteriza pela construção de uma unidade imobiliária autônoma sobre ou sob uma construção ou laje já existente. Essa unidade imobiliária tem registro próprio no registro imobiliário e escritura pública, conferindo ao seu titular os

poderes inerentes ao domínio, como uso, gozo, disposição e reivindicação. O direito à laje pode se estender ao espaço aéreo ou ao subsolo de terrenos públicos ou privados, mas somente na vertical, não se admitindo a sua constituição na horizontal. (MELO, 2017).

Além disso, é relevante realizar uma análise das situações análogas nas quais o atual direito de laje era aplicado. A realidade habitacional no Brasil, especialmente nas favelas, frequentemente envolve casos em que as crianças constroem suas casas nas lajes das residências de seus pais ou outros familiares. Também são comuns as transações envolvendo essas construções nas lajes em várias regiões urbanas, com foco nas favelas.

Inicialmente, o instituto jurídico aplicado a esses casos era a posse. Os proprietários dessas propriedades excedentes geralmente não tinham direitos de herança, direitos formais e outras categorias de transações imobiliárias comuns, como compra e venda.

Consequentemente, os proprietários das lajes enfrentavam uma lacuna na regulamentação legal que pudesse proteger essa realidade comum no Brasil. Portanto, era comum os juristas compararem o instituto da superfície como uma forma semelhante de reconhecer direitos a esses proprietários de construções nas lajes.

O direito de laje foi regulamentado, mas ainda há analogias que tentam equiparar a laje à superfície, principalmente no caso da superfície por divisão. Porém, essas analogias não são válidas, pois a diferença principal é que o direito de laje se constitui em uma construção já existente, com o objetivo de criar uma unidade imobiliária autônoma, o que não acontece no direito de superfície. Diante dessas divergências legais e doutrinárias, a Medida Provisória nº 759, de dezembro de 2016, trouxe a primeira previsão legal do direito de laje como um direito real. Por meio dessa norma, foi criado o Título XI do Livro III do Código Civil, com a inclusão do Artigo 1.510-A. Não há dúvida de que o direito de laje tem natureza jurídica de direito real. Mas é preciso considerar a estrutura desse direito: seria um direito real sobre a coisa em si ou um direito real sobre a coisa alheia? (MELO, 2017)

É crucial destacar que esse debate não se limita a questões doutrinárias, pois tem implicações práticas na adoção e operacionalização desse mais recente direito real em nossa ordem jurídica nacional.

O direito de laje foi regulamentado, mas ainda há analogias que buscam equiparar a laje à superfície, sobretudo no que tange à superfície por divisão. Contudo, essas tentativas de equiparação não prosperam, pois a diferença essencial é que o direito de laje se forma em uma construção ou laje já existente, com a finalidade de criar uma unidade imobiliária autônoma, o que não se verifica no direito de superfície. Em face dessas divergências legais e doutrinárias, a Medida Provisória nº 759, de dezembro de 2016, trouxe a primeira previsão legal do direito

de laje como um direito real. Por meio dessa norma, foi criado o Título XI do Livro III do Código Civil, com a inserção do Artigo 1.510-A. É indiscutível reconhecer a natureza jurídica do direito de laje como um direito real. Todavia, é relevante ponderar a estrutura desse direito: seria um direito real sobre a coisa em si ou um direito real sobre a coisa alheia? (MELO, 2017)

Nesse sentido, a doutrina apresenta exemplos que destacam a importância dessa discussão:

A relevância do debate transcende questões puramente teóricas, ganhando contornos práticos evidentes. A título de ilustração, para prevalecer a natureza do direito real sobre algo de outro, não seria possível para o silabário usar ações de natureza petitiável para a defesa da sua laje, que mereceria, exclusivamente, uma proteção possessiva como meio de proteção. Ou, no máximo, uma ação auto-confessada para declarar, apenas, a existência do verdadeiro direito sobre outra coisa. Nitidamente, admitindo a natureza do direito real sobre si próprio, seria reconhecido (ao titular da laje) a proteção reivindicativa, além da proteção possessiva. Afinal, ao ter um direito real sobre algo próprio, deve reconhecer a afirmação sobre o que lhe pertence, efetivamente. (FARIAS, DEBS e DIAS, 2018, p. 56).

Inicialmente, é importante observar que esta questão não é isenta de controvérsia. A discussão sobre se o direito de laje deve ser reconhecido como um direito real sobre a coisa alheia encontra objeções baseadas na semelhança desse instituto com o direito real de superfície. (MELO, 2017)

Uma das objeções reside no fato de que o direito do titular da laje não abrange outras áreas de uso comum nos terrenos onde o imóvel está localizado, nem mesmo uma fração ideal, como ocorre em condomínios de construção. Nesses casos, a propriedade da parte comum permanece com o proprietário da construção base. Esse entendimento encontra suporte nos parágrafos 1 e 4 do artigo em questão.

Nesse contexto, ressalta-se a tese defendida pelo Ministro Luis Felipe Salomão em seu voto no caso que resultou na decisão nº 610 do Superior Tribunal de Justiça (STJ), na qual se extrai o seguinte trecho:

O legislador, atento à função social da propriedade e à realidade urbana brasileira, criou recentemente o direito real de laje (CC, art. 1225, XIII, redação da Lei 13.465/2017). [...] Desse modo, surgiu um direito real sobre coisa alheia (CC, art. 1.510-A), que reconheceu a proteção sobre essa extensão - superfície sobreposta ou piso inferior - da construção original, conferindo destino socioeconômico à referida construção. (SALOMÃO, 2017).

Em contrapartida, os defensores da posição de que o direito de laje deve ser considerado um direito real sobre a coisa em si própria fundamentam seus argumentos na necessidade de

abrir um novo registro para a constituição dessa relação jurídica. Isso tem amparo no artigo 176, § 9º, da Lei nº 6.015 de 1973, conhecida como Lei dos Registros Públicos.

Argumenta-se que o titular do direito de laje desfruta dos mesmos direitos de uso, gozo e disposição de forma análoga ao que ocorre com o imóvel, conforme estabelecido no Art. 1.510, § 3º do Código Civil de 2002. Portanto, a omissão do legislador em relação ao direito de sequela, ou seja, a utilização de ações petitórias para proteger seus direitos sobre a laje, não deve ser interpretada de forma prejudicial ao titular do direito de laje, enfraquecendo sua garantia.

Além disso, o Código Civil foi claro ao garantir a distinção e autonomia entre as unidades de laje e a construção de base, conforme disposto no caput e nos parágrafos do Art. 1.510-A. Nesse sentido, até mesmo os doutrinadores que defendem a tese de que a laje é um direito real sobre a coisa alheia admitem que esse instituto não deve ser enfraquecido a ponto de se tornar uma versão reformulada do direito de superfície. Portanto, este trabalho adota a corrente doutrinária que defende que o direito de laje é, de fato, um direito real sobre a coisa em si própria, conforme ressaltado na doutrina:

Com a devida vênia, a segunda posição (que aponta para o direito de laje como um direito real sobre a sua própria coisa) parece mais acertada, por merecer apoio na pertinência teórica e no substrato legal, numa perspectiva metodológica construtiva, confessada com o máximo de que a interpretação dos textos legais deve estar ligada à realidade da vida na sociedade (ex-facto, jus oritur). A laje é uma realidade social brasileira, marcada pelos seus próprios contornos, verdadeiras idiossincrasias, distanciando-a das categorias jurídicas anteriormente disciplinadas na legislação. E não se pode ignorar essa perspectiva, afinal não se pode ignorar ou subestimar “a função construtiva do intérprete face aos textos positivos”, sendo insuficiente para vincular, tão só, o elemento semântico, segundo o aviso de Marcelo Neves. (FARIAS, DEBS e DIAS, 2018, p. 58).

Conclui-se que a laje, segundo a maior parte da doutrina, é um direito real sobre a coisa em si, pois nela não há divisão de poder, como nos direitos reais sobre a coisa alheia. O titular da laje tem todos os poderes inerentes à propriedade (uso, fruição e alienação), conforme o Art. 1.510-A, § 3, do Código Civil. Assim, não há divisão de poder, como nos direitos reais sobre a coisa alheia. Há dois ou mais titulares independentes, que mantêm entre si direitos e deveres, pois há áreas comuns, como ocorre nos direitos de vizinhança. A laje não tem qualquer vínculo de dependência ou subordinação jurídica em relação ao imóvel em que está instalada. Art. 1.510-A. O direito real de laje consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de imóveis distintos situadas na mesma área, de modo a permitir ao

proprietário ceder a superfície da sua construção para que o terceiro construa uma unidade distinta daquela originalmente construída no terreno. § 1 - O direito real de laje abrange o espaço aéreo ou subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como uma unidade imobiliária autônoma, não abrangendo as demais áreas construídas ou não pertencentes ao proprietário da construção da base. § 2 o O titular do direito real da laje será responsável pelos encargos e tributos sobre a sua unidade. § 3 o Os titulares da laje, uma unidade imobiliária autônoma constituída no seu próprio registro, podem utilizá-la, fruí-la e aliená-la. § 4 o A instituição do direito real de laje não implica a atribuição de uma fração ideal de terreno ao titular da laje ou participação proporcional em áreas já construídas. § 5 Os Municípios e o Distrito Federal podem dispor de normas de construção e urbanas relacionadas ao direito real de laje. § 6 O O proprietário da laje pode ceder a superfície da sua construção para a instituição de um direito real sucessivo de laje, desde que haja autorização expressa dos proprietários da construção da base e das demais lajes, respeitando o edifício e as normas urbanas vigentes. (BRASIL, 2002). Pode-se inferir do texto explicativo do MP 759/2016, convertido na Lei 13.465/17, que a principal motivação para a criação do novo direito real foi a “regularização dos terrenos das favelas”. Ver:

113. VI - no direito real da laje. No reforço para a adequação do Direito à realidade brasileira, marcada pela profusão de construções sobrepostas, o texto prevê a criação do direito real de laje.
114. Por meio desse novo direito real, é aberta a possibilidade de criação de uma unidade imobiliária autônoma, inclusive sob o aspecto registral, no espaço aéreo ou no subsolo de terrenos públicos ou privados, desde que tenha acesso exclusivo. Tudo para que não se confunda com situações de condomínio.
115. O direito de laje não enseja a criação de condomínio no terreno ou em edificações existentes. É um mecanismo eficaz de regularização dos terrenos das favelas. (BRASIL, 2017).

É importante destacar que o direito de laje não se trata de uma transferência de propriedade, pois não abrange o solo onde está situada a construção base, mas sim um direito limitado à laje da construção original, desde que esta tenha isolamento funcional e acesso independente. O Artigo 1.229 do Código Civil permite que o proprietário utilize e aliena o espaço aéreo e subsolo do seu imóvel. É justamente essa garantia legal que possibilita a concepção desse novo tipo de direito, o direito de laje. O caput do Artigo 1.510-A estabelece que o “proprietário” pode ceder a superfície da sua construção para que um terceiro construa

uma unidade autônoma distinta da originalmente construída no solo. Isso estabelece um dos principais requisitos para a constituição desse direito. Para que o direito de laje seja estabelecido, o proprietário da construção base deve ter um registro formal do imóvel. Essa exigência muitas vezes torna impossível a criação desse direito, especialmente para muitos brasileiros em situação financeira mais precária, que são os principais destinatários da criação do direito de laje, minando em grande medida a eficácia e o propósito pretendidos por esse instituto.

O direito de laje é um direito que se constitui pela sobreposição ou subposição de construções ou edificações em relação a uma construção ou laje já existente, de modo a permitir que o proprietário da construção ou da laje ceda a superfície superior ou inferior da sua construção ou laje, para que o titular desse direito possa construir uma unidade imobiliária autônoma, independente da construção ou laje original. Essa unidade imobiliária terá registro próprio no registro imobiliário e escritura pública, conferindo ao seu titular os poderes inerentes ao domínio, como uso, fruição, disposição e reivindicação. O direito à laje pode se estender ao espaço aéreo ou ao subsolo de terrenos públicos ou privados, mas somente na vertical, não se admitindo a sua constituição na horizontal. Art. 1.510-A. O direito real de laje consiste na possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas de imóveis distintos situadas na mesma área, de modo a permitir ao proprietário ceder a superfície da sua construção para que o terceiro construa uma unidade distinta daquela originalmente construída no terreno. § 1 - O direito real de laje abrange o espaço aéreo ou subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, como uma unidade imobiliária autônoma, não abrangendo as demais áreas construídas ou não pertencentes ao proprietário da construção da base. § 2 o O titular do direito real da laje será responsável pelos encargos e tributos sobre a sua unidade. § 3 o Os titulares da laje, uma unidade imobiliária autônoma constituída no seu próprio registro, podem utilizá-la, fruí-la e aliená-la. § 4 o A instituição do direito real de laje não implica a atribuição de uma fração ideal de terreno ao titular da laje ou participação proporcional em áreas já construídas. § 5 Os Municípios e o Distrito Federal podem dispor de normas de construção e urbanas relacionadas ao direito real de laje. § 6 O O proprietário da laje pode ceder a superfície da sua construção para a instituição de um direito real sucessivo de laje, desde que haja autorização expressa dos proprietários da construção da base e das demais lajes, respeitando o edifício e as normas urbanas vigentes. (BRASIL, 2002). Pode-se inferir do texto explicativo do MP 759/2016, convertido na Lei 13.465/17, que a principal motivação para a criação do novo direito real foi a “regularização dos terrenos das favelas”.

O Artigo 1.510-A do Código Civil permite a coexistência de unidades imobiliárias autônomas de imóveis distintos situadas na mesma área, de modo a permitir ao proprietário ceder a superfície da sua construção para que o terceiro construa uma unidade distinta daquela originalmente construída no terreno. Esse artigo revela a existência de duas espécies de direito de laje: as que envolvem construções verticais superiores (sobreposição) e as que envolvem construções verticais inferiores (subposição). As construções verticais superiores, chamadas de “lajes de sobreposição”, são as mais frequentes entre as espécies de direito de laje. Elas têm uma ligação estreita com a construção principal ou a laje que as antecede, tanto física quanto juridicamente. Isso porque, se a construção base for destruída e não for reconstruída no prazo de cinco anos, conforme previsto no Artigo 1.510-E do Código Civil, o direito de laje por sobreposição será extinto. Já as construções verticais inferiores, também conhecidas como “lajes de subposição”, têm uma situação diferente. A conexão entre a propriedade de base e o direito de laje não é perpétua, pois mesmo que a construção base seja destruída, o direito de laje de subposição permanecerá, conforme estabelecido no Artigo 1.510-E, II.

É importante observar que a aquisição dos Direitos Reais ocorre de maneira distinta em comparação com os direitos de obrigação, que podem ser livremente acordados com base na autonomia privada. A aquisição dos Direitos Reais está sujeita ao sistema de registro adotado pelo sistema legal brasileiro, segundo o qual a propriedade de um imóvel só é adquirida no momento em que o título é registrado no Registro de Imóveis.

Por um lado, porém, o regime de aquisição de direitos reais é próprio, autônomo e diferenciado em relação às obrigações, em razão das suas características, sobretudo da oponibilidade erga omnes. Afinal, não se poderia conferir um direito absoluto (no sentido oponível a todos) sem uma previsão legal expressa. Por isso, é plenamente justificável que os direitos reais tenham o seu regime próprio de aquisição, sob reserva da forma indicada na previsão legal. (FARIAS, DEBS e DIAS, 2018, p. 107).

Em outras palavras, esse rigor decorre também da tributação que incide sobre os direitos reais. Então, a aquisição do Direito Real de Laje pode se dar por meio de negócio jurídico realizado inter vivos, como na compra e venda ou doação entre o proprietário da construção da base e o lajeiro, ou causa mortis, por meio de testamento, por exemplo. Ou seja, esses direitos, especialmente no que tange ao direito de laje que ora se pretende discutir, são, em regra, constituídos por negócios jurídicos, sejam inter vivos ou causa mortis, bem como por usucapião. Inicialmente, no que se refere aos negócios jurídicos que envolvem transações que envolvem direitos reais, a legislação brasileira exige que sejam realizados por meio de instrumento público

se o imóvel tiver valor superior a trinta salários mínimos, o que ocorre na maioria dos casos. Essa regra decorre do disposto no art. 108 do Código Civil:

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).

Para garantir a validade de negócios jurídicos relacionados ao direito real de laje, é essencial atender aos requisitos legais e procedimentais, semelhantes aos explicados anteriormente. A celebração de escrituras públicas para esses negócios é uma prática recomendada, independentemente do valor do imóvel da laje, a fim de garantir a validade do negócio perante terceiros.

No entanto, nos casos em que o valor do imóvel da laje não atinja o limite estabelecido por lei, que é geralmente medido pelo valor venal atribuído pela Administração Tributária, a elaboração de uma escritura pública pode ser dispensável, tornando o negócio menos oneroso. Portanto, a escolha de celebrar uma escritura pública ou não dependerá do valor do imóvel da laje envolvido na transação.

É importante ressaltar que, para que o negócio jurídico relacionado ao direito real de laje seja oponível a terceiros, é fundamental registrá-lo. O registro imobiliário é regido pelo Artigo 1.246 do Código Civil, que estabelece que o registro produz efeitos a partir do momento em que o título é apresentado ao oficial de registro e protocolado. O registro confere proteção preferencial ao primeiro que o registrar no Livro de Protocolo do Registro Imobiliário, conforme previsto nos artigos 11 e 12 da Lei n.º 6.015/73. Qualquer garantia real, como hipoteca e usufruto, também deve ser registrada no registro da laje.

Quando a Lei Real das Lajes é estabelecida, nos termos do §9 da Lei n.º 6.015/1973, ela deve ser registrada no registro da construção de base e em lajes anteriores, se houver. As hipóteses de registro estão detalhadas no artigo II do artigo 167 da Lei dos Registros Públicos.

Além disso, é importante discutir a aquisição do direito de laje por meio do usucapião. O usucapião é uma forma de aquisição de direitos, não apenas em relação à propriedade, mas também a outros direitos reais, como servidão aparente, usufruto, enfiteuse, entre outros. O entendimento consolidado é que o usucapião é possível para o direito de laje, desde que os requisitos legais sejam cumpridos. Isso inclui a posse efetiva do imóvel da laje por um período determinado, conforme estabelecido pela lei. A aquisição por usucapião exige que o direito a ser adquirido esteja efetivamente em posse e uso pelo interessado.

Assim, considera-se plenamente possível a ocorrência do usucapião no que se refere ao direito de laje, uma vez que o exercício desse direito real envolve também o exercício da posse. Essa possibilidade é também respaldada pelo Enunciado n.º 627 do VIII Jornada de Direito Civil, que afirma que o direito real de laje em terrenos privados é suscetível a usucapião. Notável é a justificativa dada à adoção desse Enunciado, que se transcreve a seguir: ENUNCIADO 627 – Art. 1.510: O direito real de laje é suscetível a usucapião. Justificativa: Por ser a modalidade originária de aquisição do domínio de bens imóveis privados pelo exercício da posse, incide também sobre o direito real de laje (art. 1.510-A e parágrafos CC) nas suas espécies compatíveis, vale dizer, ordinário, extraordinário, especial urbano, coletivo ou extrajudicial (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2018).

A aquisição do direito de laje requer o cumprimento de requisitos específicos, e isso inclui o comportamento do requerente em relação à posse do imóvel da laje. Assim como em outras situações que envolvem aquisição de direitos reais, espera-se que o autor da ação prove que agiu como se fosse o proprietário do imóvel da laje, ou seja, com *animus domini*.

Outro requisito importante para a aquisição do direito de laje é que a parte que solicita a declaração de prescrição de aquisição deve ter declarado seu direito real. Independentemente da modalidade pela qual o requerente pretende adquirir o direito de laje, ele tem o ônus de provar o cumprimento de todos os requisitos necessários para a modalidade em questão.

A Lei 13.467 de 2017 trouxe uma disposição única na Lei dos Registros Públicos para regular a questão dos registros da Lei das Lajes. No entanto, muitas questões práticas ainda precisam ser debatidas e esclarecidas para permitir a implementação eficaz desse novo direito como instrumento de política urbana e regularização de situações imobiliárias.

Um ponto importante a ser considerado é a necessidade de regularizar a construção antes que o direito de laje possa ser instituído a favor de um terceiro. Se a construção da base não estiver formalmente regularizada ou registrada no Registro de Imóveis, o proprietário da construção do terreno deve regularizar seus bens com um pedido de Legitimidade do Terreno antes de poder solicitar a abertura de uma laje. Essa é uma condição fundamental para a criação do direito de laje.

O direito de laje guarda semelhanças com o condomínio de construção, e a existência de uma construção registrada é um requisito comum para ambos os institutos. No entanto, o direito de laje é mais restrito em sua aplicação, pois deve existir uma construção que permita a atribuição da superfície superior ou inferior para a criação de uma unidade distinta. Além disso, a lei faz referência ao cumprimento das posturas de construção locais, indicando que as regras municipais ou distritais devem ser respeitadas pelas partes envolvidas.

Em resumo, para constituir um direito de laje, é essencial que haja uma construção registrada e uma autorização de construção aprovada para o edifício, a fim de garantir que o objeto do direito seja legal e esteja de acordo com as normas locais de construção. Um entendimento diferente poderia resultar na criação de um direito real com objeto ilícito, o que violaria as disposições legais.

É importante destacar que o direito de laje não pode ser instituído sobre um terreno baldio no registro. No entanto, ele pode ser usado para regularizar situações legais existentes, como quando já existe um edifício construído e registrado no registro de imóveis, mas há uma sobreposição de propriedade entre o proprietário do registro e o titular do direito de laje. Nesses casos, através da instituição do direito de laje, o proprietário do registro e o titular da laje podem estabelecer a área de construção sobreposta como objeto do direito de laje e abrir um registro correspondente para esse novo direito real, que será registrado em nome do beneficiário.

Além disso, o proprietário do registro pode instituir os direitos de laje sobre a construção já registrada em seu imóvel por meio de escritura pública, e esses direitos podem ser posteriormente transferidos para terceiros. Isso é semelhante ao procedimento em condomínios de construção, onde o proprietário pode instituir o regime legal de forma independente, com a abertura de registros para unidades autônomas. No caso do direito de laje, o mesmo sistema deve ser aplicado.

Quanto à transferência do direito real de laje, destaca-se que, se realizada de forma gratuita, estará sujeita ao Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD). Em contrapartida, se a transferência ocorrer de maneira onerosa, incidirá o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). A aplicação destes impostos segue as disposições das leis estaduais e municipais, refletindo a legislação pertinente. Dessa forma, a tributação do direito de laje na transferência está condicionada às circunstâncias específicas.

No que tange à extinção do direito real de laje, o Código Civil estabelece procedimentos específicos para essa eventualidade. Contudo, é relevante observar que as regras gerais relativas à perda da propriedade podem ser analogamente aplicadas ao direito de laje. Nesse sentido, as modalidades de extinção desse direito compreendem aquelas previstas no Código Civil para a perda da propriedade, conforme elencadas no artigo 1.275 da mencionada legislação civil.

Art. 1.275 do Código Civil estabelece diversas causas para a perda da propriedade de um imóvel, incluindo alienação, demissão, abandono, perecimento da coisa e expropriação. Nos casos de alienação e demissão (Incisos I e II), os efeitos da perda dos bens imóveis estão condicionados ao registro do título transmissivo ou ao ato de renúncia no Registro Predial (BRASIL, 2002).

Quanto à extinção do verdadeiro direito de laje, o Art. 1.510-E do Código Civil de 2002 propõe uma regra clara nesse sentido, abordando a ruína da construção de base como fator determinante. Conforme estabelecido, a ruína da construção implica a extinção do direito de laje, exceto nos casos em que tenha sido estabelecido no subsolo ou se a construção de base não for reconstruída no prazo de cinco anos. Importante ressaltar que as disposições desse artigo não excluem o direito a uma eventual reparação civil contra o responsável pela ruína (BRASIL, 2002).

O debate sobre a natureza jurídica do direito de laje é uma questão relevante na legislação e doutrina brasileira. Divergentes opiniões existem quanto a considerá-lo um direito real autônomo sobre a coisa ou um direito real sobre a coisa de outra pessoa. Algumas correntes o vinculam ao direito de superfície, regulado pelos artigos 1.369 a 1.377 do Código Civil, argumentando que o direito de laje seria uma espécie de direito de superfície de segundo grau, uma extensão do direito de superfície, devido à necessidade de registro no mesmo da construção de base, diferenciando-o da propriedade.

Por outro lado, há uma corrente de pensamento entre o legislador e alguns doutrinadores renomados que defendem que o direito de laje é um direito real autônomo e independente. Segundo essa perspectiva, a laje não é simplesmente uma extensão do direito de superfície, mas sim um direito real com características próprias. Essa visão é respaldada pelo fato de que a legislação expressamente reconheceu a natureza jurídica da laje como um verdadeiro direito real, incluindo-o na lista de direitos em vigor no Código Civil.

A distinção entre considerar a laje como um direito sobre a coisa em si ou um direito sobre a coisa de outra pessoa é relevante para várias questões práticas. Incluem-se nesse debate a transmissão hereditária do direito de laje, a partilha do direito em casos de dissolução de casamento ou união estável, a divisão de despesas relacionadas ao imóvel da laje, a proteção reivindicativa do titular e também questões tributárias, como a incidência de impostos sobre a transferência do direito. Em síntese, embora a doutrina debata a natureza jurídica do direito de laje, a legislação o reconhece como um verdadeiro direito real, diferenciando-o de outras categorias como o direito de superfície. Ainda assim, persistem divergências quanto à sua natureza específica.

Rosenvald (2017) enfatiza a singularidade da laje como uma unidade imobiliária autônoma, estabelecendo seu próprio registro, isolamento funcional, acesso independente, individualização de despesas e encargos econômicos, e instituição de propriedade sucessiva. Ele destaca que o titular da laje possui poderes dominiais, incluindo uso, fruição, alienação e reivindicação, com limitações apenas em relação a obras, renovações e instalações. Rosenvald (2017) destaca a necessidade de um registro autônomo para a Lei Real das Lajes, reforçando a natureza única desse direito.

Considerando esses argumentos, mesmo que haja semelhanças com o direito real de superfície, é evidente que o legislador optou por criar um novo direito real. Isso é evidenciado pela inclusão da laje na lista tributária dos direitos reais no artigo 1.225 do Código Civil e pela exigência de um registro autônomo para a instituição do direito real das lajes, diferenciando-o do direito de superfície.

4 DO DIREITO DE SUPERFÍCIE EM PORTUGAL

A abordagem do direito de superfície parte de uma análise fundamentada em princípios constitucionais, centrando-se na sua função social e na sua interação com o poder público, a sociedade e o direito. No contexto do direito civil em Portugal, há uma crescente ênfase na propriedade sob a perspectiva de sua função social. Este estudo explora essa abordagem para compreender o direito de superfície em Portugal.

Uma sutil diferença quanto à forma de constituição do direito de superfície no Brasil x Portugal é que no Brasil o direito de superfície surge com o registro imobiliário perante o Cartório de Registro de Imóveis competente (artigo 1.369 Código Civil Brasileiro), enquanto em Portugal, o mesmo surge por mero efeito do contrato (artigo 408 – Código Civil Português).

Em Portugal o direito de superfície está previsto no Código Civil Português nos artigos 1.524 ao artigo 1.542.

Na academia de Coimbra começou o que podemos chamar de socialização do Direito Civil português o qual consubstanciou primeiramente na Constituição de 1933, no artigo 35 que diz: *“A propriedade, o capital e o trabalho desempenham uma função social, em regime de cooperação económica e solidariedade, podendo a lei determinar as condições do seu emprego ou a exploração conformes com a finalidade colectiva”* e esta linha teve continuidade no Código Civil de 1966 atualmente em vigor com notariade social.

O conceito de função social da propriedade em Portugal, sensivelmente, é muito diverso do conceito de função social da propriedade no Brasil.

O direito de superfície teve sua origem na busca por soluções habitacionais, desde os tempos do Direito Romano. Sua finalidade principal sempre foi facilitar a construção habitacional e fornecer uma garantia para manter a distinção entre o solo e o proprietário. Desde então, desempenhou um papel importante no desenvolvimento urbano e na flexibilização do uso de grandes áreas urbanas em toda a Europa, seguindo o princípio do solo cedit, que permitiu o desenvolvimento horizontal.

No Código Civil Português, o artigo 1524º aborda o direito de superfície como a capacidade de construir ou manter uma obra ou plantação em terra alheia, seja de forma perpétua ou não. No entanto, a interpretação desse conceito revela uma lacuna de entendimento, especialmente em relação à distinção entre construção e manutenção. Enquanto a manutenção envolve a alienação de obras ou árvores que já existem, a construção é uma modalidade distinta que, para alguns doutrinadores, é frequentemente confundida com a prática. Isso se deve à

diferença em relação ao poder de manter, já que na construção, o objeto de domínio está relacionado à concessão da superfície para a realização de trabalhos ou plantações futuras.

Mónica Jardim esclarece que na primeira modalidade, o objeto do direito de superfície é determinado considerando dois momentos distintos. Primeiro, o direito de superfície se limita ao direito real de uso e fruição da construção ou plantação em parte do solo de terceiros, necessário para a realização da obra ou plantação. No segundo momento, que pode ou não ocorrer, dependendo se a obra ou plantação é efetuada, o objeto do direito de superfície passa a ser o solo, sobre o qual recai o direito de uso e fruição para manter a obra ou plantação, além da própria obra ou plantação que se torna objeto de propriedade de superfície. Em contrapartida, na segunda modalidade, que envolve a manutenção de trabalhos ou árvores já existentes em um edifício de terceiros, ocorre o desmembramento do objeto de domínio, onde o objeto do direito de superfície ou da propriedade de superfície se refere aos trabalhos ou árvores em questão.

O entendimento das duas modalidades do direito de superfície parte do pressuposto de que não pode haver uma separação completa entre a propriedade da superfície e a do solo. Isso implica que a propriedade da superfície possui limitações, uma vez que não detém plenos poderes sobre o solo. Essa perspectiva se concentra mais no direito à propriedade do que no próprio direito de superfície, o que significa que a propriedade nem sempre é perpétua. Apesar da indissociação entre a propriedade da superfície e a do solo, esse entendimento se baseia mais no direito à propriedade do que no direito de superfície em si.

É importante observar que o direito reconhecido à superfície, seja para obras, plantações, árvores ou edifícios, está relacionado ao princípio das superfícies do solo *cedit*. Isso implica que o proprietário da superfície não possui um direito absoluto sobre a área, uma vez que a ação humana e a natureza podem limitar o seu poder, apesar da legalidade prevista no Código Civil.

O desenvolvimento urbano ao longo da história e a necessidade de expansão das cidades fizeram com que os direitos de superfície se tornassem instrumentos legais importantes. Países como Portugal, Bélgica, Alemanha, Áustria e outros países europeus utilizaram esses direitos como parte fundamental do processo de expansão urbana e expropriação de terras públicas para fins privados. O direito de superfície desempenhou um papel crucial nesse contexto.

A evolução do direito de superfície ao longo do tempo foi motivada pela necessidade de reconhecer sua natureza e fornecer proteção legal para as normas relacionadas à propriedade e à transformação de terras públicas em privadas. Essa mudança, do ponto de vista jurídico, foi impulsionada pela compreensão de que a aplicação mais ampla do direito de superfície era

necessária para atender não apenas a questões jurídicas, mas também a fatores sociológicos e antropológicos.

A necessidade de uma utilização mais democrática e funcional do solo tem suscitado debates sobre a relevância dos direitos de superfície para atender aos objetivos econômicos, políticos e sociais das cidades. Essa complexidade exige uma discussão abrangente que englobe os principais elementos sociais relacionados à redefinição de conceitos sobre edifícios urbanos, planejamento territorial e proteção legal para proprietários e superficiários.

A compreensão dos princípios constitucionais que fundamentam o Código Civil Português faz parte de uma análise interpretativa que reflete o sistema jurídico na construção teórico-jurídica do "direito de superfície" e suas implicações no contexto social. Por outro lado, a compreensão da formação social e política no direito de superfície surge da análise da propriedade, tanto do ponto de vista conceitual quanto da sua função social. A ideia de propriedade como um elemento constituinte da função social foi desenvolvida ao longo do tempo, considerando a necessidade de bem-estar social e a noção de coletividade. Assim, duas concepções se formaram: propriedade em função e propriedade como direito (Monteiro, 2013).

A incorporação da ideia de propriedade em função social na constituição e no direito civil português visa instrumentalizar a compreensão da propriedade de acordo com seu modelo de função social, atuando na construção do tecido social com base em sua função coletiva. Do ponto de vista jurídico, a ideia de propriedade está diretamente vinculada a interesses legais, coletivos e individuais, sendo regulamentada para atender a determinado interesse, seja ele público ou privado. José Carlos Moreira Alves (1970) destaca que o limite da função social do imóvel, na perspectiva do direito de superfície, estende-se não apenas ao proprietário, mas também ao poder público, garantindo a realização do bem coletivo por meio da aplicação do retorno à sociedade.

A definição do direito de superfície, considerando-o um direito real autónomo, é amplamente aceita e implica que este direito pertence a uma pessoa distinta do proprietário do terreno, que recebe uma concessão para construir algo abaixo da superfície do solo (Sarmiento, 2012). O direito de superfície é, portanto, conceituado como um direito real, que pode ser estabelecido por tempo determinado ou indeterminado, e envolve uma relação de uso e apropriação. A compreensão da função social da superfície e seu impacto no bem-estar coletivo está intimamente relacionada com sua utilização.

A forma como a superfície é usada e apropriada pode ser vista através da lente do planejamento urbano e pode ser complexa de determinar se essa atribuição beneficia o bem

coletivo ou é mais de natureza individual. Em termos conceituais e em relação ao urbanismo, é importante destacar a diferença entre o direito de superfície e o verdadeiro direito de propriedade. O verdadeiro direito de propriedade envolve a relação jurídica entre o proprietário e a coisa, garantindo ao proprietário o direito de usar, desfrutar e modificar sua propriedade, de acordo com a Constituição.

Por outro lado, o direito de superfície, regulamentado pelo direito urbano, lida com a ocupação consciente do solo, garantindo que a propriedade seja desenvolvida de acordo com os princípios de planeamento urbano. Portanto, o direito de superfície envolve uma relação entre o proprietário do terreno e a forma como o planeja e executa a construção, incorporando agentes públicos, privados e a sociedade em geral em busca do bem coletivo.

O direito de superfície é essencialmente o direito de construir ou manter obras ou estruturas em terrenos ou propriedades de outrem. Coletivamente, desempenha um papel crucial ao assegurar o atendimento das necessidades habitacionais da sociedade, desempenhando um papel fundamental no planeamento urbano que visa garantir habitação, cumprir as obrigações legais e servir o bem público. Monteiro (2013) destaca a relevância do direito de superfície no contexto do planeamento urbano, promovendo uma relação mais coletiva, sustentável e utilizável entre o solo e a sociedade.

Conforme observado por Hennika e Santin (2018), o direito de superfície é um direito real autónomo que oferece a prerrogativa de construir ou manter permanentemente ou temporariamente estruturas ou plantações em terrenos pertencentes a terceiros. Este direito desempenha um papel crucial na satisfação das necessidades habitacionais do país, especialmente quando o espaço urbano já está amplamente utilizado. Além disso, visa garantir o direito de todos a uma habitação formal e digna, ao mesmo tempo que promove a utilização racional e legal dos espaços públicos, priorizando o planeamento eficiente e o aproveitamento de áreas anteriormente inativas e desocupadas.

A aplicação do direito de superfície no contexto urbano é extensível a espaços públicos de interesse social e ao bem coletivo, como parques, praças, áreas de lazer, condomínios e espaços comuns. Isso reflete a compreensão de que a apropriação de espaços urbanos e rurais deve ser orientada pela sua utilização funcional, evitando o subaproveitamento que prejudica proprietários, a sociedade e a função social da propriedade. A origem histórica e social do direito de superfície remonta a uma série de movimentos sociais que visavam criar um direito que servisse o bem coletivo, em oposição a interesses particulares. Esta compreensão histórica e conceitual do direito de superfície é fundamental para entender como tem sido interpretado por estudiosos e legisladores em todo o mundo, incluindo a legislação portuguesa.

A génese do direito de superfície remonta à Lei Romana e está intrinsecamente ligada à aquisição de terras e à administração das mesmas pelo governo romano. A delimitação das relações jurídicas e a estruturação da posse de terras foram impulsionadas pela necessidade de garantir a qualidade do solo para fins governamentais. Foi nesse contexto que surgiu o "solarium" ou "canon," onde terras conquistadas eram concedidas para uso privado mediante pagamento. O conceito de direito de construir e trabalhar a terra surgiu no século II d.C., quando o direito de superfície se assemelhava mais a um direito pessoal. Indivíduos e proprietários, sob concessão do governo, podiam trabalhar e estabelecer negócios em terras concedidas, mas sob controle estatal (Hennika & Santin, 2018).

A compreensão da superfície como um espaço de trabalho e desenvolvimento local decorre dessa relação de concessão. À medida que a função social era cumprida e parte da produção era destinada às autoridades públicas, a concessão se mantinha. Esse entendimento da relação de concessão foi fundamental para a construção do conceito de função social da propriedade, que é observado nas legislações atuais.

Com o crescimento populacional e a necessidade de expansão urbana, surgiram questões sobre a relação entre o direito real e o direito de superfície, especialmente em relação a como cada um é percebido pelo Estado em harmonia com o proprietário. Segundo Hennika e Santin (2018), o proprietário, também conhecido como "bolseiro" ou "fundição", concede o uso do solo de sua propriedade a outra pessoa, denominada "superfície," que terá o domínio útil do imóvel, contribuindo com valores anuais ou mensais por esse direito. Em alguns casos, o proprietário concede o direito de superfície gratuitamente e, posteriormente, beneficia-se com as acessões que eventualmente o superficiário realizar. É importante observar que, segundo a lei, a superfície não se torna proprietária do terreno, sendo uma relação limitada, divisível entre várias superfícies e considerada impessoal, podendo ser transferida. Essa relação entre a propriedade e o uso do imóvel antes da empresa é resultado de um processo de concessão ou troca entre a superfície e o proprietário, visando beneficiar a função social do imóvel de forma dupla.

A evolução do direito de superfície, desde sua concepção inicial na lei romana, passou por uma transformação gradual de um direito natural puramente obrigatório para um contrato consensual, conforme entendido até hoje na construção legislativa ao longo dos séculos. Esse processo, embora gradual, culminou em uma formalização legal por meio de uma ação em reutilização remunerada.

A distinção entre o consenso e a concepção inicial de um direito puramente obrigatório destaca dois aspectos essenciais do direito de superfície: o poder jurídico de construir ou plantar

e a possibilidade legal de manter algo ou realizar um determinado trabalho nele. Essa diferenciação reflete a relação prática entre a superfície e sua utilização, como um processo de construção ou cultivo destinado a torná-la rentável ou funcional.

No entanto, essa diferença entre o direito de realizar e o direito de manter levanta questões sobre as distinções entre o poder de construção e o poder de concessão (*ad aedificandum*) no contexto da propriedade de superfície e sua relação com o proprietário, independentemente das complexidades legais ou aspectos bilaterais relacionados à utilização do imóvel. A abordagem do Código Civil de Portugal sobre o direito de superfície enfatiza o aspecto consensual como um meio de proteção jurídica para a realização da função social primordial do imóvel, sem priorizar desejos individuais.

O direito de superfície deve ser analisado considerando sua contribuição para o planeamento urbano, especialmente em relação ao desenvolvimento das cidades. Essa relação entre a superfície e o direito de ressaltamento vai além da definição conceitual apresentada pelo legislador no código civil. Embora a teoria do direito de superfície se concentre na ação de construir ou reformar temporariamente ou não em propriedade de outros, a ideia de manutenção, especialmente em relação ao aspecto "perpétuo" mencionado pelo legislador, na prática, nem sempre é configurada como uma prática comum.

Além da definição legal do direito de superfície, que abrange a construção em propriedade de terceiros, bem como o plantio, existe uma alternativa que envolve a faculdade de manter. Isso significa que, a partir do momento em que há uma permissão para construir ou plantar em uma superfície, automaticamente existe uma concessão para a manutenção do trabalho ou plantação na superfície que já foi objeto de concessão. Essa relação destaca uma complexidade na legislação e compreensão da modalidade que o direito de superfície adota para a manutenção de trabalhos ou plantações já existentes em propriedades de terceiros.

Na sequência, aborda-se o foco do direito de superfície, levando em consideração sua potencial variação em termos de características específicas. Esse escopo pode envolver tanto a restrição do direito real do detentor do solo quanto a fruição associada à edificação ou plantação. De maneira alternativa, o objeto do direito de superfície pode incluir a conservação e usufruto do solo para fins de plantio, constituindo, assim, um elemento de propriedade superficial. Nesse contexto, a natureza do direito de superfície pode ser elucidada conforme expresso por Fernanda Paula Oliveira e Mónica Jardim, que argumentam: "É crucial esclarecer que o proprietário do solo ou fundo mantém um direito de propriedade (conforme estipulado nos artigos 1524, 1525, 1528, 1531, 1532, 1533, 1534, etc.) que, de acordo com o princípio da elasticidade, encontra-se sujeito às restrições derivadas do direito do superficiário, o qual retira dele as faculdades

pertinentes, maximizando o uso e aproveitamento da área. Para tal análise, na fase inicial da legislação de superfície mencionada anteriormente, é imperativo examinar os dois momentos: antes e depois da construção ou plantação."

É crucial ressaltar a relação essencial entre o direito de superfície e a propriedade. O verdadeiro direito de fruição sobre construções ou plantações de terceiros é uma garantia concedida ao superficiário, permitindo-lhe a liberdade de construir ou plantar conforme sua vontade. No entanto, essa relação não assemelha-se a uma propriedade clássica, uma vez que não envolve características de exclusividade. Dessa forma, não ocorre uma completa dissociação entre o direito real sobre o imóvel e o direito do proprietário do solo, resultando em restrições aos plenos poderes do proprietário sobre o imóvel.

O solo ou fundação não pode ser dissociado da superfície, conforme indicado no Código Civil, que também contempla a reserva de propriedade nos contratos de alienação. Nesse contexto, é permitido ao alienante reservar para si próprio a propriedade da coisa até o cumprimento total ou parcial das obrigações da outra parte ou até a ocorrência de outro evento. No caso de coisas imóveis ou móveis sujeitas a registro, apenas a cláusula contida no registro é oponível a terceiros.

Em síntese, o direito de superfície abrange todos os elementos presentes na superfície, como árvores, plantas e edifícios, dentro dos limites definidos. Este princípio segue a máxima das "superfícies do solo cedit," implicando a disponibilidade para utilização da superfície dentro dos limites verticais dos edifícios existentes. Conforme estipulado no Código Civil, o direito de superfície pode ser perpétuo ou temporário, sendo a modalidade escolhida dependente das circunstâncias.

Para um direito de superfície perpétuo, é necessário observar alguns requisitos, especialmente relacionados com a necessidade de utilização contínua. No caso de uma relação temporária, como mencionado no artigo 1536º do código, um prazo é estipulado para o término dos efeitos legais do direito de superfície. No entanto, como mencionado anteriormente, certas obrigações e faculdades devem ser mantidas pelo superficiário para que o direito perdure. Os direitos e deveres do superficiário e do proprietário são estabelecidos no código civil, abordando diversos aspetos relacionados com obrigações, faculdades e direitos.

1. Ao estabelecer o direito de superfície, pode ser convencionado que a superfície efetue um pagamento único ou realize uma prestação anual, seja perpétua ou temporária. 2. A viabilidade do pagamento temporário de um benefício anual é compatível com a constituição perpétua do direito de superfície. 3. Os benefícios são sempre efetuados em dinheiro.

No que concerne ao pagamento, este está vinculado à modalidade da relação de superfície, seja perpétua ou temporária, e a superfície deve efetuar o pagamento em espécie de acordo com o estabelecido na modalidade selecionada. O artigo 1532º aborda a posse da superfície antes do início da construção (fruição do solo antes da obra). Durante o período em que a construção da obra não foi iniciada ou a plantação das árvores não foi realizada, a utilização e fruição da superfície pertencem ao proprietário do solo. No entanto, o proprietário do solo não pode interferir na construção ou torná-la mais dispendiosa. Isso implica que, embora a fruição do solo seja permitida ao proprietário antes do início da obra, ele não pode adotar medidas que dificultem ou encareçam a construção ou plantação para o superficiário. A proteção legal é vital para garantir que nenhum ato do proprietário prejudique a capacidade de fruição da superfície, sendo essa proteção válida mesmo após a conclusão da construção ou utilização da superfície, desde que o proprietário não tome medidas dispendiosas que afetem a superfície. O artigo 1534º trata da transmissão da propriedade dos terrenos apenas em casos de vida ou morte, enquanto o artigo 1535º aborda o direito de preferência do proprietário do terreno para a venda ou locação da zona. Isso confere ao proprietário do terreno o direito de preferência, conforme estipulado no Código Civil e em consonância com outros artigos pertinentes.

O proprietário detém o direito de primeira preferência na venda ou concessão de acordo com o direito de superfície; entretanto, no caso de enfiteutico, o edifício incorporado no terreno prevalece no direito de preferência do proprietário. As disposições dos artigos 416º a 418º e 1410 aplicam-se ao direito de preferência.

Os direitos e obrigações do supervisor de superfície devem ser respeitados na relação de modalidades do direito de superfície, levando em consideração o Código Civil e as proteções legais: construir ou plantar em terras de outros; manter a construção, plantação ou trabalho em terras de outras pessoas; direito à constituição dos serviços necessários para a fruição; direito a ser indenizado por enriquecimento injusto; direito de superfície e possibilidade de sua alienação por meio da constituição dos direitos em redes e gozo. O termo pode resultar na extinção da relação (art. 1538): 1. Como o direito de superfície é temporal, o proprietário do terreno adquire a propriedade da obra ou das árvores quando o prazo expira. 2. Salvo disposição em contrário, a superfície tem direito a uma indenização, calculada segundo as regras de enriquecimento injusto. 3. Se não houver indenização, a empresa de superfície será responsável pela deterioração das obras ou plantações, sempre que ocorrer uma avaria de sua parte.

O Código Civil apresenta as causas da extinção no processo de reexpansão do direito à propriedade: a não realização de obras ou plantações dentro do prazo e a não reconstrução da obra ou replantio. As regras estabelecidas nos artigos 1536º aplicam-se em ambos os casos.

4.1 Planeamento Urbano: Decreto-Lei n.º 80/2015

A evolução da legislação em Portugal tem sido pautada por estratégias e objetivos que moldaram a prática do planeamento urbano. Ao longo dos anos, o ordenamento territorial passou por revisões visando a organização urbana e a implementação de uma gestão territorial participativa, com foco na função social e urbana.

Para orientar o ordenamento territorial em Portugal, foram adotados diversos instrumentos legais, destacando-se a Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que estabelece as bases políticas para a política territorial e o ordenamento territorial e urbano. O Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio, conhecido como Regulamento Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RGJIT), desempenha papel fundamental nesse contexto.

O artigo 123.º do Decreto-Lei n.º 80/2015 foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 81/2020, descrevendo os instrumentos criados no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação e da Lei Orgânica do IHRU, I.P., como parte do Programa de Estabilização Económica e Social.

O quadro regulamentar do ordenamento urbano em Portugal busca garantir o uso eficiente e democrático do território, sendo moldado por instrumentos como a Lei n.º 31/2014 e o Decreto-Lei n.º 80/2015, RGJIT. A Lei n.º 31/2014 estabelece bases políticas para o ordenamento territorial, diferenciando programas e planos e intervindo estrategicamente em níveis central e local. O Decreto-Lei n.º 80/2015, por sua vez, define bases gerais para políticas de terras, ordenamento do território e urbanismo, sendo crucial para o desenvolvimento local ou sub-regional.

Esses instrumentos legais são essenciais para garantir um ordenamento do território eficiente, adaptado às necessidades do país e alinhado com o desenvolvimento social e urbano em constante evolução. Eles refletem o compromisso de Portugal em promover um planeamento democrático e eficaz.¹

O plano diretor municipal desempenha papel fundamental na classificação e qualificação do solo, integrando-se em um mecanismo intermunicipal para orientar o ordenamento do território em níveis nacional, regional e sub-regional. O Decreto-Lei n.º

¹ PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 80/2015. Diário da República N.º 93/2015, Série I 2015-05-14. 2015.

80/2015 visa proteger as regras relativas aos proprietários de terrenos, considerando aspectos técnicos e jurídicos.

Para assegurar uniformidade nos procedimentos e normas técnicas, a Comissão Nacional do Território coordena a política nacional de ordenamento do território. O Decreto-Lei n.º 80/2015 estabelece um novo sistema de classificação do solo, distinguindo entre solo urbano e rústico, promovendo uma abordagem sustentável.

Em resumo, o Decreto-Lei n.º 80/2015 busca promover um planeamento urbano eficiente, coordenando estratégias de desenvolvimento territorial e garantindo a sustentabilidade económica e financeira das transformações do solo.²

O Decreto-Lei n.º 80/2015 desempenha um papel crucial no urbanismo e na construção da cidade, evidenciando a necessidade de adequação e modernização dos espaços urbanos no contexto do ordenamento territorial urbano. Segundo Monteiro (2013), a urbanização e construção das cidades devem ser pensadas considerando as estruturas urbanas e a modernização dos espaços públicos e privados, transcendendo práticas tradicionais como a enfiteuse do loteamento urbano e a verticalização da propriedade.

Essa perspectiva ressalta a evolução das cidades, especialmente em grandes metrópoles como Coimbra e Lisboa, onde práticas de ordenamento territorial e urbanismo têm sido fundamentais na formação e transformação da estrutura urbana. A modernização dos espaços urbanos não se limita à construção de edifícios; envolve também a criação de áreas públicas funcionais e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

O Decreto-Lei n.º 80/2015 desempenha um papel crucial ao estabelecer diretrizes e regulamentos para o planeamento urbano e territorial, visando garantir a sustentabilidade económica e financeira das transformações do solo. Isso reflete a necessidade de promover um urbanismo eficiente e adequado às demandas da sociedade moderna, considerando não apenas o desenvolvimento económico, mas também o bem-estar dos habitantes das cidades.

A discussão sobre o Decreto-Lei n.º 80/2015 ressalta a importância da participação na construção da cidade. O texto conclui que todas as pessoas, naturais e coletivas, incluindo associações representativas de interesses ambientais, económicos, sociais e culturais, têm o direito de participar ativamente na preparação, alteração, revisão, execução e avaliação de programas e planos territoriais. Esse direito de participação inclui a possibilidade de formular sugestões, pedidos de esclarecimento e a proposta de contratos de planeamento e intervenção

² PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 80/2015. Ob., cit. p.4

durante a discussão pública. As entidades públicas responsáveis pela elaboração desses programas e planos devem divulgar informações de forma transparente, promovendo a participação por meio de plataformas colaborativas e meios de comunicação social.

O Decreto-Lei n.º 80/2015 estabelece os fundamentos para a participação pública no processo decisório do planeamento urbano, sendo crucial para assegurar a democracia e transparência nas políticas de ordenamento territorial. O direito à participação dos cidadãos e partes interessadas desempenha um papel fundamental em garantir que as políticas urbanas considerem as necessidades e aspirações da comunidade.

A democratização dos espaços urbanos e a consideração da função social da propriedade e do bem público são princípios essenciais no planeamento urbano moderno. Isso implica a necessidade de envolver ativamente a comunidade na tomada de decisões, especialmente em relação aos programas e planos territoriais municipais e intermunicipais.

Os programas setoriais são peças-chave na estruturação do planeamento urbano, abrangendo áreas cruciais como comunicação, segurança pública, recursos hídricos, meio ambiente, turismo, habitação, entre outras. Esses programas contribuem para a formulação de políticas públicas e diretrizes que moldam o desenvolvimento urbano.

O Plano Diretor Municipal (PDM) desempenha um papel central no ordenamento urbano, delineando a estratégia de desenvolvimento e a organização do espaço urbano em consonância com as necessidades e aspirações da comunidade. Ele aborda questões cruciais, incluindo a reabilitação de áreas urbanas, garantindo uma regulamentação adequada e sistemática dos espaços urbanos.

A implementação do PDM envolve a estruturação e ocupação do solo urbano, considerando as políticas urbanas e definindo infraestruturas e equipamentos para atender às demandas da sociedade, como a delimitação de áreas urbanas e funções de habitação.

A classificação da qualidade dos solos urbanos, conforme estabelecido no artigo 24º do Decreto-Lei, reflete uma perspectiva sustentável, considerando critérios que levam em conta a sustentabilidade econômica e financeira da transformação do solo rústico em urbano. Isso é crucial para garantir que as transformações do solo sejam viáveis e atendam equilibradamente às necessidades da comunidade.

Assim, o Decreto-Lei n.º 80/2015 estabelece diretrizes essenciais para o planeamento urbano moderno, promovendo a participação pública, a democratização dos espaços urbanos e a consideração da sustentabilidade nas políticas de ordenamento territorial. Isso contribui para a criação de cidades mais funcionais, equitativas e sustentáveis para os cidadãos.

Você descreveu com detalhes importantes o desenvolvimento histórico do planeamento urbano em Portugal, destacando a evolução das leis e regulamentos que moldaram a abordagem do país ao ordenamento territorial e à construção urbana. A introdução de várias leis, decretos e regulamentos ao longo do tempo demonstra a importância contínua do planeamento urbano na gestão do território e na formação das cidades.

A participação pública e a consideração de interesses públicos e privados são aspectos cruciais do planeamento urbano moderno, e é positivo observar que o sistema legal português tem evoluído para incorporar esses princípios. A criação de Planos Diretores Municipais e a regulamentação do direito de superfície são exemplos de como o planeamento urbano tem sido usado para orientar o crescimento e a reabilitação das cidades.

A citação de Manuel da Costa Lobo enfatiza a complexidade do planeamento urbano, que vai além da simples regulamentação e envolve aspectos ambientais, económicos, sociais e políticos. Além disso, destaca a importância da participação pública e da governança no processo de planeamento urbano.

É evidente que o planeamento urbano desempenha um papel crucial na administração e gestão eficazes das áreas urbanas, e é um campo interdisciplinar que envolve a combinação de abordagens legais, técnicas e administrativas. A consideração cuidadosa do direito de superfície e do direito urbano é fundamental para garantir que as políticas de planeamento sejam eficazes e atendam às necessidades das comunidades urbanas.

Em resumo, o planeamento urbano em Portugal é uma disciplina multifacetada e em constante evolução que desempenha um papel fundamental na organização e desenvolvimento das áreas urbanas do país. A integração de regulamentos e práticas de planeamento urbano eficazes é essencial para garantir cidades funcionais, sustentáveis e inclusivas.

4.2 O Papel do Direito Real de Superfície na Transformação Urbana e Construção da Cidade

A Lei n.º 74/2017 representou uma emenda significativa à Lei n.º 31/2014, estabelecendo as bases gerais da política pública de terras, ordenamento do território e urbanismo em Portugal. Essa legislação marca um ponto crucial na evolução das políticas de ordenamento territorial e urbanismo no país, refletindo o compromisso do governo em promover um desenvolvimento urbano mais sustentável e integrar de maneira mais eficaz as políticas de planeamento em todo o território nacional.

Uma das mudanças mais destacadas introduzidas pela Lei n.º 74/2017 diz respeito à transposição do conteúdo dos planos especiais de ordenamento do território em vigor para os planos diretores intermunicipais ou municipais, bem como para outros planos intermunicipais ou municipais aplicáveis às áreas abrangidas por esses planos especiais. Essa medida visa estabelecer uma maior coerência e alinhamento entre os diferentes níveis de planeamento territorial e urbanismo.

Além disso, a emenda também aborda questões relacionadas à alteração, suspensão e medidas preventivas que se aplicam aos planos intermunicipais e municipais, agora estendendo-se aos planos especiais enquanto estiverem em vigor. Essas disposições têm como objetivo garantir uma abordagem mais unificada e coordenada no planeamento e na regulamentação do território e do desenvolvimento urbano. Essa abordagem visa aprimorar a eficiência e a consistência nas políticas de ordenamento territorial em Portugal.

Vale ressaltar que a Lei n.º 74/2017 entrou em vigor em 29 de junho de 2017 e recebeu a promulgação do Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa. Esse ato evidencia a relevância das políticas de ordenamento territorial e urbanismo no contexto do desenvolvimento urbano e territorial de Portugal.

Deste modo, as modificações introduzidas por esta legislação são indicativas do compromisso contínuo do governo português em promover um planeamento urbano eficaz e sustentável, garantindo a coerência e a efetividade das políticas de planeamento em todo o país.

O direito de superfície, uma estrutura flexível sujeita a alterações na complexa relação entre propriedade e superfície, apresenta diversas facetas, como o direito de construir ou plantar, a divisão do imóvel e a existência de construções. Sua plasticidade revela-se na mobilidade e transformação das relações legais, integrando-se em uma estrutura complexa que pode evoluir de simples a complexa.

Patrícia Fonseca Charlo Magno de Oliveira destaca a importância do direito de superfície na regulação das relações entre diferentes agentes, facilitando a partilha de custos na construção. Serve como aliado poderoso para cumprir a função social da propriedade, equilibrando interesses públicos e privados.

A Lei n.º 31/2014, no artigo 31.º, autoriza o Estado, regiões autónomas e autarquias locais a ceder o uso de bens do domínio privado para atender a objetivos de política pública. A transferência é fundamentada na conservação, valorização e rentabilidade dos ativos transferidos, seguindo procedimentos e condições estabelecidos por lei.

A administração municipal, regulamentada pela Lei n.º 31/2014, instrumentaliza a concessão e exploração do domínio público, promovendo uma política administrativa e urbana que vincula a concessão ao uso privado integrado no domínio público.

Claudio Monteiro destaca essa abordagem como um processo de modernização das relações urbanas, priorizando o direito de superfície para a gestão coletiva de recursos públicos com incentivo privado. O artigo 32.º da Lei n.º 31/2014 permite contratos de concessão ou licenças de utilização privada de bens do domínio público, buscando integração entre domínio público e utilização privada para o bem-estar coletivo.

Essas disposições refletem a complexidade das relações público-privadas sob o direito de superfície, destacando a importância de regras claras, prazos, critérios de pagamento e responsabilidades para uma cooperação eficaz na remodelação de espaços públicos e verticalização das cidades.

A natureza jurídica do direito de superfície desempenha um papel crucial na viabilização das políticas urbanas, harmonizando a função pública urbana e o ordenamento territorial. A Constituição, em seu artigo 4º, estabelece regras fundamentais para ocupação, uso e expropriação, garantindo o equilíbrio entre interesse público e privado para a construção sustentável das cidades.

O Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território orienta o planeamento urbano, proporcionando diretrizes estratégicas para a gestão territorial. Os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território e Planos Regionais de Ordenamento do Território integram-se para uma gestão eficaz.

A Lei n.º 31/2014, ao diferenciar programas e planos, vincula entidades públicas e, opcionalmente, indivíduos, estabelecendo prazos para atualização. Essa diferenciação impactou a integração dos principais planos no plano de urbanização, reconhecendo a interconexão necessária para o planeamento sustentável e coordenado.

A Lei de Bases de 2014 marcou uma mudança significativa na gestão territorial, diferenciando programas e planos, sistematizando responsabilidades e integrando a atuação regional. A discussão entre a Lei de Bases de 1998 e a atual envolve complexidades sobre os níveis de planos intermunicipais e municipais, refletindo a necessidade de atualização para uma compreensão expandida do plano de urbanização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No contexto do sistema jurídico, é crucial refletir sobre o papel essencial que a propriedade desempenha no sistema jurídico, figurando como um dos direitos reais mais abrangentes e central na organização social. Este direito, presente em diversos ordenamentos jurídicos pelo mundo, é multifacetado e, por vezes, complexo em sua aplicação. Uma característica marcante da propriedade é sua capacidade de servir como alicerce para outros direitos reais, destacando-se, nesse contexto, o direito de superfície.

Alicerçada no princípio da elasticidade patrimonial, buscando garantir a máxima eficácia dos direitos reais, a propriedade assume um papel crucial no âmbito do direito imobiliário. Contudo, ao longo do tempo, esse conceito sofreu transformações significativas, impulsionadas pela evolução da sociedade e das necessidades contemporâneas. Uma dessas transformações notáveis é a inserção do princípio da função social da propriedade nos ordenamentos jurídicos, condicionando o exercício desse direito fundamental ao bem-estar coletivo e à promoção do interesse público.

A função social da propriedade, presente em diversos sistemas legais, estabelece que a propriedade não pode ser exercida de forma individualista e arbitrária. Pelo contrário, deve servir ao bem-estar coletivo e à promoção do interesse público. Isso implica que a propriedade deve ser utilizada de maneira responsável, garantindo habitabilidade, qualidade de vida e utilização socioeconômica sustentável dos imóveis. Essa mudança de paradigma representa um avanço significativo na concepção da propriedade, que deixa de ser um direito estritamente individual para ser intrinsecamente ligado à coletividade e à promoção do bem comum.

Nesse contexto, o direito de superfície emerge como uma das manifestações mais relevantes dessa transformação na concepção da propriedade. Tanto o Estatuto da Cidade quanto o Código Civil de 2002 introduziram a possibilidade de divisão da propriedade, afastando-se do entendimento tradicional de que tudo o que está abaixo do solo pertence ao proprietário. Com o direito de superfície, cria-se um novo direito real sobre a superfície do imóvel, permitindo sua exploração de forma autônoma e independente do direito de propriedade do solo.

A constituição do direito de superfície implica a formação de um novo direito real, com características e atributos distintos em relação ao imóvel subjacente. Essa separação patrimonial possibilita a exploração separada da superfície e do solo. Essa autonomia, no entanto, deve ser

exercida com responsabilidade, pautada pelos princípios da boa-fé e da cooperação entre as partes envolvidas.

É relevante destacar que a consolidação do direito de superfície ocorre por meio de uma escritura pública devidamente registrada. Somente após esse registro é que o superficiário adquire o direito de explorar a superfície pelo período estipulado no contrato. Antes desse registro, o contrato gera direitos pessoais para as partes envolvidas, e a usucapião da superfície não pode ser reivindicada.

Em Portugal, o direito de superfície desempenha um papel fundamental nas relações entre autoridades públicas e o setor privado, principalmente na concessão de imóveis. Essa relação estabelece as bases para uma gestão mais eficaz e sustentável dos recursos imobiliários, promovendo o desenvolvimento urbano de forma ordenada e compatível com as diretrizes de planejamento urbano.

No âmbito do planejamento urbano, a relação entre o direito de superfície e a gestão pública urbana é de grande relevância do ponto de vista jurídico-acadêmico. Ela permite configurar um modelo de relacionamento que facilita a construção da cidade de forma eficaz, ao mesmo tempo em que envolve o desmembramento do domínio, possibilitando que o proprietário conceda à superfície plenos poderes para realizar obras, plantações e construções na superfície.

Assim, a interseção entre o direito à propriedade e o direito de superfície representa uma abordagem jurídica fundamental para o desenvolvimento do planejamento urbano. Através dessa relação, é possível garantir a plenitude do poder na construção e gestão da superfície, promovendo uma utilização sustentável dos recursos imobiliários e contribuindo para a construção de cidades mais organizadas e eficientes.

Em última análise, a evolução da propriedade em direção a um direito que transcende o indivíduo e se orienta para o coletivo representa um avanço significativo. O direito de superfície, ao materializar essa evolução, possibilita uma gestão mais responsável e eficiente dos imóveis e dos espaços urbanos, alinhando-se harmoniosamente ao desenvolvimento do planejamento urbano e ao ideal de cidades que atendam às necessidades presentes sem comprometer as futuras gerações.

REFERÊNCIAS

- Alves, J. C. M. (1970). O Direito das coisas no novo Código Civil português. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, 65, 215-257. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66610>.
- Andrade, J.C.V. (2001). *Direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976* (2ª ed.).
- Armelin, D. (2003). A tutela da posse no novo código civil. Em D. Franciulli Netto, G. Ferreira Mendes & I. G. da Silva Martins Filho (Eds.), *O Novo Código Civil: estudos em homenagem ao Prof. Miguel Reale*. São Paulo: LTr Ed.
- Arnaud, A.-J. (2000). *Introdução à análise sociológica dos sistemas jurídicos*. Rio de Janeiro: Renovar. Disponível em [<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:2000;000560649>].
- Assis, L.G.B. (sd). A evolução dos direitos de propriedade em todos os textos constitucionais. *Jornal da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 103, 781-791.
- Bevilaqua, C. (2003). *Direito das coisas*. Brasília: Senado Federal.
- Bevilaqua, C. (2004). *Direito das coisas*. Brasília: Senado Federal.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [URL]. Acesso: 18 de fevereiro de 2022.
- Brasil. (1992). *Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992*. Atos internacionais. *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. A promulgação. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 7 Jul. 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm. Acesso: 18 de fevereiro de 2022.
- Brasil. (2001). *Estatuto Municipal (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001)*. São Paulo: Saraiva.
- Brasil. (2001). *Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001*. Regula as artes.182 e 183 da Constituição Federal, estabelece orientações gerais de política urbana e prevê outras medidas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso: 18 de fevereiro de 2022.
- Brasil. (2002). *Lei n.º 10.406 de 10 de janeiro de 2002*. Estabelece o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso: 18 de fevereiro de 2022.
- Brasil. (2017). *Lei n.º 13.465 de 11 de julho de 2017*. Prevê a regularização dos terrenos rurais e urbanos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/L13465.htm. Acesso: 18 de fevereiro de 2022.

- Bulos, U.L. (2011). *Curso de Direito Constitucional* (6ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Caeiro, S. (2015). *Tema sobre Instrumentos de Gestão Territorial. Planos e políticas de ordenamento do território*. Recuperado de
[<https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/5116/1/PlanosPolíticasOrdenamentoTerrit%C3%B3rio2015.pdf>].
- Correia, F.A. (2001). *O Plano Urbano e o Princípio da Igualdade*. Coimbra: Almedina.
- Costa, G.J. (1998). *O sistema de propriedade no direito civil*. Brasília, n. 35.
- Costa, V.M. (2012). *Enfiteuse: anterior ou prazamento*. São Paulo: IRIB.
- Di Pietro, M.S. (2002). *Direito administrativo*. São Paulo: Atlas.
- Diniz, M.H. (2010). *Código Civil Anotado* (15ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Diniz, M.H. (2008). *Curso brasileiro de Direito Civil: Lei das Coisas* (23ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Diniz, M.H. (2019). *Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas* (33ª ed.). São Paulo: Saraiva. 712 p.
- Duarte, R.P. (2013). *Curso de Direitos Reais* (3ª ed.). Lisboa: Principia.
- Fachin, L.E. (1998). *A Função Social de Propriedade e Propriedade Contemporânea*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 102 p.
- Farias, C.C.; Debs, M.E.; Dias, W.I.F. (2018). *Right of Laje - do puxão para a habitação digna* (2ª ed.). Salvador: Editora Juspodivm. 288 p.
- Farias, C.C.; Rosenvald, N. (2013). *Curso de Direito Civil: Direitos Reais* (Vol. 5) (9ª ed.). Salvador: JusPodivm. 1123 p.
- Farias, C.C.; Rosenvald, N. (2020). *Curso de direito civil: real* (16ª ed.). São Paulo: Juspodivm. 1136 p.
- Farias, C.C.; Rosenvald, N. (2011). *Direitos Reais*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris.
- Fernandes, L.A.C. (2009). *Direitos Reais* (6ª ed.). Lisboa: QuidJuris.
- Fontes, A.R.C. (2000). Limitações constitucionais dos direitos de propriedade. In: Tepedino, G. *Problemas de Direito Civil Constitucional*. Rio de Janeiro: Renova.
- Garcia, B.P.; Lazari, R. de. (2015). *Manual dos direitos humanos*. Salvador: JusPodivm. 582 p.
- Garden, M.; Andrade, M.C. (2015). *Direito das coisas: casos práticos resolvidos*. Lisboa: Coimbra Editora.
- Gomes, Orlando. *Introdução ao Direito Civil*. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- Gonçalves, C.R. (2014). *Direito civil brasileiro: direito das coisas* (9ª ed.). São Paulo: Saraiva.
- Gouveia, J.B. (2016). *Novo código de procedimento administrativo e legislação suplementar* (3ª ed. ver. corrente). Lisboa: Quid Juris.

- Hennika, L.H. da S.; Santin, J.R. (2018). *Direito de superfície e laje direita: uma análise à luz da lei urbana. RJLB*, v.4, n.3.
- Henrique Mesquita. *Direitos Reais, resumos das lições ao decorrer de 1966-67*. Coimbra, p.61.
- Ihering, R. von. (1959). *Posse e Possessão Interdicts*. Salvador: Progresso.
- Justo, A.S. (2020). *Direitos Reais* (7ª ed.). Lisboa: Quid Juris.
- Laurel, F.E. (2003). *Propriedade como uma relação legal complexa*. Rio de Janeiro: Renova.
- Leal, R.S. (abr./jun.). Propriedade como um direito fundamental. *Brasília a.* 49 n. 194.
- Leitão, L.M.T. de M. (2015). *Direitos reais* (5ª ed.). Coimbra: Almedina.
- Martins, R.M. (2005). As regras gerais do direito urbano. *R. Dir. Adm.*, n. 239, p. 67-87.
- Mazzei, R.R. (2007). *Direito de Superfície no Sistema Legal Brasileiro*. Tese de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Mello, C.A.B. de. (1985). Novos Aspectos da Função Social da Propriedade em Direito Público. In: *Congresso anais XII do Ministério Público*. Salvador: Advogado de Serviço de Documentação e Divulgação.
- Melo, M.A.B. de. (2017). *Direito à Posse da Laje*. *GEN Legal*. Disponível em: [\[https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/514064852/direito-a-posse-dalaje?ref=topic_feed\]](https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/514064852/direito-a-posse-dalaje?ref=topic_feed)(https://genjuridico.jusbrasil.com.br/artigos/514064852/direito-a-posse-dalaje?ref=topic_feed). Acedido: 20 fev. 2022.
- Monteiro, C. (2013). *O domínio da cidade: a propriedade à prova no direito do urbanismo*. Lisboa: aafdl.
- Neves, D.A.A., Farias, C.C. de, Braga Netto, F., Rosendal, N. (2017). *Manual de Direito Civil*. Salvador: JusPodivm.
- Nolasco, L.G. (2008). *Direito fundamental à habitação*. São Paulo: Pilares.
- OAS - Organização dos Estados Unidos. (1948). *Declaração americana de direitos e deveres humanos*. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-econteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_dev_homem.pdf. Acedido: 16 out. 2020.
- Oliveira, F.P. (2018). *Lei do urbanismo: do planeamento à gestão*. Braga, Portugal: AEDREL.
- Oliveira, F.P.; Garden, M. (2015). *Opinião dos Açores*. [Parecer Jurídico].
- Oliveira, P.F.C.M. de. (2015). *Direito de superfície: uma análise comparativa no Estatuto da Cidade e no Novo Código Civil*. *City Law Review*, 3(2).
- ONU - ONU. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wpcontent/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acedido: 13 fev. 2022.
- ONU. (1966). *Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos*. Disponível em: http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf. Acesso: 18 fev. 2022.

- Penteado, L.C. (2014). *Lei das Coisas* (3ª ed.). São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Pereira, A.R. (2014). *O Direito de Superfície, O “direito de laje” e o reflexo no direito urbanístico*. Dissertação de Mestrado, na Área de Especialização em Ciências Jurídico Forenses. Coimbra.
- Pereira, C.M.S. (1998). *Instituições de Direito Civil*. Vol. IV (13ª ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- Pereira, L.R. (2004). *Direitos das Coisas*. Prefácio de Savio de Figueiredo. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial: Tribunal Superior de Justiça.
- Pinto, C.A.M. (1974). *Revista de Direito e de Estudos Sociais, Publicação Trimestral, Ano XXI*. Atlântida Editora, Coimbra.
- Pipes, R. (2001). *Propriedade e Liberdade*. Rio de Janeiro: Record.
- Portugal. (2015). *Decreto-Lei n.º 80/2015. Diário da República N.º 93/2015, Série I 2015-05-14*.
- Portugal. (1966). *Decreto-Lei nº 47344*. Disponível em: <https://dre.pt/legislacaoconsolidada/-/lc/106487514/201703171158/73408561/diploma/indice>. Acedido: 17 fev. 2022.
- Ribeiro, S.B. (2012). *Tratado de Usucapião*. 8ª ed. Vol. 2. São Paulo: Saraiva.
- Roguet, P.; Chohfi, R.D. (2013). *Políticas públicas e habitação: para a realização do direito à cidade*. In: SMANIO, G.P.; BERTOLIN, P.T.M. (Org.) *Lei e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Atlas.
- Rosenvald, N. (2018). *O verdadeiro direito de laje como uma nova manifestação de propriedade*. Disponível em: <https://www.nelsonrosenvald.info/single-post/2017/09/14/O-direito-real-delaje-como-nova-manifesta%C3%A7%C3%A3o-de-propriedade>. Acedido: 22 fev. 2022.
- Rousseau, J.-J. (2003). *Rousseau e relações internacionais*. Tradução Sérgio Bath. São Paulo: Universidade de Brasília. (Coleção IPRI Classics).
- Santos, C.B. (2013). *Habitação como um direito fundamental. Enquadramento legal, 1 de setembro de 2013*. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitoconstitucional/a-moradia-como-direito-fundamental/>. Acedido: 18 de fevereiro de 2022.
- Santos, M. (2005). *Urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp Publishing House.
- Sarlet, W.I. (2006). *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.
- Sarlet, W.I. (2008). *A eficácia dos direitos fundamentais*. 9ª ed., rev., ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

- Sarlet, W.I. (2015). *Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais do ponto de vista constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- Sarmiento Filho, E.S.C. (2012). *A superfície direita*. Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, São Paulo: IRIB.
- Silva, J.A. (2004). *Curso de direito constitucional positivo*. 23ª ed. atual. São Paulo: Malheiros.
- Silva, J.A. (1999). *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros.
- Souza, S.I.N. de. (2004). *Direito à Habitação e Habitação: Análise Comparativa e as suas Implicações Teóricas e Práticas com os Direitos de Personalidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais Editora.
- Staut JR., S.D. (2005). Cuidados metodológicos no estudo da história dos direitos de propriedade. *Jornal da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná*, n.42, p.155-170.
- Tartuce, F. (2018). *Direito civil: direito das coisas* (11ª ed.). São Paulo: Forense.
- Tartuce, F. (2014). *Manual do direito civil: volume único* (4ª ed. rev., corrente e ampl.). Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método.
- Torres, M.A.A. (2006). *Posse e propriedade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Venosa, S.S. (2011). *Código Civil interpretado* (2ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Venosa, S.S. (2009). *Direito Civil: direito real (cobrança de Direito Civil, v.5)* (9ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Venosa, S.S. (2013). *Direito civil: direitos reais* (13ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Wolf, M.C. (2015). *Urbanismo em Portugal*. Disponível em: link. Acedido em: 06 fev. 2022.