

A EFETIVIDADE DO DIREITO DE LAJE PARA A RESOLUÇÃO DOS PROBLEMAS HABITACIONAIS DAS METRÓPOLES BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA, CE

Edson Rodrigues da Silva*

William Paiva Marques Júnior**

RESUMO: Trata-se de pesquisa desenvolvida no intento de analisar-se os potenciais impactos que o direito real de laje pode ter para a efetivação do direito fundamental à moradia e a superação dos problemas habitacionais das metrópoles brasileiras, tomando por base a realidade do município de Fortaleza. Inicialmente, contextualizar-se-á o conceito de direitos fundamentais, a amplitude do direito fundamental à moradia - assim como sua evolução histórica -, o conceito de direito real de laje, e, por fim, realiza-se uma crítica sobre a (in) suficiência desse novel instituto jurídico para a superação dos problemas urbanos enfrentados pelas metrópoles brasileiras, especialmente quanto à concretização do direito fundamental à moradia. O trabalho se dará por pesquisa bibliográfica, notadamente em doutrinas e publicações jurídicas, reunindo em fichamento o que há de mais relevante nas discussões relacionadas ao assunto, de modo a trazer referências fundamentais para a realização da análise proposta, bem como a coleta de dados concernentes à habitação no Município de Fortaleza, CE.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Fundamentais; Direito Fundamental à moradia; Direito real de laje; Evolução Urbana de Fortaleza.

THE EFFECTIVENESS OF SLAB RIGHT TO RESOLVE HOUSING PROBLEMS IN BRAZILIAN METROPOLITES: A CRITICAL ANALYSIS FROM THE MUNICIPALITY OF FORTALEZA, CE

ABSTRACT: This is a research developed with the intention of analyzing the potential impacts that the real right to the slab can have for the realization of the fundamental right to housing and the overcoming of the housing problems of the Brazilian metropolises, based on the reality of the municipality of Fortaleza. Initially, the concept of fundamental rights will be contextualized, the scope of the fundamental right to housing - as well as its historical evolution -, the concept of the real right to the slab, and, finally, a critique will be made of the (in) sufficiency of this new legal institute for overcoming the urban problems faced by Brazilian metropolises, especially regarding the realization of the fundamental right to housing. The work will be carried out through bibliographical research, notably in doctrines and legal publications, gathering in a file

* Graduando em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Formação técnica na área de segurança e medicina do trabalho. Estagiário no escritório Wagner Barreira Advogados Associados. Monitor da disciplina de Direito Civil I nos períodos de 2018.1 e 2018.2. Pesquisador do Centro de Estudos em Direito Constitucional da Universidade Federal do Ceará, atuando em 2019 na linha de Constitucionalização das Relações Privadas. *E-mail:* tec.edsonrodrigues@gmail.com

** Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela UFC. Professor Adjunto I do Departamento de Direito Privado da Faculdade de Direito da UFC de Direito Civil II (Direito das Obrigações) e Direito Civil V (Direito das Coisas). Coordenador da Graduação em Direito da UFC (2014 a 2017). Assessor de Legislação e Normas da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da UFC. Foi Advogado Júnior da ECT (Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos), de 2008 a 2011. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC. *E-mail:* williamarques.jr@gmail.com

what is most relevant in the discussions related to the subject, in order to bring fundamental references for carrying out the proposed analysis, as well as the collection of data concerning housing in the city of Fortaleza, CE.

KEYWORDS: Fundamental Rights; Fundamental right to housing; Real right to the slab; Urban Evolution of Fortaleza.

1. INTRODUÇÃO

O Direito Real de Laje, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 13.465, de 22 de julho de 2017, além de gerar intenso debate doutrinário sobre sua especificidade (recebendo críticas por sua desvinculação do direito de superfície), trouxe repercussões nas mais diversas áreas do Direito, desde a compreensão do direito de propriedade (pilar do Direito Civil) até a tributação (possibilidade de incidência de IPTU, por exemplo).

É bem verdade que o novo direito real traz consigo individualidades técnicas na operacionalização do ordenamento jurídico, garantindo aos seus titulares proteção jurídica mais clara, eficiente e efetiva – já que a laje será tratada como unidade imobiliária autônoma, com numeração cartorária própria. Contudo, deve-se ressaltar o impacto que esse novo instituto do direito gerará sob a evolução urbana do país, bem como sob a efetividade dele para a concretização de normas programáticas estabelecidas pela Carta Magna de 1988.

O direito real de laje, ao possibilitar o reconhecimento do histórico “puxadinho” como unidade imobiliária autônoma pode fazer transparecer que o déficit habitacional no Brasil diminuirá, criando a sensação de que o Direito Fundamental à Moradia está sendo perseguido e concretizado pelo legislador infraconstitucional.

A questão sobre os impactos do direito real de laje na concretização do direito fundamental à moradia requer, inicialmente, uma compreensão do significado de dois conceitos centrais: o de direito real de laje e o de direito à moradia.

Para isso, apresentar-se-á, inicialmente, uma breve análise histórica e conceitual do direito de moradia, e, posteriormente, do direito real de laje. Após analisadas, teoricamente, as questões inerentes aos dois institutos jurídicos, o ensaio aqui desenvolvido se propõe a analisar, criticamente, a efetividade do direito real de laje para a concretização do direito à moradia, utilizando-se como exemplo a evolução urbana do Município de Fortaleza.

A metodologia utilizada na elaboração do presente artigo é de natureza qualitativa básica, pautada no método indutivo de fonte bibliográfica e documental, notadamente de artigos científicos e livros que tratam especificamente

de temas relacionados ao objeto da pesquisa, como urbanização, desigualdade social, direitos fundamentais e efetividade das normas jurídicas.

2. DIREITOS FUNDAMENTAIS E DIREITOS HUMANOS

A Segunda Guerra Mundial, marcada pelo pensamento autoritário e segregacionista da ideologia nazifascista, especialmente consubstanciado na ideia de uma superioridade da “raça” ariana em relação às demais, conduziu, inexoravelmente à perseguição, subjugação e eliminação – ou sua tentativa sistemática - de determinados povos frente àqueles considerados, pela ideologia nazifascista, como superiores.

Ao fim da Segunda Grande Guerra, estarrecidos pelos horrores do evento histórico, os líderes dos Países vencedores tomaram por bem reconhecer a existência de uma miríade de direitos que são inerentes ao Ser Humano, independentemente de sua nacionalidade, credo, condição financeira, etimológica, sexual. A essa gama de direitos, inalienáveis, deu-se o nome de Direitos Humanos, veiculados, ainda em 1948, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Garantidos esses direitos no plano internacional, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, diversos foram os países que, em suas Constituições, passaram a prever esses e outros direitos em seu ordenamento jurídico. A esses Direitos Humanos positivados pelos países em suas Cartas Magnas, denominou-se Direitos Fundamentais¹. Foi o caso do Brasil, que na Constituição Federal de 1988 positivou diversos direitos garantidos pela declaração (e outros dispositivos de Direito Internacional dos quais o Brasil fez parte e que previram outros direitos humanos).

Assim, a grande diferença entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais é o âmbito de positivação de tais normas: no plano Internacional, os direitos inerentes à essencialidade do Ser Humano são denominados de Direitos Humanos; no âmbito do direito interno de cada país, notadamente em seu texto constitucional, os direitos inerentes à essencialidade do Ser Humano são denominados de Direitos Fundamentais².

¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Bahia, 20ª edição, 2010.

² SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Bahia, 20ª edição, 2010.

2.1 Direito fundamental à moradia: breve análise histórica, constitucionalismo brasileiro e política habitacional no Brasil

O direito à moradia, reconhecido como um Direito Humano – portanto, antes de sua positivação no texto constitucional brasileiro – encontra raízes em diversos dispositivos internacionais, notadamente a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, em seu artigo XXV reconhece o direito de todos à habitação.

Ainda no cenário internacional, pode-se citar, como dispositivos que expressamente reconhecem o direito à moradia: o Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais, de 1966; a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, de 1976, e a agenda Habitat II, de 1996³.

Na história constitucional brasileira, o direito à moradia evoluiu gradativamente, até ser alçado à condição de direito fundamental. Na Constituição brasileira de 1824, outorgada por D. Pedro I, não havia menção a um direito específico à moradia, apesar de existir previsão de inviolabilidade do domicílio e plenitude do direito à propriedade. Na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1891 como resultado da Proclamação da República, apesar de substancialmente diversa da sua antecessora, não previu um direito específico à moradia, mantendo apenas a inviolabilidade do domicílio e o direito à propriedade. Com a Constituição Federal de 1934 houve destaque dos Direitos Sociais em relação aos Direitos e Garantias Individuais, criando-se Capítulos próprio para tratar da Ordem Econômica e Social e da Família, Educação e Cultura. Também foi a primeira constituição brasileira a abordar a função social da propriedade. Apesar dos avanços, não fora inserido dispositivo específico sobre um direito à moradia. Em 1937 foi instituída nova Constituição no Brasil, conhecida como “Polaca” e oriunda de um golpe de Estado. Não houve, também nessa Carta Magna menção a um direito à moradia. A Constituição brasileira de 1946, substituindo a “Polaca”, restabeleceu diversos direitos consagrados na Constituição de 1934, introduzindo no texto constitucional, pela primeira vez, uma modalidade de usucapião para fins de moradia, chamada de usucapião “pró-labore”, sem, contudo, afirmar ser a moradia um direito autônomo, específico e fundamental. Nas Constituições que

³ SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia.** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Bahia, 20ª edição, 2010.

vigoraram durante o período da Ditadura Militar no Brasil (Constituições de 1967 e 1969) também não houve individualização do direito à moradia, apenas prevendo-se a inviolabilidade do domicílio e o direito de propriedade (ambos sujeitos às violações típicas do período ditatorial)⁴.

O reconhecimento do direito fundamental à moradia somente foi expresso quando incluído no rol de direitos sociais constantes do art. 6º da Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional nº 20, de 2000. Entretanto, uma análise sistemática do texto constitucional já apontava para a existência de um direito fundamental implícito à moradia, mormente porque diversos dispositivos faziam – e fazem – alusão a um dever do Estado em promover, ou ao menos estimular que todos os cidadãos tenham acesso à uma moradia digna (art. 24, IX, art. 7º, IV, art. 183 e 191 da Constituição Federal de 1988, dentre outros). Essa interpretação sistêmica, reconhecendo o direito fundamental à moradia antes mesmo de sua inclusão no rol do art. 6º da Constituição Federal de 1988 encontrou respaldo inclusive em decisão proferida em sede de Recurso Especial julgado pelo C. Superior Tribunal de Justiça⁵

ADMINISTRATIVO. SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO. MUTUÁRIO COM DOIS FINANCIAMENTOS. IMÓVEIS SITUADOS EM LOCALIDADES DIVERSAS. CONTRIBUIÇÕES REGULARES PARA O FCVS – FUNDO DE CORREÇÃO DE VARIAÇÕES SALARIAIS. POSSIBILIDADE DE COBERTURA. ART. 9º, §1º DA LEI 4.380/64 [...] 3- **A questão habitacional é um problema que possui âmbito nacional, e suas causas devem ser assumida pelos vários segmentos da sociedade, em mútua colaboração na busca de soluções, eis que a habitação é elemento necessário da própria dignidade da pessoa humana, encontrando-se erigida em princípio fundamental de nossa República (art. 1º, III, CF/88) [...] - Grifo**
(STJ – Resp; 213422 BA 1999/ 0040697-4, Relator: Ministro JOSÉ DELGADO, Data de Julgamento: 19/08/1999, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 27/09/1999, P. 58)

61

A política urbana brasileira somente tomou forma com a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, quando foram criados o Sistema Financeiro de Habitação

⁴ ANDRADE LOPES, R.C. **A construção do direito à moradia no Brasil: da formação à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São de Paulo. São Paulo, p. 72-78. 2014. Disponível em < <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-08072014-095442/pt-br.php> >

⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Bahia, 20ª edição, 2010.

(SFH), o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Antes desse dispositivo legal, as moradias no Brasil limitavam-se àqueles que tinham habitação própria e aqueles que locavam imóveis, dando origem aos cortiços. Mesmo com a adoção de uma lei instituidora de acesso à moradia, limitou-se a sua efetividade a conceder crédito para a aquisição de unidades habitacionais, não havendo, de fato, uma política nacional de inserção da população pobre e marginalizada – confinada nos cortiços e favelas - na malha urbana das cidades.⁶

Essa política urbana focada apenas, ou majoritariamente, na quantidade de unidades habitacionais – sem um planejamento quanto ao crescimento da população e sua necessária inserção no meio urbano – levou à construção dos grandes conjuntos habitacionais, geralmente erigidos nos limites dos Municípios, em localidades sem acesso à transporte público de qualidade, escolas, praças, hospitais. Pressionado a suprir tais demandas, o Estado brasileiro criou a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispôs sobre o parcelamento do solo urbano, prevendo as condições mínimas para a criação de unidades habitacionais, como a necessidade de abertura de logradouros, instalação de iluminação pública e domiciliar, escoamento de águas pluviais e acesso à água potável (Lei nº 6.766/79, art. 2º, §5º)⁷.

No governo Fernando Collor de Mello, marcado pelo pensamento Neoliberal característico da época, foi criado o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), prevendo a criação de 245 mil unidades habitacionais em 180 dias, pela iniciativa privada. Na administração de Fernando Henrique Cardoso, a política urbana foi articulada à política de saneamento, por meio da Secretaria de Política Urbana, contudo fora repassado aos Municípios as principais atribuições para a requalificação urbana, inclusive com a necessidade de aplicação de recursos municipais. Somente com a criação do Ministério das Cidades, já na administração de Luís Inácio Lula da Silva, a União voltou a figurar como principal articuladora da política urbana brasileira, especialmente por meio da Política Nacional de Habitação.

⁶ ANDRADE LOPES, R.C. **A construção do direito à moradia no Brasil: da formação à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 86. 2014. Disponível em < <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-08072014-095442/pt-br.php> >

⁷ BRASIL, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm > Acesso em 20.04.2021.

2.2 Dimensões do direito fundamental à moradia: significado e alcance

O direito à moradia, expressamente alçado à categoria de Direito Fundamental por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, possui diversos significados e alcances, tratando-se, como boa parte dos direitos sociais, de norma aberta a diferentes conceituações e acepções.

A norma constitucional garantidora do direito à moradia não adjetiva aludido direito, fator que torna ainda mais permeável seu real significado e alcance. Apesar de sua elasticidade conceitual, aponta-se a existência de um conteúdo mínimo que se insere em seu bojo, extraído de interpretação sistêmica da ordem constitucional brasileira (especialmente se encarado esse direito como uma faceta do princípio da dignidade da pessoa humana) e de dispositivos normativos – particularmente aqueles oriundos de Convenções ou Tratados Internacionais – que abordam a temática da moradia⁸.

A par desse vácuo conceitual deixado pelo art. 6º da Constituição Federal de 1988, aponta-se como teor mínimo constitutivo do Direito Fundamental à Moradia àqueles indicados pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e especificados pelo Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a saber⁹

- a) Segurança Jurídica da Posse: Não obstante o tipo de posse, todas as pessoas devem possuir um grau de segurança de posse que lhes garanta proteção legal contra despejo forçado, assédio e qualquer tipo de outras ameaças.
- b) Disponibilidade de Serviços Materiais, Benefícios e Infraestrutura: Todos os beneficiários do direito à moradia adequada devem ter acesso sustentável aos recursos naturais e comuns, à água potável, à energia para cozinhar, serviço de aquecimento e iluminação, de saneamento e de limpeza, meios de armazenamento de alimentos, eliminação de resíduos, de drenagem do local e serviços de emergência.
- c) Custo de Moradia Acessível: Os custos financeiros domésticos ou pessoais associados à moradia devem ser de um nível tal que a realização e a satisfação de outras necessidades básicas não sejam ameaçadas nem comprometidas.

63

⁸ SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Bahia, 20ª edição, 2010

⁹ Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU. Disponível em <<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>> Acesso em 23.04.2021.

- d) Habitabilidade: A moradia adequada deve ser habitável, oferecendo aos seus habitantes o espaço adequado e protegendo-os do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, dos riscos estruturais e dos vetores de doenças.
- e) Acessibilidade: A moradia adequada deve ser acessível aos titulares do direito. Os Estados devem assumir obrigações governamentais apreciáveis destinadas a assegurar o direito de todos a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, incluindo o acesso à terra como um direito.
- f) Localização: A moradia adequada deve estar em um local que permita o acesso às opções de emprego, ao transporte, aos serviços de saúde, às escolas, às creches e a outros equipamentos sociais. Da mesma forma, a moradia não deve ser construída em lugares poluídos, nem na proximidade imediata às fontes de poluição que ameaçam o direito à saúde dos habitantes.
- g) Adequação Social: Atividades voltadas para o desenvolvimento ou modernização na esfera da moradia deve garantir que as suas dimensões culturais não sejam sacrificadas, e que, além disso, assegurem modernas instalações tecnológicas, entre outras.

64 Assim, em uma interpretação sistêmica do ordenamento jurídico brasileiro, que inclui também os tratados e convenções internacionais das quais o Brasil faz parte, aponta-se que o direito à moradia (Direito Fundamental) se consubstancia não apenas no direito de possuir um local para abrigar-se, mas, para além disso, ter acesso a uma qualidade de vida inerente ao domicílio, como acesso ao saneamento básico, a escolas, unidades de saúde, segurança, transporte público.

3. DIREITO REAL DE LAJE: ANÁLISE CONCEITUAL E DOUTRINÁRIA

O direito real de laje é fruto do reconhecimento, por parte do legislador, de situações cotidianas que necessitam de tratamento normativo para maior segurança jurídica na celebração de negócios jurídicos.

A “laje” é jargão típico dos profissionais da construção civil, sendo compreendida como a delimitação física, normalmente feita de concreto, entre unidades de pavimentos, seja como piso ou cobertura. Já o denominado direito real de laje abrange não apenas essa delimitação estrutural, mas a própria construção realizada sob ou sobre ela.

Em linhas gerais, o direito real de laje é o direito real que permite a seu titular construir sobre (laje enquanto piso) ou sob (laje enquanto cobertura) construção alheia, criando uma nova unidade imobiliária autônoma, ocupando

o mesmo espaço físico urbano que a construção base¹⁰. Trata-se, portanto, de edificação vertical de unidades imobiliárias distintas.

A primeira consequência do reconhecimento da laje como direito real é, como deixa ver a exposição de motivos da MP 759/2016, a regulamentação fundiária urbana, propiciando acesso à moradia – pelo menos em sua acepção física de espaço para habitação. Contudo, outras consequências jurídicas são geradas, tais como o de observância das regras de direito da vizinhança, do Direito Ambiental (princípio da ubiquidade, p. ex.) e tributárias (incidência e recolhimento de tributos, como IPTU e ITBI).

O Direito real de laje, como o próprio nome indica, é um direito real, posto que consta no rol taxativo constante do artigo 1.225 do atual Código Civil. Questão que se pôs em debate em relação a essa nova modalidade de direito real diz respeito à sua natureza jurídica, já que, a bem da verdade, se aproxima de maneira bastante estreita de outros conceitos, tais como o de propriedade, de condomínio edilício, de direito de superfície, de sobrelevação.

É bem verdade que guarda semelhança esse novel instituto jurídico com o tradicional direito de propriedade, uma vez que garante ao seu titular o direito de usar, gozar e dispor da laje. Contudo, há divergências doutrinárias sobre a necessidade de se reconhecer aderência da laje à uma porção ideal do solo para que lhe seja permitida a caracterização como propriedade, porquanto para alguns não se pode conceber direito de propriedade imobiliária sem sua correspondente fração de solo. Outros, no entanto, entendem que a união de imóvel e solo não é necessária para o reconhecimento do direito de propriedade. Pelo que se vislumbra, o escopo da nova modalidade de direito real é garantir todas as prerrogativas do direito de propriedade ao titular do direito real de laje, mesmo que não havendo fração ideal do solo (como deixa ver o art. 1.510-A, §4º do Código Civil), prestigiando o direito de propriedade mais em uma acepção de finalidade do que estrutural.¹¹

Um exame, ainda que sucinto, sobre a diferenciação do direito real de laje em comparação com os demais direitos reais tipificados pelo Código Civil – especialmente a superfície e o condomínio-, se faz necessário, seja para que melhor se diferencie tais institutos, seja para que se compreenda adequadamente a nova figura jurídica.

¹⁰ MARQUEST, Roberto Wagner. **Desvendando o direito de laje**. Revista Civilística, v. 7, n. 1, p. 1-24, 2018.

¹¹ MARQUEST, Roberto Wagner. **Desvendando o direito de laje**. Revista Civilística, v. 7, n. 1, p. 1-24, 2018.

O direito de superfície pode ser conceituado como a cessão do terreno, por parte de seu proprietário – chamado de fundeiro-, para que um terceiro – denominado de superficiário - possa plantar ou construir em seu solo. Assim, fica claro que se trata de um direito real sobre coisa alheia, e aqui já se verifica a primeira diferença em relação ao direito de laje, que constitui uma unidade imobiliária autônoma, caracterizando-se como direito real sobre coisa própria. Essa concessão tem prazo determinado e não pressupõe a transferência de uso do subsolo ou do espaço aéreo. Novamente se diferenciando do direito de laje, que uma vez constituído, tem natureza de perpetuidade, além de autorizar a utilização do espaço aéreo (constituindo-se, a bem da verdade, em uma nova laje, que poderá, inclusive, ser objeto de instituição de novo direito real) e do subsolo, quando o direito de laje for constituído sob a construção base.

Também se diferencia o novo instituto com as conceituações clássicas de condomínio, seja voluntário ou edilício. Condomínio, em linhas gerais, pode ser descrito como o assenhoreamento de uma coisa por uma pluralidade de sujeitos que têm sobre ela, coisa, igualdade de direito¹². Pelo próprio conceito apresentado, uma primeira diferença já pode ser visualizada: a de que o condomínio pressupõe o domínio de um mesmo objeto por uma pluralidade de senhores, o que não ocorre no direito real de laje, já que, apesar de existirem partes comuns na estrutura que forma a construção base e a laje (art. 1.510-C, §1º, I, II, III e IV do Código Civil), ambas constituem unidades imobiliárias autônomas e sem a configuração de uma fração ideal sobre o solo no qual edificada a construção base ou esta própria (art. 1.510-A, §§1º e 4º do Código Civil). Além disso, o condomínio pressupõe um conjunto de outras formulações que são estranhas ao direito real de laje, tais como a existência de um síndico, de uma convenção condominial, assembleias, taxas condominiais extraordinárias¹³.

Como qualquer direito patrimonial disponível, o direito real de laje pode originar-se de forma gratuita ou onerosa, através de negociação (direito obrigacional) ou *causa mortis*. Pode ainda ser adquirido por meio da prescrição aquisitiva, por tratar de direito real, antes de tudo.

¹² PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – vol. IV/Atual**. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. Pag. 174 – obra eletrônica.

¹³ NEGREIROS, André Bruno Façanha de. **A Função Social do Direito de Laje: a regulamentação jurídica das moradias no âmbito dos aglomerados urbanos e a efetivação do direito de propriedade**. Dissertação (Mestrado Acadêmico) – Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2021. Orientação: Francisco Luciano Lima Rodrigues.

Por fim, ressalte-se que o direito real de laje possui algumas peculiaridades, como a necessária dualidade de titulares entre a construção base e a construção sob ou sobre a laje, isolamento funcional, no sentido de que cada unidade imobiliária deve ter funcionalidade própria e independente da outra (acesso à rua e serviços públicos, *v.g.*)

4. EFETIVIDADE DO DIREITO À MORADIA E O DIREITO REAL DE LAJE: UMA ANÁLISE SOB A EVOLUÇÃO URBANA DE FORTALEZA/CE.

Uma vez delineados os aspectos históricos e conceituais do direito fundamental à moradia e do direito real de laje, salutar é compreender como tais institutos se relacionam na prática evolutiva urbana e como podem repercutir na vida de milhares (se não milhões) de brasileiros que vivem em condições precárias nas margens das metrópoles brasileiras, e, para isso, tomar-se-á como parâmetro a realidade evolutiva e socioespacial do município de Fortaleza, Ceará.

Fortaleza, atual capital do Estado do Ceará, passou por um intenso processo de modernização, industrialização e crescimento populacional a partir da década de 1950. Nesse ano, a população do município aumentou 49,9% em relação à década de 1940, com incremento populacional nas décadas seguintes, quando houve um crescimento de 90,5%, 66,6% e 52,5% nos decênios de 1950/60, 1960/70 e 1970/80, respectivamente. Essa evolução demográfica se deu, sobretudo, pela migração da população rural, fortemente atingida pelo declínio do ciclo do algodão e pelas secas, comuns no interior do Estado. Esse crescimento populacional acelerado deu origem as favelas, inicialmente localizadas próximas a bairros que tinham maior oferta de emprego. Contudo, com a política de desfavelização, promovida pela Prefeitura, na década de 1970, boa parte dessa população favelizada foi deslocada para regiões desprovidas de qualquer infraestrutura, como se deu, por exemplo, no caso do Arraial Moura Brasil, que teve sua população deslocada para o distrito da Jurema, em Caucaia, devido à construção da Avenida Leste-Oeste¹⁴.

67

¹⁴ SOUZA, Maria Salete de. **Segregação socioespacial em Fortaleza**. In Litoral e Sertão, natureza e sociedade no nordeste brasileiro, orgs. SILVA, José Borzacchiello; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; ZANELLA, Maria Elisa; MEIRELES, Antônio Jeovah de Andrade, 135-146. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006.

A política urbana de Fortaleza, sobretudo a partir dos anos de 1960, pautou-se em um processo de modernização e industrialização voltado para o cosmopolitismo, destacando desse processo a preservação da memória histórica e social da municipalidade. Essa realidade evolutiva, entretanto, não se mostrou equitativa na medida em que a modernização da cidade se deu para o atendimento das necessidades industriais e comerciais, rejeitando os problemas que afligiam os trabalhadores dos bairros periféricos. A partir da década de 1970, além do início da política de desfavelização, houve, especialmente pelo crescimento populacional e pela ausência de uma infraestrutura adequada, uma descentralização das atividades econômicas do centro de Fortaleza para outros bairros, que tivessem ou pudessem apresentar uma estrutura coerente com o incremento das atividades econômicas, como se deu nos bairros Damas, Aldeota, Messejana e João XXIII. Ao reverso, ocorreu a centralização da Administração Pública no Cambéba, região distante dos bairros mais periféricos da cidade. Somente em 1997, com a criação das Secretarias Executivas Regionais, responsáveis por implementar políticas públicas nos bairros sob sua administração é que houve, efetivamente, uma abertura para maior integração da cidade, com vistas à participação da população na feitura de políticas urbanas¹⁵.

Atualmente, Fortaleza conta com população estimada de 2.686.612 (dois milhões seiscentos e oitenta e seis mil seiscentos e doze) habitantes, possui Índice de Desenvolvimento Humano de 0,754 (considerado alto)¹⁶, e encontra-se dividida em seis macrorregiões, com diferentes realidades e desafios.

Apesar do Índice de Desenvolvimento Humano relativamente alto, o município de Fortaleza apresenta variações intensas entre a qualidade de vida daqueles que habitam em áreas nobres da cidade, a exemplo do bairro Meireles, cujo IDH é de 0,9531¹⁷ (similar ao da Noruega)¹⁸, e aqueles que residem em

¹⁵ LIMA, Jorge Luiz Cunha. **A Cidade de Fortaleza: crise urbana e desigualdade social**. Revista Emancipação, Ponta Grossa, v. 4, n° 1, p. 73-84, 2004.

¹⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/fortaleza.html>. Acesso em: 04 jul. 2021.

¹⁷ PREFEITURA DE FORTALEZA. **Anuário do Ceará 2020/2021**. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://www.anuariooceara.com.br/indice-bairros-fortaleza/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

¹⁸ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO. **Ranking IDH Global 2014**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>. Acesso em: 20 jul. 2021

localidades periféricas, como no bairro Conjunto Palmeiros, que pontuou apenas 0,1067¹⁹ (inferior ao de países como República Centro Africana e Eritreia)²⁰.

Essa constatação merece destaque, pois serve de forte indicativo da segregação socioespacial característica das metrópoles brasileiras. No caso específico de Fortaleza, essa situação se cristaliza com uma política de desenvolvimento urbano que ao revés de incluir as camadas mais carentes da população a um ambiente adequado de moradia, atua, ou atuou, para segregar as classes sociais, como se deu nas décadas de 1950 (início do incremento populacional acelerado e da industrialização, passando pela política de desfavelização) a 1997 – quando houve a criação das Secretarias Executivas Regionais.

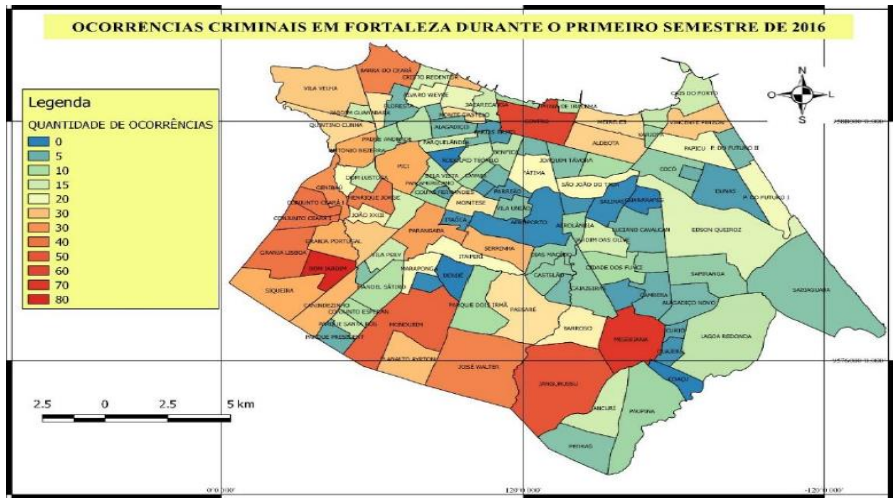
Além das desigualdades no índice de desenvolvimento humano, outro indicativo da evolução urbana excludente de Fortaleza é a criminalidade. De fato, as ocorrências policiais concentram-se nos bairros mais periféricos do município. É o que se pode aferir do mapa a seguir, elaborados pelo Departamento de Geografia da Universidade Federal do Ceará, com base em informações disponibilizadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado do Ceará, referentes aos casos de homicídios, apreensão de drogas e de armas de fogo, lesão corporal, furto e roubo registrados no primeiro semestre de 2016²¹.

69

¹⁹ PREFEITURA DE FORTALEZA. **Anuário do Ceará 2020/2021**. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://www.anuariodoceara.com.br/indice-bairros-fortaleza/>. Acesso em: 20 jul.2021.

²⁰ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO. **Ranking IDH Global 2014**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>. Acesso em: 20 jul. 2021

²¹ AGUIAR, J.D.G; GORAYEB, A. **Cartografia da violência em Fortaleza: o caso do Campus do Pici, UFC**. Revista Extensão em ação, Fortaleza, v.19, n.1, jan/jun., 2020.



Fonte: Elaborado por João de Deus Gomes Aguiar (dados da SSPDS/CE, 2016).

Os indicadores apontados (IDH e criminalidade) são bastante elucidativos quanto às desigualdades socioespaciais existentes em Fortaleza. Essas discrepâncias implicam em uma diferenciação quanto a efetividade do direito fundamental à moradia nos diferentes bairros da capital.

Como elucidado, o direito à moradia é um conjunto de situações fáticas que possibilitam o pleno desenvolvimento dos cidadãos, aí incluso a segurança pública e a qualidade de vida. O direito real de laje, apesar de garantir a segurança jurídica da posse, não influencia em outros aspectos da efetividade e concretude do direito à moradia, como a disponibilidade de serviços materiais, benefícios e infraestrutura, aí incluso os vetores da qualidade de vida e a acessibilidade, incluindo a segurança proporcionada pelo Estado.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa destinou-se a analisar a eficiência do direito real de laje para a concretização do direito fundamental à moradia. Para isso, inicialmente se esclareceu o significado de direito fundamental e as dimensões do direito fundamental à moradia, passando-se ainda pela conceituação do direito real de laje e sua diferenciação quanto a outros direitos reais.

Esmiuçadas as questões teóricas, partiu-se para uma análise prática quanto à influência do direito real de laje para a efetivação do direito funda-

mental à moradia, tomando-se como parâmetro as desigualdades regionais presentes na cidade de Fortaleza e que foram implantadas ao longo da evolução histórica do município.

Pelo que se pode aferir, o direito real de laje é um mecanismo para se resguardar a segurança jurídica da posse (uma das dimensões do direito fundamental à moradia), reconhecendo a popular “laje” como uma unidade imobiliária autônoma. Entretanto, o que se concluiu é que o direito real de laje, desacompanhado de uma política urbana inclusiva, não consegue tornar concreto o direito fundamental à moradia, especialmente porque não tem o condão de desfazer uma evolução histórica de exclusão socioespacial, que dificulta à efetividade do direito fundamental de moradia para todos os cidadãos.

Isso porque, como visto, na realidade de Fortaleza, e que se repete em diversos outros centros urbanos brasileiros, há diferentes desafios relacionados ao direito de moradia que não podem ser solucionados apenas com a segurança jurídica da posse – viabilizada por meio do direito real de laje -, pois necessitam de políticas públicas que possibilitem uma reversão da histórica exclusão socioespacial existente nas metrópoles brasileiras.

Tais políticas podem voltar-se para a concretização das demais dimensões do direito fundamental à moradia, como a disponibilidade de serviços materiais, benefícios e infraestrutura, que influenciam o Índice de Desenvolvimento Humano, e a acessibilidade, que requer uma maior atenção do Estado no tocante à segurança pública e controle da criminalidade.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, J.D.G; GORAYEB, A. **Cartografia da violência em Fortaleza: o caso do Campus do Pici**, UFC. Revista Extensão em ação, Fortaleza, v.19, n.1, jan/jun., 2020.

ANDRADE LOPES, R.C. **A construção do direito à moradia no Brasil: da formação à judicialização no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, p. 72-78. 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-08072014-095442/pt-br.php>.

BRASIL, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 20.04.2021.

Comentários Gerais dos Comitês de Tratados de Direitos Humanos da ONU. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/repositorio/0/Coment%C3%A1rios%20Gerais%20da%20ONU.pdf>. Acesso em 23.04.2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/fortaleza.html>. Acesso em: 04 jul. 2021.

LIMA, Jorge Luiz Cunha. **A Cidade de Fortaleza: crise urbana e desigualdade social**. Revista Emancipação, Ponta Grossa, v. 4, n° 1, p. 73-84, 2004.

MARQUEST, Roberto Wagner. **Desvendando o direito de laje**. Revista Civilística, v. 7, n. 1, p. 1-24, 2018.

NEGREIROS, André Bruno Façanha de. **A Função Social do Direito de Laje: a regulamentação jurídica das moradias no âmbito dos aglomerados urbanos e a efetivação do direito de propriedade**. Dissertação (Mestrado Acadêmico) – Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2021. Orientação: Francisco Luciano Lima Rodrigues.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil – vol. IV/Atual**. Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho. – 25ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. Pag. 174 – obra eletrônica.

PREFEITURA DE FORTALEZA. **Anuário do Ceará 2020/2021**. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://www.anuarioceara.com.br/indice-bairros-fortaleza/>. Acesso em: 20 jul.2021.

72 | PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO. **Ranking IDH Global 2014**. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>. Acesso em: 20 jul. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **O Direito Fundamental à Moradia na Constituição: Algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Bahia, 20ª edição, 2010.

SOUZA, Maria Salete de. **Segregação socioespacial em Fortaleza**. In Litoral e Sertão, natureza e sociedade no nordeste brasileiro, orgs. SILVA, José Borzacchiello; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; ZANELLA, Maria Elisa; MEIRELES, Antônio Jeovah de Andrade, 135-146. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2006.